

การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการการเงินในโรงเรียนเอกชน



นายฐานุตร เล็กสุภาพ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

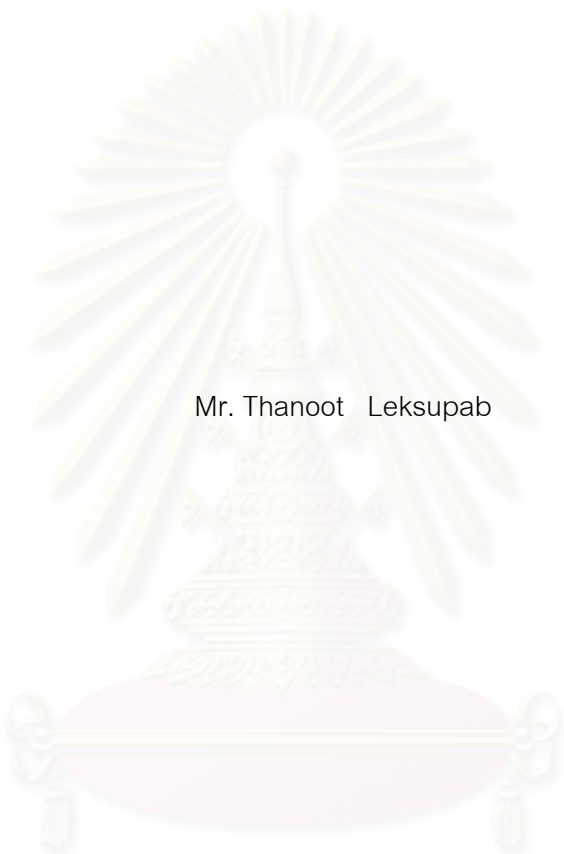
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-1056-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE WORK PROTECTION FOR TEACHER RESPONSIBLE
FOR FISCAL AFFAIRS IN PRIVATE SCHOOL



Mr. Thanoot Leksupab

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of laws in Laws

Department of Law

Faculty of law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-03-1056-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการการเงินในโรงเรียนเอกชน
โดย นายฐานุตร เล็กสุภาพ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงศ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิติพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงศ์)

..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ สวัสดิ์ จงกล)

..... กรรมการ
(ดร. พจนา ว่องตระกุล)

นายฐานุตร เล็กสุภาพ : การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการการเงินในโรงเรียน
เอกชน (THE WORK PROTECTION FOR TEACHER RESPONSIBLE FOR
FISCAL AFFAIRS IN PRIVATE SCHOOL) อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์
สุดาศิริ วดวงศ์, 201 หน้า ISBN 974-03-1056-7

ในปัจจุบัน มีครูในโรงเรียนเอกชนจำนวนหนึ่งที่ต้องมาทำงาน ธุรการ การเงินให้กับ
โรงเรียนเอกชนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ การมีสถานภาพเป็นทั้งครูและเจ้าหน้าที่ ธุรการ การเงิน
เป็นเหตุให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ
ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ต่อการให้ความ
คุ้มครองการทำงานแก่ ครูธุรการ การเงิน ขาดประสิทธิภาพได้

จากการศึกษาถึงสภาพการทำงานของ ครูธุรการ การเงิน พบว่า ครูธุรการ การเงิน
ส่วนใหญ่มีวันและเวลาทำงานปกติสูงกว่าที่กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียน
เอกชนกำหนด นอกจากนี้ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
ประกอบกับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย
การคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ยังมีข้อบกพร่องในเรื่อง
การไม่มีบทบัญญัติ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนจึงทำให้ ครูธุรการ การเงิน ตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ
เป็นอย่างมากต่อผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติและแนวปฏิบัติที่
ชัดเจนดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ ครูธุรการ การเงิน
ในโรงเรียนเอกชน

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525
ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูในโรงเรียนเอกชน โดยให้มีการกำหนด
เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองการทำงานแก่ ครู
ธุรการ การเงิน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโรงเรียนเอกชนและกฎหมายคุ้มครอง
การทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน

ภาควิชานิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิติ.....

สาขาวิชานิติศาสตร์

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา 2544

4186080634: MAJOR LAWS

KEY WORD : TEACHER PROTECTION/PRIVATE SCHOOL

THANOOT LEKSUPAB : THE WORK PROTECTION FOR TEACHER RESPONSIBLE FOR FISCAL AFFAIRS IN PRIVATE SCHOOL. THESIS ADVISER : ASSOC.PROF. SUDASIRI WASAWONG, 201 pp. ISBN 974-03-1056-7

Nowadays, there are a number of teachers in private schools responsible for fiscal affairs due to economic reasons. Working in both statuses as a teacher and a teacher responsible for fiscal affairs is the cause of ineffective enforcement of the Private School Act B.E. 2525 (1982) and the Regulations on the Ministry of Education pertaining to Work Protection for Principals and Teachers in Private School B.E.2542 (1999) to protect working condition for teachers responsible for fiscal affairs.

According to the study on working condition undertaken by teachers responsible for fiscal affairs, it reveals that most of them have more work days and longer work hours than that prescribed in Private School laws. Besides, they still lack of knowledge and understanding in principles and issues concerned provisions of laws. In addition, the Private School Act B.E.2525 (1982) and the Regulations on the Ministry of Education pertaining to Work Protection for Principals and Teachers in Private School B.E.2542 (1999) were found that there were no provisions relating to orders and practice clearly. All this, indeed, teachers responsible for fiscal affairs are put at great disadvantage vis-à-vis the owners of private schools. Thus, afore mentioned constitute problems and barriers to the work protection for teachers responsible for fiscal affairs.

The researcher suggested that it is appropriate to amend the Private School Act B.E. 2525 (1982) concerning the work protection for principals and teachers in private schools. The proposed amendment, the provisions relating to orders and practice should be stipulated clearly to protect the working condition for teachers responsible for fiscal affairs in order to fulfill the spirit of Private School laws and Work Protection of Principals and Teachers in Private School laws.

Department	Law	Student's signature.....
Field of Study	Law	Adviser's signature.....
Academic Year	2001	

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องด้วยความเมตตาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา และกรุณาช่วยเหลือรวมทั้งให้ความเห็นทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นอย่างสูงที่กรุณาสละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และได้ให้คำแนะนำอันมีค่าอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วิลาวรรณ อาจารย์ สวัสดิ์ จงกล ดร.พจน ว่องตระกูล ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ซึ่งได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นคุณยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สุดาศิริ วศวงค์ เป็นอย่างสูงที่กรุณาสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยกรุณาตรวจพิจารณาให้ความเห็นทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วน รวมทั้งชี้แนะถึงข้อบกพร่องในวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญให้ผู้เขียนเกิดความมานะพากเพียรศึกษา ค้นคว้า เรียบเรียง จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณนี้ไว้อย่างมิรู้ลืม

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนทุกท่านที่กรุณาช่วยเหลือและสนับสนุนในการศึกษาวิจัย และขอขอบคุณ พี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ทุกคนที่สำนักงานศาลปกครองที่ช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นกำลังใจที่ดีแก่ผู้เขียนในการศึกษาเสมอมา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์และสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการค้นคว้าเอกสารด้วยอภัยาศัยไมตรี นอกจากนั้นขอขอบคุณทุก ๆ ท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้หมด ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณกัญญา ทิวารี ที่ช่วยตรวจทานบทความภาษาอังกฤษและขอกราบระลึกถึงพระคุณของคุณพ่ออำไพพน เล็กสุภาพ และคุณแม่อุไรวรรณ เล็กสุภาพ ผู้ให้กำเนิด เลี้ยงดู อบรมสั่งสอนผู้เขียนด้วยความรักและความห่วงใยเสมอ ซึ่งถือเป็นพลังผลักดันอันสำคัญที่สุดในการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ฐานุตร เล็กสุภาพ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง.....	ฐ

บทที่

1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	4
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	4
1.3 ทฤษฎีและแนวคิด	4
1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย	4
1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	5
1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย	8
2 สถานการณ์การทำงานของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน	9
2.1 ความหมายของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน	9
2.1.1 การจำแนกประเภทครูธุรการ การเงิน	29
2.1.1.1 ครูที่ทำงานด้านการจัดการโรงเรียน	29
2.1.1.2 ครูที่ทำงานด้านกิจการนักเรียน	32
2.1.1.3 ครูที่ทำงานด้านบุคลากร	34
2.1.1.4 ครูที่ทำงานด้านหลักสูตร และอุปกรณ์การสอน	35

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.1.1.5 ครูที่ทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ	35
2.1.1.6 ครูที่ทำงานด้านธุรการโดยเฉพาะ	36
2.1.1.7 ครูที่ทำงานด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผล ของโรงเรียน	36
2.1.2 สรุปการจำแนกประเภทของครูธุรการ การเงิน	37
2.1.2.1 ครูที่ทำงานด้านสารบรรณ ทะเบียน และรายงาน	38
2.1.2.2 ครูที่ทำงานด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ	37
2.1.2.3 ครูทำงานด้านสวัสดิการ ติดต่อประสานงาน และประชาสัมพันธ์	38
2.2 สาเหตุที่ครูมาทำงานด้านธุรการการเงินในโรงเรียนเอกชน	38
2.2.1 ทางด้านผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน	38
2.2.1.1 ด้านบุคลากรในโรงเรียนเอกชน	38
2.2.1.2 ด้านการเงินในโรงเรียนเอกชน	39
2.2.2 ทางด้านครูในโรงเรียนเอกชน	39
2.2.2.1 ครูมีความรู้ในงานธุรการการเงิน	40
2.2.2.2 ครูมีชั่วโมงสอนน้อย	40
2.3 สภาพการทำงานของครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน	41
2.3.1 ครูธุรการ การเงินประจำ	41
2.3.2 ครูธุรการ การเงินชั่วคราว	41
3 การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ตามพระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525	43
3.1 ครูธุรการ การเงินในฐานะที่เป็นครูตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน	43

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงินใน โรงเรียนเอกชน	44
3.2.1 เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการทำงาน	44
3.2.1.1 การจ่ายและรับเงินเดือน หรือค่าสอน	44
3.2.1.2 สัญญาการเป็นครู	46
3.2.1.3 ห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกหรือรับเงินประกันการทำงาน	47
3.2.2 เวลาทำงานของครู	48
3.2.2.1 เวลาทำการสอน	48
3.2.2.2 เวลาพัก	50
3.2.2.3 วันหยุด	51
3.2.2.4 วันลา	52
3.2.3 เงินเดือนค่าสอน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด	56
3.2.3.1 เงินเดือน หรือค่าสอน	56
3.2.3.2 ค่าทำงานล่วงเวลา	57
3.2.3.3 ค่าทำงานในวันหยุด	58
3.2.3.4 ค่าล่วงเวลาในวันหยุด	58
3.2.4 การเลิกสัญญาการเป็นครูและค่าชดเชย	59
3.2.4.1 การบอกเลิกสัญญาการเป็นครู	59
3.2.4.2 การจ่ายค่าชดเชย	60
3.2.4.3 การสั่งพักงานครู	63
3.2.4.4 ค่าชดเชยพิเศษ	63
3.2.5 การร้องทุกข์ และการประนีประนอมข้อขัดแย้ง	64
3.2.5.1 คณะกรรมการประนีประนอม	64

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2.5.2 คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน	65
3.2.6 สภาพแวดล้อมในการทำงาน	67
3.2.6.1 ห้องพักครู	67
3.2.6.2 เครื่องมือ สื่ออุปกรณ์ การสอน	67
3.2.6.3 เรื่องอื่นๆ	67
3.3 สภาพบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525	68
4 ปัญหาการคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน	71
4.1 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย	71
4.1.1 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525	71
4.1.1.1 ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย	80
4.1.1.1.1 การไม่กำหนดค่านियามศัพท์	81
4.1.1.1.2 เนื้อหาสาระของกฎหมายไม่ชัดเจน	81
- คณะกรรมการการศึกษาเอกชนไม่มีอำนาจ	
ในการลงโทษ	81
- คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนไม่มีอำนาจ	
กำหนดโทษ	83
- ปัญหาการบริหารการเงินที่เรียกเก็บจาก	
ค่าธรรมเนียมการเรียน	85
- ปัญหาการให้เงินอุดหนุนโดยไม่มีวัตถุประสงค์	
ที่ชัดเจน	87
4.1.1.2 สภาพบังคับของกฎหมาย	88
4.1.1.2.1 บทกำหนดโทษไม่รุนแรง	89

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.1.1.2.2	มีการเปรียบเทียบปรับได้ 90
4.1.2	ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของ ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 90
4.1.2.1	การแก้ไข และยกเลิกกฎหมาย 91
4.1.2.2	บทบัญญัติของกฎหมาย 93
4.1.2.2.1	ปัญหาการตีความกฎหมาย 93
4.1.2.2.2	ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกคำสั่ง และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน 96
4.1.2.2.3	การร้องทุกข์ และดำเนินคดี 99
4.2	ปัญหาที่เกิดจากองค์การผู้บังคับใช้กฎหมาย 103
4.2.1	ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย 105
4.2.2	ขาดบุคลากรที่เพียงพอในการกำกับ นิเทศ ตรวจสอบ และประเมินผล 107
4.2.3	งบประมาณสนับสนุนจากรัฐไม่ชัดเจน 110
4.2.4	ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง 115
4.3	ปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน 118
4.3.1	ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนเอกชน 119
4.3.1.1	ขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด 120
4.3.1.2	ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย 122
4.3.2	ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน 125
4.3.2.1	ปัญหาด้านการเงินของโรงเรียนเอกชน 125
4.3.2.2	การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด 128

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.4 ปัญหาที่เกิดจากครุฑรกร การเงิน	130
4.4.1 ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย	131
4.4.2 ความคิดในการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน	133
4.4.3 ปัญหาการเกรงกลัวการถูกเลิกจ้าง	134
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	137
รายการอ้างอิง	155
ภาคผนวก	162
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	201

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 การจัดทำเอกสารของโรงเรียน	163
2 กำหนดเวลาทำงานปกติที่โรงเรียนกำหนด	164
3 เวลาทำงานปกติของครูธุรการ การเงิน	165
4 กำหนดเวลาพักที่โรงเรียนจัดให้	166
5 กำหนดเวลาพักของครูธุรการ การเงิน	166
6 วันหยุดประจำสัปดาห์ที่โรงเรียนจัดให้	167
7 วันหยุดประจำสัปดาห์ของครูธุรการ การเงิน	167
8 วันหยุดภาคเรียนที่โรงเรียนจัดให้	168
9 จำนวนวันหยุดภาคเรียนของครูธุรการ การเงิน	168
10 จำนวนวันหยุดพิเศษที่โรงเรียนจัดให้	169
11 วันหยุดพิเศษของครูธุรการ การเงิน	169
12 การลาภักที่โรงเรียนจัดให้	170
13 สิทธิลาภักของครูธุรการ การเงิน	171
14 จำนวนวันลาป่วยที่โรงเรียนกำหนดให้	171
15 การจ่ายค่าจ้างในระหว่างลาป่วยของโรงเรียนเอกชน	172
16 สิทธิการลาป่วยของครูธุรการ การเงิน	172
17 การลาทำหมันที่โรงเรียนจัดให้	173
18 สิทธิการลาเพื่อทำหมัน	173
19 การลาคลอดที่โรงเรียนเอกชนกำหนด	174
20 การจ่ายค่าจ้างระหว่างลาคลอด	174
21 สิทธิในการลาคลอด	175

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
22 การลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลตรวจสอบ.....	175
23 สิทธิการลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลตรวจสอบ.....	176
24 การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ที่โรงเรียนกำหนด.....	176
25 สิทธิในการลาอุปสมบทฯ ของครูธุรการ การเงิน.....	177
26 อัตราค่าจ้างที่โรงเรียนจ่ายให้.....	177
27 อัตราค่าจ้างที่ครูธุรการ การเงินได้รับ.....	178
28 กำหนดเวลาจ่ายค่าจ้าง.....	178
29 อัตราค่าล่วงเวลาที่โรงเรียนจ่ายให้.....	179
30 สิทธิการได้รับค่าล่วงเวลาของครูธุรการ การเงิน.....	179
31 การจ่ายค่าทำงานในวันหยุด.....	180
32 สิทธิการได้รับค่าทำงานในวันหยุด.....	180
33 การจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด.....	181
34 สิทธิการได้รับค่าล่วงเวลาในวันหยุด.....	181
35 วิธีการเลิกจ้าง.....	182
36 การจ่ายเงินชดเชย.....	182
37 สิทธิเรื่องเงินชดเชย.....	183
38 การสั่งพักงานครูธุรการ การเงิน.....	183
39 การเคยถูกสั่งพักงานของครูธุรการ การเงิน.....	184
40 การจ่ายเงินชดเชยพิเศษ.....	184
41 สิทธิการได้รับค่าชดเชยพิเศษ.....	185
42 การใช้สิทธิร้องเรียน.....	185
43 สาเหตุของการร้องเรียน.....	185

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
44	หน่วยงานที่ไปร้องเรียน.....186
45	สวัสดิการที่โรงเรียนจัดให้.....186
46	สวัสดิการต่างๆ ที่ครูธุรการ การเงิน ได้รับ.....187
47	สถิติสถานศึกษาเอกชนประจำปีการศึกษา 2542.....108
48	อัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน.....109
49	งบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชนได้รับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2516-2543.....111
50	แผนการใช้จ่ายงบประมาณปี พ.ศ. 2543.....113
51	สวัสดิการที่ต้องการเพิ่มขึ้น.....122
52	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านการจัดการโรงเรียน.....187
53	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านกิจการนักเรียน.....188
54	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านบุคลากร.....188
55	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านหลักสูตร และอุปกรณ์การสอน.....189
56	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ189
57	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านธุรการโดยเฉพาะ.....190
58	ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียน.....190
59	ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากบุคลากรมีจำกัด.....191
60	ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากโรงเรียนมีงบประมาณจำกัด191
61	ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีความรู้ในงานธุรการ การเงิน.....192
62	ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีชั่วโมงสอนน้อย.....192
63	สภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน.....193
64	ความรู้ในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....193

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่

65	ความรู้ในเรื่องกำหนดเวลาพักตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	194
66	ความรู้ในเรื่องวันหยุดต่างๆ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	194
67	ความรู้ในเรื่องวันลาต่างๆ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	195
68	ความรู้ในเรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	195
69	ความรู้ในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานประเภทต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	196
70	ความรู้ในเรื่องการพักงานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	196
71	ความรู้ในเรื่องค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐ.....	197
72	ทัศนคติเกี่ยวกับวันหยุดของครูธุรการ การเงิน.....	197
73	ทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ในวันลากิจของครูธุรการ การเงิน.....	198
74	ทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ในวันลาป่วยของครูธุรการ การเงิน.....	198
75	ทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิในการลาคลอดของครูธุรการ การเงิน.....	199
76	ทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ในวันลาคลอดของครูธุรการ การเงิน.....	199
77	ทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ของครูธุรการ การเงิน.....	200
78	ทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดของ ครูธุรการ การเงิน.....	200
79	ทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยของครูธุรการ การเงิน.....	200

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ¹ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ในแผนพัฒนาการศึกษาของชาติ รัฐก็ได้ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาดังปรากฏในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แผนงานหลักที่ 8 ข้อ 4² สรุปได้ว่า ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษามากขึ้น สร้างความมั่นใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่โดยการปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบ และการควบคุมของรัฐ

การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525³ ระบุว่าโรงเรียนเอกชนมี 3 ลักษณะดังนี้คือ

1. โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียน

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 81.

²สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สรุปแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2539), หน้า 79.

³พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525, มาตรา 15.

2. โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน

3. โรงเรียนที่จัดให้การศึกษาแก่บุคคลที่มีลักษณะพิเศษหรือผิดปกติทางร่างกายสติปัญญา หรือจิตใจ ที่จัดเป็นรูปแบบการศึกษาพิเศษ หรือโรงเรียนที่จัดให้การศึกษาแก่บุคคลผู้ยากไร้ หรือผู้ที่เสียเปรียบทางการศึกษาในลักษณะต่างๆ ที่จัดเป็นรูปแบบการศึกษาสงเคราะห์

โรงเรียนที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ประเภทสามัญศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ

- ระดับก่อนประถมศึกษา
- ระดับประถมศึกษา
- ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
- ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

2. ประเภทอาชีวศึกษาแบ่งออกเป็น 3 หลักสูตร คือ

- หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ป.ว.ช.)
- หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ป.ว.ท)
- หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ป.ว.ส.)

จำนวนโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครมีมากกว่าจังหวัดอื่นๆ นอกจากประสบปัญหาการแข่งขันกันอย่างมากทั้งระหว่างโรงเรียนเอกชนด้วยกันเองแล้ว ยังจะต้องแข่งขันกับโรงเรียนของรัฐ ประกอบกับโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษามีปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารงานเลี้ยงตัวเอง⁴ ต่อมารัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ขึ้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2541 และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ได้

⁴อำไพพนธ์ เล็กสุภาพ, “ปัจจัยแห่งความคงอยู่ของโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา บริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2540), หน้า 167.

ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ข้อ 1 มิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 บังคับแก่นายจ้าง ซึ่งประกอบกิจการโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับครูใหญ่และครู ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้จัดทำระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 อีกทั้งยังต้องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของครูโรงเรียนเอกชน และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การเรียนการสอนของนักเรียน แต่บุคลากรในโรงเรียนเอกชนไม่ได้มีเฉพาะครูใหญ่และครูเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และขนาดเล็กที่ไม่สามารถจะจ้างครูมาทำการสอนได้เพียงอย่างเดียว เนื่องจากงบประมาณมีจำกัด จึงมีการจ้างครูประเภทหนึ่งเกิดขึ้นที่เรียกว่า “ครูธุรการ การเงิน” โดยครูประเภทนี้จะทำงาน 2 หน้าที่ คือ หน้าที่ครู และหน้าที่พนักงาน ในงานธุรการ การเงิน ของโรงเรียนเอกชนด้วย แต่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ฉบับดังกล่าวยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2542 โดยในมาตรา 55 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ สำหรับบุคลากรทางการศึกษาเพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอ และเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพ จึงส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางทางการศึกษา โดยในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงาน และการสงเคราะห์ครูใหญ่ และครู จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนในมาตรา 66 นี้ โดยต้องให้ ครูโรงเรียนเอกชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ต่างๆ อย่างเป็นธรรม ซึ่งรวมถึงต้องคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ด้วย จึงเป็นปัญหาที่น่าสนใจจะศึกษาวิจัยว่า จะต้องมีการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ทั้งในการเป็นครู และการทำงาน ธุรการ การเงิน อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และระเบียบฯ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ที่เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพ และปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครู ธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน
2. เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนและระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 ทฤษฎีและแนวคิด

ทฤษฎีการแทรกแซงโดยรัฐ (Paternalism)

ในการบริหารประเทศนั้น นอกจากรัฐจะมีหน้าที่พิทักษ์รักษาความสงบมั่นคงของประเทศแล้วรัฐยังมีหน้าที่อันชอบธรรม ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ด้อยโอกาส ซึ่งขาดพลังการต่อรองทางสังคม ให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรด้วยการแทรกแซงการดำเนินการของเอกชน เสมือนกับพ่อที่ต้องคอยปกป้องคุ้มครองลูก เช่น ในสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งนายจ้างเป็นผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้างอยู่แล้วโดยธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม รัฐจึงต้องเข้าควบคุมดูแลกำหนดบทบัญญัติที่เหมาะสม เพื่อให้ความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม โดยเหตุนี้การทำงานของครูธุรการ การเงิน จึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน

1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ครูธุรการ การเงิน มีฐานะเป็นครู ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ดังนั้นจึงได้รับการคุ้มครองการทำงานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงาน ของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 แต่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนและระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ดังกล่าวยังมีปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการออกระเบียบ คำสั่ง หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองการ

ทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ตลอดจนองค์การที่บังคับใช้กฎหมายต้องเพิ่มการกำกับ นิเทศ ตรวจสอบ ประเมินผล โดยการสนับสนุนงบประมาณในการเพิ่มอัตรากำลังคน อีกทั้งผู้ประกอบการโรงเรียน เอกชน ต้องจัดให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด และต้องส่งเสริมให้ครูธุรการ การเงิน มีความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียน เอกชน และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

1.5 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยจะศึกษาวิจัยในลักษณะ การวิจัยเอกสาร และการวิจัยสนาม โดย

1. การวิจัยเอกสารจะมีขอบเขตการศึกษาวิจัย ในเรื่อง การคุ้มครองการทำงานของ ครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนในประเทศไทย โดยจะศึกษาวิเคราะห์ พระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ ครูธุรการ การเงิน ตามกฎหมายฉบับดังกล่าว รวมทั้งแนวปฏิบัติและรายงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การวิจัยสนาม จะมีขอบเขตการศึกษาวิจัยในเรื่อง สถานการณ์การทำงานของ ครูธุรการ การเงิน โดยแยกเป็นความหมาย และสาเหตุที่ครูในโรงเรียนเอกชนมาทำงานด้านธุรการ การเงิน และสภาพการทำงานในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรค ในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน โดยศึกษาวิจัยทางด้านผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน, เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และครูธุรการ การเงิน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยสนามจะมี 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน
2. กลุ่มครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการแบ่งประเภทของโรงเรียนเอกชน สามารถแบ่งได้ดังนี้⁵

1. โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา และหรือระดับประถมศึกษาไม่เกิน 360 คน และหรือระดับมัธยมศึกษาไม่เกิน 500 คน
2. โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา และหรือระดับประถมศึกษา ตั้งแต่ 361-720 คน และหรือระดับมัธยมศึกษาตั้งแต่ 501-1500 คน
3. โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนเอกชนที่มีนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา และหรือระดับประถมศึกษาตั้งแต่ 721 คนขึ้นไป และหรือ ระดับมัธยมศึกษา ตั้งแต่ 1501 คนขึ้นไป

วิธีการสุ่มตัวอย่างประชากร จะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย Simple Random Sampling จากโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาขนาดใหญ่, ขนาดกลาง และขนาดเล็กทั้งหมด ในกรุงเทพมหานคร

1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

1. วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยได้ค้นคว้าและรวบรวมจาก

1.1 เอกสารทั่วไป ได้แก่ หนังสือ บทความ สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของรัฐ และเอกชน ที่เกี่ยวข้อง

1.2 กฎหมาย โดยการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองการทำงาน แก่ครูธุรการ การเงิน ซึ่งประกอบไปด้วย

1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

1.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

1.2.3 พระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

⁵สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สถิติการศึกษาเอกชน ปีการศึกษา 2536, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2537), หน้า 9.

1.2.4 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542

2. วิธีการวิจัยสนาม (Field Research) เป็นการวิจัยภาคสนามโดยวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

2.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ประกอบการ โรงเรียนเอกชนและครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็กใน กรุงเทพมหานคร โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลมีดังนี้คือ

- ขอหนังสือจากบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูล

- จัดส่งแบบสอบถามพร้อมหนังสือขอความอนุเคราะห์ทางไปรษณีย์

- เก็บรวบรวมแบบสอบถามคืนโดยกำหนดวันส่งคืนไว้

2.1.2 การวิเคราะห์ข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม จะใช้สถิติค่าร้อยละ (%) นำมาทำเป็นตารางเปรียบเทียบ แล้ววิเคราะห์ออกมาเป็นความหมาย โดยแบบสอบถามจะมี 3 ส่วนใหญ่ คือ

ส่วนที่ 1 ถามสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

ส่วนที่ 2 ถามถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน

ส่วนที่ 3 ถามถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้ตอบแบบสอบถาม

2.2 ใช้การสัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสัมภาษณ์เชิงสนามกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน รวมทั้งนักวิชาการทางด้านการศึกษาเอกชน เนื่องจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวต่างก็เป็นผู้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคประการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน โดยจะมีการสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถามที่ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

2.2.1 สภาพปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย

2.2.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ที่เกี่ยวข้อง

2.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบปัญหา และอุปสรรคในการคุ้มครองการทำงานของ
ครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูลและข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม
ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
กับการให้ความคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนให้มีประสิทธิภาพมาก
ยิ่งขึ้น

3. เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะเรื่องการ
ให้ความคุ้มครองการทำงานของครู ที่จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

สถานการณ์การทำงานของครุฑการ การเงินในโรงเรียนเอกชน

2.1 ความหมายของครุฑการ การเงินในโรงเรียนเอกชน

ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525¹ ได้บัญญัติไว้ว่า ครู หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ครูหรืออาจารย์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอธิบายความหมายของคำว่า “ครู”, คำว่า “ครุฑการ” และ “การเงิน” เพื่อที่จะสามารถสรุปความหมายของคำว่า “ครุฑการ การเงิน” ได้ โดยจะแยกอธิบายความหมายของแต่ละคำ ดังต่อไปนี้

1. ความหมายของ “ครู”

1.1 ความหมายของครูตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 อธิบายว่า คำว่า “ครู” นั้นมาจากรากศัพท์ในภาษาบาลีว่า “คุรุ-คุรุ” หรือจากภาษาสันสกฤตว่า “คุรุ” ในความหมายที่เป็นคำนาม แปลว่า “ผู้สั่งสอนศิษย์หรือถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศิษย์” ส่วนในความหมายที่เป็นคำวิเศษณ์ในภาษาบาลี แปลว่า หนัก สูง ส่วนในภาษาสันสกฤต แปลว่า ใหญ่ หรือหนัก

¹พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525, มาตรา 4.

1.2 ความหมายดั้งเดิมของครู

พระธรรมโกศาจารย์หรือพุทธทาสภิกขุ ได้อรรถาธิบายความหมายของ “ครู” ไว้ว่า ในสมัยโบราณ คำว่า “ครู” เป็นคำที่สูงมาก “ครูเป็นผู้เปิดประตูทางวิญญาณ” และนำวิญญาณไปสู่คุณธรรมชั้นสูง เป็นเรื่องทางจิตใจโดยเฉพาะครูเป็นผู้ควรเคารพหรือมีความหนักที่เป็นเนื้ออยู่เหนือศิระะ เป็นเจ้าเหนืออยู่เหนือศิระะคนทุกคน จากความหมายนี้ จึงพอสรุปได้ว่า คำว่า ครู นั้นคือ **“ผู้เปิดประตูทางวิญญาณของศิษย์ เพื่อนำศิษย์ไปสู่คุณธรรมชั้นสูง”** คำว่า “วิญญาณ” ในที่นี้หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด

1.3 ความหมายของครูจาก Dictionary of Education

ในหนังสือ Dictionary of Education ของ Carter V. Good ได้ให้ความหมายของครูไว้หลายนัยด้วยกันดังนี้

- (1) ครู คือ บุคคลที่ทางราชการจ้างไว้เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำหรืออำนวยความสะดวกในการจัดประสบการณ์การเรียนรู้สำหรับนักเรียนหรือนักศึกษาในสถาบันการศึกษา ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน
- (2) ครู คือ บุคคลที่มีประสบการณ์หรือมีการศึกษามากหรือดีเป็นพิเศษ หรือมีทั้งประสบการณ์และการศึกษาดีเป็นพิเศษในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง ที่สามารถช่วยทำให้บุคคลอื่น ๆ เกิดความเจริญงอกงามและพัฒนาก้าวหน้าได้
- (3) ครู คือ บุคคลที่สำเร็จหลักสูตรวิชาชีพจากสถาบันฝึกหัดครู และการฝึกอบรมนั้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยการมอบประกาศนียบัตรทางการสอนให้แก่บุคคลนั้น
- (4) ครู คือ บุคคลที่สั่งสอนอบรมคนอื่น ๆ

1.4 ความหมายของครูตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ตามมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 นิยามความหมายของคำว่าครูไว้ว่า “ครู หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

ตามกฎหมายนี้ ครูมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ (2) ทำการสอนในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน (3) เป็นบุคลากรวิชาชีพ

ดังนั้น โดยสรุป ครู จึงหมายถึง ผู้ประกอบวิชาชีพอย่างหนึ่งที่ทำหน้าที่สอนคน คือเป็นผู้ส่งสอนศิษย์ หรือถ่ายทอดความรู้ให้แก่ศิษย์ และจะใช้กับผู้ที่ทำการสอนในสถานศึกษาทั้งของรัฐ และเอกชนในระดับต่ำกว่าปริญญา

2. ความหมายของ “งานธุรการ” (Business Affairs)

นักบริหาร นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานด้านธุรการ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับงานธุรการของหน่วยงานไว้หลายทัศนะด้วยกัน เช่น

งานธุรการ คือ งานที่เกี่ยวกับการควบคุม ดำเนินการ ติดต่อโต้ตอบ ประสานงาน จัดระเบียบ สั่งการ การเงิน พัสดุ ฯลฯ เพื่อให้การบริการของหน่วยงานเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย รวดเร็ว มีหลักฐานแน่นอน รวมทั้งการตรวจสอบ เก็บรักษา ค้นหา ทำลาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับงานด้านเอกสาร

งานธุรการ คือ การจัดการงานโดยส่วนรวมของแต่ละหน่วยซึ่งมีใช้งานวิชาการ²

งานธุรการ คือ การประสานงานและสนับสนุนงานอื่นๆ ให้สามารถดำเนินการไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยความราบรื่น³

²ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525, พิมพ์ครั้งที่ 4

(กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2531), หน้า 424.

³สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การบริหารงานธุรการ การบริหารการเงินและพัสดุ เล่ม 10, พิมพ์ครั้งที่ 1 (2529), หน้า 2.

งานธุรการ เป็นศูนย์กลางของการบริหาร เป็นหน่วยงานที่เอื้ออำนวยความสะดวก สนับสนุนหน่วยงานอื่นให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴

งานธุรการ ได้แก่ งานสารบรรณ ทะเบียนนักเรียนและงานอื่นๆ ที่จัดเข้าอยู่ใน ประเภทเดียวกัน คือ การทำหนังสือโต้ตอบระหว่างหน่วยงานต่างๆ การจัดทำทะเบียนและระเบียบ ต่างๆ ของนักเรียน การทำรายงานต่างๆ เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น การบรรจุแต่งตั้งครู ตลอดจนการเลื่อนขั้น การเสนอขอความดีความชอบ ตลอดจนบำเหน็จรางวัลต่างๆ⁵

งานธุรการ (Clerical aspect) ของโรงเรียนนั้นรวมงานเกี่ยวกับระเบียบและสถิติ ต่างๆ การเงิน สารบรรณ พัสดุ อาคาร บริเวณ ยานพาหนะ⁶

งานธุรการ เป็นงานที่โรงเรียนจัดขึ้นเพื่อบริการหน่วยงานต่างๆ ของโรงเรียนให้ สามารถดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ งานในส่วนนี้จึงเปรียบได้กับส่วนที่คอยประสานและ สนับสนุนให้โรงเรียนสามารถดำเนินการตามหน้าที่ด้วยความราบรื่น⁷

โดยสรุปงานธุรการ จึงหมายถึง งานที่เกี่ยวกับเอกสารหลักฐานในโรงเรียน รวมทั้ง การควบคุม ตรวจสอบ อำนวยความสะดวก ในการติดต่อประสานงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานของ ทุกฝ่ายดำเนินไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้ดีที่สุด

⁴ชาวี มณีศรี, การบริหารงานธุรการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, มปป.), หน้า 44.

⁵เชื้อ สาริมาณ และสุรินทร์ สรศิริ, หลักการศึกษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร : องค์การ คำคุณุสสา, 2513), หน้า 130-137.

⁶ธำรง บัวศรี, หลักการศึกษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร : แพร์พิทยา, 2506), หน้า 54.

⁷สุโขทัยธรรมมาธิราช เอกสารชุดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา หน่วยงานที่ 5-6, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527), หน้า 426.

3. ความหมายของ “งานการเงินโรงเรียน” (School Finance)

การเงินโรงเรียน เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับ การเงิน การบัญชี การพัสดุในสถานศึกษา ตามระบบ ระเบียบและรูปแบบ ที่ทางราชการกำหนดขึ้นเป็นแนวให้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา โดยมีหัวหน้าสถานศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแลรับผิดชอบ

Hunt and Pierce⁸ ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับเรื่องการเงินโรงเรียนว่า หมายถึง แผนการเงินของโรงเรียน การพัฒนาสภาพทางการเงินของโรงเรียน รายจ่ายของโรงเรียน หลักและวิธีการเกี่ยวกับงบประมาณ หน่วยงานหรือแหล่งของรายรับของโรงเรียน การตรวจสอบการเงินและการอุดหนุนทางการเงินแก่โรงเรียน

W.J.Schultz & C.L.Harris⁹ ได้อธิบายให้ความหมายของการเงินโรงเรียนไว้ว่าเป็น การศึกษาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับหลักการและวิธีการที่จะจัดหารายได้และนำรายได้มาใช้จ่ายในการศึกษา

กิตติมา ปรีดีดิolk¹⁰ สรุปความหมายของการบริหารการเงินโรงเรียนไว้ว่า หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของโรงเรียนซึ่งได้แก่ การจัดการเกี่ยวกับการรับ การใช้จ่าย การควบคุม การดำเนินทางด้านการเงินตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้

กล่าวโดยสรุป การเงินโรงเรียน คือการดำเนินการทุกชนิดเกี่ยวกับเรื่องของการเงิน อันได้แก่ การวางแผน การดำเนินการ การตรวจสอบ การรายงาน การรับ การใช้จ่าย

⁸Harold C.hunt and Paul R Pierce, The Practice of School Administration, (1958), P.19.

⁹สมัย รื่นสุข, การบริหารการเงินและพัสดุ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยากร, 2525), หน้า 1.

¹⁰กิตติมา ปรีดีดิolk, การบริหารการเงิน เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยากร, 2523), หน้า 60.

การงบประมาณ การบัญชี การพัสดุของโรงเรียนให้ถูกต้องเพื่อประสิทธิภาพของการบริหาร การศึกษาของโรงเรียน

จากคำนิยาม หรือ ความหมายของคำว่า ครู, ธุรการ และการเงิน ดังกล่าวข้างต้น จึงสามารถสรุป ความหมายของคำว่า “ครูธุรการ การเงิน” ได้ว่า หมายถึง บุคคลผู้ประกอบวิชาชีพ อย่างหนึ่งที่ทำหน้าที่สอนคนโดยเป็นผู้สั่งสอน หรือถ่ายทอดความรู้ให้แก่ ศิษย์ และยังมีหน้าที่อีก อย่างหนึ่ง คือ ทำงานที่เกี่ยวกับเอกสารหลักฐานของโรงเรียน ซึ่งรวมถึง การทำงานที่เกี่ยวกับเรื่อง ของการเงินด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายในโรงเรียนได้ดำเนินไปสุ่เป้าหมายที่วางไว้ได้ดี ที่สุด

เมื่อได้ทราบถึงความหมายของ ครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนแล้ว ก่อนที่จะได้มี การจำแนกประเภทของครูธุรการ การเงิน ก็ควรจะได้เข้าใจถึงระบบงานธุรการ และระบบงาน การเงิน ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการคือ

1. ระบบงานธุรการ ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งแบ่งออกเป็น

ความสำคัญของงานธุรการ

งานธุรการเป็นงานประเภทหนึ่งที่มีผู้บริหารและบุคลากรผู้มีหน้าที่โดยตรงจะต้องให้ ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แม้งานธุรการจะไม่ใช่เป็นงานหลักหรือไม่เป็นหัวใจของสถานศึกษาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติงานธุรการ ก็เป็นงานที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นหน่วยบริการแก่นักเรียนของ สถาบัน และยิ่งไปกว่านั้นความผิดพลาดในการดำเนินงานด้านธุรการ ยังเป็นที่ประจักษ์ชัดยิ่งกว่า งานด้านอื่น ๆ เช่น ด้านการสอน การบริการ ด้านกิจกรรม ดังนั้นงานธุรการจึงมักจะได้รับ การเอาใจใส่เป็นพิเศษ และโดยเฉพาะหน่วยงานขนาดเล็ก ซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ธุรการโดยตรงแล้ว ครู จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานธุรการด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานด้านอื่น ๆ ลดน้อยลง มี ประสิทธิภาพต่ำลงในที่สุด

นักการศึกษาหลายท่านได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับความสำคัญของงานธุรการไว้มากมาย หลายความคิด ดังเช่น รองศาสตราจารย์ ดร.ภิญโญ สาร¹¹ ได้เน้นความสำคัญของงานธุรการไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนหรือครูส่วนมากใช้เวลาในการบริหารด้วยการปฏิบัติงานด้านธุรการมากกว่าการบริหารด้านวิชาการ และด้านอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโรงเรียน คือ การให้การศึกษารื่องานวิชาการนั่นเอง ทั้งนี้เพราะงานธุรการ งานการเงินและบริการ ก็มีความสำคัญต่อการบริหารการศึกษาไม่น้อย เพราะงานด้านอื่นจะราบรื่นเรียบร้อยเพียงใดก็ต้องอาศัยความร่วมมือของฝ่ายธุรการ การเงิน และบริการเป็นอันมาก

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส หันนาคินทร์¹² ได้อธิบายความสำคัญของงานธุรการไว้มากมาย พอจะสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการคือ

1. งานธุรการ เป็นงานที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่ตรวจมักจะต้องตรวจตราและขอหลักฐานเอกสาร ว่ามีความเรียบร้อยหรือไม่เพียงใด และจะอนุมานต่อไปว่างานด้านอื่น ๆ ก็คงจะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน จึงทำให้ผู้บริหารบางท่านให้ความสนใจ เครื่องครัดกับงานธุรการเป็นพิเศษมากกว่างานด้านส่งเสริมการเรียนการสอน หรืองานวิชาการ อันเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษา
2. งานธุรการ เป็นงานที่สามารถจะตรวจตราได้ทันทีตลอดเวลา ต่างกับงานวิชาการ ซึ่งกว่าจะปรากฏผลก็ใช้เวลานานเกินที่จะตรวจสอบได้ภายในระยะเวลาอันสั้น เช่น ครูเข้าห้องสอนสายเป็นประจำตลอดภาคเรียน กับกรณีที่โรงเรียนทำรายงานประจำเดือนส่งอำเภอหรือจังหวัดไม่ทันตามกำหนด

¹¹ภิญโญ สาร, หลักการบริหารโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 308.

¹²พนัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2524), หน้า 308.

จากการศึกษาเอกสารการสอนชุดฝึกอบรมผู้บริหารการศึกษา ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช¹³ ได้ยืนยันเกี่ยวกับความสำคัญของงานธุรการในโรงเรียนไว้ว่า งานธุรการในโรงเรียนจะเป็นสัดส่วนโดยตรงกับขนาดและปริมาณของนักเรียนในโรงเรียน กล่าวคือ ยิ่งโรงเรียนมีขนาดใหญ่มากเท่าใด งานธุรการของโรงเรียนก็ยิ่งมีบทบาทมากขึ้นเท่านั้น โรงเรียนที่มีจำนวนบุคลากร ทรัพย์สิน งบประมาณ และองค์ประกอบอื่นๆ ของโรงเรียนมาก โรงเรียนจะต้องดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ด้วยวิธีการที่เป็นระบบ และซับซ้อนมากกว่าโรงเรียนที่มีสิ่งดังกล่าวจำนวนน้อย โรงเรียนขนาดเล็กงานธุรการอาจจะไม่ยุ่งยากไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่หรือห้องทำงานด้านธุรการโดย

เฉพาะเหมือนโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดใดก็ตาม ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบงานธุรการของโรงเรียนเหมือนกัน

ขอบข่ายของงานธุรการ

งานธุรการในสถานศึกษามีขอบเขตกว้างขวางมาก นักการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้รายละเอียดแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ และลักษณะเฉพาะของหน่วยงานแต่ละหน่วย แต่อย่างไรก็ตามในลักษณะของงานหลักหรืองานรวมก็คงมีลักษณะคล้ายคลึงกันไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ¹⁴ ได้กำหนดขอบข่ายของงานธุรการไว้ 4 ประเภท คือ

1. งานสารบรรณ
2. งานทะเบียนและวัดผล

¹³สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ เอกสารการสอนชุดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษาหน่วยที่ 5-6, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร ; รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527), หน้า 496.

¹⁴สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ, ชุดฝึกอบรมการบริหารงานธุรการ เล่มที่ 6, พิมพ์ครั้งที่ 1 (2529), หน้า 2.

3. งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่
4. งานประชาสัมพันธ์

รองศาสตราจารย์ภิญโญ สาธร¹⁵ กล่าวไว้ว่างานธุรการในโรงเรียนหรือสถานศึกษาโดยทั่วไปควรจะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ 7 เรื่อง คือ

1. การจัดโรงเรียน (Organizing school)
2. กิจการนักเรียน (Student personnel)
3. บุคลากร (Staff personnel)
4. หลักสูตรแบบเรียนและอุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวกับการสอน (Curriculum and instructional materials)
5. กิจกรรมต่างๆ (activities) เช่น ระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับกีฬาและกิจกรรมปฏิทินบอกวันเวลาที่มีกิจกรรม เป็นต้น
6. งานธุรการ (Business) การเงิน บัญชี สารบรรณ เป็นต้น
7. การบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียน

รองศาสตราจารย์ชาวี มณีศรี¹⁶ ได้สรุปขอบข่ายงานธุรการไว้ในหนังสือ การบริหารงานธุรการว่า งานธุรการในโรงเรียนควรมี 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ

1. งานสารบรรณ
2. งานธุรการเฉพาะด้าน
3. งานบริการ

¹⁵ภิญโญ สาธร, หลักการศึกษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 308-313.

¹⁶ชาวี มณีศรี, การบริหารงานธุรการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : อมรรการพิมพ์, มปป.), หน้า 44.

