



วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากปัจจุบันประเทศทั้งหลายในโลกกำลังดำเนินการพัฒนาการศึกษาเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะถือว่าการศึกษาเป็นเครื่องช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้นประเทศที่ต้องการความก้าวหน้าทั้ง 3 ทางนี้ จึงจำเป็นต้องมีกำลังคนที่มีความรู้และทักษะในการประกอบการทำงานในปริมาณที่เพียงพอต่อความต้องการของประเทศ ส่วนการที่จะใดคนมีความรู้และทักษะตามความต้องการดังกล่าว ย่อมต้องอาศัยระบบการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ เป็นรากฐานในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนาทางการศึกษาอย่างรีบด่วน เพื่อนำความรู้ที่ได้นำมาเป็นพื้นฐานในการเปลี่ยนแปลงจากสภาพเดิม โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา จะเห็นว่าการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงกัน จึงนับว่าการประถมศึกษาที่มีบทบาทสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการศึกษาที่จัดให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ และเพื่อเป็นพื้นฐานไปสู่การศึกษาที่สูงขึ้นเป็นลำดับ เพื่อเสริมกำลังความคิดในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น การจัดการศึกษาจึงต้องอาศัยการวางระบบบริหารการศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเวลาอันรวดเร็ว จึงจะเกิดผลดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันการระดมทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้นำดำเนินการ

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นการจัดตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการรับผิดชอบ โดยมีวิวัฒนาการมานาน กล่าวคือ ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้ทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตลาด

หาดลอม เมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2458 เป็นครั้งแรก ต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นหลายแห่ง ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)¹

สุขาภิบาลปัจจุบันนี้ตั้งขึ้น และบริหารงานตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ผู้บริหารกิจการมีนายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง² แต่ไม่มีสภาเหมือนเทศบาล ปัจจุบันนี้เทศบาลจัดตั้งขึ้นและบริหารงานตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แยกตามความหนาแน่นและรายได้ของราษฎร³ เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าส่วนท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ประกอบด้วยสภาตำบล และคณะกรรมการตำบลอีกประเภทหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ใ้กำหนดให้จังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเจ้าหน้าที่ กิจการและทรัพย์สินส่วนจังหวัด แยกไปต่างหากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคล ในด้านการจัดองค์การได้แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด และฝ่ายบริหารได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่ง เป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบในกิจการส่วนจังหวัดทั้งปวงภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัด และเพื่อทำความเข้าใจถึงบทบาทของสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาชน จะได้สรุปอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้

006698

¹กรมมหาดไทย, "การจัดการสุขาภิบาลตำบลหาดลอม," เทศาภิบาล, เล่ม 3 (ร.ศ. 126) : 54.

²กัญญา สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 507.

³ความจริงแล้ว เทศบาลของไทยเคยจัดเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ นอกจากเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แล้ว ยังมีเทศบาลนครหลวงอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเกิดจากการรวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เข้าเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี แต่ได้ถูกยุบเลิกไปรวมเป็นกรุงเทพมหานคร.

เพื่อทราบ ดังนี้

1. ความคุมการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการตั้งกระทู้ถาม การออกขอมติของสภาจังหวัด การตราขอมติจังหวัด
2. ร่วมดำเนินการกับฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการร่วมเป็นกรรมการดำเนินงานต่าง ๆ การเสนอแนะและการแสดงความคิดเห็น
3. การให้ความเห็นชอบหรือการอนุมัติในการดำเนินการของฝ่ายบริหาร เช่น การอนุมัติขอมติจังหวัด การอนุมัติงบประมาณ
4. การกำหนดนโยบาย สภาจังหวัดมีสิทธิกำหนดนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการโดยการตราขอมติงบประมาณ การออกขอมติโดยการวางแผนการหรือโครงการและโดยการเสนอแนะ¹

จากหน้าที่ดังกล่าว สามารถบอกได้ชัดเจนว่า การบริหารการศึกษาประชาบาลนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ส่งเสริมและเสนอแนะความคิดเห็นของสภาจังหวัดอย่างแน่นอน

ลักษณะการจัดการศึกษาประชาบาลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เนื่องจากพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 มาตรา 3 ได้มอบหมายให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะฉะนั้น แนวทางการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่รวมเขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในเรื่องการจัดการประถมศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจ

¹ ธรรมนูญ คณะมนตรี, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหาร การศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2514), หน้า 33.