ประเภทงานธุรการ

ศาสตราจารย์ ดร.พนัส หันนาคินทร¹⁷ ได้กำหนดประเภทงานธุรการไว้ 9 ประเภทด้วยกันคือ

1. งานเกี่ยวกับสารบรรณ คือ การติดต่อทางจดหมายหรือเครื่องมืออื่น ๆ เช่น การใช้โทรศัพท์เพื่อติดต่อกับองค์กรหรือเอกชนอื่น ๆ ตลอดจนการเก็บหลักฐานการติดต่อและวิธีการจัดเก็บสิ่งเหล่านั้นด้วย
2. งานเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การรับและการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเงิน ตลอดจนการควบคุมและการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินการบัญชีของโรงเรียน
3. งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ (Budgeting) ประจำปี
4. งานเกี่ยวกับการจัดซื้อและควบคุมพัสดุ ครุภัณฑ์
5. งานเกี่ยวกับทะเบียนของนักเรียน ตลอดจนการออกใบรับรองต่าง ๆ แก่นักเรียน งานเกี่ยวกับการจัดทำและรายงานกิจการต่าง ๆ แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป เช่น รายงานประจำเดือน การจัดทำสมุดหมายเหตุรายวัน เป็นต้น
6. งานเกี่ยวกับการดูแลรักษาอาคารสถานที่ (School plant) ตลอดจนการซ่อมแซมอาคารสถานที่และครุภัณฑ์ของโรงเรียน ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยอยู่เสมอ
7. งานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ (Public relations) เช่น การติดต่อกับประชาชนในนามของโรงเรียน
8. งานเกี่ยวกับการจัดการรักษาความปลอดภัยให้นักเรียน ในขณะที่อยู่ในโรงเรียน
9. การควบคุมบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวกับการสอน เช่น คนงานภารโรง

สำหรับรายละเอียดของงานธุรการแต่ละประเภทยังมีหน่วยงานระดับสถาบัน กรม กระทรวงจะมีระเบียบข้อบังคับและการวางกฎเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะไว้เพื่อความสะดวก

¹⁷พนัส หันนาคินทร, หลักการบริหารโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภา, 2521), หน้า 282.

แก่การปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดงานธุรการไว้ 4 ประเภท กรมอื่นกำหนดงานธุรการไว้ 7 หรือ 9 ประเภท เป็นต้น

เทคนิคการทำงานธุรการ

เทคนิค คือ กลวิธี หรือวิธีการทำงานเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเทคนิคเป็นส่วนหนึ่งของศิลป์ในการทำงาน

เทคนิคการทำงานธุรการ คือ กลวิธีในการทำงานธุรการให้บรรลุเป้าหมายสูงสุด โดยเจ้าหน้าที่ทุกคน ทุกฝ่าย ทุกระดับ ที่มีส่วนรับผิดชอบงานธุรการของหน่วยงานหรือองค์การทั้งหลายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตนเองและบุคลากรอื่นๆ ในเรื่องต่อไป

1. วิธีปฏิบัติงานธุรการที่ดี
2. เทคนิคการแก้ปัญหางานธุรการ
3. การจัดระบบงานธุรการ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังกล่าว เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารทุกระดับควรจะได้ทำความเข้าใจ เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาคัดเลือกสรรหาธุรการ การเงิน ที่จะต้องมอบหมายให้รับผิดชอบ รวมทั้งการจัดระบบงานและเทคนิควิธีในการให้บริการที่ดีแก่ผู้มาขอรับบริการได้อย่างเหมาะสม ดังนี้

1. วิธีปฏิบัติงานธุรการที่ดี¹⁸

งานธุรการจะดีมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ บุคลากร หรือผู้รับผิดชอบซึ่งผู้ที่ได้รับการยกย่องชมเชยจากผู้ร่วมงาน หรือบุคคลทั่วไปที่มาขอใช้บริการ รวมทั้ง

¹⁸จินดารัตน์ ปทุมสวัสดิ์ และไพจิตรต์ ปุกเจียมอาจ, งานสำนักงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เอเชีย, 2526), หน้า 11.

ได้รับความไว้วางใจจากผู้บริหารได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีลักษณะเหมาะสม แต่การปฏิบัติงาน
 ธุรการจะดีได้ นอกจากบุคลากรที่เหมาะสมแล้ว ยังจะต้องมีองค์ประกอบอื่นเหมาะสมอีกด้วย เช่น

- 1.1 ระบบงานดี
- 1.2 วิธีปฏิบัติงาน ขั้นตอน สายงาน ชัดเจนไม่ซับซ้อน
- 1.3 การจัดสำนักงานเหมาะสม มีลักษณะการเคลื่อนไหวของงานดี
- 1.4 เครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องอำนวยความสะดวก ทันสมัย และมีจำนวน

เพียงพอกับบุคลากร เจ้าหน้าที่

สำหรับองค์ประกอบอื่นๆ ที่จะมีผลทำให้วิธีปฏิบัติงานธุรการดีขึ้นเป็นลำดับได้
 นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจะต้องมีทัศนคติอันพึงประสงค์ 10 ประการ คือ¹⁹

1. การมีอัธยาศัยดี คือมีการยิ้มแย้มแจ่มใส ร่าเริง ไม่เคร่งเครียด มีอารมณ์ขัน
 ตามโอกาส เห็นใจ เชื้อเพื่อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือเมื่อมีโอกาส

2. การให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จะทำให้การปฏิบัติงานสำเร็จ
 ไปด้วยดี

3. ความเป็นที่ไว้วางใจ หมายถึงงานที่ได้มอบหมายจะสำเร็จเรียบร้อย
 เสร็จตามที่กำหนดไม่ทิ้งงาน

4. มีความคิดริเริ่มดีคือเป็นผู้ที่มีความคิดแปลกใหม่อยู่เสมอ เพื่อการพัฒนา
 หน่วยงานและองค์การ

5. มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ควรจะได้ศึกษาให้เกิดความเข้าใจแปลก
 ใหม่อยู่ตลอดเวลา เพื่อความก้าวหน้าของงาน

6. การมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถทำงานร่วมกับบุคคลอื่นได้ดี โดยไม่มี
 การขัดแย้ง ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องมีการฝึก การปฏิบัติ

¹⁹จินดารัตน์ ปทุมสวัสดิ์ และไพจิตร ปุกเจียมอาจ, งานสำนักงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1

7. ความซื่อสัตย์ เป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารมีความชอบมากเป็นพิเศษ เพราะความซื่อสัตย์จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน พัสดุครุภัณฑ์

8. ความจงรักภักดี ต่อผู้บังคับบัญชา และนายจ้าง

9. การยอมรับความคิดเห็นของบุคคลอื่น ซึ่งได้แก่ การไม่เห็นแก่ตัว ไม่เข้าข้างตนเองมีเหตุมีผล ใช้ปัญญาไตร่ตรอง

10. การเป็นผู้รู้จักฟัง การรับฟังเป็นคุณลักษณะพิเศษและจำเป็นแก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอันมาก เพราะช่วยเพิ่มพูน ความรู้ ความสามารถ ได้แก่ การเข้ารับการอบรม การฟังการบรรยาย การเข้าประชุม เป็นต้น

2. เทคนิคการแก้ปัญหาทางธุรกิจ

งานธุรกิจเป็นงานที่ทำให้เกิดปัญหาอยู่ตลอดเวลา เพราะเป็นงานบริการอำนวยความสะดวกทุกรูปแบบ ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับงานธุรกิจ ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องให้ข้อมูลที่เชื่อถือได้มาประมวลเข้าด้วยกันและนำไปประกอบกับหลักการทฤษฎี ระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ เพื่อวินิจฉัยตัดสินใจขั้นสุดท้ายดังนี้

1. ใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับมาอ้างอิง

2. ศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่เคยปฏิบัติมาว่า ในเรื่องทำนองเดียวกัน กรณีเดียวกัน เคยปฏิบัติตัดสินใจกันอย่างไร และอีกทางหนึ่งเราควรจะศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ซึ่งมีลักษณะงานคล้ายคลึงกันอีกทางหนึ่งก็จะเป็นการดี เพื่อความมั่นใจของผู้บริหาร

3. ศึกษาผลการตัดสินใจแก้ปัญหาว່ว่าผลที่ตามมากระทบหรือส่งผลถึงใครอย่างไร รุนแรงหรือธรรมดาทั่วไป

4. การแก้ไขปัญหาไม่ได้ทำเพื่อความเคียดแค้น ความพยาบาท ความอิจฉา แต่ควรจะทำโดยใช้วิจรรณญาณและคุณธรรมเข้าประกอบการตัดสินใจสั่งการ

5. พิจารณาถึงกาละ เทศะ โอกาส สถานการณ์ ว่ามีความพร้อม มีความเหมาะสมเพียงใด

6. ในการแก้ปัญหาคควรร่วมกันในลักษณะรูปแบบของคณะกรรมการ และคณะกรรมการควรประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มาขอใช้บริการ

7. การแก้ปัญหาต้องแก้ที่สาเหตุเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ อันจะทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพอใจ

สำหรับความผิดพลาดในการปฏิบัติงานธุรการ หลังจากการแก้ปัญหาแล้ว ก็ยังคงมีอยู่คู่สำนักงาน หน่วยงานตลอดไป แต่หากเราได้เรียนรู้สาเหตุก็อาจจะทำให้เราสามารถเตรียมการป้องกันความผิดพลาดลงได้อีกมาก สาเหตุดังกล่าวได้แก่

1. การขาดเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น
2. สถานที่ปฏิบัติงานไม่อยู่ในสถานที่ที่เหมาะสม
3. การจัดการไม่เหมาะกับงาน
4. การปฏิบัติงานขาดการวางแผน ไม่รอบคอบ ไม่ตรวจสอบ
5. การผูกขาดการทำงานคนเดียว ไม่ถ่ายทอดหรือชี้แจงให้คนอื่นได้เรียนรู้งาน
7. สุขภาพของบุคลากรไม่ดี ไม่เป็นปกติ
8. ทำงานเร่งรีบเกินไป มุ่งแต่จะให้เสร็จอย่างเดียว จึงเกิดลักษณะการทำงานขอไปที สุกเอาเผากิน
9. ความสะเพร่า การปล่อยปละละเลย ไม่ระมัดระวัง

3. การจัดระบบงานธุรการ

ระบบ (System) หมายถึงการจัดระเบียบความยุ่งยากซับซ้อนเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้กิจกรรมหลักขององค์การสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และในแต่ละองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ ย่อมมีระบบต่างๆ หลายระบบ ซึ่งระบบดังกล่าวนั้นยังแยกเป็นระบบย่อย เช่น ระบบการจัดเก็บเอกสารแบ่งแยกออกเป็น ระบบการเก็บเอกสารเข้าแฟ้ม ระบบการเก็บเอกสารอิน ระบบการจัดเก็บเอกสารที่ใช้แล้ว ระบบการค้นหาเอกสาร ระบบการทำลายเอกสาร เป็นต้น

ในการจัดระบบงานธุรการ หรืองานใดๆ ก็ตามให้ถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกๆ คน หรืออาจกล่าวได้ว่าทุกคนมีหน้าที่ควบคุมงาน อำนวยการ รับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน คือจะต้องทราบว่างานแต่ละอย่างจะสำเร็จลงได้อย่างไรโดยกำหนดแนวทาง วิธีการ กระบวนการขึ้นเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการจัดระบบงานและวิธีปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งที่สำคัญของการบริหาร

การจัดระบบและวิธีปฏิบัติงานเรียกได้หลายอย่าง²⁰ เช่น System and Procedure หรือ Management Improvement หรือ Organization and Management หรือ O.M. ได้มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารทั้งทางราชการและธุรกิจนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา

การจัดระบบและวิธีการปฏิบัติงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ คือ การกระทำ และการประเมินผลการกระทำ ซึ่งสรุปได้ 3 ประการดังนี้²¹

1. การตัดสินใจกระทำ (Deciding things)

1.1 จะทำอะไร วางแผน วางนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ในรูปจำนวน ปริมาณงาน การกำหนดรายละเอียดของกิจกรรมที่จะกระทำ รวมทั้งกำหนดเป้าหมายในการให้บริการให้ชัดเจน

1.2 จะทำเมื่อใด จัดลำดับก่อนหลัง จัดตารางเวลาการปฏิบัติทำ แผนปฏิบัติออกมาในลักษณะปฏิทินการปฏิบัติงานที่ละเอียด

1.3 ใครเป็นผู้ทำเช่น การจัดองค์การ การมอบหมายงาน การมอบอำนาจหน้าที่ การประสานงาน กำหนดความสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน

1.4 ทำอย่างไร จัดระบบ วิธีปฏิบัติ วิธีการ เป้าหมาย คุณภาพ มาตรฐานของงาน มาตรฐานการให้บริการ จัดทำคู่มือปฏิบัติงานใบสั่งงาน

1.5 ความต้องการทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เพื่อใช้ประกอบในการจัดระบบ และวิธีปฏิบัติงาน เช่น การบริหาร การก่อสร้าง การบำรุงรักษา การบริหารงานบุคคล การบริหารด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

²⁰พรอณี ประเสริฐวงศ์, การบริหารสำนักงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 88.

²¹Victor Larzaro, System and Procedures, (New Jersey : Prentice Hall, 1963), P.1-3.

2. การดำเนินการ (Doing things) เป็นการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนงานโครงการ และปฏิทินการปฏิบัติงาน โดยใช้ทรัพยากรที่ต้องการตามที่ได้จัดเตรียมไว้แล้ว

3. การประเมินผลการดำเนินงาน (Evaluating things done) เป็นการติดตามตรวจสอบสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

3.1 ได้ทำอะไรไปบ้างแล้ว ผลสำเร็จอยู่ในระดับใด เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่เพียงใด

3.2 งานที่ปฏิบัติไปแล้วนั้น มีคุณภาพ ประสิทธิภาพเพียงใด ปฏิบัติการของผู้รับบริการมีมากน้อยแค่ไหน โดยวัดความพอใจ

3.3 วิเคราะห์การปฏิบัติงานว่าควรจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ หรือควรแก้ไขปรับปรุง

3.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบผลงานที่ทำอยู่ก่อนการจัดระบบกับหลังการจัดระบบว่าดีขึ้นกว่าเดิมแค่ไหน เพียงไร คุ่มค่าหรือไม่ เพราะเหตุใด

2. ระบบงานการเงิน ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งแบ่งออกเป็น

ความสำคัญของการบริหารการเงินโรงเรียน

นักเศรษฐศาสตร์และนักบริหารการศึกษา ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญของการบริหารการเงินไว้มากมาย สรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1. เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานทุกชนิด แต่การบริหารการเงินสำคัญกว่าเพราะเงินจะเกิดประโยชน์สูงสุดก็ต่อเมื่อการบริหารการเงินมีประสิทธิภาพเท่านั้น

2. มาตรฐานหรือคุณภาพของการศึกษา จะขึ้นอยู่กับปริมาณของทรัพยากรในการลงทุนทางการศึกษา แต่การบริหารทุนทางการศึกษาจะส่งผลต่อประสิทธิภาพของผลผลิต

3. การบริหารงานการเงิน จะมีผลโดยตรงต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งขวัญและกำลังใจจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานและผลของงานในที่สุด

4. การบริหารงานการเงินที่ถูกต้องเหมาะสม จะทำให้งานรวดเร็วซึ่งผลของการปฏิบัติงานจะช่วยประชาสัมพันธ์หน่วยงานได้เป็นอย่างดี

5. ความผิดพลาดในการบริหารงานด้านอื่นๆ มักจะได้รับความเห็นใจและการให้อภัยจากผู้เกี่ยวข้องเสมอ แต่ความผิดพลาดในการบริหารที่เกี่ยวกับการเงิน จะไม่ได้รับความเห็นใจไม่ได้รับการให้อภัย เพราะจะถูกมองว่าเจตนา

ขอบข่ายของการเงินโรงเรียน

จากการศึกษาทางการเงินของสถานศึกษา พอจะสรุปได้ว่า การบริหารการเงินของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาทั้งหลาย จะมีขอบข่ายงานที่จะต้องปฏิบัติดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการศึกษาของสถาบัน รวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่าย เก็บรักษา การควบคุมตรวจสอบ รายงานการเงิน ตามระเบียบกฎเกณฑ์มาตรฐานที่กระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้ปฏิบัติตนภายในขอบข่ายของการบริหารการเงินของสถาบัน

เพื่อความสะดวกในการบริหารงานการเงินจึงขอแยกส่วนงานตามขอบข่ายดังต่อไปนี้

1. การวางแผนการเงินของโรงเรียนหรือสถาบัน ได้แก่ การคิดคำนวณคาดการณ์ล่วงหน้าเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และการดำเนินงานทุกประเภททุกส่วนงานของสถาบัน รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการรับหรือการจ่าย อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก อันได้แก่ สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ รายได้ของประชาชน
2. การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของโรงเรียนโดยส่วนรวมทั้งสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง วัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ
3. การควบคุมการดำเนินงานทางการเงินเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ให้เป็นไปตามมาตรฐาน กฎเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับระบบบัญชีและวิธีการต่างๆ ในการตรวจสอบเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน
4. การจัดการเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของโรงเรียน ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย นั่นคือ รวดเร็ว ถูกต้อง และสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์และหลักการบริหารการเงินการคลังทั่วไป

กล่าวโดยสรุปขอบข่ายของงานการเงินโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา ซึ่งครูที่ทำหน้าที่การเงินต้องทราบ ได้แก่

1. การจัดทำงบประมาณของสถานศึกษา
2. การรับเงินและเบิกจ่ายเงินอุดหนุนของโรงเรียน
3. การรับจ่ายเงินบำรุงการศึกษา
4. การจัดทำบัญชีการเงินของสถานศึกษา
5. การตรวจสอบบัญชีจ่ายเงินและบัญชีทรัพย์สิน
6. การรายงานการเงิน
7. การนิเทศระบบบัญชีภายในสถานศึกษา

ทฤษฎีการเงินในโรงเรียน

ในการทำงานการเงินของโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัย ทฤษฎีหลักการแนวคิด ความเชื่อ หลายๆ อย่างเข้ามาประกอบการดำเนินการ เพื่อให้งานการเงินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย จะต้องรู้และเข้าใจเกี่ยวกับ ทฤษฎีหลักการเงินอย่างถ่องแท้ เพื่อใช้เป็นหลักยึดในการปฏิบัติงาน ในการตัดสินใจ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เพราะเรื่องของการเงินเป็นเรื่องที่จะมีผลกระทบจากองค์ประกอบต่างๆ มากมาย อยู่ตลอดเวลา ระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการ รวมทั้งปัญหาด้านระเบียบ ข้อสังคม ความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง แนวนโยบายของผู้บริหาร

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ในส่วนที่นอกเหนือจากข้อกำหนด คำสั่ง ระเบียบกฎหมาย ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องยึดทฤษฎีและ หลักการสำคัญเกี่ยวกับการเงินเป็นหลักด้วย เพื่อผลประโยชน์ของโรงเรียนเป็นสำคัญ แต่ใน บางครั้งจำเป็นต้องละเลยทฤษฎีหลักการทางการเงินไปบ้างเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบายของผู้บริหาร แต่จะต้องไม่อาศัยช่องโหว่แห่งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เพื่อแสวงหา

ผลประโยชน์ต่างๆ อันเป็นผลทำให้เกิดผลเสียหาย หรือทำให้ประสิทธิภาพในการจัดการการศึกษา
ของชาติตกต่ำลง²²

ภิญโญ สาร ได้เสนอแนะยืนยันหลักฐานข้อคิดไว้ในหนังสือการบริหารการศึกษา²³
และการลงทุนเพื่อการศึกษา²⁴ ไว้หลายประการซึ่งเกี่ยวกับทฤษฎีการเงินโรงเรียนดังนี้

1. โรงเรียนที่มีนักเรียนสอบตกมาก ได้รับการศึกษาดำรงจะได้รับเงินสนับสนุนหรือมี
ค่าใช้จ่ายต่ำ แต่โรงเรียนที่มีนักเรียนเรียนดี ได้รับการศึกษาดี มักจะได้รับเงินสนับสนุน หรือมี
ค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว ค่าใช้จ่ายรายหัวควรจะกลับกันจึงจะมีทางปรับปรุงพัฒนา
การศึกษาของโรงเรียนเหล่านั้นได้

2. องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้
แนะนำให้ทุกประเทศตั้งงบประมาณรายจ่ายของรัฐแต่ละปี เพื่อการศึกษาปีละไม่น้อยกว่า 5%
ของรายได้ทั้งหมดของประเทศในปีนั้นๆ Gross National Products (G.N.P.) หรือที่เรียกว่า
ราคามวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่ประเทศนั้นๆ ผลิตได้ทั้งหมดในแต่ละปี

3. การเงินโรงเรียนควรมีดุลยภาพ (Balance) ระหว่างความต้องการ (Needs) และ
ความสามารถที่จะหาเงินมาใช้ (Fiscal ability) คือ ที่ใดต้องการเงินมากเพราะต้องพัฒนา
การศึกษาโดยด่วน ที่นั่นควรมีความสามารถที่จะหาเงินมาใช้ได้มาก หรือควรได้รับเงินช่วยเหลือ
มากขึ้นเป็นสัดส่วนกัน

²²สมบุญ คุปตภากร, การเงินโรงเรียน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร :

คณะครุศาสตร์ วิทยาลัยครูยะลา, 2527), หน้า 9.

²³ภิญโญ สาร, การบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ศ.ส.การพิมพ์
, 2523), หน้า 484.

²⁴ภิญโญ สาร และคนอื่นๆ, การลงทุนเพื่อการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร
: อักษรเจริญทัศน์, 2524), หน้า 98.

4. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดรายจ่ายของโรงเรียน ซึ่งอาจจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงที่มาจากปัจจัยต่อไปนี้

4.1 จำนวนประชากรในวัยเรียน

4.2 โครงการพิเศษต่างๆ

4.3 การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า การเพิ่มลดราคาเงินบาท

4.4 ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและระดับรายได้ของรัฐบาล

4.5 รายได้หรือรายจ่ายของประชาชนทั่วไปเพิ่มขึ้นหรือลดลง จะมีผลต่อการบริจาค ช่วยเหลือเจือจุนโรงเรียนในกรณีต่างๆ

4.6 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาและการให้ความสำคัญด้านการศึกษา มากหรือน้อย

4.7 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการศึกษารวมทั้งความศรัทธาและการเห็นความสำคัญของการศึกษา อันจะส่งผลต่อการสนับสนุนการศึกษา

4.8 เทคนิคในการจัดหรือการบริหารการศึกษา ซึ่งจะมีผลต่อค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนลดลงหรือเพิ่มขึ้น

5. ประเทศที่เจริญแล้ว จะจัดสรรเงินเพื่อการศึกษาในอัตราปริมาณที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับ Gross National Products (G.N.P.) เนื่องจากเห็นความสำคัญของการศึกษาว่าเป็นความจำเป็นอันดับแรกในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมและประเทศชาติในทุกๆ ด้าน ซึ่งจะตรงกันข้ามกับประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา จะมองว่าการศึกษาเป็น “บริการสังคม” อย่างหนึ่ง ที่รัฐจัดให้ประชาชนเหมือนกับบริการสาธารณสุข หรือบริการสวนสาธารณะ สำหรับพักผ่อนหย่อนใจเท่านั้น จึงจัดสรรเงินให้น้อยไม่พอกับความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ

งานธุรการการเงินในโรงเรียนเอกชน

งานธุรการการเงินในโรงเรียนเอกชนซึ่งสามารถนำมาจัดแบ่งแยกประเภทของธุรการ การเงินสามารถแบ่งได้ออกเป็น

1. งานจัดการโรงเรียน
2. งานกิจการนักเรียน

3. งานบุคลากร
4. งานหลักสูตรและอุปกรณ์การสอน
5. งานกิจกรรมต่างๆ
6. งานธุรการโดยเฉพาะ
7. งานการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียน

เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น เกี่ยวกับการทำงานของครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน จะได้อธิบายรายละเอียดของแต่ละเรื่องดังนี้

2.1.1 การจำแนกประเภทของครูธุรการ การเงิน

การจำแนกประเภทของครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน สามารถจำแนกได้โดยพิจารณาจากงานด้านธุรการ การเงินที่ทำ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 7 ประเภทด้วยกันคือ²⁵

2.1.1.1 การจัดการโรงเรียน (Organizing School) มีงานสำคัญอยู่ 2 เรื่อง คือ

1. กำหนดการเกี่ยวกับการเรียนการสอน (class scheduling) ซึ่งโรงเรียนควรมีทะเบียนต่างๆ ดังนี้

1.1 ทะเบียนการใช้ห้องเรียน (Room Usage Record) จัดทำเพื่อจะรู้ว่าห้องเรียนใด ใช้ทำอะไร เวลาใด ใครเป็นคนใช้ และว่างเวลาไหนบ้าง หากมีกิจกรรมพิเศษก็สามารถใช้ได้ทันที

1.2 ทะเบียนกำหนดงานของครู (Teacher Assignment Record) เป็นทะเบียนที่ใช้บันทึกการแบ่งงาน มอบหมายงานให้ครูแต่ละคนรับผิดชอบ โดยมีสาระสำคัญ เช่น งานประจำ งานพิเศษ งานที่มอบหมายเป็นครั้งคราว และมีการบันทึกการเริ่ม

²⁵ สอนอง สุวรรณวงศ์, การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ, พิมพ์ครั้งที่ 1

งาน การสิ้นสุด ลักษณะงาน ผลงาน ทั้งนี้จะมีประโยชน์เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของครูได้อีกทางหนึ่งด้วย

1.3 รายการวิชาที่เปิดสอนในโรงเรียน (Course Offering) จัดทำไว้เพื่อให้รู้ว่าวิชาใดสอนในชั้นใด ใครเป็นคนสอน ผู้สอนมีคุณสมบัติอะไร มีประสบการณ์ในการสอนมากน้อยแค่ไหน

1.4 รายชื่อนักเรียนแต่ละชั้น แต่ละปี และหากเป็นไปได้ควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับนักเรียน เช่น การเรียน ความประพฤติ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ปกครอง ซึ่งอันนี้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารว่าควรจะให้มีข้อมูลรายละเอียดอะไรบ้าง โดยพิจารณาระดับการศึกษา จำนวนนักเรียนเป็นสำคัญ

1.5 ตารางสอนรวมของทุกห้อง ทุกระดับชั้น เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ ติดตามและนิเทศของผู้บริหาร

1.6 ตารางสอนของครูแต่ละคน

1.7 รายการกิจกรรมเสริมหลักสูตร หรือกิจกรรมพิเศษในแต่ละวัน สัปดาห์ ภาคเรียน และตลอดปี เพื่อการเข้าร่วมกิจกรรมได้ตามโอกาส

2. กำหนดการเกี่ยวกับการทำงานและแฟ้มเอกสาร (Work Schedules and Files) มีสิ่งที่ควรทำดังนี้

2.1 รายการ กำหนดการ การทำงานของผู้บริหารประจำวัน ประจำสัปดาห์ ซึ่งอาจจะทำแบบบันทึกเตือนความจำ โดยใช้กระดานดำ กระดานไวท์บอร์ด หรือสมุดบันทึก (สมุดเบอร์ 2) ก็ได้ เพื่อไว้สำหรับเป็นประวัติการทำงาน การปฏิบัติงานย้อนหลังได้ตลอดปี

2.2 ปฏิทินโรงเรียน (School Calender) คือกำหนดการปฏิบัติงานทุกอย่างของโรงเรียนไว้ตามลำดับตลอดทั้งปี โดยจัดทำร่วมกันล่วงหน้าตั้งแต่ระหว่างปิดภาคเรียนฤดูร้อน

2.3 รายการการจัดกิจกรรมพิเศษประจำสัปดาห์ของครู อาจารย์ของฝ่าย แผนก ฯลฯ ซึ่งอาจจัดทำไว้ตลอดปีเช่นเดียวกัน มีไว้สำหรับการประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกันทุกคนทุกฝ่าย

2.4 กำหนดการ การจัดส่งเอกสาร รายงาน ทะเบียน คำร้อง ไปยังส่วนราชการ หน่วยงาน ทั้งภายในและภายนอก เช่น กำหนดวันส่งป่วยลาของครู รายการสำรวจเด็ก งบประมาณ ผลการศึกษา ฯลฯ

2.5 แฟ้มเอกสารรายงานต่างๆ เกี่ยวกับนักเรียนเป็นรายบุคคล เช่น บัตรสุขภาพ ข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียน กิจกรรมเสริมหลักสูตรของนักเรียน

2.6 รายการสัญญาณและเวลาที่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับสัญญาณเข้าเรียน พัก เลิก แจ้งภัย ประชุมปกติ ประชุมด่วนภายใน 5 นาทีที่กลางสนาม ควรกำหนดสัญญาณ (Code) ไว้เป็นหลักฐานพร้อมทั้งประกาศไว้ให้ทราบทั่วกัน

2.7 คู่มือสำหรับครูอาจารย์ จัดทำเป็นเอกสารมีสาระสำคัญต่างๆ เช่น ประวัติ โรงเรียน รายชื่อผู้บริหาร รายชื่อครู รายชื่อเจ้าหน้าที่ หน้าที่ของแต่ละฝ่ายแต่ละคน ตลอดจนถึงวิธีการปฏิบัติตน การปฏิบัติงานในเวลาปกติและเวลาพิเศษ ระเบียบที่จำเป็น คู่มือดังกล่าวควรจัดพิมพ์ไว้แจกครู เจ้าหน้าที่ และมีไว้ประจำสำนักงานธุรการสำหรับแจกได้ทุกโอกาส

2.8 คู่มือนักเรียน ควรจัดทำแจกนักเรียนโดยให้มีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกับคู่มือสำหรับครู แต่เน้นเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติตน ระเบียบวินัย ข้อบังคับที่นักเรียนจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษและควรมีไว้ประจำสำนักงานธุรการด้วย

2.9 หนังสือแนะนำโรงเรียน สถาบัน เป็นเอกสารที่ควรจัดทำขึ้นอย่างยิ่งเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ ควรมีไว้แจกผู้เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ผู้ปกครอง ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่มาเยี่ยมเยียนทั่วไป ส่วนเนื้อหาสาระในเอกสารดังกล่าวนี้ ผู้บริหาร ครู อาจารย์ ควรจะได้ประชุมปรึกษาหารือกัน เพื่อจะได้เป็นเอกสารของทุกคน หากเกิดความไม่สมบูรณ์ขึ้น จะได้ร่วมกันปรับปรุงแก้ไข

จากการสำรวจในเรื่องการทำงานด้านการจัดการโรงเรียนของครูธุรการ การเงิน พบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านการจัดการโรงเรียนทั้งหมด 29 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 36.7 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านการจัดการ โรงเรียนทั้งหมด 32 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40.5 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้าน

การจัดการโรงเรียนทั้งหมด 18 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 22.8 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (คูตารางที่ 52 หน้า 188 ประกอบ)

2.1.1.2 งานกิจการนักเรียน (Student Personnel Work or Student Affairs) มีงานสำคัญอยู่ 4 เรื่องคือ

1. การบริการข่าวสาร (Information Service) โรงเรียนควรจัดทำทะเบียนหรือหลักฐานที่เกี่ยวกับนักเรียนแต่ละคนไว้ เพื่อใช้ค้นประวัตินักเรียนในโอกาสที่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานประกอบกิจกรรมอื่นๆ เช่น เรื่องการเสนอชื่อขอรับทุนการศึกษา การสอบแข่งขัน และสิ่งที่ควรจัดทำขึ้น ได้แก่

1.1 ทะเบียนผลการเรียนตั้งแต่นักเรียนเริ่มเข้าเรียนจนจบการศึกษา

1.2 ทะเบียนการเข้าร่วมกิจกรรมบังคับ กิจกรรมอาสาสมัคร

1.3 หลักฐานการเรียนพิเศษต่างๆ

1.4 หลักฐานเกี่ยวกับสุขภาพ การตรวจโรค ประวัติสุขภาพโรคประจำตัว

1.5 หลักฐานการมาเรียน (Attendance Records)

1.6 รายงานเกี่ยวกับความคิดเห็นของครูแต่ละคน (Anecdotal Records)

1.7 รายงานเกี่ยวกับเรื่องปกปิดต่างๆ ของนักเรียน (Confidential Records)

1.8 ทะเบียนสรุปความคิดเห็นของครู-อาจารย์แนะแนวแต่ละคนที่สัมภาษณ์หรือให้คำปรึกษานักเรียนแต่ละคน แต่ละครั้ง

1.9 ประวัติเกี่ยวกับการพิจารณาโทษในกรณีที่นักเรียนกระทำผิดวินัยหรือระเบียบของสถานศึกษา

2. เวลามาเรียนของนักเรียน (Attendance) ควรมีเอกสารหลักฐาน ทะเบียนต่างๆ ดังนี้

2.1 สมุดลงเวลามาเรียนประจำวัน

2.2 รายงานเวลามาเรียนประจำภาคเรียน ประจำปี

2.3 สรุปวันป่วย ลา ขาด ของนักเรียนประจำภาคเรียน
ประจำปี

3. รายงานถึงผู้ปกครอง (Reports to parents) โรงเรียนควรจัดทำ
เพื่อรายงานสิ่งต่างๆ ให้ผู้ปกครองทราบ ดังนี้

3.1 สมุดรายงานประจำตัวนักเรียน มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ
ผลการเรียนรายวิชา ผลการเรียนประจำหมวด กลุ่มวิชา ผลการเรียนเฉลี่ยทุกวิชา ความเห็นของครู
ผู้ควบคุมดูแล ความเห็นของผู้บริหาร

3.2 รายงานความประพฤติ ความบกพร่องต่างๆ ความดีงาม
สิ่งที่ดีควรได้รับการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติม รวมทั้งการพิจารณายกย่องให้เกียรติ และโทษ
ที่ได้รับ

3.3 รายงานความเห็นของผู้ปกครอง ซึ่งอาจจะแสดง
ความเห็นส่งคืนให้โรงเรียนหลังจากได้รับทราบเรื่องราวเกี่ยวกับนักเรียนแล้ว หรือแสดงความคิดเห็น
ตามโอกาสที่เห็นสมควร

4. ระเบียบวินัยของโรงเรียน (Discipline) โรงเรียนควรจัดทำ
บันทึกต่อไปนี้เป็นไว้คือ

4.1 บันทึกถึงครูประจำชั้น บันทึกจากครูประจำชั้นถึงครู
แนะแนว ถึงผู้ปกครองบันทึกต่างๆ เหล่านี้ เมื่อมีการปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้วจะมีการเก็บไว้ในแฟ้ม
ประวัติ

4.2 รายงานการสอบสวน การพิจารณาโทษ เมื่อนักเรียน
กระทำผิดระเบียบวินัย ควรจัดเก็บไว้ในแฟ้มพิเศษต่างหากแต่สามารถจะตรวจค้นได้ง่ายและ
รวดเร็วเมื่อต้องการใช้ข้อมูล

จากการสำรวจในเรื่องการทำงานด้านกิจการนักเรียนของครู
ธุรการ การเงิน พบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่
ทำงานด้านกิจการนักเรียนทั้งหมด 29 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33.7 ของจำนวนโรงเรียนที่
สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่
ทำงานด้านกิจการนักเรียนทั้งหมด 37 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 43 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจ

ทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านกิจการนักเรียนทั้งหมด 20 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 23.3 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 53 หน้า 187 ประกอบ)

2.1.1.3 งานบุคลากร (Staff Personnel) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของสถานศึกษา อันได้แก่ ครู อาจารย์ เจ้าหน้าที่ พนักงาน คนงาน นักการภารโรง ควรจัดทำหลักฐานต่างๆ ไว้ดังนี้

1. ประวัติส่วนตัว ครอบครัว อาชีพ ซึ่งดูรายละเอียดได้จากสมุดประวัติของบุคลากร แล้วนำมาประยุกต์ตามความเหมาะสมของแต่ละตำแหน่ง
2. ประวัติการศึกษาตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นสูงสุด การศึกษาเพิ่มเติม การฝึกอบรม การดูงาน การประชุมสัมมนา การประชุมทางวิชาการ การได้รับวุฒิปริญญาพิเศษต่างๆ
3. หลักฐานการได้รับเงินเดือน เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี การปรับเงินเดือน การได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินกว่า 1 ขั้น
4. การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ตั้งแต่เริ่มเข้าทำงานจนถึงปัจจุบัน
5. สำเนาวุฒิปริญญา ประกาศนียบัตร ปริญญาบัตร และใบประกาศเกียรติคุณต่างๆ
6. บันทึกปกปิดต่างๆ เกี่ยวกับบุคลากรซึ่งผู้บริหารควรทราบและเห็นควรปกปิด
7. ประวัติสุขภาพ ซึ่งอาจจะจัดทำ ทำนองเดียวกับของนักเรียน
8. บันทึกผลการสนทนา หรือการตักเตือนของหัวหน้าฝ่ายหัวหน้าสถานศึกษา หรือผู้นิเทศก์ เมื่อบุคลากรคนใดมีเรื่องราวควรแก่การว่ากล่าวตักเตือนตามควรแก่กรณี

จากการสำรวจในเรื่องการทำงานด้านบุคลากรของครูธุรการ การเงินพบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านบุคลากร จำนวน 26 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35.1 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านบุคลากร จำนวน 31 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 41.9 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านบุคลากร

ทั้งหมด 17 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 27.0 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 54 หน้า 188 ประกอบ)

2.1.1.4 งานหลักสูตรและอุปกรณ์เกี่ยวกับการสอน (Curriculum and Instructional Materials) งานส่วนนี้โรงเรียนควรจัดหาสิ่งต่อไปนี้ไว้ให้พร้อมในสำนักงานธุรการ คือ

1. แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน
2. หลักสูตร แผนการสอน คู่มือครู
3. รายการหนังสือเรียนของทุกชั้นที่ใช้อยู่ในโรงเรียน
4. ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล
5. ตัวอย่างข้อสอบทุกชั้นปีทุกวิชา
6. คำสั่ง ระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆ ของโรงเรียนที่เกี่ยวกับการ

เรียนการสอน

จากการสำรวจในเรื่องการทำงานด้านหลักสูตรและอุปกรณ์การสอนของครูธุรการ การเงินพบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านหลักสูตรและอุปกรณ์การสอนทั้งหมด 31 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 36.9 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านหลักสูตร และอุปกรณ์การสอนทั้งหมด 31 โรงเรียนเช่นกัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 35.9 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนทั้งสิ้น 27 โรงเรียน มีครู ธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านหลักสูตร และอุปกรณ์การสอนทั้งหมด 28 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26.2 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 55 หน้า 189 ประกอบ)

2.1.1.5 กิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน (Activities) โรงเรียนควรจัดรวบรวม สิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของนักเรียน นิสิต นักศึกษาไว้ให้พร้อม เพื่อการศึกษาค้นคว้า อ้างอิงและวางแผนปรับปรุงกิจกรรมในโอกาสต่อไป

1. ปฏิทินกิจกรรม (Activity Calender) ของทุกปี
2. ระเบียบ กติกา ข้อบังคับเกี่ยวกับการกีฬาและกิจกรรมอื่นๆ
3. เอกสารข่าวสารของสถาบันอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม
4. หลักฐานการเงินและงบประมาณเกี่ยวกับกิจกรรม

5. บัญชีทะเบียนพัสดุ ทั้งวัสดุครุภัณฑ์ รวมทั้งอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจกรรมทั้งหลายของโรงเรียน

จากการสำรวจในเรื่องการทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกิจกรรมของนักเรียนพบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมด 22 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 30.6 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านกิจกรรมทั้งหมด 32 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 44.4 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 18 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 25.0 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 56 หน้า 189 ประกอบ)

2.1.1.6 งานธุรการเฉพาะเรื่อง (Business) ได้แก่งานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. งานสารบรรณ
2. งานงบประมาณ
3. งานบัญชีการเงินต่างๆ
4. งานทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของโรงเรียน
5. หลักฐานการปรับปรุง ซ่อมแซม ต่อเติม อาคารสถานที่
6. การรับจ่ายเงิน

จากการสำรวจในเรื่อง การทำงานด้านธุรการ โดยเฉพาะพบว่าในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านธุรการ โดยเฉพาะทั้งหมด 24 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33.8 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานธุรการ โดยเฉพาะทั้งหมด 31 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 43.7 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านธุรการโดยเฉพาะทั้งหมด 16 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 22.5 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 57 หน้า 190 ประกอบ)

2.1.1.7 การบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิภาพของสถานศึกษา (Maintenance of School Effectiveness) คือ การจัดทำหลักฐานต่างๆ ไว้เพื่อการตรวจสอบ การรายงาน การดำเนินงานของสถาบัน ได้แก่

1. วารสาร ข่าวสาร
2. ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง
3. กิจกรรมที่เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย
4. ทะเบียนครู สมุดประวัติ
5. สมุดลงเวลาการทำงานของบุคลากรทุกฝ่าย
6. บริการต่างๆ ที่โรงเรียนจัดให้แก่ชุมชน และหน่วยงานอื่น
7. หลักฐานเกี่ยวกับประกาศนียบัตรเกียรติคุณต่าง ๆ

จากการสำรวจในเรื่องการทำงานด้านบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียน พบว่าในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านการบำรุงรักษา เพื่อประสิทธิผลของโรงเรียนทั้งหมด 24 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 32.4 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียนทั้งหมด 31 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 41.9 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนทั้งสิ้น 28 โรงเรียนมีครูธุรการ การเงินที่ทำงานด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียนทั้งหมด 19 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 25.7 ของโรงเรียนสำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 58 หน้า 190 ประกอบ)

2.1.2 สรุปการจำแนกประเภทของครูธุรการ การเงิน

จากการจำแนกประเภทของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน โดยใช้หลักเกณฑ์การแบ่งจากการทำงานด้านธุรการ การเงิน จึงสามารถสรุปมาเป็นคำนิยามของครูธุรการ การเงินได้ 3 ประเภท ด้วยกันคือ ครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน หมายถึง

2.1.2.1 ครูที่ทำงานด้านสารบรรณ ทะเบียน และรายงาน หมายถึงครูที่ทำงานด้านธุรการ เช่น การทำงานด้านสถิติและคะแนน, ทำงานด้านจัดพิมพ์และจัดเก็บเอกสาร, งานด้านบรรจุ – จำหน่ายครู, รับ – ส่งเอกสาร เป็นต้น

2.1.2.2 ครูที่ทำงานด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ หมายถึง ครูที่ทำงานด้านการเงิน เช่น ทำงานด้านบัญชี และภาษีอากรของโรงเรียน การเบิกจ่ายเงินเดือนครู ภารโรง และบุคลากรอื่นๆ ในโรงเรียน

2.1.2.3 ครูที่ทำงานด้านสวัสดิการ ติดต่อประสานงาน และประชาสัมพันธ์ หมายถึง ครูที่ทำงานในลักษณะที่เป็นทั้งงานธุรการและงานการเงิน เช่น ทำงานด้านเบิกค่ารักษาพยาบาลและสวัสดิการครู, การติดต่อประสานงานกับธนาคารในเรื่องการเงินของโรงเรียน เอกชน เป็นต้น

2.2 สาเหตุที่ครูมาทำงานด้านธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน

จากการศึกษาวิจัยสามารถแยกสาเหตุที่เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานด้านธุรการ การเงิน ของครู ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัยใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

2.2.1 ทางด้านผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

สาเหตุที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนต้องให้ครูธุรการ การเงิน ซึ่งทำหน้าที่สอนหนังสือมาทำงานด้านธุรการ การเงินให้กับโรงเรียนเอกชนด้วยนั้น สามารถแบ่งสาเหตุได้ออกเป็น 2 สาเหตุ คือ

2.2.1.1 ด้านบุคลากรในโรงเรียนเอกชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วในโรงเรียนเอกชน ขนาดกลางและขนาดเล็กจะมีบุคลากรค่อนข้างจำกัดโดยสามารถแบ่งบุคลากร ได้เป็นผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการโรงเรียน, ครูใหญ่ ครูและลูกจ้างซึ่งทำงานรักษาความสะอาดของโรงเรียน หรือภารโรง ดังนั้นในส่วนงานธุรการ และงานการเงินของโรงเรียนเอกชน จึงต้องให้ครู ที่เดิมทำหน้าที่สอนหนังสือเพียงอย่างเดียว มาทำงานด้านธุรการ การเงินให้โรงเรียนเอกชนด้วย จึงเกิดครูประเภทหนึ่งขึ้นมาที่เรียกว่า ครูธุรการ การเงิน

จากการสำรวจด้านบุคลากร โดยเฉพาะจำนวนครูในโรงเรียนเอกชน พบว่าในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากบุคลากรมีจำกัดจำนวน 19 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 51.4 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียนมีครูที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากบุคลากรมีจำกัดจำนวน 11 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 29.7 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูที่ต้องมาทำงาน

ด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากบุคลากรมีจำนวนจำกัดจำนวน 7 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 18.9 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 59 หน้า 191 ประกอบ)

2.2.1.2 ด้านการเงินในโรงเรียนเอกชน โดยปกติแล้วโรงเรียนเอกชนมักจะมีปัญหาทางด้านการเงินโดยตลอด²⁶ โดยส่วนใหญ่จะมีรายจ่ายมากกว่ารายได้จึงทำให้เกิดปัญหาขาดทุนมาโดยตลอด จึงส่งผลให้โรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถที่จะไปจ้างลูกจ้างให้มาทำงานด้านธุรการ การเงิน โดยเฉพาะได้ ดังนั้นทางโรงเรียนเอกชนจึงแก้ปัญหาโดยการให้ครูมาทำงานด้านธุรการ การเงิน แทนเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเอกชนได้อีกทางหนึ่ง

จากการสำรวจด้านการเงินในโรงเรียนเอกชนพบว่าในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูในโรงเรียนเอกชนที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากโรงเรียนมีงบประมาณอย่างจำกัด โดยไม่สามารถจะไปจ้างลูกจ้างมาทำงานด้านธุรการได้ จำนวนทั้งสิ้น 11 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 4.6 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากโรงเรียนมีงบประมาณอย่างจำกัดจำนวนทั้งสิ้น 2 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 1.7 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากโรงเรียนมีงบประมาณอย่างจำกัด จำนวน 2 โรงเรียนเช่นกัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 0.7 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 60 หน้า 191 ประกอบ)

2.2.2 ทางด้านครูในโรงเรียนเอกชน

สาเหตุที่เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานด้านธุรการ การเงินของครูในโรงเรียนเอกชน โดยพิจารณาจากทางด้านตัวครู สามารถแบ่งสาเหตุได้ออกเป็น 2 สาเหตุด้วยกันคือ

²⁶อำไพพนธ์ เล็กสุภาพ, “ปัจจัยแห่งความคงอยู่ของโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานคร” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาบริหารการศึกษาศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2540), หน้า 137.

2.2.2.1 ครูมีความรู้ในงานธุรการ การเงิน โดยครูประเภทนี้ นอกจากจะจบ การศึกษาทางด้านครูแล้ว ยังมีความรู้ หรือมีประสบการณ์ การทำงานด้านการจัดการ, การเงิน, บัญชีมาอีกด้วย จึงทำให้ครูคนดังกล่าวต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงินให้กับโรงเรียนเอกชนด้วย

จากการสำรวจด้านครูซึ่งมีความรู้ในงานด้านธุรการ การเงิน พบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูในโรงเรียนเอกชนที่ต้องมาทำงานด้าน ธุรการ การเงิน เนื่องจากครูมีความรู้ในงานธุรการ การเงิน จำนวนทั้งสิ้น 19 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 35.8 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากครูมีความรู้ในงานธุรการ การเงิน จำนวนทั้งสิ้น 20 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 37.7 ของโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และในโรงเรียน เอกชนขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากครูผู้ นั้นมีความรู้ในงานธุรการ การเงิน จำนวนทั้งสิ้น 14 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26.4 ของจำนวน โรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 61 หน้า 192 ประกอบ)

2.2.2.2 ครูมีชั่วโมงสอนน้อย โดยสาเหตุที่ครูต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน ก็เนื่องมาจากครูประเภทนี้มีชั่วโมงสอนน้อย เช่น ครูดนตรี, ครูคอมพิวเตอร์, ครูแนะแนว จึงส่งผลให้ทางโรงเรียนเอกชน โดยครูใหญ่ หรือผู้จัดการโรงเรียน ได้จัดให้ครูคนดังกล่าวมาทำงาน ด้านธุรการ การเงิน ให้กับโรงเรียน เพราะครูประเภทเหล่านี้จะมีเวลาเหลือมากพอที่จะทำงาน ธุรการ การเงินได้

จากการสำรวจทางด้านครูซึ่งมีชั่วโมงสอนน้อยพบว่า ในโรงเรียน เอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูในโรงเรียนเอกชนที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากครูผู้นั้นมีชั่วโมงสอนน้อย จำนวนทั้งสิ้น 7 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8.3 ของ จำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูใน โรงเรียนเอกชนที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจากครูผู้นั้นมีชั่วโมงสอนน้อย จำนวน ทั้งสิ้น 4 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3.3 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด และในโรงเรียนเอกชน ขนาดใหญ่จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูในโรงเรียนที่ต้องมาทำงานด้านธุรการ การเงิน เนื่องจาก ครูผู้นั้นมีชั่วโมงสอนน้อย โรงเรียนมีงบประมาณอย่างจำกัด จำนวน 2 โรงเรียนเช่นกัน ซึ่งคิดเป็นร้อย ละ 0.7 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 62 หน้า 192 ประกอบ)

2.3 สภาพการทำงานของครูการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพการทำงานของครูการ การเงิน ในปัจจุบันสามารถที่จะแยกสภาพการทำงานของครูการ การเงิน ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ

2.3.1 ครูการ การเงิน ประจำ

สภาพการทำงานของครูการ การเงิน แบบประจำ ซึ่งหมายถึง ครูในโรงเรียนเอกชนที่จะต้องทำงานด้านธุรการ การเงินเป็นประจำ โดยครูคนดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ การเงินอยู่ตลอดเวลา เช่น การติดต่อธนาคารเป็นประจำ, การทำบัญชีและคิดคำนวณภาษีต่างๆ ของโรงเรียนเป็นประจำ, การทำเอกสารเกี่ยวกับการเบิกค่ารักษาพยาบาล และสวัสดิการของครูในโรงเรียนเป็นประจำ หรือทำงานเกี่ยวกับการบรรจุ และจำหน่ายครูเป็นประจำ เป็นต้น

จากการสำรวจสภาพการทำงานของครูการ การเงิน แบบประจำ พบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูการ การเงิน ที่ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ จำนวนทั้งสิ้น 25 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 33.3 ของจำนวนโรงเรียนที่ให้ครูทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูการ การเงิน ที่ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ จำนวนทั้งสิ้น 28 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 37.3 ของจำนวนโรงเรียนที่ให้ครู ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน มีครูการ การเงินที่ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ จำนวนทั้งสิ้น 22 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 29.3 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมดที่ให้ครูทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ (ดูตารางที่ 63 หน้า 193 ประกอบ)

2.3.2 ครูการ การเงิน ชั่วคราว

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงานของครูการ การเงิน แบบทำงานชั่วคราว ซึ่งหมายถึง ครูในโรงเรียนเอกชน คนดังกล่าว ไม่ได้ทำงานธุรการ การเงินอย่างสม่ำเสมอแต่จะทำงานธุรการ การเงิน ให้กับโรงเรียนเอกชน ต่อเมื่อครูใหญ่หรือผู้จัดการโรงเรียนเอกชนได้มอบหมายให้ครูคนดังกล่าวทำงานธุรการ การเงิน ดังนั้นจึงหมายความว่า โดยปกติแล้วครูคนดังกล่าวจะทำหน้าที่ครู คือ สอนหนังสือเป็นงานหลัก ส่วนการทำงานธุรการ นั้นแล้วแต่จะได้รับมอบหมาย ซึ่งถือว่าเป็นงานรองจึงเรียกครูประเภทนี้ว่า ครูการ การเงิน

ชั่วคราว เช่น ครูคนหนึ่งมีความรู้เรื่อง การพิมพ์เอกสารโดยใช้คอมพิวเตอร์เป็นอย่างดี ทางโรงเรียน โดยครูใหญ่หรือผู้จัดการโรงเรียนจึงได้มอบหมายให้ครูคนดังกล่าวนี้พิมพ์เอกสารต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นการทำงานธุรการเป็นครั้งคราว แล้วแต่ตามที่จะได้รับมอบหมายและเมื่อพิมพ์เอกสารโดยใช้คอมพิวเตอร์เสร็จแล้วก็ถือว่าทำงานธุรการสิ้นสุด ครูคนดังกล่าวก็จะกลับไปทำหน้าที่สอนหนังสืออย่างเดิม เป็นต้น

จากการสำรวจสภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน แบบชั่วคราว พบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ชั่วคราวจำนวนทั้งสิ้น 13 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 59.1 ของจำนวนโรงเรียนที่ให้ครูทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ชั่วคราว ส่วนโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนทั้งสิ้น 38 โรงเรียน มีครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ชั่วคราว จำนวนทั้งสิ้น 9 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 40.9 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมดที่ครู ทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ชั่วคราว และในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนทั้งสิ้น 23 โรงเรียน ผลปรากฏว่าไม่มี โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ โรงเรียนใดเลยที่ให้ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ชั่วคราว (ดูตารางที่ 63 หน้า 193 ประกอบ)

นอกจากนี้ ผลการสำรวจสภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน ยังปรากฏอีกว่าในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนทั้งสิ้น 39 โรงเรียน มีครูที่ทำงานธุรการ การเงิน แบบไม่แน่นอน แล้วแต่ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนจะสั่งการ เช่น สั่งให้ทำงานธุรการแบบประจำต่อมาก็สั่งให้ไปทำงานธุรการแบบชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนทั้งสิ้น 1 โรงเรียน ส่วนในโรงเรียนเอกชนขนาดกลางมี 1 โรงเรียน และในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ก็มี 1 โรงเรียนเช่นกัน ซึ่งในแต่ละโรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 33.3 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมดที่ให้ครู ทำงานธุรการ การเงิน ตามที่ผู้บริหารโรงเรียนสั่งการ (ดูตารางที่ 63 หน้า 193 ประกอบ)

ดังนั้น จากผลการจำแนกประเภท และการสำรวจสภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน สามารถสรุปได้ว่า มีครูที่ต้องมาทำงานธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน ก็เนื่องมาจากโรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก มีบุคลากรค่อนข้างจำกัด ประกอบกับโรงเรียนเอกชนเหล่านี้มีปัญหาทางการเงิน จึงไม่สามารถจะจ้างเจ้าหน้าที่มาทำงานธุรการ การเงิน โดยเฉพาะได้ ซึ่งครูธุรการ การเงิน จะทำงานด้านการจัดการโรงเรียน, ด้านกิจการนักเรียน, ด้านบุคลากร, ด้านหลักสูตรและอุปกรณ์การสอน, ด้านกิจกรรมต่างๆ, ด้านธุรการโดยเฉพาะ และด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียนเป็นจำนวนที่ใกล้เคียงกัน โดยครูธุรการการเงิน ส่วนใหญ่จะทำงานธุรการ การเงิน เป็นหน้าที่ประจำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน เพื่อให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์การทำงานของครูธุรการ การเงิน ในปัจจุบัน

บทที่ 3

การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

3.1 ครูธุรการ การเงินในฐานะที่เป็นครูตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

การทำงานของครูธุรการ การเงิน นอกจากทำงานด้านธุรการการเงินให้กับโรงเรียนเอกชนแล้ว ก็ต้องทำงานเป็นครู คือสอนหนังสือในโรงเรียนด้วย ซึ่งเมื่อครูธุรการ การเงินมีฐานะเป็นครูด้วยส่วนหนึ่ง¹ จึงได้รับการคุ้มครองการทำงานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 โดยที่ระเบียบฯ ดังกล่าวได้กำหนดความหมายของคำว่า ครู² หมายความว่า ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ หรือครูตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ดังนั้นเมื่อได้ศึกษาในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งให้ความหมายของครูไว้ว่า ครู หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ครู หรืออาจารย์ จากนิยามคำว่าครู ดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่า ครูธุรการ การเงินนั้น นอกจากทำงานด้านธุรการ การเงินแล้ว ยังทำหน้าที่ครูตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ด้วย จึงมีฐานะเป็นครูตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังนั้น ครูธุรการ การเงิน เมื่อมีฐานะเป็นครูด้วยส่วนหนึ่ง การทำงานในหน้าที่ของครู จึงต้องได้รับ

¹ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542, ข้อ 4.

²พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525, มาตรา 4.

การคุ้มครองการทำงานตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ด้วย

3.2 ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน

เรื่องครูธุรการ การเงินมีฐานะเป็นครูตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังนั้นการทำงานในหน้าที่ครูของครูธุรการ การเงิน จึงต้องได้รับการคุ้มครองตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 จากการศึกษาวิเคราะห์ระเบียบดังกล่าวสามารถกำหนดขอบเขตการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน เกี่ยวกับการทำหน้าที่ครู พร้อมทั้งผลการสำรวจสภาพการให้ความคุ้มครองการทำงานในหน้าที่ครู ซึ่งสามารถแบ่งได้ 6 ประเภทคือ

3.2.1 เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการทำงาน

ในส่วนเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ครูของครูธุรการ การเงินสามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 เรื่องคือ

3.2.1.1 เรื่องการจ่ายและรับเงินเดือนหรือค่าสอน ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542³ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและครูตกลงจ่ายและรับเงินเดือนหรือค่าสอน ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ทางราชการกำหนด และแม้ว่าไม่ต่ำกว่าที่ทางราชการกำหนด แต่ยังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542

³ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2542, ข้อ 7.

นี้ก็กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินเดือน หรือค่าสอน ให้ครูไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายเงินเดือนให้ครู อย่างช้าภายในวันที่ 3 ของเดือนถัดไป⁴ สำหรับ ค่าสอน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดให้จ่ายไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง และผู้รับใบอนุญาตจะหักเงินเดือน ค่าสอน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ไม่ได้เว้นแต่เป็นการหักเพื่อ⁵

(1) ชำระภาษีเงินได้, เงินสมทบส่วนของครู และชำระเงินอื่นตามกฎหมายกำหนดไว้

(2) ชำระหนี้ตามโครงการของสำนักงานที่ได้ทำสัญญาออมให้หักเงินเดือนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

(3) ชำระหนี้ที่เป็นไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ครูฝ่ายเดียว โดยได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร

(4) เป็นเงินประกัน หรือขอใช้ค่าเสียหายแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ครูได้กระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากครู

และการหักเงินตาม 2,3,4 ในแต่ละกรณี ห้ามหักเกินร้อยละ 10 และหักรวมกันได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของเงินที่ครูมีสิทธิได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากครู

ถ้าผู้รับใบอนุญาตไม่จ่ายเงินเดือนหรือค่าสอนภายในเวลาที่กำหนด ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ก็กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องเสียดอกเบี่ยให้แก่ครูระหว่างผิดนัดร้อยละ 15 ต่อปี⁶ เว้นแต่เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันควรแต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตจงใจไม่จ่ายเงิน โดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้นกำหนดเวลา 7 วัน นับแต่ถึงวันกำหนดจ่าย ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ก็

⁴เรื่องเดียวกัน, ข้อ 11.

⁵เรื่องเดียวกัน, ข้อ 12.

⁶เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13.

กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเสียเงินเพิ่มให้แก่ครูร้อยละ 15 ของเงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลา 7 วัน อีกด้วย เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 9 ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างภายในเวลาที่กำหนดให้นายจ้างเสียดอกเบี้ยให้แก่ลูกจ้างในระหว่างผิดนัด ร้อยละ 15 ต่อปี และในกรณีที่นายจ้างจงใจไม่จ่ายเงินโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้น กำหนดเวลา 7 วัน นับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่ายให้นายจ้างเสียเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้าง ร้อยละ 15 ของ เงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลา 7 วัน เช่นกัน

3.2.1.2 เรื่องสัญญาการเป็นครู⁷ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการ คຸ່ມครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้กำหนดให้การขอแต่งตั้ง หรือบรรจุครูต้องมีสัญญาต่อกันระหว่างผู้รับใบอนุญาตกับครูโดยจะกำหนดระยะเวลาการจ้าง ไม่ได้ เว้นแต่เป็นครูที่ชาวต่างประเทศ ซึ่งการทำสัญญาการเป็นครูนี้จะทำโดยมีข้อความขัดหรือแย้งกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคຸ່ມครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียน เอกชน พ.ศ.2542 นี้ไม่ได้ และครูที่ได้รับวุฒิเพิ่มเติม หลังจากวันที่บรรจุเข้าเป็นครู ก็มีสิทธิยื่นคำขอ ปรับเงินเดือนตามวุฒิที่ครูคนนั้นได้รับ การปรับเงินเดือนตามวุฒิของครูนั้น ให้มีผลย้อนหลังนับแต่ วันที่ยื่นคำขอด้วย

นอกจากนี้จากการสำรวจในเรื่องการจัดทำเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการ คຸ່ມครองการทำงานของครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน ปรากฏว่า ในเรื่องทะเบียนครู, เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และระเบียบข้อบังคับในการทำงาน มีโรงเรียน เอกชนขนาดใหญ่ จำนวนมากที่สุดที่มีการจัดทำเอกสารต่างๆ ดังกล่าว รองลงมาคือโรงเรียน เอกชนขนาดกลาง และสุดท้ายมีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กบางแห่งเท่านั้นที่มีการจัดทำเอกสาร เกี่ยวกับทะเบียนครู, เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และระเบียบข้อบังคับใน การทำงาน (ดูตารางที่ 1 หน้า 162 ประกอบ)

⁷เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8.

3.2.1.3 เรื่อง ห้ามผู้รับใบอนุญาตเรียกหรือรับเงินประกันการทำงาน⁸ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 กำหนดห้ามไม่ให้ผู้รับใบอนุญาตเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของครู เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานครูผู้นั้นมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินของโรงเรียน ซึ่งในกรณีที่มีการเรียกหรือรับเงินประกัน เมื่อผู้รับใบอนุญาตเลิกจ้างหรือลาออกหรือสัญญาประกันสิ้นสุด ผู้รับใบอนุญาตต้องคืนเงินประกันพร้อมดอกเบี้ย (ถ้ามี) ให้แก่ครูภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เลิกจ้าง หรือลาออก หรือวันที่สัญญาประกันสิ้นสุดแล้วแต่กรณี และในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่คืนเงินประกันหรือค่าเสียหายที่ปรากฏในสัญญา ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเสียดอกเบี้ยให้แก่ครูในระหว่างผิดนัดร้อยละ 15 ต่อปี⁹ เว้นแต่เกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันควร แต่ถ้าเป็นกรณีที่จงใจไม่คืนหรือไม่จ่ายเงินโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เมื่อพ้นกำหนดเวลา 7 วันนับแต่ถึงวันครบกำหนดคืนเงินดังกล่าว ผู้รับใบอนุญาตต้องเสียเงินเพิ่มให้แก่ครูร้อยละ 15 ของเงินที่ค้างจ่ายทุกกระยะ 7 วัน เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 10 ที่ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายเว้นแต่ลักษณะ หรือสภาพของงานที่ทำนั้นลูกจ้างต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งในกรณีที่นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกัน เมื่อนายจ้างเลิกจ้างหรือลูกจ้างลาออก ให้นายจ้างคืนเงินประกันพร้อมดอกเบี้ย (ถ้ามี) ให้แก่ลูกจ้างภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เลิกจ้างหรือลาออกแล้วแต่กรณี

⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 10.

⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13.

3.2.2 เวลาทำงานของครู

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงเรื่องระยะเวลาการทำงานของครูธุรการ การเงินทั้งในส่วนที่ทำงานเป็นครูและทำงานธุรการการเงิน, วันหยุด, วันลา, ชั่วโมงสอน, การสอนชดเชย รวมถึงการประชุม อบรม ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิชาที่สอนและการทำงานธุรการ การเงิน ที่จะเป็นประโยชน์ต่อวิชาชีพ ซึ่งในส่วนนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 เรื่องคือ

3.2.2.1 เรื่องเวลาทำการสอน¹⁰ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ได้กำหนดให้เวลาทำการของครูมี 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

- (1) เวลาที่โรงเรียนเปิดทำการสอนตามที่ได้รับอนุญาต
- (2) เวลาที่โรงเรียนกำหนดให้ครูมาปฏิบัติงานของโรงเรียนแม้ใน

ระหว่างวันหยุดก็ตาม

ซึ่งชั่วโมงทำการสอนใน 1 สัปดาห์ของครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่มีดังนี้

- (1) ครูใหญ่ ทำการสอนได้ไม่เกิน 4 ชั่วโมง/สัปดาห์
- (2) ผู้ช่วยครูใหญ่ ทำการสอนไม่เกิน 6 ชั่วโมง/สัปดาห์

ส่วนครูประจำที่ทำการสอนในโรงเรียนนั้นสามารถมีชั่วโมงสอนใน 1 สัปดาห์ตามระดับต่างๆ ดังนี้

- (1) ระดับก่อนประถมศึกษาจัดเตรียมความพร้อมนักเรียนไม่เกิน 25 ชั่วโมง/สัปดาห์

- (2) ระดับประถมศึกษาสอนได้ไม่เกิน 25 ชั่วโมง/สัปดาห์

- (3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสอนได้ไม่เกิน 22 ชั่วโมง/สัปดาห์

- (4) ระดับตั้งแต่มัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปสอนได้ไม่เกิน 20

ชั่วโมง/สัปดาห์

และในกรณีให้ครูสอนมากกว่าหนึ่งระดับให้ถือเอาชั่วโมงสอนของระดับสูงสุดเป็นชั่วโมงสอนของครูผู้นั้น นอกจากนี้เพื่อให้มีการจัดชั่วโมงสอนได้สอดคล้องกับ

¹⁰เรื่องเดียวกัน, ข้อ 14 และข้อ 17.

หลักสูตร หรือเพื่อความสะดวกในการจัดตารางสอนประจำสัปดาห์ จะมีการจัดเป็นคาบ¹¹ แทนการจัดเป็นชั่วโมงก็ได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วจะต้องมีชั่วโมงสอนไม่เกินกำหนด แต่ชั่วโมงสอนดังกล่าว ไม่รวมถึงการปฏิบัติงานในหน้าที่ครูเพื่อการเตรียมการสอน การตรวจงาน การดูแลนักเรียน หรือหน้าที่อื่นๆ ที่ครูจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยจรรยา มารยาท วินัยและหน้าที่ของครู ที่กำหนดไว้ด้วย

นอกจากนี้เวลาทำงานของครูนอกจากเวลาที่โรงเรียนเปิดทำการสอนตามปกติแล้วยังให้รวมถึงเวลาที่กำหนดให้ครูต้องไปถึงโรงเรียนก่อนเวลาที่โรงเรียนเปิดทำการสอนไม่น้อยกว่า 15 นาที และกลับหลังเวลาที่โรงเรียนเลิกไม่น้อยกว่า 15 นาที ซึ่งจะต่างกับเรื่องเวลาทำงานปกติของลูกจ้างตามมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ที่กำหนดให้นายจ้างประกาศเวลาทำงานปกติให้ลูกจ้างทราบ แต่วันหนึ่งต้องไม่เกินแปดชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง ทั้งนี้เนื่องจากโดยสภาพการทำงานของคุณครูจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างกับการทำงานของลูกจ้างโดยทั่วไป เช่น ต้องมีการเตรียมการสอน ตรวจงาน ดูแลนักเรียน เป็นต้น ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดเวลาทำงานของคุณครูไว้เป็นพิเศษดังกล่าว

ในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกตินี้ จากการสำรวจพบว่า ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะไม่ได้กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนของคุณครู การเงิน ไว้ ในขณะที่มีโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมากที่สุด ที่มีการกำหนดเวลาทำงานที่แน่นอน รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2 หน้า 164 และดูตารางที่ 3 หน้า 165 ประกอบ)

3.2.2.2 เรื่องเวลาพัก¹² ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของคุณครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้คุณครูมีเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง โดยจัดเป็นพักใหญ่ และพักน้อย

¹¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 19.

¹² เรื่องเดียวกัน, ข้อ 21.

ให้สอดคล้องกับหลักสูตรที่ทำการสอนและไม่ให้เวลาพักเป็นเวลาทำงานด้วย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 27 ที่กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักระหว่างการทำงานไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง/วัน

จากการสำรวจพบว่า กำหนดเวลาพักสำหรับการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในแต่ละวันส่วนใหญ่ คือ ในโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จะมีเวลาพักที่ไม่แน่นอนแล้วแต่สภาพของงานธุรการ การเงิน ส่วนโรงเรียนเอกชนที่กำหนดเวลาพักไว้ตามที่กฎหมายกำหนดคือ กำหนดให้พักวันละไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง มีโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนมากที่สุดที่กำหนดเวลาพักไว้ตามกฎหมาย รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กตามลำดับ ในขณะที่มีโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนมากที่สุดที่กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน มีเวลาพักมากกว่าที่กฎหมายกำหนด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ตามลำดับ (ดูตารางที่ 4 หน้า 166 ประกอบ และดูตารางที่ 5 หน้า 166 ประกอบ)

3.2.2.3 เรื่องวันหยุด¹³ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ กำหนดให้ปีการศึกษาหนึ่งครูมีวันหยุดทำงานดังนี้

- (1) วันหยุดประจำสัปดาห์ตามที่ได้รับอนุญาต
- (2) วันหยุดภาคเรียน
- (3) วันหยุดตามประเพณี
- (4) วันหยุดตามประกาศหรือคำสั่งของทางราชการ
- (5) วันที่โรงเรียนสั่งให้หยุด

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการเรียนการสอนของนักเรียน เพื่อรักษาวัฒนธรรมอันดีงาม หรือเพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนตามหลักสูตรผู้รับใบอนุญาต, ครูใหญ่

¹³เรื่องเดียวกัน, ข้อ 15.

อาจจะกำหนดให้ครูทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุดก็ได้ ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ตามมาตรา 28, 29 และ 30 ที่กำหนดวันหยุดของลูกจ้าง 3 ประเภท คือ วันหยุดประจำสัปดาห์วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปีเท่านี้

(1) วันหยุดประจำสัปดาห์ จากการสำรวจการกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ของโรงเรียนเอกชนที่ได้จัดให้แก่ครูธุรการ การเงินพบว่า โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก, โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะได้จัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ๆ ละ 2 วัน แต่มีบางโรงเรียน คือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนเล็ก ได้จัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์เพียงสัปดาห์ละ 1 วัน (ดูตารางที่ 6 หน้า 167 และดูตารางที่ 7 หน้า 167 ประกอบ)

(2) วันหยุดภาคเรียน ในเรื่องหยุดภาคเรียนที่โรงเรียนจัดให้มีนั้น จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนที่จัดให้ครูธุรการ การเงิน ได้มีวันหยุดภาคเรียน ได้กำหนดจำนวนวันหยุดภาคเรียนให้ครูธุรการ การเงิน ได้หยุดแตกต่างกันไปดังนี้คือ โรงเรียนเอกชนที่จัดให้ครูธุรการ การเงิน ได้หยุดภาคเรียน 7-14 วัน ต่อภาคการศึกษา มีโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กตามลำดับ นอกจากนั้น โรงเรียนจะจัดให้ครูธุรการ การเงินมีจำนวนวันหยุดภาคเรียนต่างๆ กันตั้งแต่ 15-21 วัน มีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ อีกทั้งมีบางโรงเรียนเอกชนจัดให้ครูธุรการ การเงินมีวันหยุดภาคเรียนมากกว่า 35 วันขึ้นไป โดยมีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง ตามลำดับ (ดูตารางที่ 8 หน้า 168 และดูตารางที่ 9 หน้า 168 ประกอบ)

(3) วันหยุดตามประเพณี วันหยุดตามประเพณีที่โรงเรียนเอกชนจัดให้ครูธุรการ การเงิน ได้หยุดนั้น โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จัดให้หยุดปีละ 13 วันทำงาน โดยมีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และสุดท้ายคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ในขณะที่โรงเรียนที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันหยุดตามประเพณีที่แน่นอนเอาไว้มีโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 10 หน้า 169 และดูตารางที่ 11 หน้า 169 ประกอบ)

นอกจากนี้ ในเรื่องวันหยุดตามประกาศหรือคำสั่งของทางราชการและวันที่โรงเรียนสั่งให้หยุดจากการสำรวจทั้งทางด้านผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน และทางด้านครูธุรการ การเงินพบว่าวันหยุดทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ไม่สามารถที่จะกำหนดจำนวนวันหยุดที่แน่นอนได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคำสั่งของทางราชการ หรือตามที่ทางโรงเรียนสั่งให้หยุดในแต่ละปี การศึกษานั้นๆ

3.2.2.4 เรื่องวันลา¹⁴ โดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ได้กำหนดให้ในรอบปีการศึกษาหนึ่ง เมื่อมีเหตุจำเป็นครูมีสิทธิลาหยุดโดยได้รับเงินเดือนเต็ม ดังนี้

- (1) ลากิจ ให้ลาได้ไม่เกิน 10 วัน
- (2) ลาป่วยให้ลาได้ ดังนี้
 - (ก) กรณีเจ็บป่วยธรรมดาให้ลาได้ไม่เกิน 15 วันทำงาน
 - (ข) กรณีเจ็บป่วยที่ต้องรักษาตัวในโรงพยาบาลให้ลาได้ไม่เกิน

60 วันทำงาน

(3) ลาเพื่อทำหมัน ให้ลาได้ตามระยะเวลาที่แพทย์แผนปัจจุบัน
ชั้นหนึ่งกำหนดและออกใบรับรองให้

- (4) ลาคลดนบุตรให้ลาได้ไม่เกิน 45 วัน
- (5) ลาเพื่อรับราชการทหาร ในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ หรือฝึก

วิชาทหารให้ลาได้ไม่เกิน 60 วัน

(6) ลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ให้ลาได้ไม่เกิน 120 วัน
ในกรณีที่ไม่เคยอุปสมบทหรือไม่เคยประกอบพิธีฮัจย์ และสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

ถ้ามีเหตุจำเป็นเพราะครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ หรือครูได้ลาเกินกว่า 30
วันขึ้นไป ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายเงินเป็นค่าสอนเฉพาะชั่วโมงที่สอนแทน¹⁵ เกินกว่าจำนวน
ชั่วโมงสอนที่กำหนดไว้

¹⁴เรื่องเดียวกัน, ข้อ 24.

¹⁵เรื่องเดียวกัน, ข้อ 22.

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา และส่งเสริมคุณภาพการสอนของครู ผู้รับใบอนุญาตต้องส่งเสริมให้ครูได้ลาเพื่อไปประชุมสัมมนา อบรม และศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิชาที่สอนหรือวิชาที่เป็นประโยชน์ต่อวิชาชีพครู แต่เมื่อพ้นเวลาการศึกษาหรืออบรมแล้ว ผู้รับใบอนุญาตอาจสั่งให้ครูผู้นั้นปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นการทดแทนงานที่ไม่ได้ปฏิบัติในระหว่างลาก็ได้ เช่นเดียวกับกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 5 ที่กำหนดวันลาตามกฎหมายมี 6 ประเภท คือ วันลาป่วย ลาเพื่อทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็น ลาเพื่อรับราชการทหาร ลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ และวันลาเพื่อคลอดบุตร

ส่วนการนับวันลานั้น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ให้นับดังนี้¹⁶

- (1) ครูที่มาทำงานสายหรือกลับก่อนเวลารวม 5 ครั้ง โรงเรียนอาจถือว่าลากิจ 1 วัน
- (2) วันที่ครูไม่สามารถทำงานได้เนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นเนื่องจากการทำงานให้แก่โรงเรียน ไม่ให้ถือเป็นวันลาป่วย
- (3) การนับวันลาให้นับวันหยุดที่คั่นระหว่างวันลาเป็นวันลาด้วย เว้นแต่การลาป่วย

ในเรื่องวันลา หน้าที่ในการจัดวันลาตามที่กฎหมายกำหนดให้แก่ครู ธุรการ การเงิน อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ตามกฎหมายทั้ง 6 ประการนั้นจากการสำรวจพบว่า

1. วันลากิจ สำหรับการลาเพื่อไปปฏิบัติกิจธุระ ซึ่งเรียกว่า การลากิจนั้น จากการสำรวจพบว่า มีโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนมากที่สุด ที่กำหนดจำนวนวันลากิจเอาไว้ รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กตามลำดับ และโรงเรียนที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลากิจไว้ให้ครูธุรการ การเงิน โดยแน่นอน แต่จะอนุญาตให้ลากิจได้เท่าที่จำเป็น หรือไม่ได้เข้มงวดในเรื่องลากิจ มีโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และสุดท้ายคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ (ดูตารางที่ 12 หน้า 170 และดูตารางที่ 13 หน้า 171 ประกอบ)

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 26.

2. วันลาป่วย มีโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนมากที่สุดที่กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน ลาป่วย เท่าที่ป่วยจริง รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ ส่วนโรงเรียนเอกชนที่กำหนดวันลาป่วยไว้ 30 วันต่อปี การศึกษา มีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ ((ดูตารางที่ 14 หน้า 171 และดูตารางที่ 16 หน้า 172 ประกอบ)

ส่วนการจ่ายค่าจ้างในระหว่างลาป่วยให้แก่ครูธุรการ การเงินนั้น โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนมากที่สุดที่มีการจ่ายค่าจ้างให้ในระหว่างลาป่วย รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กตามลำดับ (ดูตารางที่ 15 หน้า 172 ประกอบ)

3. วันลาเพื่อทำหมัน เกี่ยวกับจำนวนวันลาเพื่อทำหมันที่โรงเรียนจัดให้สำหรับครูธุรการ การเงิน นั้น จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนที่กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน ลาเพื่อทำหมันได้ตั้งแต่ 3 วันถึง 10 วัน มีโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ แต่โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ คือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน ลาเพื่อทำหมันได้ตามใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบัน ชั้น 1 นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนเอกชนบางแห่งไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาเพื่อทำหมันไว้ โดยแบ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลางจำนวนมากที่สุด โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (ดูตารางที่ 17 หน้า 173 ประกอบ)

4. วันลาคลอดบุตร เกี่ยวกับจำนวนวันลาคลอดบุตรที่โรงเรียนเอกชนกำหนดให้นั้น จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จะกำหนดวันลาคลอดที่แน่นอนไว้คือไม่เกิน 30 วัน/ปี โดยสามารถแบ่งได้ออกเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ ส่วนโรงเรียนเอกชนที่กำหนดให้ลาได้ไม่เกิน 45 วันปีนั้น โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุดเช่นกัน รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ ในขณะที่จำนวนของโรงเรียนเอกชนที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาคลอดบุตรที่แน่นอนเอาไว้ โรงเรียนเอกชน

ขนาดใหญ่ มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (ดูตารางที่ 19 หน้า 174 และดูตารางที่ 21 หน้า 175 ประกอบ)

สำหรับในเรื่องการจ่ายค่าจ้างในระหว่างลาคลอดของครูธุรการ การเงินนั้นจากการสำรวจพบว่า ส่วนใหญ่มีการจ่ายให้ในอัตรา 1 เท่าของค่าจ้างต่อเดือน โดยโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (ดูตารางที่ 20 หน้า 174 ประกอบ)

5. วันลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบ หรือฝึกวิชาทหาร จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบฯ ได้ตามที่ทางราชการทหารกำหนด โดยสามารถแบ่งได้ออกเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบฯ เอาไว้ โดยโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และสุดท้ายคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก (ดูตารางที่ 22 หน้า 175 และดูตารางที่ 23 หน้า 176 ประกอบ)

6. วันลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนวันลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ของโรงเรียนเอกชน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นไว้ตามกฎหมาย คือ (1) ต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยอุปสมบท หรือไม่เคยไปประกอบพิธีฮัจย์มาก่อน และ (2) ต้องทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในโรงเรียนเอกชนแห่งนั้น จึงจะเป็นผู้มีสิทธิที่จะลาไปอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ได้และจากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนที่กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ได้ไม่เกิน 120 วัน/ปี นั้นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ ในขณะที่มีโรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์เอาไว้ โดยแบ่งได้เป็นโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 24 หน้า 176 และตารางที่ 25 หน้า 177 ประกอบ)

3.2.3 เงินเดือน ค่าสอน ค่าทำงานล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด

จากการที่ได้ศึกษาถึงอัตราการจ่ายเงินเดือน ค่าสอน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดตามกฎหมาย จึงสามารถแบ่งได้เป็น 4 เรื่องด้วยกัน คือ

3.2.3.1 เรื่องเงินเดือนหรือค่าสอน¹⁷ โดยระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าสอนในระหว่างปิดภาคเรียนหรือทำการสอนนอกเวลาทำการ ดังนี้

(1) ระดับก่อนประถมศึกษาหรือระดับประถมศึกษาไม่น้อยกว่า ชั่วโมงละ 40 บาท

(2) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ไม่น้อยกว่า ชั่วโมงละ 50 บาท

(3) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นต้นไป ไม่น้อยกว่า ชั่วโมงละ 60 บาท

สำหรับครูที่บรรจุเข้าทำการสอนเป็นรายชั่วโมง ให้จ่ายค่าสอนไม่น้อยกว่า 2 เท่าของ 1, 2, 3

จากการสำรวจถึงอัตราค่าจ้างที่โรงเรียนเอกชนจ่ายให้แก่ครูธุรการการเงิน พบว่ามีการจ่ายค่าจ้างเป็นเงินเดือนตั้งแต่ 6,300-6,500 บาท ซึ่งถือว่าเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับครูธุรการ การเงินที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ที่ทางราชการกำหนด และก็ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ อย่างไรก็ตามก็ยังมีโรงเรียนเอกชนบางแห่งที่ยังจ่ายค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าที่ทางราชการกำหนด โดยมีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง ตามลำดับ (ดูตารางที่ 26 หน้า 177 และดูตารางที่ 27 หน้า 178ประกอบ)

สำหรับเรื่องกำหนดเวลาในการจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน หรือค่าสอนนั้น จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่มีการจ่ายเงินเดือน ค่าสอน เป็นรายเดือน โดย

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 27.

โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ และมีโรงเรียนเอกชนที่จ่ายเงินเดือนหรือค่าสอน ในกรณีอื่นๆ อีก เช่น รายสัปดาห์ หรือรายวัน โดยมีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 28 หน้า 178 ประกอบ)

3.2.3.2 เรื่องค่าทำงานล่วงเวลา¹⁸ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่โรงเรียนจัดให้ครูทำงานในวันหยุด ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าล่วงเวลาไม่น้อยกว่าครั้งละ 150 บาท ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 61 ที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่า 1 เท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามชั่วโมงที่ทำ

จากการสำรวจในเรื่องการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลาให้แก่ ครูธุรการ การเงินนี้ พบว่า โรงเรียนเอกชนทั้งสิ้น 58 โรงเรียน หรือคิดเป็นร้อยละ 59.6 ที่จ่ายค่าล่วงเวลาได้มีการจ่ายค่าล่วงเวลาในอัตราที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ โรงเรียนเอกชนที่มีการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลาในอัตรา 1.5 เท่าของค่าสอน/ชั่วโมง มีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ ในขณะที่มีโรงเรียนเอกชนบางแห่งจ่ายค่าทำงานล่วงเวลา ไม่น้อยกว่าครั้งละ 200-250 บาท โดยแบ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ แต่ยังมีโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 12.3 ที่จ่ายค่าทำงานล่วงเวลาดำต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดคือ จ่ายไม่น้อยกว่าครั้งละ 100 -140 บาท โดยแบ่งได้ออกเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ

และนอกจากนี้ยังมีโรงเรียนเอกชนจำนวนมากที่ไม่เคยจ่ายค่าทำงานล่วงเวลาให้แก่ครูธุรการ การเงินเลย โดยแบ่งได้ออกเป็น โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มี

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 28.

จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และสุดท้ายคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (คู่มือที่ 29 หน้า 179 และคู่มือที่ 30 หน้า 179 ประกอบ)

3.2.3.3 เรื่องค่าทำงานในวันหยุด¹⁹ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดเป็นเงินไม่น้อยกว่า 1 เท่าของอัตราค่าจ้าง/วัน ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 62 ที่ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้าง 2 กรณี คือ (1) สำหรับลูกจ้าง ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดให้จ่ายเพิ่มขึ้นจากค่าจ้างอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน หรือ (2) สำหรับลูกจ้าง ซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดให้จ่ายไม่น้อยกว่า 2 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน

การจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ครูธุรการ การเงิน จากการสำรวจพบว่ามีการจ่ายในอัตรา 1 เท่าของค่าจ้าง/วันตามกฎหมาย ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีการจ่ายในอัตรา 2 เท่าของค่าจ้าง/วัน โดยโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ ไม่เคยมีการจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ครูธุรการ การเงิน โดยแบ่งได้ออกเป็น โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (คู่มือที่ 31 หน้า 180 และคู่มือที่ 32 หน้า 180 ประกอบ)

3.2.3.4 เรื่องค่าล่วงเวลาในวันหยุด ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดเป็นเงินไม่น้อยกว่า 3 เท่าของค่าสอน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 63 ที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่า 3 เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงาน

¹⁹เรื่องเดียวกัน, ข้อ 29.

จากการสำรวจในเรื่องค่าล่วงเวลา พบว่า โรงเรียนเอกชนส่วน
ใหญ่ที่ไม่จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ครูธุรการ การเงิน โดยแบ่งได้ออกเป็น โรงเรียนเอกชน
ขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาด
เล็ก ตามลำดับ ในขณะที่มีโรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่ง ที่จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดต่ำกว่าที่
กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็นจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดในอัตรา 1 เท่าของค่าสอน/ชั่วโมง โดยมี
โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียน
เอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด ในอัตรา 2 เท่าของค่าสอน/ชั่วโมง มี
โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียน
เอกชนขนาดกลาง ตามลำดับ (ดูตารางที่ 34 หน้า 181 ประกอบ)

3.2.4 การเลิกสัญญาการเป็นครู และค่าชดเชย

จากการศึกษาถึงวิธีการบอกเลิกสัญญาการเป็นครู ตลอดจนอัตราค่าจ้าง
ค่าชดเชย รวมทั้งค่าชดเชยพิเศษ และวิธีการสั่งพักงานครูของผู้รับใบอนุญาต สามารถแบ่งได้เป็น
4 ข้อ คือ

3.2.4.1 การบอกเลิกสัญญาการเป็นครู²⁰ ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ
ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้กำหนดให้ผู้รับ
ใบอนุญาตหรือครูอาจบอกเลิกสัญญาการเป็นครูได้ โดยต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือให้
อีกฝ่ายหนึ่งทราบในเมื่อถึงหรือก่อนจะถึงกำหนดจ่ายเงินเดือนคราวใดคราวหนึ่งเพื่อให้เป็นผล
เลิกสัญญาเมื่อถึงกำหนดการจ่ายเงินเดือนคราวถัดไปข้างหน้าก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าว
ล่วงหน้าเกิน 3 เดือน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 17
วรรคสอง ในกรณีที่สัญญาจ้างไม่มีกำหนดระยะเวลา นายจ้างหรือลูกจ้างอาจบอกเลิกสัญญาจ้าง
โดยบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ในเมื่อถึงหรือก่อนจะถึงกำหนดจ่ายค่าจ้าง
คราวใดคราวหนึ่ง เพื่อให้เป็นผลเลิกสัญญาเมื่อถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างคราวถัดไปข้างหน้าก็ได้ แต่
ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเกิน 3 เดือน เช่นกัน

²⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 31.

จากการสำรวจถึงวิธีการบอกเลิกสัญญาการเป็นครู พบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ มีการแสดงเจตนาเลิกจ้างโดยบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยแบ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ ในขณะที่เดียวกันก็มีโรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่มีการแสดงเจตนาเลิกจ้างหรือเลิกสัญญาการเป็นครูโดยแสดงเหตุผลการเลิกจ้างเป็นหนังสือ โดยแบ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีกรณีอื่นๆ อีก เช่น มีการเลิกสัญญาการเป็นครู โดยบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือ และแสดงเหตุผลเลิกจ้างเป็นหนังสือด้วย โดยแบ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 35 หน้า 182 ประกอบ)

3.2.4.2 การจ่ายค่าชดเชย²¹ โดยในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ครูในกรณีที่ได้เลิกสัญญาการเป็นครู เพราะเหตุดังต่อไปนี้

- (1) โรงเรียนเลิกล้มกิจการ หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต
- (2) โรงเรียนยุบชั้นเรียน หรือลดห้องเรียน
- (3) โรงเรียนหยุดกิจการชั่วคราว
- (4) ผู้รับใบอนุญาตบอกเลิกสัญญาโดยที่ครูไม่ได้กระทำความผิด

โดยที่การนับระยะเวลาการจ่ายค่าชดเชยนั้นให้นับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้บรรจุเข้าทำการสอน จนถึงวันที่อนุญาตให้เลิกล้มกิจการ, ยุบชั้นเรียน, ลดห้องเรียนหรือหยุดกิจการชั่วคราว หรือวันที่เลิกสัญญาการเป็นครู

ส่วนอัตราค่าชดเชยให้แก่ครูที่เลิกสัญญาการเป็นครูนั้นมีดังต่อไปนี้

- (1) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี ให้จ่ายไม่น้อยกว่า 1 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

²¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 33.

(2) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี จ่ายให้ไม่น้อยกว่า 3 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

(3) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 6 ปี จ่ายให้ไม่น้อยกว่า 6 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

(4) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี จ่ายให้ไม่น้อยกว่า 8 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

(5) ครูที่ทำงานติดต่อกันครบ 10 ปีขึ้นไป จ่ายให้ไม่น้อยกว่า 10 เดือนของเงินเดือนเดือนสุดท้าย

ซึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 118 ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง เช่นเดียวกันกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้

แต่ผู้รับใบอนุญาตไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ครูซึ่งเลิกสัญญาการเป็นครูในกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้²²

(1) ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดอาญาโดยเจตนาแก่ผู้รับใบอนุญาต

(2) จงใจทำให้ผู้รับใบอนุญาตได้รับความเสียหาย

(3) ประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้รับใบอนุญาตได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

(4) ผ่าฝืนระเบียบว่าด้วยจรรยา มรรยาท วินัยและหน้าที่ของครูใหญ่หรือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526

(5) ผ่าฝืนระเบียบของโรงเรียนหรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมของผู้รับใบอนุญาตและโรงเรียนได้ตัดเตือนเป็นหนังสือแล้วเว้นแต่กรณีร้ายแรงผู้รับใบอนุญาตไม่จำเป็นต้องเตือน

²² เรืองเดียวกัน, ข้อ 34.

(6) ฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยจรรยา มรรยาท และวินัยตามระเบียบ ประเพณีของครูตามที่คุรุสภากำหนด

(7) มีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

(8) ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 7 วัน ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร

(9) ได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่โทษ ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

นอกจากนี้ครูยังไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเพราะเหตุดังต่อไปนี้

(1) ลาออกโดยสมัครใจ

(2) ถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นครู

(3) ออกจากการเป็นครูตาม (1) – (2)

(4) ภายในระยะเวลา 120 วันของการทดลองปฏิบัติงานนับแต่ วันที่ได้รับอนุญาตบรรจุเข้าเป็นครู ปรากฏว่าครูมีความประพฤติไม่ดี หรือไม่มีความรู้หรือไม่มี ความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่และผู้รับใบอนุญาตบอกเลิกสัญญาการเป็นครู

จากการสำรวจเกี่ยวกับเรื่องการจ่ายเงินชดเชย ให้แก่ครูธุรการ การเงิน พบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ ไม่เคยจ่ายค่าชดเชยให้ เพราะครูธุรการ การเงิน ลาออก เอง โดยแบ่งออกเป็น โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชน ขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ แต่สำหรับโรงเรียนเอกชนที่มีการจ่าย ค่าชดเชยให้แก่ครูธุรการ การเงิน นั้น แบ่งได้เป็น โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมี โรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่งที่มีการจ่ายเงินชดเชยให้ โดยพิจารณาตามความสามารถ และ ระยะเวลาทำงาน ประกอบด้วย โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียน เอกชนขนาดกลาง และสุดท้ายคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 36 หน้า 182 และตารางที่ 37 หน้า 183 ประกอบ)

3.2.4.3 การสั่งพักงานครู²³ โดยในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวกำหนดให้โรงเรียนซึ่งได้พิจารณาสอบสวนครูที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด และผู้รับใบอนุญาตพิจารณาแล้วเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจะเกิดความเสียหายแก่การเรียนการสอน ผู้รับใบอนุญาตจะสั่งพักงานครูโดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 7 วัน โดยทำเป็นคำสั่งระบุความผิดและกำหนดระยะเวลาพักงาน แจ้งให้ครูทราบก่อนการพักงาน และในระหว่างการพักงานให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของเงินเดือนที่ได้รับก่อนถูกสั่งพักงาน เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 116 ที่กำหนดให้นายจ้างต้องมีคำสั่งพักงานเป็นหนังสือ และกำหนดระยะเวลาพักงานได้ไม่เกิน 7 วัน และในระหว่างลาพักงานให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานที่ลูกจ้างได้รับก่อนถูกสั่งพักงาน

ในเรื่องของการสั่งพักงานครูธุรการ การเงิน เนื่องจากโรงเรียนเอกชนได้มีการพิจารณาสอบสวนครูธุรการ การเงิน ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ไม่เคยสั่งพักงานครูธุรการ การเงิน โดยแบ่งได้เป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 38 หน้า 183 และดูตารางที่ 39 หน้า 184 ประกอบ)

3.2.4.4 ค่าชดเชยพิเศษ²⁴ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียนไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบต่อภารกิจชีวิตตามปกติของครูหรือครอบครัว ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งให้ครูทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนวันย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน ในกรณีนี้ถ้าครูไม่ประสงค์จะไปทำงานด้วยให้ครูมีสิทธิบอกเลิกสัญญาการเป็นครู โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าชดเชยที่ครูพึงมีสิทธิได้รับและในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่แจ้งให้ครูทราบล่วงหน้า ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายค่าชดเชยพิเศษแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายหนึ่งเดือน ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเลิกสัญญาการเป็นครูภายใน 6 เดือนนับแต่วันที่ครูได้ให้ข้อมูลที่เป็นจริงต่อเจ้าหน้าที่จากการสืบสวนหรือสอบสวนแล้วแต่กรณี โดยครู

²³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 36.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 37.