จัดการประถมศึกษาทั้งในเขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ก่อนโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่หัวหน้าแผนกศึกษาธิการจังหวัด ส่วนชั้นอำเภอ **เกษม** นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้ง และจัดการโรงเรียนประชาบาล โดยมีศึกษาธิการอำเภอ เป็นผู้ช่วยตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ในชั้นกิ่งอำเภอเกษมมีศึกษาธิการกิ่งอำเภอเป็นผู้ช่วย

เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีหน้าที่เสมือนเป็นกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แยกแยกออกเป็น 71 กรม หากพิจารณาตามนิติบัญญัติโดยเคร่งครัดแล้ว บรรดาเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ย่อมหมดหน้าที่ในการบริหารงานศึกษาประชาบาล สำหรับนายอำเภอนั้นถึงแม้ว่าจะมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาตาม แต่เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดท้องถิ่นแล้ว นายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคก็ย่อมหมดหน้าที่ไปด้วยเช่นเดียวกัน

โดยหลักการแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องทั้งส่วนการศึกษาขึ้น และแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดทำงานเป็นอิสระโดยตรง แต่เนื่องจากในระยะแรก องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้จำกัดอยู่ จึงให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับของกับการศึกษาประชาบาลอันได้แก่ศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ดำเนินกิจการศึกษาประชาบาลไปพลางก่อน ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอ และศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ทำหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษากิ่งอำเภอนั้น ส่วนอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ก็ได้บัญญัติให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218) เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภออีกฐานะหนึ่ง ตามที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมาย¹

หน่วยงานที่มีบทบาทต่อการจัดการศึกษาประชาบาล

ถึงแม้รัฐบาลจะได้โอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งต่างหากจากส่วนกลาง แต่มีใ้หมายความว่าแยกการบริหารออกไปเป็นอิสระโดยมิได้ยุ่งเกี่ยวกับส่วนกลางเลยทีเดียว เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นภายในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการนั้นเท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลยังมีอยู่อีก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ศุภสมาคม และคณะกรรมการส่วนจังหวัด ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลดังต่อไปนี้

กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล

การดำเนินงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้จัดตั้งหน่วยงานระดับกองขึ้น คือ กองการศึกษาประชาบาล สังกัดกรมการปกครอง เป็นผู้ปฏิบัติและรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลโดยตรง โดยแบ่งส่วนราชการของการศึกษาประชาบาลออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกแผนงาน แผนกประมาณรายจ่าย และแผนกประสานงาน

หน้าที่ของกองการศึกษาประชาบาล มีดังนี้

1. ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารการศึกษาอย่างเต็มที่

¹ประเสริฐ กาญจนกุล, "ขบวนการบริหารการศึกษาประชาบาล," นิตยสาร-ประชาบาล 1 (ธันวาคม 2512) : 48 - 49.

2. ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาให้มากที่สุด
3. ส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษา
4. ช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาแก่ท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ
5. ส่งเสริมสวัสดิการให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา ประชาบาลและนักเรียน
6. เป็นศูนย์กลางประสานงานด้านบริหารการศึกษาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
7. ตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹

จากการที่ตั้งกองการศึกษาประชาบาลเพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นชัดว่างานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลระหว่างสมัยก่อนกับหลังโอนการศึกษาระดับนี้ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการรุกหน้าไปมาก กล่าวคือ แต่เดิมมาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464² ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับชั้นประถมฉบับแรกของไทย ก็ได้มีบทบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่จัดตั้งและควบคุมโรงเรียนประชาบาล³ ตลอดจนควบคุมโรงเรียนประถมศึกษา

¹ คำสั่งกรมการปกครองที่ 272/2511 เรื่องการแบ่งงานของกองการศึกษาประชาบาล (อค์สำเนา).

² วิทยุ สาร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 340.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 588-590.

ที่อยู่ในสังกัดกรมสามัญศึกษา และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการเรียนการปกครองโรงเรียน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษานั้น ไม่ปรากฏเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฉบับใดกำหนด หรือระบุแจ้งชัด ถึงในปัจจุบันก็มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2515 (ขอ 19) ว่า มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาทวิ และเพื่อเป็นการยืนยัน ขอนำมติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการที่ได้ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการ ศึกษาประชาบาล เพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้คือ

1. การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและควบคุมการใช้จ่าย
2. การควบคุมการสร้างอาคาร คุรุภัณฑ์
3. การบริหารบุคลากร ในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ
4. การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน
5. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยุบโรงเรียนประชาบาล
6. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
7. การช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์ การศึกษา
8. การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ และองค์การบริหารส่วน จังหวัด ในเรื่อง
 - ก. การอบรมครูในระคับจังหวัด
 - ข. โครงการต่าง ๆ
 - ค. เรื่องอื่น ๆ¹

¹ คณะกรรมการพิจารณารายละเอียดเพื่อกำเนนการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้น กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด, มติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ในการประชุม ครั้งที่ 47/2508 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2508 ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ.