ไม่ได้ทำความผิดตามข้อ (1) – (9) ก็ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายค่าชดเชยพิเศษเพิ่มขึ้น ไม่น้อยกว่า 1 เท่าครึ่งของค่าชดเชยตามที่กำหนด เช่นเดียวกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในมาตรา 120 ที่กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยในกรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบการ ซึ่งถ้าลูกจ้างไม่ประสงค์จะไปทำงานด้วย โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าชดเชยที่ลูกจ้างพึงมีสิทธิได้รับ

จากการสำรวจพบว่าโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ ไม่เคยมีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษ ให้แก่ ครูบุคลากร การเงิน โดยแบ่งเป็นขนาดเล็ก มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ ในขณะที่โรงเรียนเอกชนอีกจำนวนหนึ่ง ที่มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษ ให้แก่ ครูบุคลากร การเงิน ในกรณีย้ายสถานที่ตั้งของโรงเรียนไปตั้ง ณ สถานที่อื่นอันมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตตามปกติของครูบุคลากร การเงิน หรือครอบครัว โดยแบ่งเป็นโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (ดูตารางที่ 40 หน้า 184 และ ตารางที่ 41 หน้า 185 ประกอบ)

3.2.5 การร้องทุกข์ และการประนีประนอมข้อขัดแย้ง²⁵

จากการศึกษาถึงวิธีการร้องทุกข์ และการประนีประนอมข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในระหว่างการทำงานของคุณกับผู้รับใบอนุญาต สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ข้อ คือ

3.2.5.1 คณะกรรมการประนีประนอม ซึ่งในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของคุณใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ ได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือเมื่อมีข้อขัดแย้ง หรือข้อเรียกร้องเกิดขึ้นระหว่างคุณกับผู้รับใบอนุญาตหากตกลงกันไม่ได้ก็ให้เสนอคำร้องต่อคณะกรรมการประนีประนอม โดยคำร้องให้ยื่นต่อสำนักงานสำหรับเขตกรุงเทพมหานคร หรือยื่นต่อสำนักศึกษาธิการอำเภอท้องที่ที่โรงเรียนตั้งอยู่สำหรับจังหวัดอื่น และในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของคุณใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ ได้กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการ

²⁵ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 45.

ประนีประนอมทุกจังหวัด ประกอบด้วยประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน กับผู้แทนฝ่ายผู้รับใบอนุญาตและฝ่ายครูฝ่ายละ 3 คน เป็นกรรมการ และข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นเลขานุการ โดยคณะกรรมการประนีประนอมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- (1) พิจารณาเหตุการบอกเลิกสัญญาเป็นครู
- (2) โก่งเกลี้ยระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้อง
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดไว้

จากการสำรวจในเรื่องการใช้สิทธิร้องเรียนของครูธุรการ การเงิน เกี่ยวกับเรื่องสภาพการทำงานพบว่า โรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ไม่เคยใช้สิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการทำงาน โดยแบ่งได้เป็น โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 42 หน้า 185 ประกอบ)

สำหรับในเรื่องของสาเหตุการร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนนั้น สาเหตุของการร้องเรียนมีหลายประเภทด้วยกันคือ เงินเดือน, ค่าสอน ซึ่งเท่ากับการร้องเรียนในเรื่องค่าล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด และการร้องเรียนในเรื่องเงินชดเชย นอกจากนี้ ยังมีการร้องเรียนในกรณีอื่นๆ อีก เช่น วันหยุด, วันลา เป็นต้น (ดูตารางที่ 43 หน้า 185 ประกอบ)

ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่ครูธุรการ การเงิน ไปร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพการทำงานมีเพียง 2 แห่ง 1. ศาลแรงงาน โดยมีครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ 2. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยมีครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง (ดูตารางที่ 44 หน้า 186 ประกอบ)

3.2.5.2 คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ซึ่งประกอบไปด้วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาเอกชน เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับใบอนุญาต และผู้แทนฝ่ายครู จำนวนฝ่ายละเท่ากัน อย่างน้อยฝ่ายละ 1 คน และให้ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่ หรือครูกับผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

ค่าชดเชย, ค่าทดแทน และเรื่องอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ ได้กำหนดว่าในกรณีที่คณะกรรมการประนีประนอมได้ทำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมโดยเรียกทั้ง 2 ฝ่ายมาเจรจาตกลงกันภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องไว้พิจารณา ถ้าตกลงกันไม่ได้ หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยื่นคำชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ ก็ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เสนอคณะกรรมการคุ้มครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด และในระหว่างดำเนินการไกล่เกลี่ยประนีประนอมหรือในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองห้ามมิให้ทั้ง 2 ฝ่ายกระทำการใด ๆ อันเป็นการยุยง สบถข่มขู่ หรือชักชวนให้ครูหรือนักเรียนกระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเรียนการสอนของโรงเรียนหรือนักเรียนเป็นอันขาด

นอกจากนี้ ครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนยังสามารถนำคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเป็นครูนี้ไปฟ้องศาลแรงงานได้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดไว้ก่อน และศาลแรงงานสามารถนำระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียน พ.ศ.2542 มาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีได้ ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7767/2543 ได้วางหลักไว้ว่า โจทก์และจำเลย ต่างเป็นเอกชนที่ตกลงทำสัญญาจ้างกัน โดยจำเลยตกลงจ้างโจทก์ทำงานเป็นครู และให้ค่าจ้างเป็นรายเดือนตลอดเวลาที่ทำงานให้จำเลยสัญญาจ้างเป็นครูดังกล่าว จึงเป็นการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 แม้กฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ 1) ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ข้อ 1 จะกำหนดมิให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 บังคับแก่นายจ้างซึ่งประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูใหญ่และครู แต่เมื่อสัญญาการเป็นครู เป็นสัญญาจ้างแรงงาน โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องให้จำเลยใช้เงินอันเนื่องมาจากสัญญาจ้างแรงงานได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 8 เพียงแต่ศาลแรงงานกลางจะนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาบังคับใช้แก่คดีนี้ไม่ได้เท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งศาลแรงงานกลางจะให้โจทก์มีสิทธิได้รับเงินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ โจทก์จะมีสิทธิได้รับเงินตามฟ้องเพียงใดย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นอกจากนี้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มีวัตถุประสงค์ควบคุมโรงเรียนเอกชนให้เป็นระเบียบ

และมีประสิทธิภาพ มีใช้กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่นายจ้างและลูกจ้างหรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง หรือแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้จะมีการกำหนดให้การคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โดยมีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานของครูเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่ขจัดข้อพิพาทระหว่างครูใหญ่หรือครูกับผู้บริหารใบอนุญาตหรือผู้จัดการ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 จึงไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่โจทก์จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวก่อนฟ้องคดี ในการฟ้องคดีแพ่งโจทก์เพียงแสดงโดยชัดแจ้ง ซึ่งสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องอ้างบทกฎหมายที่กำหนดให้จำเลยต้องจ่ายเงินตามฟ้องมาด้วย ศาลก็มีอำนาจนำบทกฎหมายที่นอกเหนือจากที่โจทก์อ้างมาปรับกับข้อเท็จจริงตามฟ้องได้ เพราะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องยกบทกฎหมายที่ถูกต้องมาปรับแก้ข้อเท็จจริงนั้น ที่ศาลแรงงานกลางนำระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 มาปรับแก้คดีนี้จึงชอบแล้ว

3.2.6 สภาพแวดล้อมในการทำงาน²⁶

จากการศึกษาถึงสภาพแวดล้อมและสวัสดิการขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในการก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การเรียน การสอน อีกทั้งยังเป็นการสร้างความปลอดภัยอีกด้วย จึงสามารถแบ่งได้เป็น 3 เรื่องด้วยกันคือ

3.2.6.1 ห้องพักครูต้องเป็นสัดส่วนและมีจำนวนเพียงพอ

3.2.6.2 จัดให้มีเครื่องมือ สื่อ อุปกรณ์การสอนของครูอย่างเพียงพอ

3.2.6.3 เรื่องอื่นๆ เช่น ให้มีน้ำดื่มที่ถูกรับประทานได้, ห้องน้ำของครูเป็นสัดส่วน

และมีจำนวนเพียงพอ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 50.

นอกจากนี้การจัดสวัสดิการอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการโรงเรียนกำหนด หรือเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอำนวยการหรือคณะกรรมการคุ้มครองแล้วแต่กรณี

สำหรับการสำรวจ สวัสดิการขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย และสวัสดิการอื่นๆ นอกเหนือที่กฎหมายกำหนดไว้ พบว่า 1. โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จัดให้มีห้องน้ำครูที่เป็นสัดส่วนและมีอย่างเพียงพอ คือ โรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ มีจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กตามลำดับ สำหรับสวัสดิการอื่น นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด จากการสำรวจพบว่า สวัสดิการทางด้านการฝึกอบรม และดูงาน ของครูบุคลากร การเงิน ในโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ มีจำนวนมากที่สุดเช่นกัน รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ ในขณะที่สวัสดิการทางด้านที่อยู่อาศัยมีโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ จัดให้มีสวัสดิการด้านนี้มากที่สุด รองลงมาคือ โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก ตามลำดับ (ดูตารางที่ 45 หน้า 186 และดูตารางที่ 46 หน้า 187 ประกอบ)

3.3 สภาพบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กฎหมายจะกำหนดหลักการ หรือวิธีการ ในการจัดตั้งและดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของโรงเรียนเอกชน เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขอ อนุญาตและไม่กระทำตามย่อมมีความผิด ซึ่งโทษที่ระบุไว้ในบทกำหนดโทษนั้น ส่วนใหญ่เป็นโทษ ปรับซึ่งเป็นโทษที่เบาที่สุดของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โทษที่หนักสำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็คือ โทษจำคุก ในส่วนของโทษปรับอัตราที่ปรับอย่างเบาที่สุด คือปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป สูงสุดคือ ปรับไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนโทษจำคุก เป็นโทษในลักษณะลหุโทษ คือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน จะบัญญัติไว้ในมาตรา 107 วรรคสอง, มาตรา 112, มาตรา 114, มาตรา 119

ลักษณะเกี่ยวกับโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

- ความผิดเกี่ยวกับการขออนุญาตในการจัดตั้งโรงเรียน ตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง มีการกำหนดโทษปรับในความผิดที่ทำซ้ำให้ได้รับโทษสูงขึ้น (มาตรา 102 วรรคสอง) ที่เป็นเช่นนั้น เพราะการจัดตั้งโรงเรียน ถ้าไม่ขออนุญาตก็ย่อมไม่ถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติฉบับนี้นั่นเอง

ดังนั้นจึงมีการฝ่าฝืนที่จะประกอบกิจการให้การศึกษา โดยอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องขออนุญาต แต่ไม่ทำการขออนุญาต ดังนั้น เมื่อถูกปรับแล้วยังกระทำผิดซ้ำอีก ย่อมจะต้องได้รับโทษสูงขึ้น

- ในมาตรา 18 วรรคสาม (ฝ่าฝืนระเบียบตามที่กำหนดในใบอนุญาต) ในมาตรา 103 ถือเป็นความผิดต่อเนื้อเรื่องซึ่งจะกำหนดโทษปรับในความผิดต่อเนื้อเรื่อง โดยปรับตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือยังคงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่

- กรณีผู้ประกอบการเป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย (มาตรา 120)

- ในกรณีที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำหรับกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น อาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเปรียบเทียบปรับได้ (มาตรา 121) นับว่าเป็นสภาพบังคับตามกฎหมายที่ดีทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่ชักช้า เพราะไม่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีภาระงานประจำมากอยู่แล้วมารับภาระหนักขึ้นอีก

สำหรับสภาพบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู ซึ่งก็รวมถึงครูธุรการ การเงินด้วย ซึ่งสภาพบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนหรือโทษ จะอยู่ในหมวด 11 เรื่องบทกำหนดโทษตั้งแต่มาตรา 102-121 แต่สำหรับในเรื่องการคุ้มครองการทำงานของบทกำหนดโทษจะอยู่ในมาตรา 116 และ 117 โดยสามารถแบ่งได้เป็น 2 เรื่องคือ

3.3.1 ผู้รับอนุญาตหรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูในเรื่องอัตราเงินเดือน หรือค่าสอน ที่จ่ายให้ครูใหญ่ และครู ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 พันบาท

3.3.2 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่จ่ายค่าชดเชย หรือค่าทดแทนให้แก่ครูใหญ่ และครู ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานของครู ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท

จะเห็นได้ว่า บทกำหนดโทษในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานกฎหมายโรงเรียนเอกชนกำหนดไว้เพียง 2 เรื่องข้างต้น ซึ่งจะแตกต่างกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งยังมีบทกำหนดโทษในเรื่องอื่นๆ อีก เช่นเรื่องค่าทำงานล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด, ค่าล่วงเวลาในวันหยุด, ค่าชดเชยพิเศษ, เวลาการทำงาน, เวลาพัก และวันหยุด เป็นต้น โดยในกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีโทษทางอาญาที่ได้บัญญัติไว้ทั้งหมด 9 ชั้น ชั้นต่ำที่สุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 145) ส่วนชั้นสูงสุด จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 148) ซึ่งการที่กฎหมายโรงเรียนเอกชน ไม่กำหนดโทษกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่จ่ายค่าทำงานล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด, ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ฯลฯ ให้แก่ครูธุรการ การเงิน ดังเช่นกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งได้กำหนดโทษไว้แล้ว ก็อาจส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืน หรือละเลยที่จะมีการปฏิบัติตามกฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานในส่วนที่เกี่ยวกับเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด ค่าทำงานล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ฯลฯ อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนขาดประสิทธิภาพได้ ดังจะเห็นได้จากที่ได้ศึกษามาแล้ว ซึ่งปรากฏว่า ยังมีโรงเรียนเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในหลายเรื่อง เช่น เวลาทำงาน เวลาพักการจ่ายค่าทำงานล่วงเวลา การจ่ายค่าทำงานในวันหยุด และการจ่ายค่าชดเชย เป็นต้น

บทที่ 4

ปัญหาการให้ความคุ้มครองการทำงาน แก่ครูธุรการ การเงิน

4.1 ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง ในการให้ความคุ้มครอง คือ ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 หรือที่เกิดจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังนั้น ในส่วนนี้จึงขอแยกปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ออกเป็น 2 ประการคือ

4.1.1 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ถือเป็นกฎหมายหลักในการบริหารโรงเรียนเอกชน บรรดาระเบียบข้อบังคับต่างๆ ย่อมต้องสอดคล้องและอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหลัก

คณะกรรมการร่างกฎหมายโรงเรียนเอกชน ได้ดำเนินการยกร่างเสนอรัฐบาลและนำเสนอต่อรัฐสภา ผ่านการพิจารณาจนตราขึ้นเป็น “พระราชบัญญัติ” เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ.2525 ประกาศเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 99 หน้า 1 ตอนที่ 116 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2525 มีผลทำให้นับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2525 เป็นต้นมา โรงเรียนราษฎร์ทั้งหลายในประเทศไทย ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งโรงเรียน การบริหารและการควบคุมโรงเรียน จรรยาบรรณ วินัย หน้าที่ การอุดหนุนส่งเสริมและการช่วยเหลือโรงเรียน การคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู การเพิกถอนใบอนุญาต การอุทธรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ บทกำหนดโทษ พระราชบัญญัตินี้ มีทั้งสิ้น 11 หมวด 124 มาตรา

ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับ พ.ศ.2525 นี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งเหตุผลดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทุกฉบับ โดยเนื้อความที่กล่าวอ้างมักจะอ้างในลักษณะกว้างๆ ถึงความไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงต้องทำการปรับปรุงเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่เหตุผลที่แท้จริงมักจะเกิดจากความบกพร่องของพระราชบัญญัติฉบับเดิม ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงาน¹ ถ้าเปรียบเทียบพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่ยกเลิก (พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ.2497 และฉบับที่ 2 พ.ศ.2518) กับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ พอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ชื่อพระราชบัญญัติ เดิมโรงเรียนราษฎร์อยู่ในความควบคุมของกองโรงเรียนราษฎร์ กรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายที่ใช้บังคับและควบคุมโรงเรียนราษฎร์ เรียกชื่อว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ และใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.2497 ใน พ.ศ.2515 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และให้โอนงานของกองโรงเรียนราษฎร์ไปเป็นของ สช. ชื่อพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ จึงได้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
2. การพิจารณาอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน ตามกฎหมายเดิม การอนุญาตให้ทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน ทำให้การอนุญาตล่าช้า จึงได้แก้ไขบทบัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นผู้ยื่นอำนาจอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในส่วนภูมิภาคเป็นการกระจายอำนาจในการบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้การขอจัดตั้งโรงเรียนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว
3. มาตรฐานการจัดการศึกษา ได้มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนได้ ซึ่งตามกฎหมายเดิมไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ ก่อให้เกิด

¹ มงคล ศรีไพรวรรณ, “การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ 27 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2536) : 60-63.

ปัญหาและเป็นอุปสรรคในกรณีที่จะเร่งรัดดำเนินการให้โรงเรียนได้แก้ไขปรับปรุงซ่อมเสริม การศึกษาของโรงเรียน ให้มีความเจริญก้าวหน้าเหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น และได้ มาตรฐานสอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ

4. บุคลากรในโรงเรียน เดิมได้แก่ เจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่ และครู ได้มีการ ปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนดคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวในเรื่องสัญชาติของบิดา และคุณวุฒิ คือ

- คำว่า เจ้าของ เปลี่ยนเป็น ผู้รับใบอนุญาต

ผู้จัดการ ให้หมายความถึงผู้จัดการและผู้อำนวยการโรงเรียน

ครูใหญ่ ให้หมายความถึงครูใหญ่และอาจารย์ใหญ่

ครู ให้หมายความถึงครู และอาจารย์

- คุณสมบัติของบุคลากรดังกล่าว ก็ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น ผู้รับใบอนุญาต และผู้จัดการ จะต้องมิใช่สัญชาติไทยโดยกำเนิด แต่ไม่กำหนดสัญชาติของบิดา เดิมนั้นกำหนดว่า สัญชาติไทย และบิดาต้องมีสัญชาติไทยด้วย

- เรื่องวุฒิ ก็ได้บัญญัติให้กำหนดพื้นความรู้ของบุคลากรต่างๆ ในโรงเรียน เช่น เจ้าของเดิมไม่ได้กำหนดพื้นความรู้ จะมีหรือไม่มีก็ได้ ขอเพียงมีทรัพย์สิน หรือฐานะพอที่จะ จัดตั้ง และดำเนินกิจการโรงเรียนได้ก็พอ กฎหมายใหม่นี้ บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาต จะต้องมีความรู้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการกำหนด เช่นเดียวกับ ผู้จัดการที่ดี ครูใหญ่ที่ดีหรือครูที่ดี ก็จะต้องมีพื้นฐานความรู้สูงขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของบุคคล และให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน

5. การบริหารโรงเรียน เดิมกฎหมายโรงเรียนราษฎร์มิได้กำหนดการบริหาร โรงเรียนในรูปแบบของคณะกรรมการไว้ แต่โดยพฤตินัย โรงเรียนราษฎร์ที่มีนิติบุคคลอันได้แก่ มูลนิธิ หรือวัด เป็นเจ้าของ ก็บริหารโรงเรียนในรูปแบบของคณะกรรมการอยู่แล้ว²

²มยุรี จารุปาน, "ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเอกชน", วารสารการศึกษาแห่งชาติ

การกำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนบางประเภท บางระดับชั้น ก็เพื่อให้มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษา เพื่อปรับปรุงกิจการของโรงเรียนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นและขณะเดียวกันยังมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจออกระเบียบกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนไว้ด้วย

ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจลงโทษครูได้ เช่น ต่าหนีโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน เป็นต้น

6. เพื่อให้การแก้ปัญหาเรื่องแรงงาน ระหว่างครูกับผู้ประกอบการโรงเรียน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในมาตรา 77 และ 78 จึงบัญญัติให้มีคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งประกอบไปด้วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยเป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับใบอนุญาต และผู้แทนฝ่ายครูฝ่ายละเท่ากันอย่างน้อยฝ่ายละ 1 คน เป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาข้อขัดแย้ง การจ่ายเงินชดเชยกรณีถูกออกจางาน หรือจ่ายเงินทดแทนกรณีประสบอันตรายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งคำร้องทุกข์ของครูใหญ่และครู

7. กองทุนสงเคราะห์ ซึ่งกำหนดให้ครู เจ้าของโรงเรียน และรัฐ ร่วมออกเงินสมทบ และกำหนดให้นำดอกผลที่ได้จากกองทุนสงเคราะห์ไปใช้จ่าย เพื่อเป็นค่ารักษาพยาบาลให้แก่ครูเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ฝ่ายเจ้าของโรงเรียนซึ่งเป็นผู้ที่ร่วมออกเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ด้วย ไม่ได้รับประโยชน์จากกองทุนนี้ จึงเห็นสมควรที่จะแก้ไขให้มีบทบัญญัติให้นำเงินกองทุนสงเคราะห์นี้ ไปจัดหาประโยชน์ให้แก่เงินกองทุนสงเคราะห์ได้ตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ครูและฝ่ายผู้บริหารการศึกษา ซึ่งจะขอกู้ยืมเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนกรณีประสบอุทกภัย อัคคีภัย หรือให้เจ้าของโรงเรียนกู้ยืม เพื่อนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการปรับปรุงอาคารสถานที่ หรือจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอน และเพื่อนำดอกผลที่ได้ไปขยายการให้การสงเคราะห์เป็นค่ารักษาพยาบาลแก่บิดามารดาของครู

8. การเลิกล้มกิจการโรงเรียน เดิมการขอเลิกล้มกิจการโรงเรียนเอกชน เจ้าของจะขอเลิกล้มกิจการโรงเรียนในระยะเริ่มเปิดเรียนต้นปีการศึกษา กลางปีการศึกษาหรือปลายปีการศึกษาก็ได้ เพราะกฎหมายโรงเรียนเอกชนไม่ได้กำหนดห้ามไว้ ปรากฏว่ามีเจ้าของโรงเรียน

บางราย ได้ขอเลิกล้มกิจการโรงเรียนในระหว่างกลางปีการศึกษา³ สาเหตุเพราะไม่มีทุนใช้จ่ายในการดำเนินกิจการโรงเรียนต่อไป หรือมีปัญหาขัดแย้งกับครู ก่อให้เกิดปัญหาครูไม่มียานทำ นักเรียนไม่มีที่เรียน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะต้องเข้าไปรับรู้และช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ด้วย

กฎหมายใหม่กำหนดให้เจ้าของที่จะเลิกล้มกิจการโรงเรียน ต้องยื่นคำขอเลิกล้มก่อนสิ้นสุดภาคการศึกษาประจำปี ไม่น้อยกว่า 90 วัน หรือภายในระยะที่ผู้อนุญาตผ่อนผันให้ตามความจำเป็น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของนักเรียน

ข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 นี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือต้องการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับเดิม คือฉบับ พ.ศ.2497 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ.2518 ในด้านการช่วยให้การบริหารโรงเรียนเอกชนมีความคล่องตัวขึ้น พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 นี้ ถือเป็นหลักในการบริหารและการดำเนินงานโรงเรียนเอกชน สถานศึกษาใดที่จัดให้การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีแก่นักเรียนทุกพลัดรวมกันเกิน 7 คนขึ้นไป ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้

องค์กรของรัฐที่ควบคุมการจัดตั้ง

ในหมวด 1 มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชน อันประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน มีกรรมการที่มาจากตำแหน่งข้าราชการประจำอีก 4 คน ได้แก่ อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา และอธิบดีกรมอาชีวศึกษา มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ 2 คน ครูใหญ่หรือครู 2 คน และบุคคลอื่นอีก 3 คน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ประกอบด้วย ตำแหน่งข้าราชการ

³สายสุรี, “เหตุการณ์วิกฤตในชีวิตครูของผม”, วารสารการศึกษาเอกชน

ประจำระดับอธิบดี โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน (ซึ่งประธานมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่ประชุมมีคะแนนเสียงเท่ากัน) จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ 2 คน และจากครูใหญ่หรือครู 2 คน อีก 3 คนไม่ได้ระบุว่าจะต้องมาจากภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้มีหลักการในการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างข้าราชการประจำตามตำแหน่งกับ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาจำนวน 3 คนที่เหลือ น่าที่จะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนผู้ทรงคุณวุฒิที่รู้และเข้าใจการทำงานได้เข้ามามีส่วนพิจารณาในการจัดการศึกษาเอกชน เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เป็นไปอย่างรอบคอบ และกว้างขวางขึ้น ผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชนน่าจะได้อำนาจและรับทราบในปัญหาการดำเนินการจัดการศึกษาของเอกชนมากกว่าเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ

ในการดำเนินการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนซึ่งจะบังคับใช้ในทางปฏิบัตินั้น ถ้าถูกกำหนดจากภายนอก กล่าวคือ จากผู้ที่มีได้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโดยตรงแล้ว หลักเกณฑ์หรือวิธีการต่างๆ นั้น ย่อมจะนำไปสู่ระบบการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน⁴

เมื่อได้ทราบแล้วว่าคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) เป็นใคร ประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานใด ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อมาคือ อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ จะเป็นตัวกำหนดบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน พิจารณาได้จากมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

1) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับการศึกษาและการดำเนินงานของโรงเรียน การจัดทำโครงการส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียน และประสานงานการศึกษากับส่วนราชการอื่นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและส่งเสริมการศึกษาและกิจการของโรงเรียน

2) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี ในการออกกฎกระทรวง หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

⁴ ประยูร ศรีประสาธน์, “ผลกระทบของการศึกษาเอกชนต่อสังคมไทย”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 62 –71.

3) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คณะกรรมการการศึกษาเอกชนมอบหมาย

4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หากจะกล่าวโดยสรุปถึงหน้าที่ 4 ประการของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ดังที่กำหนดไว้ นั้น จะเห็นได้ว่า หน้าที่หลักของคณะกรรมการฯ นั้น คือให้ความเห็น หรือคำแนะนำ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการดำเนินการได้เอง ความเห็น หรือคำแนะนำดังกล่าว นั้น รัฐมนตรีจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากสภาพแห่งการแนะนำ เป็นการเสนอแนะ หรือการให้ความเห็นซึ่งไม่มีสภาพบังคับ หรือต้องผูกมัดแต่ประการใด อาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีบทบาทในแง่ให้คำปรึกษาแนะนำ เสนอความเห็น มีลักษณะของการเป็นคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีนั่นเอง⁵

อำนาจของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีเพียงประการเดียวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 คือ เสนอบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้เพียงอำนาจแก่คณะกรรมการที่จะเชิญ โดยไม่ได้ให้มาตรการใดๆ สำหรับคณะกรรมการที่จะใช้ในกรณีที่บุคคลผู้ถูกเชิญนั้น ไม่ยอมมา หรือมาแต่ไม่ยอมให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้รับผลไม่สมบูรณ์ จึงนับว่าเป็นข้อบกพร่องอีกประการหนึ่ง

ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่น หรือออกระเบียบเพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 เป็นแม่บทที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง ในการวางระเบียบ นโยบายของรัฐ รวมทั้งออกกฎระเบียบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

⁵พนม พงษ์ไพบูลย์, "ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน", วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 4-9.

เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นผู้วางนโยบาย มิใช่ผู้มีอำนาจในทางปฏิบัติ อำนาจในทางปฏิบัติ เป็นอำนาจของผู้อนุญาต (มาตรา 4) ซึ่งหมายถึง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำหรับกรุงเทพมหานคร ส่วนในต่างจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต

นอกจากกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีตามมาตรา 6 แล้ว กฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรี โดยบัญญัติไว้ในหมวด 2 หมวด 3 และหมวด 6 ดังนี้

1. ลักษณะและการจัดตั้งโรงเรียน

โรงเรียนแต่ละลักษณะจะแบ่งออกเป็นประเภทใด หรือระดับใดให้เป็นไปตามที่ รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 15) ซึ่งรัฐมนตรีอาจจำกัดจำนวนโรงเรียนลักษณะใด ประเภทใด หรือระดับใดในท้องที่ใดเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ (มาตรา 16) และเพื่อประโยชน์แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมโรงเรียนให้รัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบ กำหนดมาตรฐานของโรงเรียน ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติในหมวด 3, 5, 6, 7 ทั้งหมด หรือบางส่วน มาใช้บังคับแก่โรงเรียนตามมาตรา 15 (2) หรือ 15 (3) (มาตรา 17)

2. การบริหารและการควบคุมโรงเรียน

ในมาตรา 24 กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้โรงเรียนลักษณะใด ประเภทใดหรือระดับใด ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียน (มาตรา 24) นอกจากนี้รัฐมนตรียังมีอำนาจออกระเบียบกำหนดอัตราและวิธีการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นได้ด้วย (มาตรา 51)

3. การคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู

รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่ และครู (มาตรา 66) และรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้รับใบอนุญาตซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม (มาตรา 71) โดยให้มีคณะกรรมการ คณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน” (มาตรา 77)

อำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้วางระเบียบต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปโดยเรียบร้อย

ส่วนอำนาจของผู้อนุญาต (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด) ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในทางปฏิบัติในการควบคุม กำกับ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนนี้ เช่น

- อำนาจในการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้บุคคลใดจัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 18)
- การอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงโรงเรียนจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 20)

- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 22 วรรคหนึ่ง)
- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตกรณีผู้ขอรับโอนขาดคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้าม

อำนาจสั่งผู้รับใบอนุญาตโอนโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตเนื่องจากขาดคุณสมบัติ (มาตรา 23)

- อนุญาตให้เป็นผู้จัดการ (มาตรา 31)
- อนุญาตให้ครูใหญ่ (มาตรา 34)
- อนุญาตให้เป็นผู้ช่วยผู้จัดการ หรือผู้ช่วยครูใหญ่ (มาตรา 37)
- อนุญาตให้เป็นครูในโรงเรียน (มาตรา 39)
- อนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เป็นครู บรรจุเข้าทำการสอนในโรงเรียน (มาตรา 41)
- การอนุญาตให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียม (มาตรา 51)
- อำนาจออกคำสั่งให้แก้ไขสภาพโรงเรียน (มาตรา 55)
- อำนาจในการพิจารณาและออกคำสั่งให้เลิกดำเนินกิจการโรงเรียนเมื่อผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเลิก (มาตรา 60)

- อำนาจในการแนะนำ ตักเตือน ต่าหนีโทษ ภาคทัณฑ์ ระงับการให้การอุดหนุนระงับการจ่ายเงินเลี้ยงชีพ หรือการเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 62)

- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ ครูใหญ่ ครู (มาตรา 86)
- อำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน (มาตรา 93)
- อำนาจเปรียบเทียบปรับ (มาตรา 121)

อาจสรุปได้ว่า องค์กรของรัฐที่ควบคุม กำกับ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนนี้เป็นไปด้วยดีนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้อนุญาตให้เป็นผู้ที่จะควบคุมกำกับ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหมวด 2, หมวด 3 หมวด 4 และหมวด 8 นอกจากนี้ในส่วนของรายละเอียดซึ่งเป็นเรื่องทางปฏิบัติ (วิธีการ) นั้น เนื้อความอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2

(พ.ศ.2529) กฎกระทรวงฉบับที่ 6 (พ.ศ.2529) และกฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ.2529) ผู้อนุญาตจึงเป็นผู้ที่กฎหมายให้อำนาจในการควบคุม กำกับ ผู้อนุญาตนี้ถ้าเป็นในเขตกรุงเทพมหานคร ก็ได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน นอกจากนี้เลขาธิการ กช. ยังมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ ในคณะกรรมการการคุ้มครองการทำงานตามมาตรา 77 ด้วย กรรมการอื่นประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 6 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับใบอนุญาต และผู้แทนฝ่ายครู จำนวนฝ่ายละเท่ากัน อย่างน้อย ฝ่ายละ 1 คน และให้ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

ผู้ทรงคุณวุฒิจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี (มาตรา 79) อำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน บัญญัติอยู่ในมาตรา 78 ดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครู กับ ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ
2. พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครูใหญ่ ครู ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ
3. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับค่าชดเชย และค่าทดแทน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องจ่ายให้แก่ครูใหญ่ หรือครูตามกฎหมายว่าด้วยแรงงาน
4. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องอื่นตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดไว้

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 78 วรรคท้าย) นอกจากนี้ ในมาตรา 84 ให้นำมาตรา 14 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน และคณะกรรมการโดยอนุโลม กล่าวคือ คณะกรรมการการศึกษาเอกชนและคณะกรรมการ อาจเชิญบุคคลในคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน มาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร

4.1.1.1 ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 66 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู แต่จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ครูธุรการ การเงินไม่ได้ทำหน้าที่ครูเพียงอย่างเดียว แต่ยังทำงานธุรการ การเงินให้กับโรงเรียนเอกชนด้วย

ซึ่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 กำหนดให้ความคุ้มครองการทำงานเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ครู จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน อีกทั้งในส่วนของเนื้อหาสาระของกฎหมายโรงเรียนเอกชนบางเรื่อง เช่น เรื่องคณะกรรมการการศึกษาเอกชน หรือคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน ก็ยังไม่มีอำนาจเพียงพอในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ดังนั้น ในส่วนนี้จึงสามารถแบ่งปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายโรงเรียนเอกชนออกได้เป็น 2 เรื่อง คือ

4.1.1.1.1 การไม่กำหนดค่านियามศัพท์ จากการศึกษา

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 จะพบว่าในมาตรา 4 ได้กำหนดค่านियามศัพท์ของครูใหญ่ ว่า ครูใหญ่ หมายถึง ผู้ทำหน้าที่ครูใหญ่ หรือ อาจารย์ใหญ่ และค่านियามศัพท์ของครูเอาไว้ว่า ครู หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ครู หรือ อาจารย์ แต่ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดค่านियามศัพท์ คำว่า ครูธุรการ การเงิน ไว้ในกฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความหรือการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชนในทางปฏิบัติ เพราะว่าครูธุรการ การเงิน อาจได้รับการคุ้มครองการทำงานเฉพาะการเป็นครูเท่านั้น แต่การทำงานธุรการ การเงิน ซึ่งถือว่าเป็นงานด้านบริหารจัดการโรงเรียนเอกชน ครูธุรการ การเงิน อาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานในส่วนนี้ ถ้ามีการตีความกฎหมายดังกล่าวว่าใช้บังคับกับการทำงานในหน้าที่ครูเท่านั้น นอกจากนี้ การที่ไม่กำหนดค่านियามศัพท์ของครูธุรการ การเงิน เอาไว้ จึงทำให้รัฐมนตรีไม่สามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ไว้โดยเฉพาะ ได้ดังเช่นใน มาตรา 66 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

4.1.1.1.2 เนื้อหาสาระของกฎหมายไม่ชัดเจน ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 จากการศึกษาพบว่า ยังมีอีกหลายกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของกฎหมายในการบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็น 5 กรณีด้วยกันคือ

1. คณะกรรมการการศึกษาเอกชนไม่มีอำนาจในการลงโทษคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีตำแหน่งข้าราชการประจำระดับอธิบดี โดยมีปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน จำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ 2 คน และจากครูใหญ่

หรือครู 2 คน ส่วนอีก 3 คนนั้นไม่ได้ระบุว่าจะต้องมาจากภาคเอกชนหรือภาครัฐบาล แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีหลักการในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างข้าราชการประจำตามตำแหน่งกับผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิที่เหลือจำนวน 3 คน จึงควรที่จะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนที่รู้และเข้าใจการทำงานและรับทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติ เข้ามาร่วมดำเนินการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นไปอย่างรอบคอบและกว้างขวางขึ้น ซึ่งถ้าผู้ทรงคุณวุฒิเป็นผู้ที่มีได้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโดยตรงแล้ว หลักเกณฑ์หรือวิธีการต่างๆ นั้น ย่อมจะนำไปสู่ระบบการควบคุมมากกว่าการส่งเสริมสนับสนุน

ความสำคัญของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจะอยู่ที่อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 โดยในมาตรา 8 ได้กำหนดหน้าที่หลักของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนไว้ คือ ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี เนื่องจากไม่มีอำนาจในการพิจารณาหรืออำนาจดำเนินการได้เอง ซึ่งการให้ความเห็นหรือคำแนะนำดังกล่าวนั้น รัฐมนตรีจะปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้เพราะสภาพแห่งการแนะนำเป็นการเสนอแนะหรือการให้ความเห็น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับหรือต้องผูกมัดแต่ประการใด อาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีบทบาทในแง่ของการให้คำปรึกษาแนะนำ เสนอความเห็น ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงคณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีนั่นเอง

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียน หรือเสนอความเห็นในการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมักไม่เห็นด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในแต่ละครั้งย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลเพราะในแต่ละรัฐบาลมักจะมีจุดเน้นให้ความสำคัญในแต่ละด้านไม่เหมือนกัน จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นระยะๆ โดยมีการเมืองเข้ามาแทรก⁶ ประกอบกับรัฐมนตรีมิได้อยู่ในคณะกรรมการการศึกษา

⁶ชูศักดิ์ ชื่นชมชาติ, “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 117.

เอกชน จึงมิได้เข้าร่วมพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อทางคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำดังกล่าว รัฐมนตรีก็มักจะไม่เห็นด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาในการวางระเบียบ นโยบายของรัฐ รวมทั้งออกกฎระเบียบเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และออกกฎระเบียบเพื่อให้มีการปฏิบัติ ดังนั้น กฎระเบียบหรือนโยบายที่รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด มักจะไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมในการนำมาปฏิบัติ เช่น รัฐมีนโยบายเร่งขยายการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ทุกปี โดยไม่ได้กำหนดทิศทางและขอบเขต จึงทำให้ในบางพื้นที่โรงเรียนของรัฐ อยู่ใกล้ชิดติดกับโรงเรียนเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งรับนักเรียนโรงเรียนเอกชน ซึ่งเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสูงกว่าโรงเรียนของรัฐ ทำให้จำนวนนักเรียนลดลง และรายได้ของโรงเรียนก็ลดลงตามไปด้วย ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อน ความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อทำให้ความคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ด้วย ในส่วนอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีเพียงประการเดียวตามมาตรา 14 คือ เชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็นได้ตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการการศึกษาเอกชนเพียงการเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการลงโทษหรือไม่ได้ให้มาตรการใด ๆ ที่จะใช้ในกรณีที่บุคคลผู้ถูกเชิญมานั้นไม่ยอมมา หรือมาแต่ไม่ยอมให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น คณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงไม่อาจลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามได้ จึงเป็นความบกพร่องของกฎหมายประการหนึ่ง ที่ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ต่อการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ ครูธุรการ การเงิน ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้

2. คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนไม่มีอำนาจกำหนดโทษตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2532 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 24 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้โรงเรียนลักษณะใด ประเภทใด หรือระดับใด ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียนได้ และตามระเบียบฯ ดังกล่าวในข้อ 2 กำหนดให้โรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการในรูปแบบของระบบโรงเรียนประเภทสามัญศึกษาที่ได้รับการอุดหนุน ให้ต้องมี

คณะกรรมการอำนวยการเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียนในมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วยผู้รับใบอนุญาตจัดตั้งโรงเรียนเป็นประธานของคณะกรรมการอำนวยการ นอกจากนี้ยังมีผู้จัดการผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ 1 คน และบุคคลอื่นซึ่งผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 8 คน ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องมีผู้แทนของครู และผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนอย่างละ 1 คน และให้ครูใหญ่เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินการในรูปคณะบุคคล

ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมาย และมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครู นักเรียน หรือผู้ปกครองนักเรียน อีกทั้งมีอำนาจในการเสนอความเห็น และให้คำแนะนำแก่ผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของโรงเรียน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายมีเจตนาที่จะให้โรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาที่ได้รับทุนอุดหนุน ได้บริหารงานในรูปของคณะบุคคล จึงกำหนดให้โรงเรียนมีคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ หรือเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้รับใบอนุญาต เพื่อปรับปรุงกิจการของโรงเรียนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น ซึ่งในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2533 หมวด 1 ในข้อ 8 ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับเงินอุดหนุน ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข คือ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดและพิจารณาอนุมัติงบประมาณการอุดหนุน บัญชีและงบดุลของโรงเรียน และในข้อ 21 ได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการกำกับดูแลการจ่ายเงินอุดหนุนของโรงเรียน เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลบัญชีการเงิน ให้ความเห็นชอบในสถิติจำนวนครูและนักเรียน จำนวนห้องเรียน วุฒิของครูตามหลักเกณฑ์ และดูแลให้โรงเรียนจ่ายเงินอุดหนุน เพื่อใช้จ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียน

ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผู้รับใบอนุญาตซึ่งมีตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการได้รับทราบความเห็นหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการอำนวยการ ให้ดำเนินการปรับปรุงกิจการโรงเรียนเพื่อให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการอำนวยการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ

อำนาจการ ดังนั้น อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ควบคุม ดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมายหรือพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของคุณ นักเรียน หรือผู้ปกครอง จึงมีอาจดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการอำนาจการจึงมีหน้าที่เพียงแค่เสนอแนะหรือให้ความเห็นในลักษณะของที่ปรึกษา⁷ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด ทำให้คณะกรรมการอำนาจการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียน ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการบริหารงานอย่างในรูปบุคคล ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารและดำเนินกิจการโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพอีกทั้งควบคุม ดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องของการนำเงินอุดหนุนไปใช้เป็นประโยชน์ในการบริหารกิจการโรงเรียนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้วางไว้ เมื่อกฎหมายไม่กำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการอำนาจการ ย่อมทำให้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ไม่อาจมีผลบังคับให้โรงเรียนปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ และจะเป็นปัญหาแก่ครูธุรการ การเงิน ที่ดำเนินการร้องทุกข์ต่อโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือการทำงาน ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการอำนาจการ มีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นเท่านั้น ไม่มีอำนาจลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการฯ ซึ่งก็คือ เจ้าของโรงเรียน ได้นั่นเอง

3. ปัญหาการบริหารการใช้เงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน ในมาตรา 51 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดอัตราและวิธีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนได้ตามที่เห็นสมควร และในวรรคสอง ได้กำหนดว่าโรงเรียนใดจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นได้เท่าใดให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต ทั้งนี้ โดยไม่เกินอัตราและตามวิธีการเก็บตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งระเบียบดังกล่าว ก็คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุน สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐโดยรัฐให้เงินอุดหนุนร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่าย

⁷พนม พงษ์ไพบูลย์, "ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน", วารสารการศึกษาแห่งชาติ, 23 : 4-9.

รายหัว สำหรับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน ขอเก็บได้ตามที่จำเป็นโดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ระบบการเรียนการสอน และภาระของผู้ปกครอง

กรณีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุน และไม่ได้รับเงินอุดหนุน แม้กฎหมายจะกำหนดอัตราการเรียกเก็บ วิธีการกำหนดเวลาและเงื่อนไข แต่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการนำไปใช้จ่าย ผู้รับใบอนุญาตจึงมีอิสระในการใช้จ่าย⁸ แม้ในกรณีที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุน กฎหมายจะกำหนดให้ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อดูแล ควบคุมการใช้จ่าย เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินเดือนครู และเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียนก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอำนวยการ ที่จะโทษผู้ฝ่าฝืนมติหรือการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการ ดังนั้น คณะกรรมการอำนวยการจึงไม่มีอำนาจในการควบคุม ดูแลเรื่องการนำเงินไปใช้จ่ายแต่อย่างใด คงมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาหรือเสนอแนะเท่านั้น ไม่มีอำนาจกำหนดโทษดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่หากเป็นกรณีโรงเรียนที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโดยมิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ จะไม่มีคณะกรรมการอำนวยการที่จะมาตรวจสอบ ดูแล หรือควบคุมการใช้จ่ายเงิน ผู้รับใบอนุญาตจึงมีอิสระในการนำเงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียนไปใช้จ่าย โดยที่ไม่มีกฎหมายใดมากำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการนำเงินไปใช้จ่ายแต่อย่างใด ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ผู้รับใบอนุญาตได้นำเงินที่ได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนหรือค่าธรรมเนียมอื่นไปใช้จ่ายเพื่อการอื่น หรือนำไปใช้จ่ายส่วนตัว ทำให้เงินจำนวนดังกล่าวไม่พอเพียงที่จะจ่ายเป็นเงินเดือนครูให้ตรงตามวุฒิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะส่งผลกระทบต่อครูธุรการ การเงิน ซึ่งมีสภาพการทำงานมากกว่าครูทั่วไป แต่ได้รับเงินเดือนน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนแต่ประการใด จึงทำให้ไม่มีการตรวจสอบการนำเงินไปใช้จ่ายให้ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือที่กฎหมายกำหนด จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อครู และครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน

⁸ธีระพันธ์ พุทธสวัสดิ์, “กฎหมายน่ารู้ : โรงเรียนกับเงินอุดหนุน”, วารสารกองทุนส่งเสริมการศึกษาเอกชน 2 (มีนาคม 2532) : 40 –41.

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522 ในหมวด 6 เรื่องการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำเงินไปใช้จ่าย รวมทั้งมีการติดตามการใช้จ่ายเงินนั้นด้วย แต่ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 51 รวมทั้งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการนำเงินไปใช้จ่ายแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดกรณีผู้รับใบอนุญาตนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่นหรือใช้เพื่อส่วนตัวจนเกิดความเสียหายดังกล่าว

4. ปัญหาการให้เงินอุดหนุนโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ในมาตรา 64 และมาตรา 65 ได้กำหนดเรื่องการอุดหนุน ส่งเสริมโรงเรียนและช่วยเหลือครูใหญ่และครู โดยในมาตรา 64 (3) เป็นเรื่องที่รัฐให้เงินอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และในมาตรา 65 (3) เป็นเรื่องรัฐให้เงินสมทบเงินเดือนและค่าครองชีพ ทั้งนี้การอุดหนุน ส่งเสริมและช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดซึ่งระเบียบดังกล่าว ได้แก่ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2533 ในข้อ 6 กำหนดให้การอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนกระทำโดยให้เงินอุดหนุนเป็นรายหัวแก่ผู้รับใบอนุญาตตามจำนวนนักเรียน และในข้อ 8.1 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอน

จะเห็นได้ว่า รัฐมีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนและครู โดยยึดหลักการคือต้องการให้โรงเรียนมีรายได้เพื่อการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนให้สูงจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ปกครอง⁹ โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ได้รับเงินอุดหนุนให้นำเงินอุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้รับใบอนุญาตเป็นประจำทุกปีนั้น รัฐมีเจตนาที่จะอุดหนุนเพื่ออะไร จะอุดหนุนเพียงเพื่อให้ครูได้เงินเดือนที่เป็นทางการตามวุฒิ หรืออุดหนุนเฉพาะค่าใช้จ่าย

⁹ประทีป ม.โกมลมาศ, “การจัดการศึกษาเอกชน และนโยบายการอุดหนุนของรัฐ”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ 27 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2536) : 19-42.

อันจำเป็นบางด้านของโรงเรียน หรือเพียงเพื่อประดับประดาให้โรงเรียนพอจะตั้งอยู่ได้ หรืออุดหนุนเพื่อเพิ่มคุณภาพของโรงเรียนให้ถึงระดับใด เนื่องจากการอุดหนุนโรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการอยู่นั้น เสมือนเป็นการสืบทอดนโยบายการอุดหนุนตามแบบอย่างที่เคยปฏิบัติมาในอดีต ดังนั้น จึงน่าจะมีการทบทวน และกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ เพราะในช่วงที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรรงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนให้แก่โรงเรียนเอกชนในแต่ละปีเป็นจำนวนไม่น้อยและมีแนวโน้มที่จะพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้น สัดส่วนรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต่อรายจ่ายดำเนินการทั้งหมดมีแนวโน้มสูงขึ้น

ดังนั้น การที่รัฐช่วยเหลือให้เงินอุดหนุนแก่ผู้รับใบอนุญาต โดยกำหนดแต่เพียงให้นำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูให้ถูกต้องตรงตามวุฒิ และนำไปใช้เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนโดยมิได้มีการกำหนดแบบการดำเนินงาน หรือเป้าหมายที่ชัดเจนไม่มีเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้แต่อย่างใด อีกทั้งไม่มีมาตรการในการกำกับติดตามว่าผู้รับใบอนุญาตได้นำเงินอุดหนุนนั้นไปใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนครูจริงหรือไม่ นอกจากนี้เงินอุดหนุนที่รัฐจ่ายให้แก่ผู้รับใบอนุญาต ได้มีการคิดคำนวณโดยใช้เกณฑ์การให้เงินรายหัวนักเรียน โดยรัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนให้ไม่เกินร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนของโรงเรียนรัฐบาลในแต่ละปี แต่ละระดับการศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้จัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่ายรายหัว โดยให้คิดเฉพาะงบดำเนินการเท่านั้น ไม่รวมงบลงทุนทางการศึกษา ทำให้ตัวเลขค่าใช้จ่ายรายหัวของรัฐต่ำกว่ารายจ่ายที่ทางโรงเรียนเอกชนต้องจ่ายจริง ด้วยเหตุนี้ เงินอุดหนุนที่จะจ่ายตามเกณฑ์รายหัวนักเรียนให้แก่ผู้รับใบอนุญาต จึงไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนครูให้ได้ตรงตามวุฒิ ซึ่งรวมถึงเงินเดือนครูธุรการการเงินด้วย

4.1.1.2 สภาพบังคับของกฎหมาย จากหัวข้อ 3.3 จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับหรือบทกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 จะมีเพียงแค่ 2 ประเภท คือ โทษจำคุกและโทษปรับ และส่วนใหญ่จะเป็นโทษปรับ โทษปรับอย่างเบาสุด คือ ตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป และสูงสุดคือปรับไม่เกิน 50,000 บาท สำหรับโทษในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูมี 2 มาตรา คือ มาตรา 116 และมาตรา 117 ซึ่งโทษของทั้ง 2 มาตราจะเป็นโทษปรับ คือ ปรับไม่เกิน 5,000 บาท และปรับไม่เกิน 10,000 บาท ตามลำดับ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ

4.1.1.2.1 บทกำหนดโทษไม่รุนแรง

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 7 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและครูตกลงจ่ายและรับเงินเดือน หรือค่าสอน ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ทางราชการกำหนด และต้องเป็นวุฒิที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครู ให้สอนในโรงเรียนเอกชนได้ และจ่ายเงินเดือนตามอัตราที่กำหนด แต่ถ้ายังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวก็กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินเดือนหรือค่าสอนให้ครูไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

การที่กฎหมายกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าสอน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายให้แก่ครูใหญ่ และครูให้ตรงตามวุฒินั้น ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของครูซึ่งรวมถึงครูธุรการ การเงิน ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างครูในโรงเรียนของรัฐกับเอกชน แต่ในความเป็นจริงมีครูธุรการ การเงิน จำนวนไม่น้อยที่ได้รับเงินเดือนไม่ตรงตามวุฒิ ทั้งนี้เนื่องมาจากบทลงโทษที่กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายเงินเดือนครูตรงตามวุฒิ นั้น มีโทษเบาเกินไป ทำให้ไม่เป็นการป้องปรามผู้รับใบอนุญาตมิให้กระทำความผิด ซึ่งในมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งกำหนดโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาทเท่านั้น ทำให้ผู้รับใบอนุญาตตัดสินใจเลือกดำเนินการในลักษณะฝ่าฝืนต่อระเบียบฯ ดังกล่าว นอกจากนี้ ในโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนมักจะมีอำนาจต่อรองสูงกว่าครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนอยู่แล้ว จึงมักจะตกลงกึ่งบังคับครูธุรการ การเงิน ในปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน เช่น การจ่ายเงินเดือนหรือค่าสอน การจ่ายค่าชดเชย, ค่าล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด จึงทำให้สภาพบังคับหรือโทษตามที่กฎหมายโรงเรียนเอกชนกำหนด ยังไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.1.2.2 มีการเปรียบเทียบปรับได้

ตามมาตรา 121 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน

พ.ศ.2525 กำหนดให้ความผิดที่มีโทษปรับเพียงสถานเดียว สามารถเปรียบเทียบปรับได้โดยให้ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการ จังหวัด สำหรับจังหวัดอื่นมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้ และเมื่อได้ชำระค่าปรับตามระเบียบ แล้วก็ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น คือ สภาพบังคับตามที่กฎหมายกำหนดนี้ ส่วนใหญ่เป็นโทษปรับ ซึ่งถ้าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะต้อง ได้รับโทษเพียงสถานเบา ย่อมทำให้ผู้กระทำผิดซึ่งใจว่าจะเสียค่าปรับ หรือจะยอมกระทำตามที่ กฎหมายกำหนด ถ้าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัตินั้นเป็นผลให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับประโยชน์มากกว่า ก็ย่อม ตัดสินใจเลือกที่จะฝ่าฝืนโดยยอมเปรียบเทียบปรับซึ่งเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับ ประโยชน์ที่ได้รับจากการที่ฝ่าฝืนนั้น และแม้ว่าจะมีบทกำหนดโทษที่เป็นโทษจำคุกแต่ก็เป็นเพียง โทษจำคุกสถานเบา (ลหุโทษ) คือ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน และเป็นโทษที่บัญญัติไว้บางมาตราเท่านั้น จึงทำให้ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูดังกล่าว

4.1.2 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่

และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 66 ได้ให้อำนาจแก่ รัฐมนตรีในการออกระเบียบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ซึ่งปัจจุบัน ได้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าวนี้มาก็เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 อันเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองการทำงานแก่ลูกจ้างโดยทั่วไป แต่โดยที่สภาพการทำงานของครูในโรงเรียนเอกชนมีสภาพการทำงานที่แตกต่างกับลูกจ้างของ เอกชนในบางเรื่อง เช่น การเตรียมการสอนที่ลูกจ้างของเอกชนไม่มี ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีจึงได้อออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และ ครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวออกมาบังคับใช้กับครูในโรงเรียนเอกชนโดยเฉพาะ และ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ ได้บัญญัติยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่

และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 แล้ว สำหรับปัญหาในการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

4.1.2.1 การแก้ไขและยกเลิกกฎหมาย โดยที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองในระดับ “ระเบียบกระทรวง” ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเป็นผู้ออกและได้ออกเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ทั้งนี้คือ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไว้ในมาตรา 44, 66 และให้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้กำหนดรายละเอียดต่อไป ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ดังกล่าว ผู้มีอำนาจเสนอร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ นี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 6 ที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งบัญญัติหรือให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงศึกษาธิการฯ ฉบับนี้ ส่วนผู้ที่มีอำนาจพิจารณาร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ดังกล่าว ตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Convention of Constitution) ของประเทศไทย¹⁰ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี แม้พิจารณาตามตัวบทไม่ได้บังคับให้ต้องนำร่างระเบียบกระทรวงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่ด้วยหลักที่ว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดจะออกระเบียบกระทรวงก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาเสียก่อน สำหรับผู้ที่มีอำนาจตราระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ นี้ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการให้อำนาจออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ นี้ และการประกาศใช้เป็นกฎหมายร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ ดังกล่าว จะใช้บังคับได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

¹⁰ ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และปีตาพร พิศลยบุตร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542), หน้า 58.

โดยที่ระเบียบกระทรวง ซึ่งเป็นข้อบังคับกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ ออก โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ดังนั้น จึงมีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ในแง่ที่ว่า พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด ย่อมจะบัญญัติวางข้อบังคับได้ตามชอบใจ ถ้าหาก จะไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับระเบียบกระทรวงนั้น ฝ่ายบริหารจะ บัญญัติเฉพาะภายในขอบเขต แห่งพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดแล้วแต่กรณี ถ้าเกิน ขอบเขตระเบียบกระทรวงดังกล่าวย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ และศาลก็มีอำนาจพิจารณา พิพากษาว่า ระเบียบกระทรวงดังกล่าวนั้นขัดแย้ง หรือเกินขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจออก หรือไม่¹¹ จึงเห็นได้ว่า เมื่อระเบียบกระทรวงสามารถตราได้โดยฝ่ายบริหารโดยสามารถตราได้ สะดวกเช่นนี้ ในทางกลับกัน การแก้ไขหรือการยกเลิกกฎหมาย ในระดับระเบียบกระทรวงก็ สามารถทำได้ง่ายดุษกัน

จากการที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครอง การทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในข้อ 3 ได้บัญญัติให้ยกเลิก ระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526, ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเวลาทำการของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2527 นั้น เป็นการยกเลิกกฎหมายโดยตรง โดยมีกฎหมายในลักษณะ เช่นเดียวกันระบุยกเลิกไว้โดยตรง¹² อันเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ง่าย คือกฎหมายในระดับระเบียบ กระทรวงนี้เพียงแต่ออกระเบียบกระทรวงออกมายกเลิกก็สามารถทำได้ ประกอบกับการตราและ ออกระเบียบกระทรวงก็ทำโดยคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่รักษาการณตามพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอาจถูกยกเลิกเมื่อไรก็ได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับ การแก้ไขและยกเลิกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

¹¹หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 57.

¹²ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และปิตาพร พิศลยบุตร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ กฎหมายทั่วไป, หน้า 84.

ที่กระบวนการตราหรือแก้ไขต้องเริ่มจากหน่วยงานในระดับกระทรวง เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แล้วเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาอีก อันส่งผลให้สถานะความมั่นคงของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ มีมากกว่ากฎหมายในระดับระเบียบกระทรวง ที่มีการแก้ไข และยกเลิกได้ง่าย ประกอบกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านการทำงานของครู ซึ่งรวมถึงครูธุรการการเงินในโรงเรียนเอกชนด้วย และมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ดังนั้น หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ก็อาจส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวตามไปด้วย อันทำให้การบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ นี้ ขาดความต่อเนื่องและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.1.2.2 บทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูในโรงเรียนเอกชน หรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็น 3 เรื่องคือ

4.1.2.2.1 ปัญหาการตีความกฎหมาย โดยหลัก การตีความกฎหมาย (interpretation of law) หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจน กำกวม หรืออาจแปลได้หลายทาง เพื่อทราบว่าถ้อยคำในกฎหมายนั้นมีความหมายอย่างไร¹³

เหตุที่ต้องมีการตีความกฎหมายก็เพราะว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถรู้เหตุการณ์ล่วงหน้าที่เกิดขึ้นในภายหน้าได้ทุกกรณี จึงไม่สามารถบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมทุกกรณี นอกจากนั้นฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีความผิดพลาดในเรื่องการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ เช่น บัญญัติกฎหมายไว้เคลือบคลุมหรือขัดแย้งกันเอง เช่นนี้ ในการใช้กฎหมายจึงต้องมีการตีความกฎหมาย

¹³ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 110.

การตีความกฎหมายต้องพิเคราะห์ตัวอักษรให้ได้ ความหมายของตัวอักษร และการจะรู้ความหมายของตัวอักษรได้ต้องพิเคราะห์เหตุผลหรือ ความมุ่งหมายของกฎหมายประกอบด้วย การตีความกฎหมายจึงต้องพิจารณาประกอบกันไป 2 ด้านคือ

(1) พิจารณาตัวอักษร

(2) พิจารณาความมุ่งหมายของกฎหมาย (เจตนารมณ์ของกฎหมาย)

สำหรับกรณีการตีความตามตัวอักษรกับการตีความตามเจตนารมณ์ขัดแย้งกัน โดยปกติ ถ้าถ้อยคำของกฎหมายชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่ต้องตีความ แต่ถ้าถ้อยคำไม่ชัดเจน คือกำกวมหรือมีความหมายได้หลายทาง ซึ่งถ้าตีความแล้วการตีความตามตัวอักษร จะได้รับความหมายขัดแย้งกับการตีความตามเจตนารมณ์ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าจะถือเอาการตีความอย่างใดเป็นใหญ่ ในกรณีที่การตีความทำให้ได้ความหมายขัดแย้งกันดังกล่าวแล้ว ต้องถือว่าการตีความหมายตามเจตนารมณ์สำคัญกว่าการตีความตามตัวอักษร¹⁴ ทั้งนี้ คือว่าโดยปกติจะต้องตีความทั้งตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ประกอบกันเสียก่อน เพื่อหยั่งทราบความมุ่งหมายอันแท้จริงของกฎหมาย ต่อเมื่อมีการตีความทั้งสองนั้นขัดแย้งกัน จึงต้องถือเอาการตีความตามเจตนารมณ์เป็นใหญ่ เพราะเป็นการตีความไปในทางได้ผลสมความมุ่งหมายของกฎหมาย

ส่วนในเรื่องผลของการตีความกฎหมายนั้น การตีความกฎหมายทั่วไป และการตีความกฎหมายพิเศษไม่ว่าจะตีความตามตัวอักษรหรือตีความตามเจตนารมณ์ หรือทั้งสองทางประกอบกัน ย่อมจะได้ผล 3 ประการ ดังต่อไปนี้คือ¹⁵

ก) ความหมายที่หยั่งทราบกว้างกว่าถ้อยคำที่เข้าใจกัน อยู่ตามธรรมดาเรียกกันว่า “การตีความโดยขยายความ” (Extensive Interpretation)

¹⁴ ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และปีตาพร พิศลยบุตร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 118.

¹⁵ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 120.

ข) ความหมายที่หยั่งทราบแคบกว่าถ้อยคำที่เข้าใจกัน
อยู่ตามธรรมดา ซึ่งเรียกกันว่า “การตีความโดยจำกัดความ” (Restrictive Interpretation)

ค) ความหมายที่หยั่งทราบเท่ากับถ้อยคำที่เข้าใจกันอยู่
ตามธรรมดา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงเรียน
เอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 6 มาตรา 17 มาตรา 44 และมาตรา 66 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ ออกระเบียบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูในโรงเรียน
เอกชน ดังนั้น จึงได้เกิดมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่
และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ขึ้นในปัจจุบัน เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของครูโรงเรียนเอกชน
แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ ปัญหาในเรื่องการตีความระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ
คุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวว่าจะให้ความ
คุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ได้แค่ไหน เพียงใด เพราะจากการสำรวจสภาพการ
ทำงานของครูธุรการ การเงิน ก็พบว่า ครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
โรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็กล้วน ครูธุรการ การเงิน ไม่ได้ทำหน้าที่สอนหนังสือหรือเป็นครู
เพียงอย่างเดียว แต่ยังทำงานด้านธุรการ การเงิน ให้กับโรงเรียนเอกชนอีกด้วย ซึ่งโดยปกติแล้ว การ
ทำงานในหน้าที่ครู ของครูธุรการ การเงิน ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการ
ทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ก็สามารถที่จะคุ้มครองหรือบังคับใช้ได้อย่าง
แน่นอนอยู่แล้ว แต่สำหรับการทำงานในส่วนของงานธุรการ การเงิน นั้น ยังคงมีปัญหาในการ
บังคับใช้ระเบียบกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน
พ.ศ.2542 ดังกล่าว เพราะฝ่ายหนึ่งจะตีความตามตัวอักษรว่า ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย
การคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ ใช้บังคับเฉพาะครูใน
โรงเรียนเอกชน ซึ่งคำว่าครูตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 หมายถึง
ผู้ทำหน้าที่ครู หรืออาจารย์ ซึ่งต้องเข้าใจได้ว่าระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการ
ทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นี้ใช้บังคับเฉพาะการทำหน้าที่ครูเท่านั้น ส่วน
งานธุรการ การเงิน ถือว่าเป็นงานที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนขอความช่วยเหลือให้ครูธุรการ
การเงิน ทำนอกจากทำหน้าที่สอนหนังสือตามปกติ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งกลับมีความเห็นต่างไปว่า
ควรจะตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือ ความมุ่งหมายของกฎหมายโรงเรียนเอกชน โดย

ใช้ทฤษฎีอำเภอกาณณ์ (Objective Theory) โดยเจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าว มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของครูโรงเรียนเอกชน และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การเรียนการสอนของนักเรียน ซึ่งปรากฏอยู่ในคำปรารภในการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฯ นี้ ดังนั้น จึงต้องตีความอย่างขยายความ (Extensive Interpretation) โดยความหมายของคำว่า ครู ไม่ใช่หมายถึงทำหน้าที่สอนหนังสือเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการทำงานธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาการตีความออกเป็น 2 ฝ่ายเช่นนี้ จึงส่งผลกระทบต่อการใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน นั้น ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.1.2.2.2 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

จากการศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525, ระเบียบ, ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน จึงพบว่าในเรื่องของการคุ้มครองการทำงานของครูในโรงเรียนเอกชนมีพระราชบัญญัติ, ระเบียบ, ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้¹⁶

ก) พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 6, มาตรา 17, มาตรา 44 และมาตรา 66 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู

ข) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ.2529) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในเรื่องเวลาทำการสอนของโรงเรียน

¹⁶สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, พระราชบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2537), หน้า 307.

ค) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเวลาทำการของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2527 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 6 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ง) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดการกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2527 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2531, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 (6), มาตรา 67 และมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

จ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนเป็นเงินกู้ยืม พ.ศ.2527 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2533 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 (6), มาตรา 67 วรรค 4 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ฉ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน ในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ.2526 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 66 (6) มาตรา 67 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ช) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน เกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2531 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 66 (7) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ฌ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนราษฎร์เป็นเงินทดแทน พ.ศ.2519 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ตรี (7) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2518

ญ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2533 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 17 มาตรา 4 และมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ฎ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 66 (1), (2), (3), (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ฏ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์เป็นเงินเพิ่มพิเศษแก่ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนที่มีเวลาทำงานเกินสิบปี พ.ศ.2535 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 มาตรา 66 (7) และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

ฐ) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 17 มาตรา 44 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

นอกจากนี้ก็ยังมีความปฏิบัติเฉพาะเรื่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน เป็นเงินทดแทน และเรื่องการจ่ายเงินเดือนของครูโรงเรียนเอกชน ดังนั้นเมื่อพิจารณากฎหมายระเบียบข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองการทำงานของครูในโรงเรียนเอกชน ก็พบว่าจะมีการกำหนดในเรื่องการคุ้มครองการทำงานไว้เฉพาะการปฏิบัติงานในหน้าที่ครูเท่านั้น แต่ในส่วนของงานธุรการ การเงิน ยังไม่มีการกำหนดบทบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง หรือแนวปฏิบัติใดๆ ที่ชัดเจนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานด้านธุรการ การเงิน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ก็บัญญัติเพียงแต่ให้ผู้จัดการและครูใหญ่ต้องจัดให้มี

- 1) ทะเบียนครู
- 2) ทะเบียนนักเรียน
- 3) บัญชีเรียกชื่อนักเรียน
- 4) ทะเบียนประวัติของโรงเรียน
- 5) การประเมินผลการเรียน
- 6) สมุดหมายเหตุรายวัน
- 7) สมุดลงเวลาทำงานของครู
- 8) เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษา

การจัดให้มีเอกสารดังกล่าว ต้องมีการจัดทำให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและเก็บรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ เว้นแต่ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันจากผู้อนุญาต ทั้งนี้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด นอกจากนี้ในมาตรา 52 ก็กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและผู้จัดการร่วมกันรับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการเงินและบัญชีอื่นๆ ของโรงเรียนตามแบบและระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และมาตรา 53 บัญญัติให้ผู้จัดการต้องทำรายงานแสดงกิจการของโรงเรียนเสนอต่อผู้อนุญาตตามกำหนดระยะเวลา และแบบตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้นเมื่อพิจารณาในมาตรา 49 และมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เอกสารธุรการที่โรงเรียนต้องจัดทำเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดเป็นคำสั่ง หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนใดๆ ในการทำงานของครูธุรการ การเงิน ว่ามีขอบเขตการทำงานแค่ไหนเพียงใด ในอันที่จะส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองการทำงาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังนั้น เมื่อไม่กำหนดเป็นคำสั่ง หรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานธุรการ การเงินของครูธุรการ การเงิน จึงส่งผลให้การบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.2.2.3 การร้องทุกข์ และดำเนินคดี

ปัญหาการร้องทุกข์และดำเนินคดีที่ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนไม่มีประสิทธิภาพนั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็น 5 เรื่องคือ

ก) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย มีขั้นตอนมากเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ซึ่งในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการร้องทุกข์ และการประนีประนอมข้อขัดแย้งไว้ในข้อ 39-47 ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า เมื่อมีข้อขัดแย้ง หรือข้อเรียกร้องเกิดขึ้นระหว่างครูกับผู้รับใบอนุญาตถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการประนีประนอม หรือคณะกรรมการคุ้มครอง เพื่อพิจารณาหรือพิจารณา

วินิจฉัยชี้ขาดแล้วแต่กรณี และถ้าเป็นกรณีที่เสนอเรื่องให้คณะกรรมการประนีประนอมไกล่เกลี่ยแล้ว แต่ตกลงกันไม่ได้ หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยื่นคำชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ ก็ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เสนอคณะกรรมการคุ้มครอง จะเห็นได้ว่า ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวนั้น กำหนดให้มีคณะกรรมการที่จะพิจารณาข้อขัดแย้งหรือคำร้องทุกข์หลายคณะหลายขั้นตอนเกินไป การดำเนินการในการให้ความคุ้มครองในการทำงาน ต้องเริ่มจากเจ้าหน้าที่ ขั้นตอนส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการประนีประนอม ถ้าตกลงหรือไกล่เกลี่ยไม่ได้ หรือไม่พอใจคำวินิจฉัย ก็ต้องส่งเรื่องไป คณะกรรมการคุ้มครองเพื่อวินิจฉัยเช่นนี้อาจจะทำให้เกิดความล่าช้า ไม่เป็นธรรมต่อครูธุรการ การเงิน เพราะโดยสภาพความเป็นจริง ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนมักมีอำนาจการต่อรองเหนือกว่าครูธุรการ การเงิน อยู่แล้ว และยิ่งถ้ากฎหมายโรงเรียนเอกชน และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าวมีขั้นตอนที่ยุกงยากหลายขั้นตอนเช่นนี้ ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ ครูธุรการ การเงิน ได้

ข) ปัญหาการไม่ได้ระบุจุดประสงค์ของการร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 78(2) ได้บัญญัติไว้เพียงแต่ว่าให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... (2) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครูใหญ่ และครู ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ก็ได้กล่าวถึงวิธีการร้องทุกข์ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เท่านั้น แต่ก็ได้ระบุจุดประสงค์ไว้ว่าให้ร้องทุกข์เพื่อผลอย่างไร จึงไม่ชัดเจนว่าร้องให้เกิดผลอะไร และผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จะมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงอะไรได้เพียงใด หรือสั่งให้ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ผู้เป็นเหตุให้ครูธุรการ การเงิน ร้องทุกข์นั้นดำเนินการอย่างไรได้บ้าง การที่มีได้ระบุให้ชัดเจนถึงอำนาจของผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ จึงทำให้ผู้ร้องทุกข์ไม่อาจแน่ใจได้ว่าเมื่อร้องทุกข์แล้วตนจะได้รับประโยชน์อย่างไร คุ้มครองหรือไม่ที่จะร้องทุกข์ การที่กฎหมายมิได้ระบุจุดประสงค์ของการร้องทุกข์ไว้ให้ชัดเจน จึงอาจทำให้ครูธุรการ การเงิน เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยไม่ถูกต้อง อาจเข้าใจว่าการร้องทุกข์เป็นการกระทำเพื่อตอบโต้หรือฟ้องร้องผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน จึงทำให้ครูธุรการ การเงิน ไม่กล้าใช้สิทธิร้องทุกข์

ค) ปัญหาเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัย ในเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัย เป็นปัญหาสำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่ากลไกของการร้องทุกข์มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด¹⁷ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้หรือไม่ เพราะแม้กฎหมายจะได้บัญญัติกระบวนการร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้ดีเพียงใด แต่ถ้าในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้วแต่ไม่สามารถที่จะสั่งการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยได้ โดยเฉพาะในการที่เป็นคุณแก่ครู ธุรการ การเงิน ก็ย่อมไม่มีประโยชน์เลยที่จะร้องทุกข์ เพราะไม่แน่ว่าครู ธุรการ การเงิน ผู้ร้องทุกข์ จะได้รับการแก้ไขปลดเปลื้องทุกข์หรือไม่

ง) ปัญหาด้านปัจจัยแวดล้อม คือ ปัญหาที่เกิดจากการร้องทุกข์และการพิจารณา เรื่องร้องทุกข์ในด้านอื่นๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาด้านปัจจัยแวดล้อมนี้จึงเป็นปัญหาที่อยู่รอบนอก แต่ก็มีความสำคัญมีผลที่จะทำให้การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยที่สังคมไทยเรามีขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมของการเคารพนบนอบ คือผู้น้อยหรือเด็กจะต้องให้การเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใหญ่ ครู ธุรการ การเงิน ที่ไม่เคารพเชื่อถือผู้บังคับบัญชา ได้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก็มักจะถูกสังคมมองว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่ดีและเป็นฝ่ายผิด ครู ธุรการ การเงิน โดยทั่วไปจึงไม่กล้าที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานเพราะรู้สึกว่าการร้องทุกข์เป็นเสมือนเรื่องที่ผู้น้อยร้องเรียนผู้ใหญ่เป็นการไม่สมควร เกรงสังคมจะมองว่าตนไม่อยู่ในภาวะเบียด ไม่ให้ความเคารพผู้บังคับบัญชา หรือมองว่าฝ่ายครู ธุรการ การเงิน เป็นฝ่ายผิด ซึ่งจะเสียหายต่อชื่อเสียง ทำให้เพื่อนครูคนอื่น ๆ ไม่อยากจะคบหาสมาคมด้วย เมื่อครู ธุรการ การเงิน คำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ก็จะเก็บความรู้สึกไม่พอใจ คับข้องใจเอาไว้แล้วไประบายออกในทางที่ไม่ถูกไม่ควร เช่น แกล้งปฏิบัติงานให้ล่าช้าหรือไม่ได้ผลดีหรือไม่สนใจเอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

¹⁷ สุทธาทิพย์ นาคาบดี, “การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 97.

๑) ปัญหาการคุ้มครองครุฑการ การเงิน ผู้ร้องทุกข์ สำหรับกรณีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่ครุฑการ การเงิน นับเป็นเรื่องสำคัญมากในการที่ครุฑการ การเงิน จะตัดสินใจใช้สิทธิร้องทุกข์ เพราะครุฑการ การเงินย่อมตระหนักว่าตนเป็นผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่มีสิทธิทัดเทียมผู้บังคับบัญชา จึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และถ้ากระทำในสิ่งที่ทำให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกไม่พอใจย่อมจะเป็นผลเสียต่อตน และการที่กฎหมายโรงเรียนเอกชน มิได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ครุฑการ การเงิน ผู้ร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ครุฑการ การเงิน ไม่กล้าใช้สิทธิร้องทุกข์ เพราะไม่แน่ใจว่าเมื่อร้องทุกข์ไปแล้วเรื่องร้องทุกข์ของตนจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมหรือไม่ และตนจะถูกผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากลั่นแกล้งหรือไม่ เช่น อาจถูกกลั่นแกล้งในด้านการปฏิบัติงานในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งหรือถูกบีบบังคับให้ลาออกจากการเป็นครู เป็นต้น ซึ่งจะเป็นผลเสียแก่ครุฑการ การเงิน ต่อไป

จากการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ดังกล่าวข้างต้นสามารถเปรียบเทียบได้กับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กล่าวถึง การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ให้ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ลูกจ้างทำงานอยู่ หรือที่นายจ้างมีภูมิลำเนาอยู่ (มาตรา 123) เมื่อลูกจ้างได้ยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานแล้ว พนักงานตรวจแรงงานจะต้องดำเนินการสอบสวนและมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง แต่ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานไม่อาจดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายใน 60 วัน พนักงานตรวจแรงงานอาจขอขยายระยะเวลาต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ ซึ่งอธิบดีฯ จะอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 124) เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว นายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งนั้น มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแรงงานได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งนั้น (มาตรา 125)

นอกจากนี้ การถูกบีบบังคับให้ลาออกของครุฑการ การเงิน ก็ยังสามารถเปรียบเทียบได้กับการกระทำอันไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 กล่าวคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือกระทำการใดๆ อันเป็นผลให้ลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ ซึ่งหมายถึงการ

กลับแกลังจนกระทั่งลูกจ้างต้องลาออกจากงาน หรือทำงานอีกต่อไปไม่ได้ (มาตรา 121) นอกจากนี้ยังมีการกระทำอันไม่เป็นธรรมในกรณีที่เป็นกรกระทำของบุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นบุคคลใดก็ได้ที่ไปบังคับขู่เข็ญไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการกดดันหรือก่อให้เกิดผลทำให้นายจ้างต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้ในมาตรา 121 (มาตรา 122) และยังมีกรกระทำอันไม่เป็นธรรม ในกรณีที่กฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองลูกจ้างไม่ให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง กล่าวคือมุ่งคุ้มครองระหว่างการแจ้งข้อเรียกร้องการเจรจาทำข้อตกลง และการไกล่เกลี่ย (มาตรา 123)

4.2 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย

องค์กรหรือหน่วยงานหลักที่เป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 คือ คณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยในวรรคสองของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่ายตุลาการให้ โดยความรับผิดชอบของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะเป็นผู้ควบคุม และส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กฎกระทรวง และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ทั้งนี้โดยยึดแนวนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นเกณฑ์

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2535 ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 102 วันที่ 24 กันยายน 2535 ดังนี้

1. บริหารงานราชการทั่วไปของสำนักงาน
2. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน
3. เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการศึกษาเอกชนและกระทรวง เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการจัดการศึกษาเอกชน จัดทำและประสาน

แผนการปฏิบัติงานของสำนักงานให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งกำกับเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดและดำเนินการเกี่ยวกับสถิติและประเมินผล

4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน นับจากปี พ.ศ.2515 เดิมมี 5 กอง ต่อมาจึงเพิ่มอีก 2 ฝ่าย โดยการกำหนดเป็นการภายในให้มีฐานะเทียบเท่า กองกับอีก 1 หน่วย คือ หน่วยศึกษานิเทศก์ในปี พ.ศ.2518 หลังจากนั้น ได้มีการปรับ 2 ฝ่ายเป็น กองรวมเป็น 7 กอง กับ 1 หน่วยศึกษานิเทศก์ ในปี พ.ศ.2525 และตั้งแต่วันที่ พ.ศ.2533 ถึงปัจจุบัน ได้เพิ่มอีก 1 กอง รวมเป็น 8 กอง และ 1 หน่วย ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 102 วันที่ 24 กันยายน 2535

ซึ่งกองที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน มีดังนี้

1. **สำนักงานเลขานุการกรม** มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของสำนักงาน และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะและรวมถึง

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมาย งานวินัย งานนิติกรรมและสัญญา และงานคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

2. **กองทุนและสวัสดิการ** มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับเงินทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน และ

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน

3. **กองทะเบียน** มีอำนาจหน้าที่

(ก) จัดระบบการสำรวจ การจัดเก็บ การประมวล และการใช้ประโยชน์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน

(ข) ปฏิบัติงานเป็นศูนย์ข้อมูลเพื่อพัฒนาการศึกษาเอกชน

4. กองโรงเรียนสามัญศึกษา มีอำนาจหน้าที่

ส่งเสริม พัฒนา กำกับ และดูแลโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา โรงเรียนการศึกษาพิเศษ และการศึกษาสงเคราะห์ที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน

5. หน่วยศึกษานิเทศก์ มีอำนาจหน้าที่

- (ก) นิเทศการสอนและการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนเอกชน
- (ข) ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนในโรงเรียนเอกชน

6. กองโรงเรียนนโยบายพิเศษ มีอำนาจหน้าที่

ส่งเสริม พัฒนา กำกับ และดูแลโรงเรียนเอกชนที่เปิดสอนภาษาจีน สอนศาสนา และโรงเรียนนานาชาติ ทั้งนี้ ตามนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ

7. กองโรงเรียนอาชีวศึกษา มีอำนาจหน้าที่

ส่งเสริม พัฒนา กำกับ และดูแลโรงเรียนเอกชนประเภทอาชีวศึกษาที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน

8. กองส่งเสริมการศึกษานอกระบบ มีอำนาจหน้าที่

ส่งเสริม พัฒนา กำกับ และดูแลโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

สำหรับปัญหาที่เกิดจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ต่อการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงินนั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็น 4 ประการ คือ

4.2.1 เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยโดยการสำรวจข้อมูลภาคสนามที่ผ่านมา ปรากฏว่าสภาพการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ยังไม่ได้ผลสมบูรณ์ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ก) กำหนดเวลาทำงานปกติ สำหรับกำหนดเวลาทำงานปกตินี้ พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเวลาทำงานปกติของครูในโรงเรียนเอกชน เป็น

ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 แต่จะมีอีกร้อยละ 10 ของจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำรวจทั้งหมดที่ไม่รู้ หรือไม่ทราบกำหนดเวลาทำงานปกติของครูในโรงเรียนเอกชน (ดูตารางที่ 64 หน้า 193 ประกอบ)

ข) กำหนดเวลาพัก ส่วนใหญ่คือร้อยละ 85 เข้าใจและมีความรู้ในเรื่อง กำหนดเวลาพักตามกฎหมายแต่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ระบุว่าพักตามสภาพของงานมี จำนวนร้อยละ 15 (ดูตารางที่ 65 หน้า 194 ประกอบ)

ค) ในเรื่องวันหยุดต่างๆ คือ

วันหยุดประจำสัปดาห์ ส่วนใหญ่ร้อยละ 95 มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง วันหยุดประจำสัปดาห์ ตามกฎหมาย

วันหยุดภาคเรียน พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงร้อยละ 15 ที่มีความรู้ เกี่ยวกับวันหยุดภาคเรียนของครูโรงเรียนเอกชน

วันหยุดตามประเพณี เจ้าหน้าที่ของรัฐครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ 50 เท่านั้นที่ เข้าใจได้ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนที่เหลืออีกครึ่งหนึ่งยังเข้าใจเรื่องวันหยุดประเพณีได้ไม่ถูกต้อง

วันหยุดตามประกาศหรือคำสั่งของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 95 เข้าใจและทราบในเรื่องวันหยุดตามประกาศหรือคำสั่งของราชการ ที่สั่งให้โรงเรียนเอกชนหยุดและ ถือว่าเป็นวันหยุดของครูธุรการ การเงิน ตามกฎหมาย

วันที่โรงเรียนสั่งให้หยุด ในส่วนของวันที่โรงเรียนสั่งให้หยุดมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงร้อยละ 25 ที่เข้าใจและทราบถึงวันดังกล่าว ในขณะที่อีกร้อยละ 75 ยังไม่ทราบชัดเจน (ดูตารางที่ 66 หน้า 194 ประกอบ)

ง) วันลา ในเรื่องวันลา กิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 50 มีความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องวันลา กิจ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกร้อยละ 5 เห็นว่าควรให้โรงเรียนเป็นผู้กำหนดเอง และสำหรับการจ่ายค่าจ้างในวันลา กิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ ร้อยละ 80 มีความรู้ในเรื่อง การจ่ายค่าจ้างในวันลา กิจ มีเพียงร้อยละ 5 ที่ตอบว่าไม่ต้องจ่าย

ส่วนวันลาป่วย พบว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 75 มีความรู้ในเรื่องสิทธิ การลาป่วยของครูธุรการ การเงิน และมีเพียงร้อยละ 5 ที่ตอบว่าให้ลาได้เท่าที่ป่วยจริง และวัน ลาคลอดบุตร เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ ร้อยละ 90 ทราบ และรู้ถึงสิทธิการลาคลอดบุตรของครู ธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน (ดูตารางที่ 67 หน้า 195 ประกอบ)

จ) สวัสดิการขั้นพื้นฐาน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้อยละ 85 ของจำนวนเจ้าหน้าที่ที่สำรวจทั้งหมด มีความรู้และมีความเข้าใจประเภทของสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนดสำหรับโรงเรียนเอกชน แต่ก็มีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้อยละ 15 ที่ไม่เข้าใจประเภทของสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย (ดูตารางที่ 68 หน้า 195 ประกอบ)

ฉ) ค่าตอบแทนในการทำงาน สำหรับเรื่องค่าตอบแทนในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง, ค่าล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ มีความรู้ และเข้าใจในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานของครูธุรการการเงิน ในโรงเรียนเอกชน (ดูตารางที่ 69 หน้า 196 ประกอบ)

ช) การพักงาน จากการสำรวจพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 5 ทราบถึงเรื่องการสั่งพักงานครูธุรการการเงิน แต่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร้อยละ 20 ที่ไม่ทราบ และไม่รู้ถึงเรื่องการสั่งพักงาน (ดูตารางที่ 70 หน้า 195 ประกอบ)

ซ) การเลิกจ้าง เงินชดเชยและเงินชดเชยพิเศษ เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนร้อยละ 80 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำรวจทั้งหมด มีความรู้ความเข้าใจ ถึงวิธีการเลิกจ้าง หรือเลิกสัญญาการเป็นครู และการจ่ายเงินชดเชย และเงินชดเชยพิเศษ รวมถึงอัตราการจ่ายเงิสดังกล่าวตามกฎหมายแต่ก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกร้อยละ 20 ที่ยังไม่เข้าใจถึงวิธีการเลิกจ้าง และอัตราการจ่ายเงินชดเชย และเงินชดเชยพิเศษ (ดูตารางที่ 71 หน้า 197 ประกอบ)

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเนื้อหาและหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ดีพอ ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

4.2.2 การขาดบุคลากรที่เพียงพอในการกำกับ นิเทศ ตรวจสอบ และประเมินผล

ปัญหาการขาดบุคลากรที่เพียงพอในการกำกับนิเทศ ตรวจสอบ และประเมินผล จะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน มีผลบังคับใช้กับโรงเรียนเอกชนทุกประเภท ซึ่งสถิติจากสถานการศึกษาเอกชนประจำปีการศึกษา 2542 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

เอกชน¹⁸ พบว่ามีโรงเรียนเอกชนทั้งหมด 6,949 โรงเรียน มีครู 11,174 คน และมีนักเรียน 2,894,122 คน
 จำแนกรายละเอียด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 47

ตารางที่ 47 สถิติสถานศึกษาเอกชนประจำปีการศึกษา 2542

รูปแบบ	จำนวนโรงเรียน			จำนวนครู			จำนวนนักเรียน		
	รวม	กทม.	ภูมิภาค	รวม	กทม.	ภูมิภาค	รวม	กทม.	ภูมิภาค
ในระบบ									
โรงเรียน	3,148	934	2,214	90,876	28,373	62,503	1,903,928	509,049	1,394,879
- สามัญศึกษา	2781	828	1,953	72,591	22,557	50,034	1,481,603	385,742	1,095,861
- อาชีวศึกษา	367	106	261	18,285	5,816	12,469	422,325	123,307	299,1018
น อ ก ระ บ บ โรงเรียน	3,754	1,548	2,206	19,897	6,521	13,376	972,488	535,355	437,133
การศึกษา าพิเศษ	12	2	10	264	86	178	1,562	321	1,241
การศึกษา สงเคราะห์	35	5	30	704	94	610	16,144	1,699	14,445
รวม	6,949	2,489	4,460	111,741	35,074	76,667	2,894,122	1,046,424	1,847,698

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, รายงานผลการดำเนินงานของสำนักงาน
 คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ปีงบประมาณ (กรุงเทพฯ, 2542), หน้า 5.

จากสถิติสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จำนวนโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 828 โรงเรียน และมีครูที่ทำการสอนอยู่ในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครถึง 22,557 คน ซึ่งในจำนวนครูทั้งหมดดังกล่าวก็จะมีครูธุรการ การเงิน รวมอยู่ด้วย ในขณะที่อัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีอัตรากำลังบุคลากร รวมทั้งสิ้น 1,294 คน จำแนกรายละเอียด ดังแสดงไว้ในตารางที่ 48

ตารางที่ 48 อัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ประเภท	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	รวม
ข้าราชการประจำ	389	870	1,259
- ข้าราชการพลเรือน	324	-	324
- ข้าราชการครู	65	870	935
ลูกจ้างประจำ	33	2	35
รวมทั้งสิ้น	422	872	1,294

จากอัตรากำลังดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จำนวนข้าราชการพลเรือน ในส่วนกลางมีจำนวนทั้งสิ้นเพียง 324 คน ซึ่งจะมีส่วนหนึ่งทำหน้าที่ตรวจโรงเรียนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จากข้อมูลทั้งหมดจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนระหว่างจำนวนครูโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครต่อจำนวนข้าราชการพลเรือนในส่วนกลางนั้นคือ 69.6:1 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ไม่ได้สัดส่วน เพราะข้าราชการพลเรือนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 1 คนต้องตรวจตราดูแลครูในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครถึงเกือบ 70 คน จึงเป็นการยากที่จะตรวจตราดูแลได้ทั่วถึง จากสาเหตุนี้เองจึงทำให้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้ได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน

และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ที่เกิดจากการขาดบุคลากรที่เพียงพอในการกำกับนิเทศ ตรวจสอบ และประเมินผล ก็พบว่าจำนวนถึงร้อยละ 65 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด คิดว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเกิดจากการขาดบุคลากรที่เพียงพอในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ

4.2.3 งบประมาณสนับสนุนจากรัฐไม่ชัดเจน

งบประมาณหรือเงินนับเป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การได้งบประมาณที่เพียงพอ และชัดเจนจากรัฐ ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากการศึกษาวิจัยพบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2516-2543 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี รายละเอียดแสดงในตารางที่ 49

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 49 งบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้รับตั้งแต่ปี
งบประมาณ 2516-2543

ปีงบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)	
	รวม	เฉพาะอุดหนุน
2516 (1 ตุลาคม 2515)	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
2517	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
2518	333.703	277.014
2519	357.532	340.00
2520	379.645	329.396
2521	383.803	354.000
2522	498.108	465.100
2523	674.030	639.810
2524	684.718	635.450
2525	840.767	786.200
2526	796.102	730.415
2527	863.462	791.043
2528	851.007	774.300
2529	823.314	747.896
2533	1,609.580	1,468.350
2534	1,694.049	1,524.795
2535	1,847.253	1,671.641
2536	2,310.183	2,106.055
2537	3,179.202	2,691.019
2538	3,226.049	2,980.845
2539	3,513.012	3,240.820

ปีงบประมาณ	งบประมาณ (ล้านบาท)	
	รวม	เฉพาะอุดหนุน
2540	3,899.266	3,603.821
2541	4,351.532	4,085.050
2542	4,608.987	4,346.945
2543	5,536.357	5,264.791

จากตารางดังกล่าวในปีงบประมาณ พ.ศ.2543 สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาเอกชนได้รับงบประมาณทั้งสิ้น 5,536,356.500 บาท และใช้จ่ายไปทั้งสิ้น
5,446,979,750 บาท คิดเป็นร้อยละ 98.42 ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดได้ ดังแสดงในตารางที่
50 (หน่วย : บาท)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 50 แผนงานการใช้จ่ายงบประมาณปี พ.ศ.2543

แผนงาน งานโครงการ	งบประมาณที่ได้รับ	งบประมาณที่จ่ายจริง
ก. แผนงานบริหารการศึกษา	43,676,100	42,186,019
1. แผนงานบริหารทั่วไป	25,655,900	25,362,938
2. งานนโยบายและแผน	18,020,200	16,823,081
ข. แผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษา เอกชน	5,487,012,700	5,401,780,140
1. งานดำเนินการนิเทศการศึกษา	33,429,300	33,411,7921
2. งานพัฒนาการเรียนการสอน	27,454,400	25,462,183
3. งานสนับสนุนด้านวิชาการ	233,418,400	233,326,576
4. งานสนับสนุนด้านการเงิน	5,192,710,600	5,109,579,589
ค. แผนงานวิจัยการศึกษา	1,171,400	725,505
1. งานวิจัย	1,171,400	725,505
ง. แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหา เอดส์	596,700	596,639
1. โครงการส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาเอดส์	596,700	596,369
จ. แผนงานป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติด	1,700,000	1,691,141
1. โครงการป้องกันการติดยาและสาร เสพติด	1,700,000	1,691,141

ซึ่งผลการดำเนินงานในแผนงาน ข คือ แผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษา
เอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ 2 ซึ่งเป็นเรื่องของงานพัฒนาการเรียนการสอน โดยเน้นไปที่
การพัฒนาครูโรงเรียนเอกชนนั้น มีการดำเนินการดังนี้

1. มีการประชุมฝักอบรมครู ระดับก่อนประถมศึกษาในการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย ให้เป็นผู้มีความพร้อมทั้งทางร่างกาย อารมณ์และจิตใจและพัฒนาเด็กปฐมวัยให้เป็นผู้มีความพร้อมทั้งทางร่างกาย อารมณ์ และจิตใจ และฝักอบรมครูในระดับประถมศึกษาให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาการเรียนการสอนอย่างมีเทคนิควิธี

2. มีการส่งเสริม และพัฒนาครูแกนนำเพื่อเป็นต้นแบบปฏิบัติการเรียนรู้ โดยมีการพัฒนาครูแกนนำให้เป็นต้นแบบถ่ายทอดวิชาการ สร้างกระบวนการเรียนรู้แก่ครูโรงเรียนเอกชน รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาวิชาเป็นครูอย่างต่อเนื่อง

3. มีการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาเอกชนเพื่อคนพิการ ให้ครูโรงเรียนเอกชนทราบถึงแนวทางและนโยบายของรัฐ ตลอดจนมีเจตคติที่ดี และมีความรู้ ความเข้าใจ มีแนวทางและเทคนิควิธีการสอนเด็กที่มีความบกพร่องหรือพิการแต่ละประเภท

4. ความร่วมมือกับครูต่างประเทศ ในการพัฒนาครูโรงเรียนเอกชน ในการพัฒนาครูที่สอนวิชาภาษาอังกฤษให้สามารถจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นการสร้างบรรยากาศ และฝึกทักษะการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารได้

5. การพัฒนาครูเรื่องจัดการสอนวิชาข่าวสาร เพื่อเป็นการส่งเสริมให้โรงเรียนเห็นวิชาข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญ และช่วยกันสร้างนิสัยให้ผู้เรียนหันมาสนใจวิชาข่าวสารมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในแผนงาน ข คือแผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชนในข้อ 2 ที่เป็นงานพัฒนาการเรียนการสอนนั้น เป็นแผนงานที่กล่าวไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่าจะนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้พัฒนาการเรียนการสอนในด้านใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำไปใช้เกี่ยวกับการพัฒนาการสอนของครูในโรงเรียนเอกชน ซึ่งจากผลการดำเนินงานข้างต้นมีการเน้นเฉพาะด้านการสอนของครูเป็นสำคัญ แต่ความจริงแล้วยังต้องรวมถึงการให้ความคุ้มครองในการทำงานของครูในโรงเรียนเอกชนด้วย เพราะถ้าสามารถให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครู และครูธุรการการเงิน ได้ดี ก็จะส่งผลให้ครูและครูธุรการ การเงิน มีกำลังใจดีและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ยังไม่มีแผนงานหรืองานที่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ให้มีประสิทธิภาพ โดยต้องเน้นไปที่งานให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครู ซึ่งรวมถึงครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน ค่าตอบแทนการทำงานในเรื่องต่างๆ วันหยุด,

วันลา, สวัสดิการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิได้รับ นอกจากนี้ การที่รัฐให้งบประมาณสนับสนุนด้านการเรียนการสอน ซึ่งกล่าวไว้อย่างกว้างๆ นั้นอาจจะส่งผลให้มีการนำงบประมาณในส่วนดังกล่าวนี้ไปใช้ทางด้านการเรียนการสอนในด้านอื่นๆ ซึ่งงานทางด้านนี้ให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูและครูธุรการ การเงิน อาจจะถูกกละเลยได้ อันจะส่งผลให้ขาดงบประมาณในการนำมาบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ให้มีประสิทธิภาพได้

4.2.4 ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 มาตรา 4 ได้กำหนดคำนิยามไว้ว่า “โรงเรียน” หมายความว่าโรงเรียนเอกชนอันได้แก่สถานศึกษาหรือสถานที่บุคคลจัดการให้การศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าชั้นปริญญาแก่นักเรียนทุกผลัดรวมกันเกินเจ็ดคนขึ้นไป ดังนั้นการจัดการศึกษาเอกชนจึงมีขอบเขตกว้างขวาง โดยครอบคลุมการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และโรงเรียนที่จัดการศึกษานอกระบบหรือวิชาชีพระยะสั้น นอกจากนี้มาตราดังกล่าวยังได้กำหนดคำนิยาม “ผู้อนุญาต” หมายความว่าเลขาธิการสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” สำหรับจังหวัดอื่นจากคำนิยามดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จึงเป็นผู้มีอำนาจการอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของโรงเรียนเอกชนในส่วนกลาง และ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงเรียนเอกชนในส่วนภูมิภาค ฉะนั้นในการพิจารณาอนุญาตเรื่องต่างๆ เช่น การขอจัดตั้งโรงเรียน การขอเพิ่มหลักสูตร การขอเปลี่ยนแปลงหลักสูตร การขอย้ายขอโอน หรือเปลี่ยนแปลงกิจการของโรงเรียนในเรื่องต่างๆ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุน สวัสดิการต่างๆ ของครู การเลิกกิจการโรงเรียนในส่วนภูมิภาค รวมถึงการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นบางกรณีที่จังหวัดจะต้องส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนก่อน หลังจากนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะส่งเรื่องให้จังหวัดเป็นผู้ออกไปอนุญาตต่อไป ข้อยกเว้นดังกล่าวได้แก่

1. การขอจัดตั้ง ขยาย หรือเพิ่มหลักสูตร ปวท. ปวส.
2. การขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติ
3. การพิจารณาอนุญาตชาวต่างประเทศเป็นครูและนักเรียน
4. การขออนุมัติหลักสูตรการเรียน การสอนของโรงเรียนที่ได้รับอนุมัติจาก

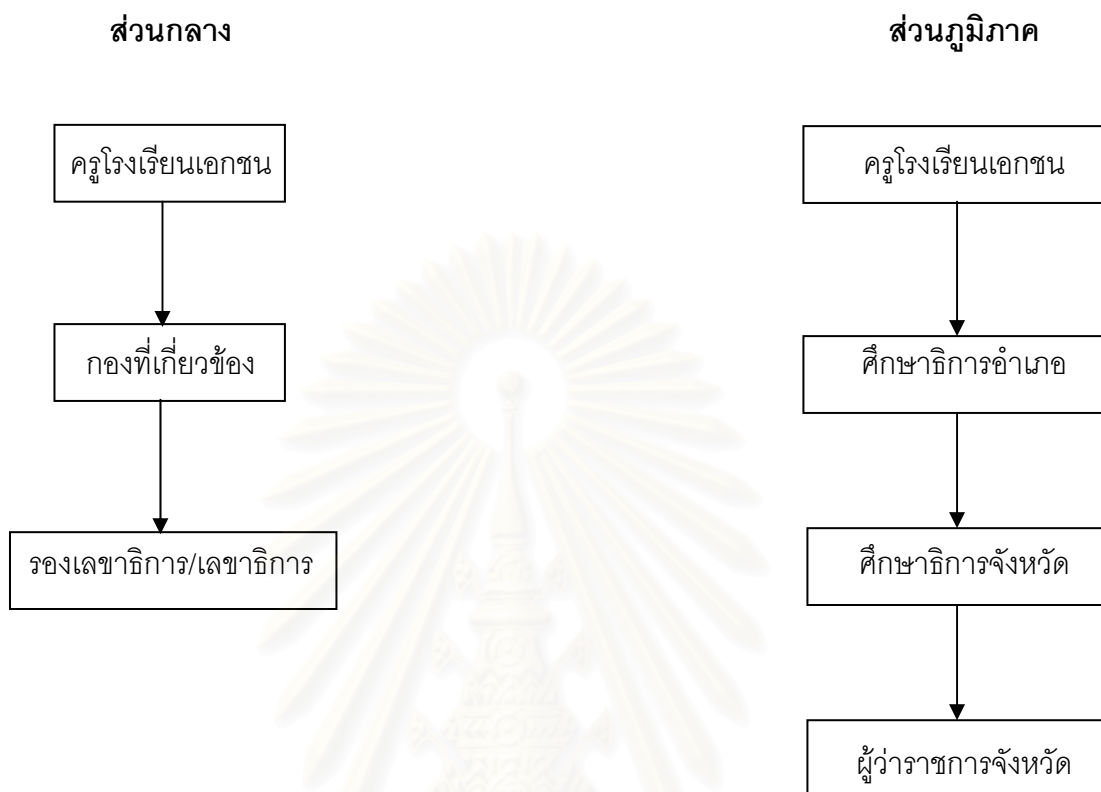
กระทรวงศึกษาธิการ

สำหรับครูที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนส่งไปช่วยสอนในโรงเรียนเอกชนในส่วนภูมิภาคในกรณีที่จำนวนครูไม่เพียงพอ นั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มอบอำนาจการปกครองบังคับบัญชาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ส่วนศึกษานิเทศก์สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามเขตการศึกษาต่างๆ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ปกครองบังคับบัญชา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขั้นตอนการยื่นคำร้อง คำขอต่างๆ



ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะมีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่หน่วยงานเหล่านี้กลับมีวิธีการดำเนินงานเป็นของตนเอง การบริหารการบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานระหว่างกัน นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลาง มักจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสั่งการลงไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาคนำไปปฏิบัติ ผลที่ตามมาคือ บางกรณีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาในส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอ จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงเป้าหมาย เช่น กรณีการให้เงินอุดหนุนแก่ครู โดยคิดรายหัวเท่ากันหมดทุกพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาขึ้น เพราะแต่ละพื้นที่มีความต้องการไม่เท่ากันทำให้นโยบายการให้เงินอุดหนุนแก่ครูไม่สามารถบรรลุ

วัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชนตามที่ต้องการได้¹⁹ ซึ่งถ้าหากมีการประสานงานระหว่างกันในแต่ละภูมิภาค เช่น มีการแบ่งพื้นที่ และอัตราค่าให้เงินอุดหนุนตามพื้นที่ซึ่งมีความต้องการไม่เท่ากันนั้น ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชนและกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โดยไม่มีการประสานงานระหว่างกัน จะทำให้การระดมทรัพยากร ในด้านบุคลากรที่มีความรู้ในด้านต่างๆ กระจัดกระจายออกเป็นหน่วยเล็กๆ ซึ่งเป็นผลให้การบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่าร้อยละ 40 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมดเห็นว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ

4.3 ปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

ปัจจุบันผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนประสบปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดกลางและขนาดเล็ก ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อโรงเรียนอันเนื่องมาจากการบริหารและการจัดการโรงเรียนเอกชน คือ ปัญหาในเรื่องของการขาดความรู้ความสามารถในเชิงบริหาร ซึ่งได้แก่ ปัญหาด้านการเงิน ปัญหาด้านการบริหารและการจัดการ ปัญหาด้านรายจ่ายเงินเดือนครู เป็นต้น และปัญหาที่ได้รับผลกระทบจากภายนอกอันได้แก่ ผลกระทบจากกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติจากนโยบายรัฐ และจากสังคม จากการสำรวจพบว่า ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และส่วนใหญ่เป็นเจ้าของโรงเรียนเอกชนเอง ซึ่งจากการเป็นเจ้าของโรงเรียนนี้ จึงทำให้ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนกระทำการหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ไปในทางปกป้องผลประโยชน์ของตนค่อนข้างมาก โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นธรรม ทั้งๆ ที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่มีความรู้สูง ซึ่งจากการสำรวจพบว่า

¹⁹ประทีป ม.โกมลมาศ, “การจัดการศึกษาเอกชน และนโยบายการอุดหนุนของรัฐ”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ, 27 : 19-42.

ระดับการศึกษาและความรู้ของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนมีความรู้ถึงระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโท ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบกิจการโรงเรียนเอกชนมาโดยอาศัยประสบการณ์และความชำนาญงาน โดยมีได้สนใจศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม และผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนเหล่านี้มักจะไม่นิยมรับสิ่งใหม่ๆ เข้ามาในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือแนวการบริหารงาน ตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ๆ ยินดีที่จะปฏิบัติกันไปตามที่เคยเป็นมา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนกับครูธุรการ การเงิน จึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัว²⁰ (family System) โดยมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนเป็นหัวหน้าครอบครัวดูแล จึงทำให้เกิดการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูในโรงเรียนเอกชนอย่างมาก ทำให้ครูธุรการ การเงิน ไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานอย่างถูกต้องและเป็นธรรม สาเหตุที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน เพราะเกรงว่าจะเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน จะเห็นได้จากการวิจัยว่า ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนปฏิบัติไม่ถูกต้องมากที่สุด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด การจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ฯลฯ และเมื่อถามถึงทัศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าจ้างหรือประเภท และวิธีการจ่าย ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน มักจะให้ความเห็นว่าตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในปัจจุบันดีแล้ว เพราะมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ในปัจจุบันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุด (Minimum Standard)

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนข้างต้นสามารถแบ่งปัญหาได้ออกเป็น 2 เรื่องด้วยกันคือ

4.3.1 ด้านการบริหารจัดการโรงเรียนเอกชน

การบริหารจัดการโรงเรียนเอกชนในทางปฏิบัติ มีลักษณะเป็นธุรกิจทางการศึกษากว่าคือ มีการลงทุนเพื่อให้มีผลกำไรหรือไม่ขาดทุน อย่างน้อยผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุน

²⁰ สำเร็จ นิลประดิษฐ์, “สถานภาพของครูโรงเรียนเอกชน”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม-กันยายน 2532) : 48-51.

ต้องมากกว่าการนำเงินออมไปฝากธนาคารกินดอกเบี้ย²¹ สำหรับปัญหาด้านการบริหารจัดการ นั้น ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐยังคงมีบทบาทในการควบคุม มากกว่าที่จะส่งเสริมโรงเรียนเอกชน ประกอบกับมีข้อจำกัดในด้านกฎหมาย รวมทั้งกฎระเบียบต่างๆ ในการบริการงานโรงเรียนเอกชน ทำให้การดำเนินการของโรงเรียนเอกชนในหลายเรื่อง ยังคงมีความไม่คล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังพบว่าโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่มีการบริหารโดยเจ้าของซึ่งเป็นบุคคลคนเดียว มากกว่าที่จะบริหารงานโดยคณะบุคคล และขาดการจัดทำแผนการบริหารและการพัฒนา โรงเรียนเอกชนอย่างเป็นระบบ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ที่เกิดจากการบริหารจัดการ โรงเรียนเอกชน โดยแยกได้ออกเป็น

4.3.1.1 ขาดสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้านการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในข้อ 50 ได้กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานในโรงเรียนดังนี้

- 1) ห้องพักครูเป็นสัดส่วนและให้มืออย่างเพียงพอ
- 2) จัดให้มีเครื่องมือ สื่อ และอุปกรณ์ในการจัดการสอนของครูอย่างเพียงพอ
- 3) น้ำดื่มที่ถูกลงนามยืมให้มืออย่างเพียงพอ
- 4) ห้องน้ำของครูเป็นสัดส่วนและให้มืออย่างเพียงพอ

การจัดสวัสดิการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ให้เป็นไปตามมติ คณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการอำนวยการ หรือคณะกรรมการคุ้มครองแล้วแต่กรณี

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ โรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียน เอกชนขนาดกลางและขนาดเล็กที่ส่วนใหญ่ จะมีการบริหารโดยเจ้าของเพียงคนเดียวขาดการบริหารจัดการโรงเรียนเอกชนที่เป็นระบบ ประกอบกับโรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ มีงบประมาณอย่างจำกัด จึงส่งผลให้ไม่อาจจัดให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมาย

²¹จุมพล พูลภัทรชีวิน, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียนเอกชน : ข้อควร พิจารณาจากผลงานวิจัย”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม-กันยายน 2532) : 4-6.

กำหนดไว้ได้ จึงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะปฏิบัติตาม หรือบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองการทำงาน ของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันมีผลกระทบต่อสภาพการทำงานและ การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน

จากการสำรวจถึงสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่ครูธุรการ การเงิน ต้องการ ให้โรงเรียนเอกชนจัดให้มีเพิ่มมากขึ้นก็พบว่า มีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็กจำนวน 21 แห่ง, โรงเรียน เอกชนขนาดกลาง จำนวน 13 แห่ง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่จำนวน 12 แห่ง หรือคิดรวมเป็น ร้อยละ 46 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมดนั้น ต้องการให้โรงเรียนจัดให้มีห้องพักครูที่เป็น สัดส่วนและเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในเรื่องเครื่องมือสื่ออุปกรณ์การสอน²² ที่เพียงพอ นั้น ร้อยละ 49 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมดต้องการสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนดนี้เพิ่ม มากขึ้นสำหรับน้ำดื่มที่ถูกลงนามยมีโรงเรียนเอกชนขนาดเล็ก 14 แห่ง, โรงเรียนเอกชนขนาด กลาง 8 แห่ง และโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ 12 แห่ง ต้องการให้มีสวัสดิการดังกล่าว และร้อยละ 38 ของจำนวนโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด ต้องการให้มีห้องน้ำครูที่เป็นสัดส่วนตามกฎหมายกำหนด รายละเอียดแสดงในตารางที่ 51

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²²ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครู โรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542, ข้อ 50.

ตารางที่ 51 สวัสดิการที่ต้องการเพิ่มขึ้น

สวัสดิการที่ต้องการเพิ่ม	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ห้องพักครูที่เป็นสัดส่วนและเพียงพอ	21	13	12	46	46
เครื่องมือ สื่ออุปกรณ์การสอนที่เพียงพอ	22	16	11	49	49
น้ำดื่มที่ถูกลงจนมั้ย	14	8	12	34	34
ห้องน้ำครูที่เป็นสัดส่วน	18	14	6	38	38
อื่นๆ เช่น สถานที่พักผ่อน สิ่งสรรค์, น้ำเทียว	3	8	1	12	12
รวมจากโรงเรียนทั้งหมด	39	38	23	100	100

4.3.1.2 ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการสำรวจพบว่าปัญหาในเรื่องของการที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 หรือระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 นั้น สามารถแบ่งได้ออกเป็นเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ

ก) ค่าตอบแทนในการทำงาน ในเรื่องของเงินเดือนหรือค่าจ้างนั้น ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จะมีความรู้ในเรื่องอัตราเงินเดือนที่ต้องจ่ายให้กับครูธุรการการเงิน โดยร้อยละ 52 มีการจ่ายเงินเดือนครูให้ตรงตามวุฒิ แต่ก็ยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนอีกร้อยละ 20 ที่จ่ายเงินเดือน หรือค่าสอนต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนค่าล่วงเวลานั้น ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนถึงร้อยละ 40.4 ที่ไม่เคยจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด และผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 12.3 ของจำนวนผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนทั้งหมดที่จ่ายค่าล่วงเวลาต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดูตารางที่ 26 หน้า 177 และตารางที่ 29 หน้า 179 ประกอบ)

ค่าทำงานในวันหยุด จากการสำรวจในเรื่องค่าทำงานในวันหยุด พบว่า มีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนเพียงร้อยละ 31.5 ที่จ่ายค่าทำงานในวันหยุด ให้แก่ครูธุรการ การเงิน แต่มีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนถึงร้อยละ 36.8 ที่ไม่เคยจ่ายค่าทำงานในวันหยุด ตามกฎหมายให้แก่ครูธุรการ การเงินเลย (ดูตารางที่ 31 หน้า 180 ประกอบ)

ค่าล่วงเวลาในวันหยุดมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนที่จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดตามที่กฎหมายกำหนดร้อยละ 6.5 แต่มีร้อยละ 51.2 ที่ไม่เคยจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด และมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ร้อยละ 42.3 ที่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุดต่ำกว่าของกฎหมาย (ดูตารางที่ 33 หน้า 181 ประกอบ)

ข) การเลิกจ้างและค่าชดเชย ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนร้อยละ 16.1 ที่มีการจ่ายค่าชดเชย ให้แก่ครูธุรการ การเงินตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 51.2 ที่จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ครูธุรการ การเงินเพียง 1-3 เดือนเท่านั้น ส่วนในเรื่องการสั่งพักงานครูธุรการ การเงินนั้น ร้อยละ 97.8 ของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนที่สำรวจทั้งหมดไม่เคยมีการสั่งพักงานครูธุรการ การเงิน (ดูตารางที่ 36 หน้า 182 และตารางที่ 38 หน้า 183 ประกอบ)

ค) กำหนดเวลาทำงานปกติ สำหรับกำหนดเวลาทำงานปกติพบว่า มีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ร้อยละ 4 ที่ให้ครูธุรการ การเงินทำงานต่อหนึ่งสัปดาห์มากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 39.7 ที่ไม่ได้กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนของครูธุรการ การเงินไว้ ซึ่งมีเพียงร้อยละ 30.5 ที่กำหนดเวลาทำงานปกติไว้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 2 หน้า 164 ประกอบ)

ง) เวลาพัก จากการสำรวจพบว่าผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิทธิการพักของครูธุรการ การเงิน โดยผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนร้อยละ 40.8 ไม่ได้กำหนดเวลาพักที่แน่นอนไว้ ซึ่งมีเพียงร้อยละ 23.9 ที่กำหนดเวลาพักของครูธุรการ การเงินไว้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีร้อยละ 34.3 ของจำนวนผู้ประกอบการที่สำรวจทั้งหมด ที่กำหนดให้ครูธุรการ การเงินต้องสลับกันพัก (ดูตารางที่ 4 หน้า 166 ประกอบ)

จ) วันหยุด ในเรื่องวันหยุดต่างๆ จากการสอบถามในเรื่องความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายก็พบว่า วันหยุดประจำสัปดาห์ ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

ส่วนใหญ่ร้อยละ 82.8 จะกำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไว้ 2 วัน มีเพียงร้อยละ 7.4 ที่กำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์ไว้ 1 วัน ส่วนวันหยุดภาคเรียน จากการสำรวจก็พบว่าร้อยละ 45.0 ของผู้ประกอบการโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด จะกำหนดจำนวนวันหยุดภาคเรียนไว้ 15-21 วัน และมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ร้อยละ 12.0 ที่กำหนดวันหยุดภาคเรียนไว้ 7-14 วัน (ดูตารางที่ 6 หน้า 167 ประกอบ)

วันหยุดตามประเพณี ร้อยละ 49 ของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะกำหนดวันหยุดตามประเพณีไว้ตามกฎหมาย แต่ยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีก ร้อยละ 4 ที่กำหนดจำนวนวันหยุดตามประเพณีไว้เพียง 10-12 วัน (ดูตารางที่ 10 หน้า 169 ประกอบ)

ค) วันลา สำหรับวันลาพัก จากการสำรวจพบว่า มีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนถึงร้อยละ 58.1 ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาพักไว้แน่นอน นอกจากนี้ ยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 14.7 ที่กำหนดจำนวนวันลาพักไว้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และมีเพียงร้อยละ 15.7 ที่กำหนดจำนวนวันลาพักไว้ตามกฎหมาย (ดูตารางที่ 12 หน้า 170 ประกอบ)

วันลาป่วย ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ไม่กำหนดจำนวนวันลาป่วยไว้อย่างแน่นอน แต่ก็ยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนร้อยละ 17 จะกำหนดไว้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ มีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนร้อยละ 8 มีการกำหนดจำนวนวันลาป่วยไว้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ในเรื่องวันลาเพื่อทำหมัน มีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนร้อยละ 71 จะกำหนดให้ลาได้ตามกฎหมายกำหนด ซึ่งลาได้ตามใบรับรองแพทย์ และยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 18 ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาเพื่อทำหมันไว้ (ดูตารางที่ 14 หน้า 171 ประกอบ)

วันลาคลอดบุตร จากการสำรวจพบว่าผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องวันลาคลอดบุตร โดยร้อยละ 58.8 จะกำหนดจำนวนวันลาคลอดบุตรไว้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนอีกร้อยละ 14.1 ที่ไม่ได้กำหนดจำนวนวันลาคลอดบุตรไว้ ซึ่งมีเพียงร้อยละ 9 เท่านั้นที่กำหนดจำนวนวันลาคลอดไว้ตามกฎหมาย วันลาเพื่อรับราชการทหารฯ และวันลาอุปสมบทฯ ส่วนใหญ่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะกำหนดเวลาวันลาดังกล่าวไว้ตามที่กฎหมายกำหนด มีเพียง

ผู้ประกอบการโรงเรียนร้อยละ 1.1 และ 7.3 ตามลำดับที่กำหนดจำนวนวันลาข้าราชการทหาร และวันลาอุปสมบทไว้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 19 หน้า 174 และตารางที่ 22 หน้า 175 และตารางที่ 24 หน้า 176 ประกอบ)

นอกจากนี้ปัญหาการที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนประเภทนี้ นอกจากขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายแล้ว ยังไม่ประสงค์จะรับรู้ด้วย และหวาดกลัวกับการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลภายนอกที่ไม่คุ้นเคย ไม่กล้าที่จะให้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงิน และรายรับรายจ่าย เกรงว่าคำตอบอาจจะส่งผลเสียหายแก่ตนภายหลัง เช่น เกรงว่า อาจจะถูกรายงาน ให้ทราบถึงการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

4.3.2 ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

ปัญหาในทางกฎหมายของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ในการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 เรื่องด้วยกันคือ

4.3.2.1 ปัญหาด้านการเงินของโรงเรียนเอกชน ปัญหาด้านการเงินที่เป็นปัญหาในทางกฎหมายของโรงเรียนเอกชน สามารถพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

1) ปัญหาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66 (1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ดังกล่าว กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต และครู ตกลงจ่ายและรับเงินเดือนหรือค่าสอนไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และจะต้องเป็นวุฒิที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการครู ให้สอนในโรงเรียนได้และการจ่ายเงินเดือนตามอัตราที่กำหนด แต่ถ้ายังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ผู้รับใบอนุญาต

จ่ายเงินเดือน หรือค่าสอนให้ครู ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเอกชน การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู และค่าจ้างขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานในแต่ละครั้งทำให้โรงเรียนเอกชนต้องปรับอัตราเงินเดือนของครู และบุคลากรในโรงเรียนตามไปด้วย ซึ่งเป็นการเพิ่มรายจ่ายของโรงเรียนเป็นอย่างมาก²³ ดังนั้น เพื่อรักษาสถานภาพทางการเงินของโรงเรียนเอาไว้ โรงเรียนเอกชนจึงต้องลดรายจ่ายบางประเภท เช่น เรื่องสวัสดิการต่างๆ ที่ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะลดมาตรฐานลง หรือไม่จัดสวัสดิการต่างๆ ให้เลย อันเป็นการส่งผลกระทบต่อสภาพการทำงาน และการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ตามกฎหมาย

2) ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชน แต่เดิมกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้โรงเรียนเอกชน จัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นได้ไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด เมื่อสภาวะการณ์เปลี่ยนไปเอกชนมีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากต้องแข่งขันในด้านคุณภาพ ประกอบกับค่าธรรมเนียมการเรียนที่ได้รับอนุญาตให้จัดเก็บไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง ทำให้โรงเรียนเอกชนไม่สามารถดำรงและดำเนินกิจการไปได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงได้ดำเนินการปรับนโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชน โดยให้มีลักษณะลดยึดตัวตามค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ (เฉพาะงบดำเนินการ) ของแต่ละระดับการศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ซึ่งใช้บังคับสำหรับปีการศึกษา 2538 โดยโรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ โดยรัฐให้เงินอุดหนุนร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัว สำหรับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโรงเรียนเอกชน ขอเก็บได้ตามที่

²³ชูศักดิ์ ชื่นชมชาติ, “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 138.

จำเป็น โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการระบบการเรียนการสอน และภาระของผู้ปกครอง ทั้งนี้ โรงเรียนที่ขอเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนเกินอัตราค่าใช้จ่ายรายหัวของรัฐ ต้องจัดทุนเรียนฟรีให้แก่นักเรียนที่ขาดแคลนและให้ตลอดไปจนจบหลักสูตร ไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนนักเรียนใหม่ สำหรับนักเรียนเก่า จะขึ้นค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของอัตราที่เก็บจากนักเรียนคนนั้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินอัตราที่ขอเก็บจากนักเรียนใหม่

จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนระหว่างโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนกับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจะแตกต่างกัน โรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนกฎหมายยังกำหนดเพดานสูงสุดไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ ซึ่งคิดจากงบดำเนินการ ได้แก่ เงินเดือนครูและบุคลากรอื่นๆ ค่าวัสดุสิ้นเปลือง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจการ เป็นต้น มิได้มีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่เกิดจากการก่อสร้างอาคารเรียน ห้องเรียน อุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการศึกษา ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอย่างอื่นของโรงเรียนเอกชนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ดังกล่าว ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการกำหนดเพดานขั้นสูงและการกำหนดเงื่อนไข ซึ่งย่อมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย ทำให้โรงเรียนเอกชนบางแห่งที่มีค่าใช้จ่ายสูงจำต้องหลีกเลี่ยงกฎหมาย โดยอาจจะไม่มีการจ่ายเงินเดือนตามวุฒิ หรือไม่จ่ายค่าทำงานล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดตามกฎหมาย อันเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพประการหนึ่ง

3) ปัญหาด้านรายจ่ายของโรงเรียนเอกชน รายจ่ายหลักๆ ของโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายเพื่อการดำเนินการอันจะเป็นเครื่องตัดสินใจของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ถ้ารายจ่ายดำเนินการสูงกว่ารายได้ทั้งหมด ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะหยุดดำเนินการเพื่อให้ขาดทุนน้อยที่สุด ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน คือ ค่าเสื่อมราคาของอาคารและอุปกรณ์ถาวรนั้น เป็นรายจ่ายที่มีความหมายต่อการตัดสินใจในการลงทุนขยายกิจการหรือสำหรับผู้ที่จะเข้ามาใหม่ในธุรกิจดังกล่าว ส่วนผู้ที่ประกอบกิจการอยู่แล้ว รายจ่ายประเภทนี้จะไม่ได้รับความสนใจมากนัก เนื่องจากมีค่าเสียโอกาสของที่ดินที่ใช้เป็น

ที่ตั้งของโรงเรียน ยอดรายจ่ายที่สูงที่สุด ได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำ²⁴ รายจ่ายประเภทนี้ เจ้าของโรงเรียนมีความจำเป็นต้องประหยัดให้มากที่สุด เพราะเป็นรายจ่ายที่ตัดทอนได้ยากที่สุด เนื่องจากครูที่ทำการสอนเมื่อมีอายุงานนานขึ้นเงินเดือนย่อมสูงขึ้นตามไปด้วย การตัดรายจ่ายจะทำได้ก็แต่โดยตัดรายจ่ายประเภทวัสดุและค่าใช้สอยอื่นๆ ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อถึงสภาพการทำงานในเรื่องการจัดให้มีเครื่องมือ และอุปกรณ์ในการจัดการสอนของครูอย่างเพียงพอ ตามที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในข้อ 50 ที่กำหนดไว้ได้

4.3.2.2 การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดที่สำคัญ คือ ปัญหาการทุจริตเงินอุดหนุนของทางราชการ โดยที่รัฐมีนโยบายการให้การอุดหนุนด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชน ในลักษณะและรูปแบบต่างๆ มาเป็นเวลานาน และได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์อยู่เสมอ โดยยึดหลักการและแนวทางให้โรงเรียนมีรายได้เพื่อการดำเนินงานโดยไม่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสูงจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ปกครองและนักเรียน โดยให้โรงเรียนเอกชนสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด รูปแบบการอุดหนุนด้านการเงินเท่าที่ผ่านมามุ่งการช่วยเหลือแบ่งอยู่เป็นส่วนใหญ่²⁵ เป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ครูใหญ่และครู ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียน และช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2533 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 6 ของระเบียบฯ ดังกล่าว ได้ยึดนโยบายการให้เงินรายหัวนักเรียนแก่ผู้รับใบอนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงเรียนนำไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูเป็นหลัก

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ สุภัทัญญา นิธิกร, “รายได้รายจ่ายของโรงเรียนเอกชน”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม-กันยายน 2532) : 48-51.

²⁵ ประทีป ม. โกมลมาศ, “การจัดการศึกษาเอกชน และนโยบายการอุดหนุนของรัฐ”, วารสารการศึกษาแห่งชาติ, 27 : 19-42.

จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ปรากฏว่ามีผู้บริหารโรงเรียนเอกชนบางโรงเรียนทุจริตเงินอุดหนุนของทางราชการที่อุดหนุนจ่ายให้เป็นเงินเดือนครู เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินเพิ่มตามวุฒิให้แก่ครู²⁶ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนพบว่ามี การทุจริตเงินอุดหนุนโดยมิได้นำเงินอุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครู หรือมีการแจ้งยอดจำนวนครูและนักเรียนเป็นเท็จ เช่น นำชื่อครูที่ไม่เคยสอนหรือไม่เคยมาปฏิบัติงานที่โรงเรียนเลย มาขอรับการอุดหนุน หรือการระบุจำนวนห้องเรียนมากกว่าความเป็นจริง หรือการแจ้งยอดนักเรียนมากกว่านักเรียนที่มาเรียนจริง และไม่นำเงินอุดหนุนที่ได้รับสำหรับจ่ายเงินเดือนครูหรือจ่ายในกิจการของโรงเรียนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว การกระทำเช่นนี้เป็นการฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนและส่งเสริมและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2533 หมวด 1 ข้อ 8.7 ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) จะอาศัยอำนาจตามความในหมวด 4 ข้อ 23 แห่งระเบียบฯ ดังกล่าว กำหนดให้โรงเรียนคืนเงินอุดหนุนที่เบิกเกินไปโดยมิชอบทั้งหมดหรือบางส่วน พร้อมทั้งสั่งงดให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียนที่มีกำหนดเวลาอย่างน้อย 6 เดือน และลงโทษผู้บริหารโรงเรียนที่ได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ฐานไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือลงโทษตามมาตรา 85, 86 โดยการเพิกถอนใบอนุญาตได้ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ยังมีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้รับใบอนุญาตในกรณีที่ทุจริตนี้ได้ในความผิดฐานยกยอกหรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญากล่าวคือ กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งได้รับมอบหมายจากทางราชการให้นำเงินอุดหนุนดังกล่าวไป จ่ายเป็นเงินเดือนครู ได้มีเจตนาทุจริตเบียดบังเอาเงินอุดหนุนดังกล่าวไป ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อครูเช่นนี้ เป็นความผิดฐานยกยอกทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 353 หรือในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้ทำการหลอกลวงทางราชการ โดยแจ้งยอดจำนวนครูและนักเรียนอันเป็นเท็จโดยมีเจตนาทุจริตที่จะให้ทางราชการจ่ายเงินอุดหนุนเกินกว่าที่ควรจะต้องจ่าย ซึ่งการกระทำดังกล่าวหากทางราชการตรวจพบเสียก่อนที่จะมีการจ่ายเงิน

²⁶ชูศักดิ์ ชื่นชมชาติ, “ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและจัดการโรงเรียนอนุบาลเอกชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 141.

เกินกว่าความเป็นจริงไปผู้รับใบอนุญาตมีความผิดฐานพยายามฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ประกอบกับมาตรา 80 เพราะยังไม่ได้มีการรับเงินอุดหนุนนั้นไป แต่หากทางราชการตรวจพบภายหลังจากผู้รับใบอนุญาตได้รับเงินไปแล้ว เช่นนี้ก็มีความผิดฐานฉ้อโกง (มาตรา 341)

นอกจากนี้ผู้รับใบอนุญาตยังต้องรับผิดชอบในฐานผิดสัญญาจ้าง เนื่องจากการจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูนั้น เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้รับใบอนุญาตจะต้องกระทำตามสัญญาจ้างที่ได้ทำไว้กับครูเมื่อครั้งบรรจุครูเข้าทำการสอนในโรงเรียน ตามแบบสัญญาการเป็นครูใหญ่และครูทำยาระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 การที่ผู้รับใบอนุญาตไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ครูจึงเป็นการผิดสัญญาจ้างในทางแพ่งเท่านั้น ไม่เป็นความผิดในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 344 (ฉ้อโกงแรงงาน) เพราะในขณะที่ตกลงทำสัญญาว่าจ้างให้เป็นครู ผู้รับใบอนุญาตมิได้มีเจตนาทุจริตที่จะหลอกลวงในขณะที่ทำสัญญาแต่ประการใด เป็นเรื่องที่ได้มีการตกลงกันจะจ่ายค่าจ้างตามปกติ แต่ภายหลังมีเหตุการณ์เกิดขึ้นทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามที่ได้ตกลงไว้ จึงเป็นเพียงความผิดในทางแพ่งเท่านั้น ไม่เป็นความผิดทางอาญาฐานฉ้อโกงแรงงาน เพราะมิได้มีเจตนาทุจริตหลอกลวงครูในขณะที่ตกลงว่าจ้างตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1953/2506 ครูมีสิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องเรียกเงินเดือนจากผู้รับใบอนุญาตฐานผิดสัญญาจ้างได้

4.4 ปัญหาที่เกิดจากครูธุรการ การเงิน

ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ครูธุรการ การเงิน มีเงินเดือนต่ำและยังไม่มีสวัสดิการหรือหลักประกันอนาคตใดๆ ครูธุรการ การเงิน จะมีคุณภาพในการสอนและการทำงานธุรการ การเงิน ได้ ก็ต่อเมื่อมีขวัญและกำลังใจดี อาชีพครูนั้นควรเป็นอาชีพที่มีเกียรติ และสามารถดึงดูดผู้ที่มีคุณภาพเข้าสู่อาชีพนี้²⁷ เพราะคุณภาพของครูมีอิทธิพลในการหล่อหลอมเยาวชน ไม่ว่าเยาวชนนั้น

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, ครูแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : เซเวนพรีนติ้งกรุ๊ป, 2541), หน้า 27.

จะศึกษาอยู่ในโรงเรียนเอกชน หรือโรงเรียนรัฐบาล ครูธุรการ การเงิน จึงควรได้รับการคุ้มครองในเรื่องการทำงาน สวัสดิการ และหลักประกันในอนาคตเท่าเทียมกับครูในโรงเรียนรัฐบาล แต่ปัญหาในการบังคับกฎหมายโรงเรียนเอกชน ที่เกิดจากครูธุรการ การเงิน สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.4.1 ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คือ การที่ ครูธุรการ การเงินขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น อันทำให้ไม่สามารถเข้าใจและใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งจากการสำรวจพบว่าครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก) กำหนดเวลาทำงานปกติ สำหรับกำหนดเวลาทำงานปกติของครูธุรการ การเงิน จากการสำรวจพบว่า ครูธุรการ การเงิน ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติ โดยครูธุรการ การเงินถึงร้อยละ 40.2 ของจำนวนครูธุรการ การเงินที่สำรวจทั้งหมด ไม่ได้มีการกำหนดเวลาทำงานปกติที่แน่นอนไว้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีครูธุรการ การเงินอีกร้อยละ 6 ที่ไม่ทราบเรื่องกำหนดเวลาทำงานของครูโรงเรียนเอกชนต่อสัปดาห์ (ดูตารางที่ 3 หน้า 165 ประกอบ)

ข) กำหนดเวลาพัก จากการสำรวจพบว่า ครูธุรการ การเงิน ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกำหนดเวลาพักซึ่งคิดเป็นร้อยละ 36.9 แต่ก็มีครูธุรการ การเงิน อีกร้อยละ 9.8 ที่เข้าใจไม่ถูกต้องในเรื่องกำหนดเวลาพักตามกฎหมาย (ดูตารางที่ 5 หน้า 166 ประกอบ)

ค) วันหยุดต่างๆ วันหยุดประจำสัปดาห์ จากการสำรวจพบว่าครูธุรการ การเงินส่วนใหญ่ร้อยละ 93 มีความเข้าใจในเรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ ตามที่กฎหมายกำหนดมีเพียงร้อยละ 7 ที่มีวันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน (ดูตารางที่ 7 หน้า 167 ประกอบ)

วันหยุดภาคเรียน ครูธุรการ การเงิน จำนวนร้อยละ 46 ของจำนวนที่สำรวจทั้งหมดมีจำนวนวันหยุดภาคเรียนที่ไม่แน่นอน แต่ก็ยังมีจำนวนครูธุรการ การเงิน อีกร้อยละ 10 ที่มีจำนวนวันหยุดภาคเรียน 14 วัน (ดูตารางที่ 9 หน้า 168 ประกอบ)

วันหยุดตามประเพณี จำนวนวันหยุดตามประเพณี จากการสำรวจพบว่า ร้อยละ 51 ของจำนวนครูธุรการ การเงิน ที่สำรวจทั้งหมด มีวันหยุดตามประเพณี 13 วันต่อปี แต่ก็มีร้อยละ 2 ของจำนวนครูธุรการ การเงิน ที่มีวันหยุดตามประเพณี 10 วัน (ดูตารางที่ 11 หน้า 169 ประกอบ)

ง) วันลา ในเรื่องวันลา กิจ มีครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 70.6 ที่ไม่รู้และไม่เข้าใจ สิทธิในการลา กิจของตนเองตามกฎหมาย ในขณะที่มีครูธุรการ การเงิน อีกร้อยละ 13.8 มีสิทธิลา กิจได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และมีครูธุรการ การเงินอีกร้อยละ 28.7 ที่มีสิทธิลา กิจได้สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดูตารางที่ 13 หน้า 171 ประกอบ)

วันลาป่วย ในเรื่องวันลาป่วยนั้น มีครูธุรการ การเงิน ที่ไม่รู้ถึงสิทธิในการลาป่วยถึงร้อยละ 40.4 ของจำนวนครูธุรการ การเงินที่สำรวจทั้งหมด แต่ก็มีครูธุรการ การเงินอีกร้อยละ 10.8 มีสิทธิลาป่วยได้ตามที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 16 หน้า 172 ประกอบ)

จำนวนวันลาทำหมัน จากการสำรวจพบว่า ครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 89 มีสิทธิลาทำหมันได้ตามที่กฎหมายกำหนด และมีครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 11 กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิลาเพื่อทำหมันได้ 3-4 วัน (ดูตารางที่ 18 หน้า 173 ประกอบ)

วันลาคลอดบุตร มีครูธุรการ การเงิน จำนวนร้อยละ 2.7 ที่ไม่ทราบและไม่รู้ถึงสิทธิในการลาคลอดบุตร และยังมีครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 5.4 ที่กำหนดให้ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิลาคลอดบุตร ได้ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 21 หน้า 175 ประกอบ)

วันลาข้าราชการทหารฯ และวันลาอุปสมบทฯ ส่วนใหญ่ ครูธุรการ การเงิน จะรู้และมีสิทธิลาได้ตามที่กฎหมายกำหนด มีเพียงร้อยละ 11 ของจำนวนครูธุรการ การเงิน ที่ไม่ทราบสิทธิลาข้าราชการทหารฯ ตามที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 23 หน้า 176 และตารางที่ 25 หน้า 177 ประกอบ)

จ) ค่าตอบแทนในการทำงาน สำหรับเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานของครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน จากการสอบถามความรู้ ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวนี้กับครูธุรการ การเงินก็พบว่า

ในเรื่องเงินเดือนหรือค่าจ้าง มีครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 27 ของจำนวนครูธุรการ การเงิน ที่สำรวจทั้งหมด ได้รับเงินเดือนต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 27 หน้า 178 ประกอบ)

ส่วนเรื่องค่าทำงานในวันหยุด จากการสำรวจพบว่า ครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 35 ไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในเรื่องการได้รับค่าทำงานในวันหยุดรวมถึงอัตราค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุดด้วย (ดูตารางที่ 32 หน้า 180 ประกอบ)

และค่าล่วงเวลาในวันหยุด มีครูธุรการ การเงิน ถึงร้อยละ 20 ของจำนวน ครูธุรการ การเงิน ที่สำรวจทั้งหมด ไม่มีสิทธิ และไม่ทราบถึงสิทธิการได้รับค่าทำงานในวันหยุด ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนถึงร้อยละ 7 ที่ได้รับเงินค่าทำงานในวันหยุดต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 34 หน้า 181 ประกอบ)

จ) การเลิกจ้างและค่าชดเชย ครูธุรการ การเงินที่เป็นกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 4.5 ไม่ทราบและไม่มีความรู้เกี่ยวกับค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ยังมีครูธุรการ การเงิน อีกร้อยละ 8.6 ที่ได้รับค่าชดเชย 1-3 เดือน เมื่อเลิกจ้าง นอกจากนี้ในเรื่องการสั่งพักงานครู พบว่า ครูธุรการ การเงินไม่เคยถูกสั่งพักงาน ถึงร้อยละ 96 ของจำนวนครูธุรการ การเงิน ที่สำรวจทั้งหมด (ดูตารางที่ 37 หน้า 183 และตารางที่ 39 หน้า 184 ประกอบ)