กล่าวตามหลักการแล้วกระทรวงมหาดไทยคงทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในคานาธุรการให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจหน้าที่จะไปกล่าวกายสังการใด ๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ จะทำให้โลกแค่นี้เพียงให้ขอเสนอแนะหรือช่วยให้คำแนะนำในกรณีเกินกำลังความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹ เพราะถือว่าใครกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดไปแล้ว ส่วนการควบคุมก็ใช้มาตรการที่จะไม่ให้เพิ่มภาระแก่จังหวัดมากนัก คือเมื่อจังหวัดใดปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดใดไปแล้ว ก็ให้จังหวัดส่งสำเนาระเบียบการและคำสั่งต่าง ๆ ไปให้กระทรวงมหาดไทยทราบ จากที่กล่าวนี้ทำให้เห็นว่าการศึกษาประชาบาลถือได้ว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งความจริงข้อนี้เป็นไปเพียงคานานิตินัยเท่านั้น ส่วนทางคานาพฤตินัยแล้วกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจเหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่หลายประการ เช่น การจัดสรรงบประมาณ การแต่งตั้งหรือส่งตัวบุคคลมาบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือแม้แต่คำสั่งในการปฏิบัติงานก็ส่งจากกรมการปกครองถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารการศึกษาอยู่หลายเรื่อง²

เกี่ยวกับเรื่องนี้ อูมา หุระนันท์ ใต้ทำการวิจัยเรื่อง "การบริหารการศึกษาประชาบาลภายใต้การควบคุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" ไว้ ซึ่งผลการวิจัยสรุปโดยย่อดังนี้

ในคานาการบริหารการศึกษาประชาบาลนั้น หน่วยงานบริหารในระดับท้องถิ่นซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและอำนาจการบริหารจากหน่วยงานส่วนกลาง บทบาทของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นเกี่ยวกับการตัดสินใจต่าง ๆ จึงค่อนข้างสัมพันธ์กันไม่แนชัดตามหลักการกระจาย

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการศึกษา," การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 18.

²สักร หนูไฟโรจน์, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 16 - 17.

อำนาจ เพราะโดยนัยหนึ่งหน่วยงานบริหารในระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย และไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหากต่าง ๆ ใด ทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าจะยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจความรับผิดชอบจากส่วนกลางอย่างแท้จริงเท่าที่ควร เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลในจังหวัดของตน¹

นับตั้งแต่มีการโอนการศึกษาประชาบาลมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบตั้งแต่ปี 2509 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลานานถึง 10 กว่าปีมาแล้ว ก็นับว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะได้อะไรบ้างและมีตัวบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเกี่ยวกับการศึกษาอย่างเพียงพอ ที่จะดำเนินงานใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาประชาบาล โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาหารือในส่วนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอมาจริง ๆ เท่านั้น

กระทรวงศึกษาธิการกับการศึกษาประชาบาล

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้รับจากรัฐบาลให้ควบคุมและประสานงานด้านวิชาการแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

ก. การควบคุมในเรื่อง

1. หลักสูตรประมวลการสอน (กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา)
2. แบบเรียน (กรมวิชาการ)

¹Uma Huwananda, "A Study of Certain Aspects of Public Primary Education Administration in Thailand, A Case of Public Primary Schools Under the Responsibility of the Changwad Administrative Organization since the Transfer in 1966" Submitted in partial fulfillment of the requirements for the Doctor of Education degree, Indiana University, 1974, pp. 169 - 170.

3. การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
4. การตรวจและนิเทศการศึกษา

ข. การให้บริการ

1. การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)
2. การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา เพื่อเพิ่มวุฒิตามศูนย์หรือตามภาค ในระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)
3. การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
4. การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)
5. การจัดหาแบบเรียน (กรมสามัญศึกษา)

ค. การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่อง

1. การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
2. การกำหนดและรักษามาตรฐานการจักรสรรและดำเนินการศึกษา
3. การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา
4. การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา¹

แต่เดิมนั้น การจัดการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการทั้งด้านบริหารวิชาการ และคุณภาพของการศึกษา แต่ปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษาที่มี

¹ คณะกรรมการพิจารณารายละเอียด เพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด, มติข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ. ในการประชุมครั้งที่ 47/2508 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2518 ณ ห้องประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ.