จากการสอบถามถึงความรู้ทางด้านกฎหมาย พบว่า ครูธุรการ การเงิน ส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงาน หรือ กฎหมายอื่นๆ และครูธุรการ การเงิน ไม่ได้รับการส่งเสริมให้ได้รับความรู้ เพิ่มเติมโดยการฝึกอบรม สัมมนา ด้วย เพราะตามที่สำรวจพบว่า ครูธุรการ การเงิน ที่เคยผ่านการอบรมและสัมมนามี จำนวนน้อยและที่เคยไปอบรมสัมมนาก็เคยไปเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ดังนั้นจากการสำรวจข้อมูลถึง สิทธิต่างๆ ที่ได้รับตามกฎหมาย จึงพบว่า ครูธุรการ การเงิน ส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ ตามกฎหมาย เลยทั้งนี้ เนื่องจากครูธุรการ การเงิน ไม่รู้กฎหมายคุ้มครองการทำงาน และกฎหมาย โรงเรียนเอกชนนั่นเอง

4.4.2 ความคิดในการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

จากการสำรวจถึงทัศนคติเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และ ครูโรงเรียนเอกชนที่กำหนดในปัจจุบันว่าสมควรจะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นหรือไม่ ปรากฏว่าใน หลายเรื่องที่ครูธุรการ การเงิน ส่วนใหญ่กลับตอบว่า ตามที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ดีแล้ว (Minimum Standard) เช่น ในเรื่องวันหยุด ร้อยละ 85.7 เห็นว่าตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดีอยู่แล้ว, (ดูตารางที่ 72 หน้า 197 ประกอบ) การจ่ายเงินเดือนหรือค่าสอนในวันลาจิจ ร้อยละ 68 เห็นว่า

ควรจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด, (ดูตารางที่ 73 หน้า 198 ประกอบ) การจ่ายเงินเดือนหรือค่า สอนในวันลาป่วย ร้อยละ 87.6 เห็นว่าควรจ่ายตามกฎหมาย, สิทธิการลาคลอดร้อยละ 59.6 ของ ครูธุรการ การเงินที่ตอบแบบสอบถามเห็นว่าควรลาได้ตามกฎหมาย (ดูตารางที่ 75 หน้า 199 ประกอบ) และการจ่ายเงินเดือนหรือค่าสอนในวันลาคลอด ร้อยละ 81.9 เห็นว่าควรจ่ายตาม กฎหมายกำหนด (ดูตารางที่ 76 หน้า 199 ประกอบ) การจ่ายเงินเดือนหรือค่าสอนให้แก่ครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 63 เห็นว่าควรจ่ายตามที่ราชการกำหนด, (ดูตารางที่ 77 หน้า 200 ประกอบ) การ จ่ายค่าล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด ร้อยละ 54.2 เห็นว่าควรจ่าย ตามอัตราของกฎหมาย (ดูตารางที่ 78 หน้า 200 ประกอบ) และการจ่ายค่าชดเชย, ค่าชดเชย พิเศษ ครูธุรการ การเงิน ร้อยละ 53.7 ก็เห็นว่า ควรจ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดีแล้ว (ดู ตารางที่ 79 หน้า 200 ประกอบ) ทั้งๆ ที่เรื่องต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและผลประโยชน์ ของครูธุรการ การเงิน จึงทำให้คิดได้ว่า จากการศึกษาที่ครูธุรการ การเงิน ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติตาม กฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นธรรมจนเคยชิน จึงทำให้ครูธุรการ การเงิน ยินดีและมีความพอใจที่ จะได้รับเพียงแค่ว่าตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ประกอบกับต้องการช่วยเหลือผู้ประกอบการ โรงเรียนเอกชนให้สามารถรักษาสถานภาพทางการเงินของโรงเรียนและสามารถบริหารจัดการ โรงเรียนเอกชนต่อไปได้ เพื่อที่ครูธุรการ การเงินจะได้มีภาระงานทำต่อไป ดังนั้น ความคิดในการ ช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนของครูธุรการ การเงิน จึงเป็นปัญหาประการหนึ่งในการ บังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียน เอกชนให้มีประสิทธิภาพ

4.4.3 ปัญหาการเกรงกลัว การถูกเลิกจ้าง

สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครูธุรการ การเงิน ซึ่งเป็นประชากรตัวอย่าง ในการ สัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ 93 เป็นครูธุรการ การเงิน ผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ส่วนใหญ่ครูธุรการ การเงิน ผู้ตอบแบบสอบถาม จะมีอายุตั้งแต่ 25-35 ปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 43 และมีจำนวนมากที่สุด ซึ่งวัยนี้เป็นทั้งวัยเจริญพันธุ์ มีภาระทางครอบครัว และอยู่ในระยะสร้างฐานะให้แก่ครอบครัวด้วย จึงพบว่าครูธุรการ การเงินส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี แม้จะสมรสแล้วและมีคู่สมรสที่ ทำงานด้วย ก็ยังมีภาระทางครอบครัวอีกมากไม่ว่าจะเป็นการเลี้ยงดูให้การศึกษาบุตร ซึ่งกำลังอยู่ ในวัยศึกษาเล่าเรียน หรือการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา จากการสำรวจพบว่าครูธุรการ การเงิน

โรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก ร้อยละ 24 มีรายได้อยู่ระหว่าง 6 พัน – 7 พันบาท ในขณะที่รายจ่ายต่อเดือนของครูธุรการ การเงิน ค่อนข้างใกล้เคียงกันคือ 6 พัน – 7 พันบาท เช่นกัน ซึ่งครูธุรการ การเงิน ส่วนใหญ่แม้จะมีรายได้ก็ยังคงมีภาระหนี้สินอยู่ จึงเห็นได้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจของครูธุรการ การเงินส่วนใหญ่ไม่ดี และเมื่อเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนด้วยแล้ว จะเห็นว่าครูธุรการ การเงิน มีฐานะที่ด้อยกว่ามาก ดังนั้น เนื่องจาก ฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันดังกล่าวมาแล้ว ทำให้ครูธุรการ การเงิน จำต้องยอมรับสภาพการให้ ความคุ้มครองการทำงานที่ผิดกฎหมายนี้อยู่ เพราะเกรงกลัวว่า ถ้าเรียกร้อง หรือกระทำประการใด ไป อาจจะสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน และอาจถูกให้ออกจากงาน หรือ เลิกจ้างได้ ซึ่งจะทำให้กระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวอย่างมาก เนื่องจากครูธุรการ การเงิน รู้ดีว่าการหางานทำนั้นยากมาก เพราะในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน การที่จะไปหางานและ ได้งานทำเองในปัจจุบันมีอยู่น้อยมาก ครูธุรการ การเงิน จึงไม่อยากเสี่ยงต่อการว่างงาน ครูธุรการ การเงิน ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างบางรายไม่กล้าที่จะให้ข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นเพราะเกรงว่า ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะรู้แล้วไม่พอใจบ้าง หรือบางรายก็ให้เหตุผลว่าบอกไปก็ไม่ มีประโยชน์ ว่าการคุ้มครองการทำงานควรจะเป็นอย่างไรบ้าง เพราะถึงบอกไปผู้ประกอบการ โรงเรียนเอกชนก็ไม่ได้จัดให้ ครูธุรการ การเงินจึงไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องกฎหมายเท่าที่ควร เพราะไม่เห็นประโยชน์ที่ได้รับจากการมีบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวให้ได้ผลนั่นเอง

ดังนั้น ปัญหาในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน ใน โรงเรียนเอกชน สามารถสรุปและแบ่งปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และ กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน ได้เป็น 2 ประการสำคัญ คือ ประการแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความไม่ ชัดเจนของกฎหมายในบางมาตรา หรือสภาพบังคับของกฎหมายไม่รุนแรงเพียงพอ ที่จะป้องปราม ไม่ให้มีการกระทำความผิดตามกฎหมาย ประการที่สอง คือ ปัญหาที่เกิดจากบุคคลหรือองค์กรที่ เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน หรือครูธุรการ การเงิน ซึ่งปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของบุคคลหรือ องค์กรของรัฐ คือ การขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเพียงพอ ในอันที่จะ ปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนยังขาด

บุคลากรและงบประมาณสนับสนุนจากรัฐอย่างเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และขนาดเล็ก ก็มีปัญหาในด้านการบริหารจัดการและการเงิน จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และทางด้านครูธุรการ การเงินเอง ก็ยังมีความเกรงกลัว และต้องการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน จึงยอมรับสภาพในการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนต่อการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ให้มีประสิทธิภาพ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาคุณภาพของประชาชน ดังนั้น การให้การศึกษาแก่ประชาชน จึงถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่ง ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำบริการการศึกษาให้แก่ประชาชน เมื่อรัฐมีภารกิจต้องจัดหาแล้วก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้มีบริการการศึกษาขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งวิธีทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวก็คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการจัดการศึกษา ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ, แผนการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, คำแถลงนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี ต่างก็มีหลักการที่จะส่งเสริมให้เอกชนจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น เมื่อเอกชนได้เข้ามาช่วยเหลือร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา รัฐก็ได้อุดหนุนส่งเสริมและช่วยเหลือโรงเรียนเอกชน ทั้งด้านการเงิน และด้านวิชาการ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และสามารถพัฒนาคุณภาพโรงเรียนเอกชนให้ดียิ่งขึ้น แต่นอกจากปัจจัยทางการเงิน และทางด้านการวิชาการแล้ว ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการพัฒนาคุณภาพโรงเรียนเอกชนให้ดียิ่งขึ้น คือ การให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน ซึ่งทำหน้าที่สอนหนังสือ และทำงานธุรการ การเงินไปด้วยพร้อมกัน

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน อย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยการดูแลให้ครูธุรการ การเงิน ได้มีสภาพการทำงานที่เหมาะสม ปลอดภัย มีรายได้จากการทำงานเพียงพอกับการเลี้ยงชีพ ตลอดจนได้รับสวัสดิการที่ดีจากผู้ประกอบการ

โรงเรียนเอกชน ซึ่งทำให้เกิดกำลังใจในการทำงาน อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาโรงเรียนเอกชนให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น จึงได้มีการตรากฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ขึ้นมาใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายโรงเรียนเอกชน แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน กำหนดขึ้นมาเพื่อให้ความคุ้มครองในการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน อย่างถูกต้องและเป็นธรรม แต่ก็ยังปรากฏว่าโดยสภาพที่แท้จริงแล้ว ครูธุรการ การเงิน จำนวนมากยังไม่ได้รับการคุ้มครองที่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาถึงสภาพการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่มีโรงเรียนเอกชนอยู่อย่างหนาแน่นเพื่อทราบถึงสภาพการทำงานที่แท้จริงของครูธุรการ การเงิน และการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเสนอมาตรการที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์

จากที่กล่าวมาแล้วสรุปได้ว่า ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน สามารถแยกพิจารณา ได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้ออกเป็น

1.1 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

1.1.1 ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

1.1.1.1 การไม่กำหนดคำนิยามศัพท์ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ

โรงเรียนเอกชนได้กำหนดคำนิยามศัพท์ของครู เอาไว้ว่า ครู หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ครู หรืออาจารย์ แต่ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามศัพท์ คำว่า ครูธุรการ การเงิน เอาไว้ในกฎหมายทำให้เกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย โรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในทางปฏิบัติ เนื่องจากอาจมีการตีความกฎหมายดังกล่าวว่าใช้บังคับเฉพาะการทำงานในหน้าที่ครูเท่านั้น จึงส่งผลให้การทำงานในส่วนธุรการ การเงิน อาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานตามกฎหมาย นอกจากนี้ การที่ไม่กำหนดคำนิยามศัพท์ของครูธุรการ การเงิน เอาไว้ จึงทำให้รัฐมนตรีไม่สามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ไว้โดยเฉพาะได้

1.1.1.2 เนื้อหาสาระของกฎหมายไม่ชัดเจน โดยสามารถแบ่งได้ ดังนี้

ก) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจกำหนดโทษของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

ในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (กช.) โดยมีหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำแนะนำ ในลักษณะของการเป็นคณะที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 8) ไม่มีอำนาจในการพิจารณา ดำเนินการได้เอง มีเพียงอำนาจในการเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร (มาตรา 14) แต่ไม่มีอำนาจบังคับให้บุคคลใดต้องปฏิบัติตาม เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษแก่บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามเช่นนี้ คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ย่อมไม่สามารถดำเนินการให้บรรลुวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานหรือคุ้มครองครูธุรการ การเงิน ตามกฎหมายได้

ข) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจลงโทษของคณะกรรมการอำนวยการ

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุน ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการ ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลบัญชีการเงิน เพื่อให้มีการจ่ายเงินอุดหนุนแก่ครูตรงตามวุฒิ และเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการอำนวยการ ที่จะลงโทษได้ จึงไม่อาจที่จะควบคุมดูแลให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ อันเป็นผลเสียต่อครูธุรการ การเงินในโรงเรียนเอกชน

ค) ปัญหาในการกำกับการใช้เงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน

เป็นปัญหาที่เกิดจากการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาต ดำเนินการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น แต่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการดำเนินกิจการโรงเรียน ทำให้ผู้รับใบอนุญาตนำเงินไปใช้เพื่อการอื่น เป็นผลเสียต่อครูและนักเรียน ทำให้ไม่มีเงินที่จะนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนครูหรือนำมาพัฒนาสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ครูธุรการ การเงิน

ง) ปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนครูไม่ชัดเจน

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเงินอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2533 ในข้อ 8.1 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต

ต้องนำเงินอุดหนุนไปจ่ายเป็นเงินเดือนครูและพัฒนาการเรียนการสอน ปัญหาที่เกิดขึ้นคือนโยบายเกี่ยวกับการอุดหนุนไม่ได้กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าจะให้เงินอุดหนุนเพื่ออะไร และนำไปพัฒนาในด้านใด การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ให้ต่อเนื่องกันและจำเป็นต้องให้เพิ่มขึ้นทุกปี แต่โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนกลับไม่สามารถพัฒนาให้ดีขึ้นได้ อีกทั้งไม่มีมาตรการในการกำกับติดตามว่าผู้รับใบอนุญาตได้นำเงินอุดหนุนนั้นไปใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนครูจริงหรือไม่ ส่งผลให้เงินอุดหนุนที่โรงเรียนเอกชนได้รับไม่เพียงพอต่อการนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นเงินเดือนครู และครูธุรการ การเงินให้ได้ตรงตามวุฒิ

1.1.2 สภาพบังคับของกฎหมาย

1.1.2.1 บทกำหนดโทษไม่รุนแรง เนื่องจากบทกำหนดโทษตามมาตรา 116 ในเรื่องการจ่ายเงินเดือนครูไม่ตรงตามวุฒินั้น กฎหมายกำหนดแค่เพียงโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท ซึ่งเป็นอัตราโทษที่เบา จึงไม่เป็นการป้องปรามมิให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย การกระทำของผู้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อครูธุรการ การเงิน นอกจากนี้ ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน มักมีอำนาจต่อรองสูงกว่าครูธุรการ การเงิน จึงมักจะทำความตกลงกึ่งบังคับ กับครูธุรการ การเงิน ในปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ทำให้สภาพบังคับของกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.2.2 มีการเปรียบเทียบปรับได้ ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 กำหนดให้ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวสามารถเปรียบเทียบปรับได้ ซึ่งบทบังคับตามกฎหมายโรงเรียนเอกชนนี้ส่วนใหญ่เป็นโทษปรับ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะได้รับโทษเพียงสถานเบา ย่อมทำให้ผู้กระทำความผิดตั้งใจว่าจะกระทำความผิด หรือยอมเสียค่าปรับ ถ้าการฝ่าฝืนกฎหมายทำให้ได้รับประโยชน์มากกว่า ก็ย่อมที่จะตัดสินใจเลือกที่จะฝ่าฝืนโดยยอมให้เปรียบเทียบปรับทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.2 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542

1.2.1 การแก้ไขและยกเลิกกฎหมาย

โดยที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองในระดับระเบียบกระทรวง

ซึ่งเป็นข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออก โดยฝ่ายบริหารจะบัญญัติระเบียบกระทรวงภายในขอบเขตแห่งพระราชบัญญัติ จึงเห็นได้ว่า เมื่อระเบียบกระทรวงสามารถตราได้โดยฝ่ายบริหารอย่างสะดวกเช่นนี้ ในทางกลับกัน การแก้ไขหรือการยกเลิกกฎหมายในระดับระเบียบกระทรวง ก็สามารถทำได้ง่ายเช่นกัน โดยอาจจะมีการยกเลิกกฎหมายโดยตรง โดยมีกฎหมายฉบับใหม่ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันระบุยกเลิกไว้โดยตรง เช่น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2526 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 ประกอบกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวนี้ ออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของครูในโรงเรียนเอกชนและให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็อาจจะส่งผลให้ต้องมีการแก้ไขหรือยกเลิกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวนี้ตามไปด้วย อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขาดความต่อเนื่อง และขาดประสิทธิภาพได้

1.2.2 บทบัญญัติของกฎหมาย

1.2.2.1 ปัญหาการตีความกฎหมาย ปัญหาการตีความระเบียบ

กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ที่ให้ความคุ้มครองการทำงาน แก่ครูธุรการ การเงิน จะให้ความคุ้มครองได้แค่ไหน เพียงใด เพราะจากการสำรวจสภาพของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนพบว่าครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนไม่ได้ทำหน้าที่สอนหนังสือเพียงอย่างเดียว แต่ยังทำงานธุรการ การเงิน ให้แก่โรงเรียนเอกชนอีกด้วย ซึ่งโดยปกติการทำงานในหน้าที่ครู ก็จะได้รับ การคุ้มครองการทำงานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวอยู่แล้ว แต่สำหรับการทำงานในงานธุรการ การเงิน นั้นยังคงเป็นปัญหาว่าจะบังคับใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด จะตีความตามตัวอักษรว่า ครูหมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่ครู หรืออาจารย์ ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 หรือจะตีความอย่างขยายความ (Extensive Interpretation) ว่าครูไม่ใช่นักเรียนหมายถึงผู้ทำหน้าที่สอนเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการทำงานธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนด้วย อันเป็นการตีความกฎหมายโดยใช้ทฤษฎีอำเภอกาณณ์ (Objective Theory) ซึ่งมีการตีความโดยมีความเห็นเป็น 2 ฝ่ายเช่นนี้ จึงส่งผลถึงการบังคับใช้กฎหมายนั้นอาจจะขาดประสิทธิภาพได้

1.2.2.2 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน จากการศึกษาวิเคราะห์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน จึงพบว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในมาตรา 42, 52 และ 53 จะกำหนดหลักของเอกสารธุรการที่โรงเรียนต้องจัดทำเท่านั้น เช่น ทะเบียนครู, ทะเบียนนักเรียน, บัญชีรายชื่อนักเรียน, การประเมินผลการเรียน, สมุดหมายเหตุรายวัน, เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการให้การศึกษา แต่ไม่ได้มีการกำหนดเป็นคำสั่งหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนใดๆ ในการทำงานของครูธุรการ การเงิน ว่ามีขอบเขตการทำงานแค่ไหนเพียงใด ในอันที่จะส่งผลต่อการให้ความคุ้มครองการทำงาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542

1.2.2.3 ปัญหาการร้องทุกข์และดำเนินคดี สามารถแบ่งได้ออกเป็น 5 กรณีด้วยกันคือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมายมีขั้นตอนมากเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง โดยที่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ในข้อ 39-47 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการร้องทุกข์และประนีประนอมข้อขัดแย้งเอาไว้ โดยต้องเริ่มจากเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเป็นผู้พิจารณาและส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการประนีประนอมซึ่งถ้าตกลงหรือไกล่เกลี่ยไม่ได้หรือไม่พอใจควินิจฉัย ก็ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการคุ้มครองเพื่อวินิจฉัย เช่นนี้ อาจทำให้เกิดความล่าช้า และไม่เป็นธรรมต่อครูธุรการ การเงิน ได้

2) ปัญหาการไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ของการร้องทุกข์ไว้ โดยที่มาตรา 78 (2) ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้บัญญัติเพียงแค่ว่า ให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงานมีอำนาจหน้าที่ ในการ (2) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครูใหญ่ และครู ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้จัดการ และในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 ก็ได้กล่าวถึงวิธีการร้องทุกข์ การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ แต่ก็ได้ระบุจุดประสงค์ไว้ว่าร้องทุกข์เพื่อผลอย่างไร จึงไม่ชัดเจนว่าร้องทุกข์ให้เกิดผลอะไร และผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จะมีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงอะไรได้เพียงใด จึงทำให้ครูธุรการ การเงิน ไม่อาจแน่ใจได้ว่า เมื่อร้องทุกข์แล้วตนจะได้รับประโยชน์อย่างใด คุ้มค่าหรือไม่ที่จะร้องทุกข์

3) ปัญหาเรื่องการบังคับตามคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงกลไกของการร้องทุกข์ว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้หรือไม่ เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว แต่ไม่สามารถจะสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ โดยเฉพาะในการที่เป็นคุณ แก่ครูธุรการ การเงิน ก็ย่อมไม่มีประโยชน์เลยที่จะร้องทุกข์ เพราะไม่แน่ใจว่า ครูธุรการ การเงิน จะได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆหรือไม่

4) ปัญหาด้านความอาวุโส จากการศึกษาที่สังคมไทยมีขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมของการเคารพนอบน้อม คือผู้น้อยหรือเด็กจะต้องให้การเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใหญ่ ครูธุรการ การเงิน ที่ไม่เคารพ หรือไม่เชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ได้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก็มักจะถูกสังคมมองว่าเป็นคนไม่ดี ประพฤติไม่ดี และเป็นฝ่ายผิด ซึ่งทำให้โดยทั่วไป ครูธุรการ การเงิน ไม่กล้าที่จะร้องทุกข์ และดำเนินคดีต่อผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

5) ปัญหาการให้ความคุ้มครองครูธุรการ การเงิน ผู้ร้องทุกข์ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมากในการที่ครูธุรการ การเงิน จะใช้สิทธิร้องทุกข์ เพราะครูธุรการ การเงิน ย่อมตระหนักดีว่า ตนเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่มีสิทธิทัดเทียมผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน จึงเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และถ้ากระทำการใดที่ทำให้ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนรู้สึกไม่พอใจย่อมจะเป็นผลเสียต่อตน และการที่กฎหมายโรงเรียนเอกชนมิได้บัญญัติให้ความคุ้มครองครูธุรการ การเงิน ผู้ร้องทุกข์เอาไว้อย่างชัดเจน ทำให้ครูธุรการ การเงิน ไม่กล้าใช้สิทธิร้องทุกข์ เพราะไม่แน่ใจว่าเมื่อร้องทุกข์ไปแล้ว เรื่องร้องทุกข์ของตนจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมหรือไม่ และตนจะถูกผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนซึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากดดันแก้งหรือไม่

2. ปัญหาที่เกิดจากองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น

2.1 ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย

องค์กรที่เป็นหน่วยงานหลักที่เป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการการศึกษาเอกชน โดยในมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จะทำหน้าที่เสมือนฝ่ายธุรการและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน โดยความรับผิดชอบของเลขาธิการ สช. ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน ในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ เช่น กำหนดเวลาทำงานปกติ, ประเภทวันหยุดต่างๆ ตามกฎหมาย, จำนวนวันลา กิจ และลาป่วย อัตราค่าจ้าง, ค่าล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด, หลักเกณฑ์ในการสั่งพักงานครู, อัตราการจ่ายเงินชดเชยและเงินชดเชยพิเศษ เป็นต้น

2.2 ปัญหาการขาดบุคลากรที่เพียงพอ

จากสถิติสถานศึกษาเอกชนประจำปี พ.ศ.2542 ขอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน พบว่า มีโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาทั้งสิ้น 2,781 โรงเรียน โดยแบ่งเป็นโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร ทั้งสิ้น 828 โรงเรียน และมีครูอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครถึง 22,557 คน ซึ่งมีจำนวนหนึ่งเป็นครูธุรการ การเงิน ด้วย ในขณะที่อัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในส่วนกลางเพียง 324 คน จึงเห็นได้ว่าอัตราส่วนระหว่างครูโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร ต่อข้าราชการพลเรือนในส่วนกลางคือ 69.6:1 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ไม่เหมาะสม จึงส่งผลให้ยากต่อการตรวจตราให้ความคุ้มครองครูได้อย่างทั่วถึง ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ด้วย

2.3 งบประมาณสนับสนุนจากรัฐไม่ชัดเจน

งบประมาณนับเป็นสิ่งที่สำคัญในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ จากการศึกษาค้นคว้าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2516-2543 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เมื่อศึกษาถึงแผนงานโครงการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในเรื่องแผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษาเอกชน ในข้อ 2 เรื่อง งานพัฒนาการเรียนการสอน เป็นแผนงานที่กล่าวไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าจะนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้พัฒนาการเรียนการสอนในด้านใดบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาครู ซึ่งจะรวมถึงการให้ความคุ้มครองในการทำงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของค่าตอบแทนในการทำงานเรื่องต่างๆ รวมถึงสวัสดิการต่างๆ ที่กฎหมายให้ครูธุรการ การเงิน มีสิทธิได้รับ

นอกจากนี้ การที่รัฐกำหนดแผนงานไว้อย่างกว้างๆ จะทำให้งานด้านการให้ความคุ้มครองการทำงานอาจจะถูกละเลยได้ อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.4 ปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน มาตรา 4 ได้กำหนด คำนิยามคำว่า “ผู้อนุญาต” หมายความว่าเลขาธิการสำหรับกรุงเทพมหานคร หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” สำหรับจังหวัดอื่น จากคำนิยามดังกล่าว เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน จึงเป็นผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของโรงเรียนเอกชน และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงเรียนเอกชนในส่วนภูมิภาค ฉะนั้นในการพิจารณาอนุญาตเรื่องต่างๆ รวมถึงการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ หน่วยงานในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคต่างมีวิธีดำเนินงานเป็นของตนเอง การบริหารบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานระหว่างกัน นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนกลาง มักจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสั่งการลงไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค นำไปปฏิบัติผลที่ตามมาคือ บางกรณีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไม่เข้าใจปัญหาในส่วนภูมิภาคอย่างเพียงพอจึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างตรงเป้าหมาย เช่นกรณีการให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนโดยคิดรายหัวเท่ากันหมดทุกพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้น เพราะแต่ละพื้นที่มีความต้องการไม่เท่ากันทำให้นโยบายให้เงินอุดหนุนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการได้ เป็นต้น

3. ปัญหาที่เกิดจากผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

3.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการโรงเรียนเอกชน

3.1.1 การขาดสวัสดิการพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด ในข้อ 50 ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานในโรงเรียน ดังนี้

- 1) ห้องพักรูเป็นสัดส่วนและให้มืออย่างเพียงพอ
- 2) เครื่องมือ สื่อ และอุปกรณ์ ในการจัดการสอนของครูอย่างเพียงพอ

- 3) น้ำดื่ม ที่ถูกสุขอนามัย ให้มีอย่างเพียงพอ
- 4) ห้องน้ำของครูเป็นสัดส่วนและให้มีอย่างเพียงพอ

แต่จากการสำรวจพบว่า โรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนเอกชนขนาดกลาง และขนาดเล็ก ส่วนใหญ่จะมีการบริหารจัดการโดยเจ้าของเพียงคนเดียว จึงขาดการบริหารจัดการที่เป็นระบบประกอบกับมีงบประมาณอย่างจำกัด จึงส่งผลให้ไม่อาจจัดให้มีสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ นอกจากนี้จากการสำรวจยังพบต่อไปอีกว่า ร้อยละ 42 ของจำนวนครูธุรการ การเงิน ที่สำรวจทั้งหมด ต้องการให้มีเครื่องมือ สื่ออุปกรณ์การสอนที่เพียงพอ และร้อยละ 38 ต้องการให้มีห้องน้ำครูที่เป็นสัดส่วน เป็นต้น

3.1.2 การขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการสำรวจพบว่า ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ตัวอย่างเช่น อัตราการจ่ายค่าทำงานในวันหยุด, ค่าล่วงเวลา และค่าล่วงเวลาในวันหยุด, อัตราค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ รวมทั้งกรณีที่ต้องจ่ายค่าชดเชยพิเศษให้ตามกฎหมาย, กำหนดเวลาทำงานปกติของครูในแต่ละระดับชั้น, วันหยุดประเภทต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด, จำนวนวันในการลาพัก และลาป่วย, จำนวนวันลาคลอดบุตร, ลาทำหมัน และลาเพื่อรับราชการทหาร เรียกพลตรวจสอบ นอกจากนี้ยังพบว่า การที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนประเภทนี้ นอกจากขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายแล้ว ยังไม่ประสงค์จะรับรู้ด้วย และเกรงกลัวกับการติดต่อกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกที่ไม่คุ้นเคย ไม่กล้าที่จะให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประกอบกิจการ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงิน และรายรับรายจ่าย เกรงว่าคำตอบอาจจะส่งผลเสียหายแก่ตนภายหลัง เช่น เกรงว่าอาจจะถูกรายงานให้ทราบถึงการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

3.2 ปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

3.2.1 ปัญหาด้านการเงินของโรงเรียนเอกชน สามารถแยกพิจารณาได้

3 ประการคือ

1) ปัญหาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 66(1) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ในข้อ 7 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตและครูตกลงจ่ายและรับเงินเดือนหรือค่าสอนไม่ต่ำกว่าที่ทางราชการกำหนด แต่ถ้ายังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้ผู้รับใบอนุญาตจ่ายเงินเดือน หรือค่าสอนให้ครูไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ดังนั้น การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการและค่าจ้างขั้นต่ำของผู้ใช้แรงงานในแต่ละครั้งทำให้โรงเรียนเอกชน ต้องปรับอัตราเงินเดือนครูตามไปด้วย ซึ่งเป็น การเพิ่มค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเป็นอย่างมาก

2) ปัญหาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนเอกชนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 กำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโดยให้มีลักษณะลอยตัวตามค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐของแต่ละระดับการศึกษา โดยโรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ โดยรัฐให้เงินอุดหนุนร้อยละ 40 ของค่าใช้จ่ายรายหัว สำหรับโรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนโรงเรียนเอกชน ขอเก็บได้ตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ระบบการเรียนการสอนและภาระของผู้ปกครอง จะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนระหว่างโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนกับไม่ได้รับเงินอุดหนุนจะแตกต่างกัน โรงเรียนที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุนยังกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ที่ไม่เกินร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนภาครัฐ ซึ่งคิดจากงบประมาณ ไม่ได้มีการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่เกิดจากการก่อสร้างอาคาร, ห้องเรียน อุปกรณ์ที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการศึกษา ดังนั้นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของโรงเรียนเอกชนตามระเบียบฯ ดังกล่าวยังคงมี ปัญหาในเรื่องการกำหนดเพดานขั้นสูงและการกำหนดเงื่อนไข ซึ่งยอมเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย

3) ปัญหาด้านรายจ่ายของโรงเรียนเอกชน รายจ่ายหลักๆ ของโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายเพื่อการดำเนินการ ซึ่งเป็นเครื่องตัดสินใจว่าผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะดำเนินกิจการต่อไปหรือไม่ ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ทั้งหมด

ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะหยุดดำเนินกิจการเพื่อให้ขาดทุนน้อยที่สุด ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน คือ ค่าเสื่อมราคาและอุปกรณ์ถาวร เป็นเครื่องตัดสินใจในการลงทุนขยายกิจการ ซึ่งยอดรายจ่ายที่สูงที่สุดได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน มีความจำเป็นต้องประหยัดให้มากที่สุด ส่วนการตัดรายจ่ายจะทำให้ได้แต่โดยตัดรายจ่ายประเภทวัสดุและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน

3.2.2 การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือการหลีกเลี่ยงกฎหมายที่สำคัญคือ ปัญหาการทุจริตเงินอุดหนุนของทางราชการ โดยที่รัฐมนตรีมีนโยบายให้การอุดหนุนด้านการเงินแก่โรงเรียนเอกชน เพื่อให้ดำเนินงานโดยไม่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสูงจนเป็นที่เดือดร้อนแก่ผู้ปกครองและนักเรียน โดยให้โรงเรียนเอกชนสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนบางโรงเรียนทุจริตเงินอุดหนุนของทางราชการที่อุดหนุนจ่ายให้เป็นเงินเดือนครู เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินเพิ่มตามวุฒิให้แก่ครู เมื่อสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชนพบว่ามี การทุจริตเงินอุดหนุน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการอุดหนุนส่งเสริมและช่วยเหลือครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2533 หมวด 4 ข้อ 23 กำหนดให้โรงเรียนคืนเงินอุดหนุนที่เบิกเกินไปโดยมิชอบทั้งหมดหรือบางส่วน พร้อมสั่งคืนเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนมีกำหนดเวลาอย่างน้อย 6 เดือน และลงโทษผู้ประกอบการโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 85, 86 นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนยังมีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนที่ทุจริตนี้ได้ในความผิดฐานยกยอก กรณีมีเจตนาทุจริตเบียดบังเอาเงินอุดหนุนดังกล่าวไป ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 353 หรือกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้ทำการหลอกลวงทางราชการ โดยแจ้งยอดจำนวนครูและนักเรียนอันเป็นเท็จโดยมีเจตนาทุจริตให้ทางราชการจ่ายเงินอุดหนุนเกินกว่าที่ควรจะต้องจ่าย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 341 อีกทั้งผู้รับใบอนุญาตยังต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ในฐานผิดสัญญาจ้าง เนื่องจากการจ่ายเงินเดือนให้แก่ครูนั้นเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนจะต้องกระทำตามสัญญาจ้างที่ได้ทำไว้กับครู เมื่อครั้งบรรจุเข้าทำการสอนในโรงเรียน

4. ปัญหาที่เกิดจากครุฑการ การเงิน

4.1 การขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย

จากการสำรวจ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ที่เกิดจากครุฑการ การเงิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย พบว่าครุฑการ การเงิน ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย ในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับสภาพในการทำงาน เช่น กำหนดเวลาทำงาน ปกติในแต่ละระดับชั้น, กำหนดเวลาพักตามกฎหมาย, ประเภทของวันหยุดต่างๆ, จำนวนวันลา กิจ และลาป่วยที่กฎหมายกำหนด รวมถึงระยะเวลาสำหรับลาทำหมัน ลาคลอดบุตร, ลารับราชการทหารฯ และลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์, อัตราค่าตอบแทนในการทำงาน เช่น อัตราค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลา, ค่าล่วงเวลาในวันหยุดตามกฎหมาย, อัตราค่าชดเชย ในกรณีที่มีการเลิกจ้างรวมทั้งกรณีที่ต้องมีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษและอัตราค่าจ่ายค่าชดเชยพิเศษ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า ครุฑการ การเงิน ยังไม่ได้รับการส่งเสริมให้ได้รับความรู้เพิ่มเติมโดยการฝึกอบรมและสัมมนา ทำให้ครุฑการ การเงิน ไม่ทราบถึงสิทธิที่ตนมีอยู่ตามกฎหมาย

4.2 ความคิดในการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

จากการสำรวจถึงทัศนคติเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนที่กำหนดไว้ในปัจจุบันว่าสมควรจะปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นหรือไม่ ปรากฏว่าครุฑการ การเงิน ส่วนใหญ่กลับตอบว่ากฎหมายที่กำหนดไว้ในปัจจุบันดีอยู่แล้ว ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและผลประโยชน์ของครุฑการ การเงิน จึงทำให้คิดได้ว่า จากการที่ครุฑการ การเงิน ไม่ได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องและเป็นธรรมจนเคยชิน จึงทำให้ครุฑการ การเงิน ยินดีและมีความพอใจที่จะได้รับเพียงแค่ว่าตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับต้องการช่วยเหลือผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนให้สามารถรักษาสถานภาพทางการเงินและสามารถบริหารจัดการโรงเรียนต่อไปได้

4.3 ปัญหาการเกรงกลัวการถูกเลิกจ้าง

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นครุฑการ การเงิน ส่วนใหญ่ร้อยละ 93 จะเป็นผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย โดยส่วนใหญ่จะมีอายุตั้งแต่ 25-35 ปี ซึ่งวัยนี้เป็นวัยเจริญพันธุ์ มีภาระทาง

ครอบครัว และอยู่ในระยะสร้างฐานะให้แก่ครอบครัว และยังพบว่า ครูธุรการ การเงิน ส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีแม้จะสมรสแล้วและมีคู่สมรสที่ทำงานด้วย ก็ยังมีภาระทางครอบครัวอีกมาก เช่น การเลี้ยงดูให้การศึกษาบุตร หรืออุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา และเมื่อเทียบกับฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนด้วยแล้วจะพบว่า ครูธุรการ การเงิน มีฐานะด้อยกว่ามาก จึงทำให้ครูธุรการ การเงิน จำต้องยอมรับสภาพการให้ความคุ้มครองการทำงานที่ผิดกฎหมายอยู่นี้ เพราะเกรงกลัวว่าถ้าเรียกร้องหรือกระทำการใดไป อาจสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนและอาจถูกให้ออกจากงานหรือเลิกจ้างได้

ข้อเสนอแนะ

ปรับปรุงกฎหมายโรงเรียนเอกชนและกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน รวมทั้งองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย, ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน และครูธุรการ การเงิน ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูธุรการ การเงิน โดยเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

1. เพิ่มคำนิยามศัพท์ คำว่า ครูธุรการ การเงิน ไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 เพื่อสามารถกำหนดขอบเขตในการทำงานธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชน และสามารถให้ความคุ้มครองการทำงานได้อย่างทั่วถึง โดยรัฐมนตรีสามารถออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน ไว้โดยเฉพาะได้ เช่นเดียวกันกับในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525

2. กรณีตาม มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ที่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานแก้ไขให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานเพื่อให้ได้ร่วมพิจารณาและรับทราบในปัญหาอันมีผลให้การดำเนินการในการออกกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนนี้ได้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ และควรปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ตามมาตรา 8 โดยเพิ่มอำนาจพิจารณาและกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนในกรณีที่เชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือให้ความเห็นแล้วไม่ยอมมา หรือมาแต่ไม่ให้ข้อเท็จจริงตามมาตรา 14

3. เพิ่มบทลงโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปี แก่ผู้ฝ่าฝืนมติของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนตามมาตรา 28 เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และให้มีอำนาจติดตามการใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นของผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน

4. กำหนดให้มีมาตรการในการกำกับ ดูแล ในเรื่องของการใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บจากค่าธรรมเนียมการเรียน เช่น ให้เสนอเป็นโครงการว่าจะเก็บเงินเพิ่มเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการใด และภายในระยะเวลาอันควร โดยกำหนดให้มีการติดตามผลการดำเนินงาน อีกทั้งเพิ่มบทลงโทษจำคุกแก่ผู้ฝ่าฝืนในกรณีที่น่าเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อการอื่น นอกจากที่กฎหมายกำหนด

5. บทบัญญัติในกฎหมายเดิมบางเรื่องมีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การอุทธรณ์ ซึ่งมีผลกระทบต่อทำให้ความคุ้มครองการทำงานของครูธุรการ การเงิน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้อุทธรณ์โดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อทางโรงเรียนจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องอย่างมีระบบ และเพื่อให้ครูธุรการ การเงิน ได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิที่ดีขึ้น

6. แก้ไขมาตรา 64 และมาตรา 65 พร้อมกับระเบียบฯ ให้ชัดเจนว่ารัฐควรให้เงินอุดหนุนโดยมีจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ว่าต้องการอุดหนุนเพื่อการจ่ายเป็นเงินเดือนครู รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข รวมทั้งมาตรการในการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม ดูแลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในกรณีจ่ายเป็นเงินเดือนครูดังกล่าวนี้ด้วย

7. ให้เพิ่มบทลงโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปี แก่ผู้กระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายในกรณีอันเนื่องมาจากการไม่ให้ความคุ้มครองการทำงานตามกฎหมายซึ่งทำให้ครูธุรการ การเงินได้รับความเสียหาย ตลอดจน เพิ่มจำนวนเงินค่าปรับเป็น ไม่เกิน 200,000 บาท เพื่อให้สอดคล้องกับค่าของเงินในสภาวะปัจจุบัน และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องปรามให้ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน ได้ใช้ความระมัดระวัง ในการกระทำใดๆ อันเป็นการผิดกฎหมาย

8. ควรกำหนดขอบเขตการทำงานครูธุรการ การเงิน ไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542 เช่น การทำงานด้านสารบรรณ ทะเบียน และรายงานการทำงานด้านการเงิน งบประมาณ และพัสดุ เป็นต้น และกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานของครูธุรการ การเงิน ในโรงเรียนเอกชนเพื่อสามารถให้

ความคุ้มครองการทำงาน และบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9. ควรกำหนดเรื่องที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ได้ เช่น เรื่องเวลาทำงาน, เงินเดือน ค่าสอน ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด การเลิกสัญญา การเป็นครู และค่าชดเชย เป็นต้น เพื่อความสะดวกและง่ายต่อความเข้าใจของครูธุรการ การเงิน ทำให้ครูธุรการ การเงินที่รู้สึกว่าจะตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนเกี่ยวกับสภาพการทำงานสามารถที่จะทราบได้ทันที เมื่ออ่านกฎหมาย และควรกำหนดเรื่องที่จะร้องทุกข์ได้ไว้ในระเบียบกระทรวงฯ ก็เพราะเรื่องที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์มีหลายเรื่อง ถ้านำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติก็จะทำให้ตัวบทกฎหมายในเรื่องร้องทุกข์มีข้อความยืดยาว มีหลายมาตรา หรือมีเนื้อความมากเกินไป ไม่สะดวก และกระทัดรัดเมื่อเทียบกับบทมาตราอื่นๆ อีกทั้งเรื่องร้องทุกข์ที่จะร้องทุกข์ได้นี้ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมให้มากกว่านี้ได้ ถ้านำมากำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงอันเป็นกฎหมายอนุบัญญัติรองลงมาจากพระราชบัญญัติ ก็จะทำให้สะดวกในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมมากกว่าการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

10. ควรกำหนดอำนาจดำเนินการของคณะกรรมการคุ้มครองการทำงานไว้ให้ชัดเจน เช่น กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการพิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างครูธุรการ การเงิน กับผู้รับใบอนุญาตในเรื่องเกี่ยวกับเวลาทำงานการจ่ายเงินเดือน ค่าสอน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าชดเชย เป็นต้น ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการคุ้มครองการทำงาน เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและทำให้ครูธุรการ การเงิน รู้สึกว่าตนมีหลักประกันความเป็นธรรมและจะได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักประกัน หรือการให้ความคุ้มครองครูธุรการ การเงิน ด้วย เช่น ในระหว่างที่ครูธุรการ การเงิน ใช้สิทธิร้องทุกข์ ห้ามผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนเลิกจ้างหรือกระทำการใดๆ อันเป็นผลให้ครูธุรการ การเงิน ไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ ดังเช่นที่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 กำหนดไว้ เพราะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันจะทำให้ครูธุรการ การเงิน กล้าจะใช้สิทธิร้องทุกข์ เมื่อเห็นว่าตนมีหลักประกัน ที่ให้ความคุ้มครองได้ และการกำหนดให้มีหลักประกัน หรือความคุ้มครองให้แก่ ครูธุรการ การเงิน ไว้ในกฎหมายยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับครูธุรการ การเงิน ที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ เมื่อเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับสภาพการทำงาน แทนการแสวงหาทางออกโดยวิธีการอื่นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

11. จัดหลักสูตรอบรมข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน และครูธุรการ การเงิน ที่จะต้องทราบถึงหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองการทำงาน และต้องเน้นให้ทราบถึงนโยบายและแนวปฏิบัติ วิธีปฏิบัติในการควบคุมดูแลการดำเนินการให้ความคุ้มครองการทำงานที่ดี รวมทั้งหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เนื้อหาสาระของกฎหมาย แนวการตีความกฎหมายพร้อมทั้งศึกษาคดีตัวอย่างที่เคยมีการร้องทุกข์ประกอบด้วย รวมทั้งหลักการและการดำเนินการด้านมนุษยสัมพันธ์

12. ควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ในเรื่องการพัฒนาครูธุรการ การเงิน เช่น กำหนดให้มีการฝึกอบรมครูธุรการ การเงิน อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งต้องรวมถึงการให้ความคุ้มครองการทำงานด้วยโดยมีการสนับสนุนด้านการเงินให้กับโรงเรียนเอกชนในเรื่องต่างๆ เช่น ค่าตอบแทนในการทำงาน สวัสดิการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีการจ่ายให้ตามภาวะเศรษฐกิจและอย่างเป็นธรรม

13. ควรเพิ่มอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราและให้ความคุ้มครองการทำงานแก่ครูในโรงเรียนเอกชน เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึง อันส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายโรงเรียนเอกชน และกฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ให้เพียงพอแก่การที่จะปฏิบัติคุ้มครองการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

14. ควรมีการจัดทำแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกันระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น แผนการให้เงินอุดหนุนแก่ครู โดยมีการจัดทำแผนการดำเนินงานระยะยาวร่วมกันโดยกำหนดให้มีหน่วยงานกลาง เพื่อเป็นการประสานการดำเนินงาน และลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน และเพื่อสามารถที่จะแก้ปัญหาได้อย่างตรงเป้าหมาย โดยที่การให้เงินอุดหนุนแก่ครูเท่ากันทุกพื้นที่ ควรเปลี่ยนมาเป็นอุดหนุนโครงการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพครูด้วย

15. โรงเรียนเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็ก ควรมีการบริหารและจัดการศึกษา โดยมีความเป็นอิสระในรูปแบบนิติบุคคล โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยรัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน สิทธิประโยชน์เพื่อให้มีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้

16. โรงเรียนเอกชนควรได้รับการสนับสนุนเงินค่าเล่าเรียนแก่เด็กนักเรียน ในอัตราเท่ากับที่รัฐสนับสนุนเด็กนักเรียนที่เรียนอยู่ในโรงเรียนรัฐบาล โดยคิดคำนวณจากค่าใช้จ่ายของงบดำเนินการของโรงเรียนรัฐบาลในแต่ละระดับการศึกษา แล้วนำมาเปรียบเทียบเป็นค่าใช้จ่ายต่อหัว ซึ่งผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชน สามารถนำเงินส่วนนี้ไปใช้จ่ายดำเนินการเพื่อเสริมประสิทธิภาพของโรงเรียนให้ได้มาตรฐาน และคุ้มครองในเรื่องการทำงานของครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ

17. รัฐควรให้ความช่วยเหลือแก่เอกชน ในเรื่องเงินกู้ เพื่อการลงทุนในรูปของการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้โรงเรียนเอกชนกู้ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าตลาดสามารถผ่อนชำระในระยะยาวเพื่อนำมาพัฒนาโรงเรียน ซึ่งเงินส่วนนี้จะไม่หายไปไหน เพราะเป็นเงินยืมและผู้ประกอบการโรงเรียนเอกชนผู้ยืมจะต้องมีหลักประกันตามสัดส่วนของวงเงินที่ขอกู้ อีกทั้งต้องมีการให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษี ซึ่งรัฐควรให้อย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกับสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาในประเภทและระดับเดียวกัน เช่น การยกเว้น หรือลดหย่อนค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและนิติกรรม เป็นต้น

18. ภาครัฐ การเงิน ควรได้รับการพัฒนาจิตใจให้มีความรับผิดชอบต่อการทำงานของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และต้องกล้าใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดโดยสุจริตเพื่อประโยชน์ในการทำงาน อีกทั้งสิ่งที่จะต้องกระทำเป็นการรีบด่วน คือ การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และความยากจนให้สำเร็จตามนโยบายของรัฐบาล เร่งรัดการสร้างงานให้ได้ผลเพื่อประชาชนจะได้มีงานทำเมื่อแก้ปัญหาการว่างงานได้สำเร็จ สถานการณ์ด้านอื่นๆ ก็จะดีขึ้นโดยลำดับ

19. และสุดท้าย ในการตรากฎหมายคุ้มครองการทำงานของครู ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และผลประโยชน์ของครู จำเป็นต้องมีการนำหลักนิติธรรม (Rules of Law) มาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจ และรูปแบบกลไกที่จะดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมากกว่าปัจจุบันนี้ และการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนให้ได้ผลนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสามฝ่ายจะต้องมีจุดมุ่งหมายรวมกันที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์อันเป็นส่วนรวม (Public Interest) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กิติมา ปรีดีดีดก. การบริหารการเงินโรงเรียนและแนวปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยากร, 2523.