หน่วยงานที่จัดหลายฝ่าย มีทั้ง เอกชนและรัฐบาล ฉะนั้นการที่จะปล่อยให้แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบนี้ต่างฝ่ายต่างทำโดยไม่มี การควบคุมมาตรฐานให้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน ก็จะทำให้มาตรฐานการศึกษาไม่อยู่ในระดับที่พึงประสงค์สัก อย่างไม่ก็แม่กระทรวงศึกษาธิการจะเข้ามาควบคุมการบริหารงานด้านวิชาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มากนักก็ตาม ก็ยังคงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความคล่องตัวในการบริหารงานวิชาการ ที่จะให้เกิดประโยชน์แก่นักเรียนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คุรุสภากับการศึกษาประชาบาล

คุรุสภา เป็นกรรมาการที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมาการโดยตำแหน่ง และกรรมาการอื่น ๆ ซึ่งที่ประชุมแห่งคุรุสภาได้เลือกตั้งจากสมาชิกคุรุสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งเป็นครู มีเวลารวมกันในนอกละ 10 ปี กรรมาการซึ่งที่ประชุมคุรุสภาเลือกตั้งครั้งนี้ ให้มีจำนวนมากกว่ากรรมาการโดยตำแหน่ง 3 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี¹

คุรุสภา มีหน้าที่ในคานงานบริหารบุคคลโดยทำหน้าที่แทน ก.พ. และ ก.จ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครู และครูซึ่งสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด² งานที่คุรุสภาทำแทนจะเป็นเรื่องที่ไม่ใช่อำนาจเฉพาะของ ก.จ. ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง และงานเกี่ยวกับ

¹ ภิญญา สาร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 525.

² บุญเรือน มากบุญ, "ความคิดเห็นของครูในภาคเหนือที่มีต่อบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 17.

วินัยของข้าราชการ

คณะกรรมการส่วนจังหวัด (ก.จ.) กับการศึกษาประชาบาล

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" เรียกโดยย่อว่า "ก.จ." ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและ ก.พ.

ให้ ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ออกกฎ ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนด้วย

สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดที่เป็นครูนั้น มีลักษณะพิเศษออกไป กล่าวคือ การบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับครูในบางเรื่องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคุรุสภา พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 มาตรา 6 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509 กำหนดให้คุรุสภาทำหน้าที่ปฏิบัติแทน ก.จ. ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของตำแหน่งครู ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาว่าเรื่องใดควรจะเป็นหน้าที่ของ ก.จ. หรือของคุรุสภานั้น ใ้ถือเป็นหลักเกณฑ์ว่าถ้าอำนาจนั้นเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.พ. แล้ว คุรุสภาจะทำแทนไม่ได้

¹จรัญ คีรูญมี, "การบริหารงานบุคคลในหน้าที่ ก.จ.", วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2515), หน้า 333.

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประจำภาค

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด รัยโอนการศึกษาประจำภาคมาดำเนินการเอง จึงต้องจัดตั้งองค์การขึ้นมารับผิดชอบบริหารงาน พร้อมทั้งจัดอัตรากำลังรับผิดชอบงานซึ่ง เรียกว่าข้าราชการส่วนจังหวัด ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประจำภาคโดยตรง โดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการสรุปได้คือ ปฏิบัติการ ตามมติของสภาจังหวัด ควบคุม ปกครอง บังคับบัญชาให้ข้าราชการส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ ตามที่ระบุไว้ มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการ จังหวัด และยังรวมทั้งการรับผิดชอบนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย¹

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประจำภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. การจัดตั้ง การดำรงอยู่ การเลิกล้มโรงเรียน
2. การเลือกแบบเรียน
3. การบรรจุ แต่งตั้ง (โยกย้าย) และการให้ออกของ (ข้าราชการ ส่วนจังหวัดตำแหน่ง) ครู
4. การพิจารณาความดีความชอบของครู
5. การตรวจและนิเทศการศึกษา
6. การจัดสรร เงินงบประมาณให้แก่โรงเรียน
7. การขยายชั้นเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลาย
8. การจัดเตรียมงบประมาณของจังหวัด