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. การบริหารงานธุรการ การบริหารการเงิน และพัสดุ เล่ม 10. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2529.

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ชุดฝึกอบรมการบริหารงานธุรการ เล่มที่ 6. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร, 2529.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ครูแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : เซเว่นพรินติ้ง กรุ๊ป, 2541.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. สรุปแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.

คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. 1 ปี การปฏิรูปการศึกษาเอกชน. กรุงเทพมหานคร, 2543. (อัดสำเนา)

คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. 29 ปี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2544.

คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. พระราชบัญญัติกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2537.

คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร, 2542. (อัดสำเนา)

- คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. รายงานผลการดำเนินงานของสำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาเอกชน ปีงบประมาณ 2542. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร,
2542.
- คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. รายละเอียดประเด็นที่สำคัญในการจัดทำร่าง
พระราชบัญญัติสถานศึกษาเอกชน เพื่อการจัดทำประชาพิจารณ์. กรุงเทพมหานคร,
2543. (อัดสำเนา).
- คณะกรรมการข้าราชการครู, สำนักงาน. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่องความต้องการและจัดรูปแบบ
เกี่ยวกับสวัสดิการ เงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ของข้าราชการครู. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- จินดารัตน์ ประทุมสวัสดิ์ และไพจิตร ปุกเจียมอาจ. งานสำนักงาน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
เอเชีย, 2526.
- จุมพล พูลภัทรชีวิน. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสัมฤทธิ์ผลของโรงเรียนเอกชน : ข้อควรพิจารณาจาก
ผลงานวิจัย. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม-กันยายน 2532) : 4-6.
- ชัยณรงค์ มณฑิยวิเชียรฉาย. มองการศึกษาอีกมุมมองหนึ่งของการศึกษาเอกชน. วารสาร
การศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 4-6.
- ชาวี มณีศรี. การเงินโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, 2525.
- ชาวี มณีศรี. การบริหารงานธุรการ. กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, มปป.
- ชูศักดิ์ ชื่นชมชาติ. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการบริหารและจัดการโรงเรียนอนุบาล
เอกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- เชื้อ สาริमान และสุรินทร์ สรศิริ. หลักการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. พระนคร : องค์การค้าคุรุสภา,
2513.
- ธงชัย สันติวงศ์. องค์การและการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, 2533.
- ธีระพันธ์ พุทธิสวัสดิ์. กฎหมายน่ารู้ : โรงเรียนกับเงินอุดหนุน. วารสารกองทุนสงเคราะห์
การศึกษาเอกชน 2 (มีนาคม 2532) : 40-41.
- ธำรง บัวศรี. หลักการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. พระนคร : แพรวพิทยา, 2506.

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. เกาะติดสถานการณ์. สารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

1 (พฤษภาคม 2543) : 1-7.

ประชุมพร สุวรรณตรา. โรงเรียนอนุบาล. วารสารครูศาสตร์ 15 (มกราคม – มีนาคม 2530) :

16-35.

ประทีป ม. โกมลมาศ. การจัดการศึกษาเอกชน และนโยบายการอุดหนุนของรัฐ. วารสาร

การศึกษาแห่งชาติ 27 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2536) : 19-42.

ประยูร ศรีประสาธน์. ผลกระทบของการศึกษาเอกชนต่อสังคมไทย. วารสารการศึกษาแห่งชาติ

23 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 62-71.

ปรีชา จำปารัตน์. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารพัสดุ

และสำนักงาน หน่วยที่ 1 : สุขุทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัย, 2531.

พนม พงษ์ไพบูลย์. ทศนะบางประการเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน. วารสารการศึกษาแห่งชาติ

23 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 4-9.

พนัส หันนาคินทร์. หลักการบริหารโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช,

2524.

พรรณี ประเสริฐวงศ์. การบริหารงานสำนักงาน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, 2522.

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่มที่ 99. ตอนที่

116. 19 สิงหาคม 2525.

พวงรัตน์ เกษรแพทย์. สภาพการจัดการศึกษาเอกชน. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 27

(กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2536) : 64-77.

ภิญโญ สาร. บริหารการปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ศ.ส.การพิมพ์, 2523.

ภิญโญ สาร. หลักการบริหารการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ศึกษาภัณฑ์

พาณิชย์,

2526.

ภิญโญ สาร. หลักการการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สุภาการพิมพ์, 2521.

ภิญโญ สาร และคนอื่นๆ. การลงทุนเพื่อการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :

อักษรเจริญทัศน์, 2524.

ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และปิตาพร พิศลยบุตร. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542.

มงคล ศรีไพรวรรณ. การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525. วารสาร

การศึกษาแห่งชาติ 27 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2536) : 60 – 63.

มยุรี จารุपालน. ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของเอกชน. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23

(สิงหาคม – กันยายน 2532) : 10-19.

เมธี ปิลาณานนท์. การบริหารงานบุคคลในวงการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

ไอดีเอสโตร, 2529.

ยนต์ ชุ่มจิต. การศึกษาและความเป็นคนไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ไอดีเอสโตร,

2544.

ยาก. ตุรกรหรือวิชาการ. วารสารมิตรครู 17 (กันยายน 2512) : 13-14.

ยุทธชัย อุตมา. ครูใหญ่กับปัญหาหนึ่งของการบริหารงานบุคคล. วารสารมิตรครู 16 (สิงหาคม

2512) : 45-62.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร :

สกายบุ๊กส์, 2541.

รัตนา ต้นบุญเด็ก. ปรัชญาการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทร์วิโรฒ ประสานมิตร, 2531.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2531.

เรื่องศรี ศรีทอง. การเงินโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร : ห.จ.ก.คุณพินอักษรกิจ, 2525.

วัลลภ สุวรรณดี. แนวทางการดำเนินงานตามแนวนโยบายจัดการศึกษาเอกชน : ระดับต่ำกว่า

ปริญญาตรี. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องแนวทางการดำเนินงานตามแนว

นโยบายจัดการศึกษาเอกชน : เสนอที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ เมื่อวันที่ 10

พฤษภาคม 2536 (อัดสำเนา).

วิชาญ ทองผุด. กองทุนสงเคราะห์ เพื่อครูโรงเรียนเอกชน. วารสารการศึกษาเอกชน 69

(ตุลาคม 2540) : 7-20.

- วุฒิชัย มูลศิลป์. พัฒนาการของการศึกษาเอกชน. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 23 (สิงหาคม-กันยายน 2532) : 20-27.
- ศึกษาธิการ, กระทรวง. ประเด็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ.2525 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร, 2543. (อัดสำเนา)
- สดับ อัดตะสาระ. การส่งเสริมสวัสดิการครูโรงเรียนราษฎร์. วารสารการศึกษาเอกชน 5 (กุมภาพันธ์ 2522) : 36-43.
- สนอง สุวรรณวงศ์. การบริหารงานธุรการ การเงิน และพัสดุ. พิมพ์ครั้งที่ 1. คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสงขลา, 2538.
- สมบุรณ์ คุปตภากร. การเงินโรงเรียน. จังหวัดยะลา : คณะครุศาสตร์ วิทยาลัยครูยะลา, 2527.
- สมศักดิ์ สุภาวิชฌเดช. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์. วารสารข้าราชการ (เมษายน 2523) : 135-136.
- สมัย รื่นสุข. การบริหารการเงิน และพัสดุ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิทยากร, 2525.
- สรุปผลการสัมมนาปัญหาในการบริหารโรงเรียนราษฎร์. วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 (ตุลาคม – มกราคม 2517) : 70-77.
- สามัญศึกษา, กรม. สภาพการปฏิบัติงานและปริมาณงานของครูสายสนับสนุนการสอน โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา. วารสารการวิจัยทางการศึกษา 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2528) : 99-107.
- สายสุรี. เหตุการณ์วิกฤตในชีวิตครูของผม. วารสารการศึกษาเอกชน 7 (เมษายน 2521) : 52-56.
- สำเร็จ นิลประดิษฐ์. สถานภาพของครูโรงเรียนเอกชน. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 6 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 48-51.
- สุกัญญา นิธิกร. รายได้รายจ่ายของโรงเรียนเอกชน. วารสารการศึกษาแห่งชาติ 6 (สิงหาคม – กันยายน 2532) : 35-41.
- สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดการบริหารพัสดุ และสำนักงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มสธ, 2521.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารการสอนชุดการบริหารพัสดุ และสำนักงาน.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มสธ, 2531.

สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย. เอกสารชุดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา

หน่วยที่ 5-6. กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2527.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

เสนห์ จามริก. แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย บทวิเคราะห์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2537.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

อำไพพจน เล็กสุภาพ. ปัจจัยแห่งความคงอยู่ของโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา

ในกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาศึกษาศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540.

ภาษาอังกฤษ

Barker, Walter. Early Childhood Care and Education : the Challenge. London : 1987.

Bowsensex. Donald F. Logistical Management, A Systems Integration of Physical Distribution Management, and Material Management. New York : Macmillan Publishing, 1987.

Denyer J.O. Office Management, 3rd cd., London : Macdonald and Evans, 1970.

Hunt. Harold C. and Pienrce. Pual R. The Practice of School Administration., 1958.

Johnson, Webster H. and Sarage William G. Administrative office Management. California, Addison-Wesley Pub., 1968.

Larzarro Victor. System and Procedures. New Jersey : Prentice Hall., 1963.

Little field C.L., Rachel frank M. and Caruth Donald L. office and Administrative Management. New Delhi : Prentice Hall of India, 1974.

- Neuner. John J.W. and Kelling Lewis B. Modern office Management. Indian cd.
Bombay, D.B. Taraporebala Sons, 1972.
- Quible, Zane K. Introduction to Administrative office Management. Massachusett,
Winthrop Publishers, 1977.
- Spodek Bernard, and Saracho, Olivia N. Right from the Start : Teaching Children Ages
three to Eight. Massachusetts : Allyn and Bacon, 1994.
- Terry. George R. Office Management and Control. Illinois : Recharad D. Irwin.,
1953.
- Victor Larzaro. System and Procedures. New Jersey : Prentice Hall, 1963.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 การจัดทำเอกสารของโรงเรียน

เอกสารที่โรงเรียนจัดทำ		ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
		เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ทะเบียนครู	จัดทำ	37	36	22	95	95
	ไม่ได้จัดทำ	2	2	1	5	5
รวม		39	38	23	100	100
เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณ ค่าจ้าง, ค่าล่วงเวลา	จัดทำ	27	2	21	77	77
	ไม่ได้จัดทำ	12	9	2	23	23
รวม		39	38	23	100	100
ระเบียบข้อบังคับ ในการทำงาน	จัดทำ	32	33	20	85	85
	ไม่ได้จัดทำ	7	5	3	15	15
รวม		39	38	23	100	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 กำหนดเวลาทำงานปกติที่โรงเรียนกำหนด

กำหนดเวลาทำงาน (ชั่วโมง/สัปดาห์)	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1) กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนไว้ คือ					
1.1 ทำการสอน 5-8 ช.ม. และทำงาน ธุรการ 40 ช.ม. ขึ้นไป	3	1	4	8	8.1
1.2 ทำการสอน 12-15 ช.ม. และทำงานธุรการ 20-30 ช.ม.	6	3	1	10	10.2
1.3 ทำการสอน 20-25 ช.ม. และทำงานธุรการ 10-18 ช.ม.	7	2	3	12	12.2
1.4 ทำการสอน 44 ช.ม. ขึ้นไป และทำงานธุรการ 4-6 ช.ม.	1	2	1	4	4.0
2) ไม่ได้กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนไว้	15	15	9	39	39.7
3) อื่นๆ เช่น บางกรณีโรงเรียนจะกำหนด นัดทำงาน	7	11	7	25	25.8
รวม	39	34	25	98	100.0

ตารางที่ 3 เวลาทำงานปกติของครูธุรการ การเงิน

เวลาทำงานปกติ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ไม่ได้กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนไว้	12	17	10	39	40.2
กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนไว้ คือ					
1. ทำการสอน 5-7 ชม./สัปดาห์ และ ทำงานธุรการ 44 ชม. ขึ้นไป	-	2	2	4	4.3
2. ทำการสอน 10-15 ชม./สัปดาห์ และ ทำงานธุรการ 30-40 ชม.	5	2	5	12	12.3
3. ทำการสอน 24-35 ชม./สัปดาห์ และ ทำงานธุรการ 18-25 ชม.	5	2	3	10	10.3
4. ทำการสอน 44 ชม./สัปดาห์ขึ้นไป และ ทำงานธุรการ 8-15 ชม.	4	2	-	6	6.1
อื่นๆ เช่น ผู้บริหารจะเป็นผู้พิจารณาตาม ความเหมาะสม	8	13	5	26	26.8
รวม	34	38	25	97	100.0

ตารางที่ 4 กำหนดเวลาพักที่โรงเรียนจัดให้

จำนวนชั่วโมงพักต่อวัน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1 ชม.	12	6	5	23	23.9
1 1/2 ชม.	-	1	-	1	1
ต้องสลับกันพัก	11	13	9	33	34.3
ไม่แน่นอนแล้วแต่สภาพของงาน	14	16	9	39	40.8
รวม	37	36	23	96	100.0

ตารางที่ 5 กำหนดเวลาพักของครูธุรการ การเงิน

กำหนดเวลาพักต่อวัน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ครึ่งชั่วโมง	4	3	2	9	9.8
1 ชั่วโมง	13	15	6	34	36.9
มากกว่า 1 ชั่วโมง	17	18	14	49	53.3
รวม	34	36	22	92	100.0

ตารางที่ 6 วันหยุดประจำสัปดาห์ที่โรงเรียนจัดให้

จำนวนวันหยุดประจำสัปดาห์	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1 วัน	2	4	-	6	7.4
2 วัน	30	21	16	67	82.7
ไม่ได้กำหนด	1	2	5	8	9.9
รวม	33	27	21	81	100.0

ตารางที่ 7 วันหยุดประจำสัปดาห์ของครูธุรการ การเงิน

วันหยุดประจำสัปดาห์		ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
		เล็ก	กลาง	ใหญ่		
หยุด 1 วัน	วันอาทิตย์	-	3	2	5	5
	วันอื่นในสัปดาห์	-	1	1	2	2
หยุด 2 วัน	วันเสาร์-อาทิตย์	28	29	15	72	72
	วันอื่นในสัปดาห์	11	5	5	21	21
รวม		39	38	23	100	100.0

ตารางที่ 8 วันหยุดภาคเรียนที่โรงเรียนจัดให้

จำนวนวันหยุดภาคเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
7-14 วัน	1	7	3	11	12.0
15-21 วัน	24	12	5	41	45.0
28-35 วัน	4	15	8	27	29.6
มากกว่า 35 วันขึ้นไป	6	2	4	12	13.4
รวม	35	36	20	91	100.0

ตารางที่ 9 จำนวนวันหยุดภาคเรียนของครูธุรการ การเงิน

จำนวนวันหยุดภาคเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
14 วัน	3	4	3	10	10
15 วัน	2	1	-	3	3
20 วัน	3	2	1	6	6
21 วัน	1	-	-	1	1
28 วัน	-	2	-	2	2
30 วัน	-	4	2	6	6
45 วัน	1	-	-	1	1
60 วัน	6	14	5	25	25
ไม่แน่นอน	23	11	12	46	46
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 10 จำนวนวันหยุดประเพณีที่โรงเรียนจัดให้

จำนวนวันหยุดประเพณี	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
10 วัน	2	-	1	3	3
12 วัน	-	1	-	1	1
13 วัน	21	18	10	49	49
15 วัน	-	-	1	1	1
22 วัน	1	-	-	1	1
25 วัน	-	1	-	1	1
ไม่แน่นอน	15	18	11	44	44
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 11 วันหยุดประเพณีของครูธุรการ การเงิน

จำนวนวันหยุดประเพณี	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
10 วัน	-	1	1	2	2
13 วัน	18	22	11	51	51
20 วัน	1	-	1	2	2
ไม่แน่นอน	20	15	10	45	45
รวม	39	38	23	100	100.0

ตารางที่ 12 การลากิจที่โรงเรียนจัดให้

การลากิจ		ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
		เล็ก	กลาง	ใหญ่		
โรงเรียนกำหนดวัน ลากิจไว้	5 วัน	2	2	-	4	4.2
	7 วัน	1	7	-	8	8.4
	8 วัน	2	-	-	2	2.1
	10 วัน	6	3	6	15	15.7
	15 วัน	10	1	-	11	11.5
โรงเรียนไม่ได้ กำหนดวันลากิจไว้ ให้	ให้ลาเท่าที่จำเป็น	14	16	14	44	46.3
	ไม่ได้เข้มงวดใน เรื่องลากิจ	3	5	3	11	11.8
รวม		38	34	23	95	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 13 สิทธิลาภกิจของครูธุรการ การเงิน

สิทธิลาภกิจ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
3-5 วัน	3	2	-	5	5.3
7 วัน	1	5	2	8	8.5
10-15 วัน	12	6	9	27	28.7
30 วัน	2	1	1	4	4.2
ไม่ได้กำหนดไว้แต่อนุญาตให้ ตามความจำเป็น	14	19	10	43	45.7
ไม่มีสิทธิลาภกิจ	4	2	1	7	7.6
รวม	36	35	23	94	100.0

ตารางที่ 14 จำนวนวันลาป่วยที่โรงเรียนกำหนดให้

จำนวนวันลาป่วยต่อปีการศึกษา	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
7 วัน	1	1	-	2	2.0
10 วัน	2	2	2	6	6.0
15 วัน	9	7	1	17	17.1
30 วัน	5	4	1	10	10.1
ให้ลาเท่าที่ป่วยจริง	18	22	15	55	55.5
ให้ลาตามใบรับรองแพทย์ และพิจารณาเป็นรายๆ	4	1	4	9	9.3
รวม	39	37	23	99	100

ตารางที่ 15 การจ่ายค่าจ้างในระหว่างลาป่วยของโรงเรียนเอกชน

การจ่ายค่าจ้าง	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
จ่ายให้	36	37	23	96	96
ไม่ได้จ่ายให้	-	1	-	1	1
แล้วแต่กรณี	3	-	-	3	3
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 16 สิทธิการลาป่วยของครูธุรการ การเงิน

สิทธิลาป่วย	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ลาได้ 10 วัน และได้รับค่าจ้าง 10 วัน	4	4	2	10	10.8
ลาได้ 15 วัน และได้รับค่าจ้าง 15 วัน	11	19	7	37	40.2
ลาได้ 30 วัน และได้รับค่าจ้าง 30 วัน	4	1	3	8	8.6
ไม่ได้กำหนดวันลา และจ่ายค่าจ้าง ตามใบรับรองแพทย์	11	9	10	30	32.6
ไม่ได้กำหนดวันลา และไม่ได้รับค่าจ้าง	4	2	1	7	7.8
รวม	34	35	23	92	100.0

ตารางที่ 17 การลาทำหมันที่โรงเรียนจัดให้

การลาเพื่อทำหมัน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ให้ลาได้ไม่เกิน - 3 วัน	2	3	-	5	5
- 7 วัน	-	1	-	1	1
- 10 วัน	-	1	-	1	1
ให้ลาได้ตามใบรับรองแพทย์	32	24	15	71	71
ไม่ได้กำหนดวันลาไว้	4	7	7	18	18
อื่นๆ เช่น แล้วแต่โรงเรียนจะพิจารณา	1	2	2	4	4
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 18 สิทธิการลาเพื่อทำหมัน

สิทธิในการลาเพื่อทำหมัน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ให้ลาได้ไม่เกิน - 3 วัน	2	4	1	7	7
- 5 วัน	1	1	1	3	3
- 10 วัน	1	-	-	1	1
ลาได้ตามระยะเวลาที่ แพทย์ออกใบรับรองให้	35	33	21	89	89
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 19 การลาคลอดที่โรงเรียนเอกชนกำหนด

สิทธิการลาคลอด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ให้ลาได้ไม่เกิน - 30 วัน/ปี	7	16	7	30	30.3
- 45 วัน/ปี	9	9	6	24	24.5
- 60 วัน/ปี	4	4	1	9	9.0
- 90 วัน/ปี	9	-	1	10	10.1
2. ไม่ได้กำหนดวันลาคลอดไว้	6	7	4	17	17.1
3. ไม่ได้เข้มงวดในเรื่องลาคลอด	3	2	4	9	9.0
รวม	38	38	23	99	100

ตารางที่ 20 การจ่ายค่าจ้างระหว่างลาคลอด

อัตราการจ่ายค่าจ้างระหว่างลาคลอด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. จ่ายให้ในอัตรา					
1 เท่าของค่าจ้าง/เดือน	30	36	21	87	96.6
2 เท่าของค่าจ้าง/เดือน	2	-	-	2	2.2
2. ไม่จ่ายให้	-	-	1	1	1.2
รวม	32	36	22	90	100

ตารางที่ 21 สิทธิในการลาคลอด

สิทธิลาคลอด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ให้ลาคลอด 30 วัน	13	23	8	44	56.4
ให้ลาคลอด 45 วัน	12	7	5	24	30.7
ให้ลาคลอด 60 วัน	1	2	-	3	3.8
ให้ลาคลอด 90 วัน	5	-	-	5	6.4
ไม่ทราบ	-	-	2	2	2.7
รวม	31	32	15	78	100.0

ตารางที่ 22 การลาเพื่อรับราชการทหาร ในการเรียกพลตรวจสอบ

การลาเพื่อรับราชการทหารฯ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ให้ลาได้ไม่เกิน 30 วันปี	-	1	-	1	1.1
ไม่ได้กำหนดวันลาไว้	2	5	5	12	13.6
ให้ลาได้ตามที่ราชการกำหนด	29	28	18	75	85.2
รวม	31	35	23	88	100

ตารางที่ 23 สิทธิการลาเพื่อรับราชการทหารในการเรียกพลตรวจสอบ

สิทธิการลาเพื่อรับราชการทหาร	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
มีสิทธิลาได้ 30 วัน/ปี	5	7	-	12	12
มีสิทธิลาได้ 60 วัน/ปี	30	28	19	77	77
ไม่ได้กำหนดวันลาไว้	4	3	4	11	11
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 24 การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ที่โรงเรียนกำหนด

การลาอุปสมบท	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ให้ลาได้ไม่เกิน - 90 วัน	9	6	1	16	17.3
- 120 วัน	13	18	13	44	47.8
ให้ลาได้เท่าที่จำเป็น	7	6	5	18	19.5
โรงเรียนไม่ได้กำหนดวันลาไว้	5	5	4	14	15.4
รวม	34	35	23	92	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 25 สิทธิในการลาอุปสมบทฯ ของครูธุรการ การเงิน

สิทธิในการลาอุปสมบทฯ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ลาได้ไม่เกิน - 30 วัน	2	6	2	10	10
ลาได้ไม่เกิน - 45 วัน	4	9	4	17	17
ลาได้ไม่เกิน - 90 วัน	5	3	6	14	14
ลาได้ไม่เกิน - 120 วัน	28	20	11	59	59
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 26 อัตราค่าจ้างที่โรงเรียนจ่ายให้

อัตราค่าจ้าง		ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
		เล็ก	กลาง	ใหญ่		
รายชั่วโมง	60 – 70 บาท	2	-	2	4	4.1
	ชม.ละ	150 – 230 บาท	3	-	2	5
รายเดือน	5,000 – 6,000 บาท	8	12	-	20	20.1
	6,300 – 6,500 บาท	13	9	3	25	26.0
	7,000 – 8,000 บาท	3	4	5	12	12.5
	9,000 – 10,000 บาท	1	1	1	3	3.1
อื่นๆ เช่น จ่ายให้ตามวุฒิการศึกษา		9	9	7	25	26.0
รวม		39	37	20	96	100

ตารางที่ 27 อัตราค่าจ้างที่ครูธุรการ การเงินได้รับ

ค่าจ้างต่อเดือน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
3,000 บาท	-	-	4	4	4
4,800 – 4,950 บาท	5	3	-	8	8
5,000 – 5,900 บาท	4	6	5	15	15
6,000 – 6,700 บาท	10	7	1	18	18
7,000 – 7,500 บาท	8	4	-	12	12
8,000 – 8,200 บาท	4	12	4	20	20
9,000 – 9,800 บาท	5	-	5	10	10
10,000 – 12,500 บาท	-	6	4	10	10
17,000 บาทขึ้นไป	3	-	-	3	3
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 28 กำหนดเวลาจ่ายค่าจ้าง

กำหนดเวลาจ่ายค่าจ้าง	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
รายชั่วโมง	1	2	3	6	6.1
รายสัปดาห์	1	-	2	3	3.0
รายเดือน	32	31	12	75	77.3
อื่นๆ เช่น รายวัน	2	5	6	13	13.6
รวม	36	38	23	97	100.0

ตารางที่ 29 อัตราค่าล่วงเวลาที่โรงเรียนจ่ายให้

อัตราค่าล่วงเวลา	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. เคยจ่ายให้ ในอัตรา					
1.5 เท่าของค่าสอน/ชั่วโมง	10	7	1	18	18.5
2 เท่าของค่าสอน/ชั่วโมง	5	7	5	17	17.5
ไม่น้อยกว่าครั้งละ 100-140 บาท	5	2	5	12	12.3
ไม่น้อยกว่าครั้งละ 200-250 บาท	6	3	2	11	11.3
2. ไม่เคยจ่ายให้	12	17	10	39	40.4
รวม	36	38	23	97	100.0

ตารางที่ 30 สิทธิการได้รับค่าล่วงเวลาของครูธุรการ การเงิน

สิทธิการได้รับค่าล่วงเวลา	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ได้รับในอัตรา					
- ไม่น้อยกว่าครั้งละ 50 - 100 บาท	10	7	2	19	19
- ไม่น้อยกว่าครั้งละ 150 – 200 บาท	10	21	8	39	39
- ไม่น้อยกว่าครั้งละ 250 บาทขึ้นไป	7	5	6	18	18
2. ไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลา	12	5	7	24	24
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 31 การจ่ายค่าทำงานในวันหยุด

อัตราการจ่ายค่าทำงานในวันหยุด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. เคยจ่ายให้ ในอัตรา					
1 เท่าของค่าจ้าง/วัน	10	11	9	30	31.5
2 เท่าของค่าจ้าง/วัน	2	2	1	5	5.2
ไม่น้อยกว่าครึ่งละ 100-200 บาท	15	2	2	19	20.0
ไม่น้อยกว่าครึ่งละ 250-300 บาท	3	2	1	6	6.5
2. ไม่เคยจ่ายให้	6	20	9	35	36.8
รวม	36	37	22	95	100

ตารางที่ 32 สิทธิการได้รับค่าทำงานในวันหยุด

การได้รับค่าทำงานในวันหยุด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. มีสิทธิได้รับในอัตรา					
1 เท่าของค่าจ้าง/วัน	20	27	8	55	55
1.5 เท่าของค่าจ้าง/วัน	11	4	5	20	20
2 เท่าของค่าจ้าง/วัน	2	3	5	10	10
2. ไม่มีสิทธิได้รับค่าทำงานในวันหยุด	6	4	5	15	15
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 33 การจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด

การจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. จ่ายค่าล่วงเวลาในอัตรา					
1 เท่าของค่าสอน/ชม.	15	9	2	26	28.2
2 เท่าของค่าสอน/ชม.	8	2	3	13	14.1
3 เท่าของค่าจ้าง/ชม.	1	2	3	6	6.5
2. ไม่จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด	12	22	13	47	51.2
รวม	36	35	21	92	100

ตารางที่ 34 สิทธิการได้รับค่าล่วงเวลาในวันหยุด

สิทธิการได้รับค่าล่วงเวลาในวันหยุด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. การได้รับค่าล่วงเวลาในวันหยุด					
1 เท่าของค่าสอน/ชม.	24	20	14	58	58
2 เท่าของค่าสอน/ชม.	5	5	3	13	13
3 เท่าของค่าจ้าง/ชม.	2	3	4	9	9
2. ไม่จ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด	8	10	2	20	20
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 35 วิธีการเลิกจ้าง

วิธีการเลิกจ้าง	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
บอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือ	17	19	12	48	50.0
แสดงเหตุผลการเลิกจ้างเป็นหนังสือ	19	15	10	44	45.8
อื่นๆ เช่น บอกกล่าวและแสดงเหตุผล	1	2	1	4	4.2
รวม	37	36	23	96	100

ตารางที่ 36 การจ่ายเงินชดเชย

การจ่ายเงินชดเชย	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. การจ่ายเงินชดเชย					
1 เดือน	2	2	-	4	4.3
2 เดือน	-	1	1	2	2.1
3 เดือน	1	-	-	1	1.0
พิจารณาตามความสามารถและ					
- ระยะเวลาการทำงาน	4	3	1	8	8.6
- จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด	3	7	5	15	16.1
2. ไม่เคยจ่ายให้ เพราะ					
- ลาออกเอง	23	20	11	54	58.0
- อายุการทำงานไม่ครบ	3	5	1	9	9.9
รวม	36	38	19	93	100

ตารางที่ 37 สิทธิเรื่องเงินชดเชย

สิทธิในค่าชดเชย	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
จ่ายเงินชดเชยตามกฎหมาย	11	3	6	20	86.9
ไม่ได้จ่ายเงินชดเชยตามกฎหมาย แต่จ่ายให้ 1-3 เดือน	-	-	2	2	8.6
ไม่ได้จ่ายเงินชดเชยเลย	1	-	-	1	4.5
รวม	12	3	8	23	100

ตารางที่ 38 การสั่งพักงานครูธุรการ การเงิน

การสั่งพักงานครูธุรการ การเงิน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. เคยสั่งพักงานมีกำหนดเวลา 7 วัน	1	1	-	2	2.2
2. ไม่เคยสั่งพักงาน	34	36	21	91	97.8
รวม	35	37	21	93	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 39 การเคยถูกสั่งพักงานของครูธุรการ การเงิน

การเคยถูกสั่งพักงานของ ครูธุรการ การเงิน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. เคยถูกสั่งพักงาน มีกำหนดเวลา 5 วัน	1	1	1	3	3
7 วัน	-	1	-	1	1
2. ไม่เคยถูกสั่งพักงาน	38	36	22	96	96
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 40 การจ่ายเงินชดเชยพิเศษ

การจ่ายเงินชดเชยพิเศษ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. เคยจ่ายค่าชดเชยพิเศษ ในกรณีย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน	2	5	4	11	12.1
2. ไม่เคยจ่ายค่าชดเชยพิเศษ	32	29	19	80	87.9
รวม	34	34	23	91	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 41 สิทธิการได้รับค่าชดเชยพิเศษ

สิทธิการได้รับค่าชดเชยพิเศษ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ได้รับค่าชดเชยพิเศษ ในกรณีย้ายสถานที่ตั้งโรงเรียน	10	4	9	23	23
2. ไม่เคยจ่ายค่าชดเชยพิเศษ	29	34	14	77	77
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 42 การใช้สิทธิร้องเรียน

การใช้สิทธิร้องเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
เคยร้องเรียน	-	1	1	2	2.1
ไม่เคยร้องเรียน	35	37	21	93	97.9
รวม	35	38	22	95	100

ตารางที่ 43 สาเหตุของการร้องเรียน

สาเหตุของการร้องเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
เงินเดือน, ค่าสอน	-	-	2	2	28.5
ค่าล่วงเวลา, ค่าทำงานในวันหยุด	1	1	-	2	28.5
เงินชดเชย	1	1	-	2	28.5
อื่นๆ เช่น วันหยุด วันลา	-	1	-	1	14.5
รวม	2	3	2	7	100

ตารางที่ 44 หน่วยงานที่ไปร้องเรียน

หน่วยงานที่ครูธุรการ การเงิน ไปร้องเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ศึกษาเอกชน	-	1	2	3	
ศาลแรงงาน	1	2	1	4	
รวม	1	3	3	7	

ตารางที่ 45 สวัสดิการที่โรงเรียนจัดให้

สวัสดิการของโรงเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ห้องพักครู	18	36	18	72	72
เครื่องมือสื่ออุปกรณ์ในการทำงาน	35	36	19	90	90
น้ำดื่มสำหรับครู	38	36	19	93	93
ห้องน้ำครู	38	35	22	95	95
ค่ารักษาพยาบาล	30	37	19	86	86
การฝึกอบรมและดูงาน	37	37	22	96	96
การช่วยเหลือบุตร	29	35	20	84	84
ฌาปนกิจสงเคราะห์	23	29	16	68	68
ที่อยู่อาศัย	7	7	5	19	19
จากโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด	39	38	23	100	100

ตารางที่ 46 สวัสดิการต่างๆ ที่ครูธุรการการเงินได้รับ

สวัสดิการของต่างๆ ที่ ครูธุรการ การเงิน ได้รับ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น ร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
ห้องพักครู	19	31	16	66	66
น้ำดื่มสำหรับครู	32	34	14	80	80
ค่ารักษาพยาบาล	34	37	14	85	85
การช่วยเหลือบุตร	29	33	14	76	76
ที่อยู่อาศัย	8	6	1	15	15
เครื่องมือ สื่ออุปกรณ์ในการทำงาน	29	31	17	77	77
ห้องน้ำครู	29	32	19	80	80
การฝึกอบรมและดูงาน	36	29	15	80	80
ฌาปนกิจสงเคราะห์	16	23	9	48	48
จากโรงเรียนที่สำรวจทั้งหมด	39	38	23	100	100

ตารางที่ 52 ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านการจัดการโรงเรียน

งานด้านการจัดการโรงเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงาน ด้านการจัดการโรงเรียน	29	32	18	79	79
2. ครูธุรการ การเงิน ที่ไม่ได้ ทำงานด้านการจัดการ โรงเรียน	10	6	5	21	21
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 53 ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านกิจการนักเรียน

งานด้านการจัดการโรงเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านการจัดการนักเรียน	29	37	20	86	86
2. ครูธุรการ การเงิน ที่ไม่ได้ทำงานด้านกิจการนักเรียน	10	1	3	14	14
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 54 ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านบุคลากร

งานด้านบุคลากร	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านบุคลากร	26	31	17	74	74
2. ครูธุรการ การเงิน ที่ไม่ได้ทำงานด้านบุคลากร	13	7	6	26	26
รวม	39	38	23	100	100

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 55 ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านหลักสูตร และอุปกรณ์การสอน

งานด้านหลักสูตร และ อุปกรณ์การสอน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงาน ด้านหลักสูตร และอุปกรณ์ การสอน	31	31	22	84	84
2. ครูธุรการ การเงิน ที่ไม่ได้ ทำงานด้านหลักสูตร และ อุปกรณ์การสอน	8	7	1	16	16
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 56 ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ

งานด้านกิจกรรมต่างๆ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงาน ด้านกิจกรรมต่างๆ	22	32	8	72	72
2. ครูธุรการ การเงิน ที่ไม่ได้ ทำงานด้านกิจกรรมต่างๆ	17	6	5	28	28
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 57 คุรุกรรมการ การเงิน ที่ทำงานด้านธุรการโดยเฉพาะ

งานด้านธุรการโดยเฉพาะ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. คุรุกรรมการ การเงิน ที่ทำงานด้านธุรการโดยเฉพาะ	15	7	7	29	29
2. คุรุกรรมการ การเงิน ที่ไม่ได้ทำงานด้านธุรการโดยเฉพาะ	24	31	16	71	71
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 58 คุรุกรรมการ การเงิน ที่ทำงานด้านบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียน

งานด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. คุรุกรรมการ การเงิน ที่ทำงานด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียน	24	31	19	74	74
2. คุรุกรรมการ การเงิน ที่ไม่ได้ทำงานด้านการบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิภาพของโรงเรียน	15	7	4	26	26
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 59 ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากบุคลากรมีจำกัด

บุคลากรในโรงเรียนมีจำกัด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน เนื่องจากบุคลากรมีจำกัด	19	11	7	37	37
2. ครูธุรการ การเงิน เนื่องจากสาเหตุอื่น	20	27	16	63	63
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 60 ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากโรงเรียนมีงบประมาณจำกัด

โรงเรียนมีงบประมาณจำกัด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด	11	1	1	13	13
2. ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากสาเหตุอื่น	28	37	22	87	87
รวม	39	38	23	100	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 61 ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีความรู้ในงานธุรการ การเงิน

ครูมีความรู้ใน งานธุรการ การเงิน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีความรู้ในงาน ธุรการ การเงิน	19	20	14	53	53
2. ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากสาเหตุอื่น	20	18	9	47	47
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 62 ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีชั่วโมงสอนน้อย

มีชั่วโมงสอนน้อย	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากมีชั่วโมงสอนน้อย	7	4	5	16	16
2. ครูมาทำงานธุรการ การเงิน เนื่องจากสาเหตุอื่น	32	34	18	84	84
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 63 สภาพการทำงานของครูธุรการ การเงิน

ครูธุรการ การเงิน แบบประจำ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็นร้อยละ
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงาน ครูธุรการ การเงิน แบบประจำ	25	28	22	75	75
2. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงาน ครูธุรการ การเงิน แบบชั่วคราว	13	9	-	22	22
3. ครูธุรการ การเงิน ที่ทำงาน ครูธุรการ การเงิน แบบไม่แน่นอน แล้วแต่โรงเรียนจะกำหนด	1	1	1	3	3
รวม	39	38	23	100	100

ตารางที่ 64 ความรู้ในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

กำหนดเวลาทำงานปกติ	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจตามกฎหมายกำหนด	1	80
2. ไม่เข้าใจในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติ	2	10
3. ไม่ทราบแน่ชัด	2	10
รวม	20	100

ตารางที่ 65 ความรู้ในเรื่องกำหนดเวลาพักตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

กำหนดเวลาพัก	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจตามกฎหมายกำหนด	17	85
2. ให้พักตามสภาพของงาน	3	15
รวม	20	100

ตารางที่ 66 ความรู้ในเรื่องวันหยุดต่างๆ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

วันหยุดประเภทต่างๆ	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ตามที่กฎหมายกำหนด	19	95
2. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องวันหยุดภาคเรียนตามกฎหมาย	3	15
3. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องวันหยุดตามประเพณี	10	50
4. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องวันหยุดตามประกาศหรือคำสั่งของทางราชการ	19	95
5. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องวันที่โรงเรียนสั่งให้หยุด	5	25
จากที่สำรวจทั้งหมด	20	100

ตารางที่ 67 ความรู้ในเรื่องวันลาต่างๆ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

วันลาประเภทต่างๆ	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องวันตามกฎหมาย	10	50
2. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องจำนวนวันลาป่วยตามที่กฎหมายกำหนด	15	75
3. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องวันลาคลอดบุตร และลาเพื่อทำหมัน	18	20
4. มีความรู้ความเข้าใจเรื่องวันลาเพื่อรับราชการทหาร	18	90
5. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องวันลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์	18	90
จากที่สำรวจทั้งหมด	20	100

ตารางที่ 68 ความรู้ในเรื่องสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

สวัสดิการขั้นพื้นฐาน	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจในสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามกฎหมาย	17	85
2. ไม่เข้าใจในประเภทของสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่กฎหมายกำหนด	3	15
รวม	20	100

ตารางที่ 69 ความรู้ในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานประเภทต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐ

ค่าตอบแทนในการทำงานประเภทต่าง	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจในประเภทของค่าตอบแทนในการทำงานตามกฎหมาย	20	100
2. มีความรู้ความเข้าใจอัตราค่าตอบแทนในการทำงานประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด	20	100
จากที่สำรวจทั้งหมด	20	100

ตารางที่ 70 ความรู้ในเรื่องการพักงานตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

การพักงาน	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการสั่งพักงานตามกฎหมาย	11	55
2. ขาดความรู้ในเรื่องการสั่งพักงานครูโรงเรียนเอกชน	4	20
3. ไม่ทราบชัดเจน	5	25
รวม	20	100

ตารางที่ 71 ความรู้ในเรื่องค่าชดเชยและค่าชดเชยพิเศษของเจ้าหน้าที่รัฐ

ค่าชดเชย	รวมจำนวน (คน)	คิดเป็น (ร้อยละ)
1. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเงินชดเชยและเงินชดเชยพิเศษรวมถึงอัตราการจ่ายตามที่กฎหมายกำหนด	16	80
2. ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องประเภทและอัตราการจ่ายเงินชดเชยและเงินชดเชยพิเศษตามกฎหมาย	4	20
รวม	20	100

ตารางที่ 72 ทักษะเกี่ยวกับวันหยุดของครูธุรการ การเงิน

จำนวนวันหยุด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ควรมี 5 ประเภทตามที่กฎหมายกำหนด	33	28	17	78	85.7
2. อื่นๆ เช่น เพิ่มจำนวนวันหยุดให้มากขึ้น	1	8	4	13	14.3
รวม	34	36	21	91	100.0

ตารางที่ 73 ทศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนในวันลาภิจของครูธุรการ การเงิน

จำนวนวันหยุด ในวันลาภิจ	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ควรจ่ายตามที่กฎหมาย กำหนด	23	25	18	66	68.0
2. ไม่ควรจ่ายให้	2	1	1	4	4.1
3. ตามที่โรงเรียนจะพิจารณา	13	12	2	27	27.9
รวม	38	38	21	97	100.0

ตารางที่ 74 ทศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนในวันลาป่วยของครูธุรการ การเงิน

การจ่ายเงินเดือนในวันลาป่วย	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ควรจ่ายเต็มตามที่กฎหมาย กำหนด	31	31	16	78	87.6
2. ไม่ควรจ่ายให้	1	1	2	4	4.5
3. อื่นๆ เช่น ตามที่โรงเรียน กำหนด	1	6	-	27	7.9
รวม	33	38	18	89	100.0

ตารางที่ 75 ทศนคติเกี่ยวกับการสิทธิในการลาคลอดของครูธุรการ การเงิน

สิทธิในการลาคลอด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ให้ลาได้ไม่เกิน 45 วันตาม กฎหมาย	22	21	16	59	59.6
2. ให้ลาได้ตามที่แพทย์ กำหนด	12	16	6	34	34.3
3. อื่นๆ เช่น ตามที่โรงเรียนจะ พิจารณา	4	1	1	6	6.1
รวม	38	38	23	99	100.0

ตารางที่ 76 ทศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือน ในวันลาคลอดของครูธุรการ การเงิน

การจ่ายเงินเดือน ในวันลาคลอด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ควรจ่ายเต็มตามที่กฎหมาย กำหนด	31	31	15	77	81.9
2. จ่ายให้ตามที่โรงเรียนจะ พิจารณา	5	6	4	15	16.0
3. ไม่ควรจ่ายให้	1	-	1	2	2.1
รวม	37	37	20	94	100.0

ตารางที่ 77 ทศนคติเกี่ยวกับการจ่ายเงินเดือนของครูธุรการ การเงิน

การจ่ายเงินเดือน	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. จ่ายไม่ต่ำกว่าอัตราตามที่ ทางราชการกำหนด	23	23	17	63	63.0
2. ควรพิจารณาจากลักษณะ ของงาน	10	6	2	18	18.0
3. อื่นๆ เช่น ควรให้โรงเรียน เป็นผู้ปรับปรุงอัตราเงินเดือน	6	2	4	19	19.0
รวม	39	38	23	100	100.0

ตารางที่ 78 ทศนคติเกี่ยวกับการจ่ายค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดของครูธุรการ การเงิน

การจ่ายค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ควรจ่ายไม่ต่ำกว่าอัตราที่ ทางราชการกำหนด	17	22	13	52	54.2
2. ควรพิจารณาจากสภาพ และลักษณะของงาน	14	10	5	29	30.2
3. ควรให้โรงเรียนตกลงกับครู ธุรการ การเงิน เอง	7	4	4	15	15.6
รวม	38	36	22	96	100.0

ตารางที่ 79 ทศนคติเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยของครูธุรการ การเงิน

การจ่ายค่าชดเชย	ขนาดของโรงเรียน			รวมจำนวน (แห่ง)	คิดเป็น (ร้อยละ)
	เล็ก	กลาง	ใหญ่		
1. ควรจ่ายตามที่กฎหมาย กำหนด	17	21	13	51	53.7
2. ควรพิจารณาเป็นรายกรณีไป	20	15	8	43	45.2
3. อื่นๆ เช่น ตามที่โรงเรียนจะ เป็นผู้กำหนด	-	-	1	1	1.1
รวม	37	36	22	95	100.0

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายฐานุตร เล็กสุภาพ เกิดเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2518 ที่กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายจากโรงเรียนเทพศิรินทร์ กรุงเทพมหานคร จากนั้นได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี เมื่อปีการศึกษา 2537 ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จนกระทั่งสำเร็จการศึกษาเป็นนิติศาสตรบัณฑิต เมื่อปีการศึกษา 2540 และได้เข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2541 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง 3 สำนักงานศาลปกครอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย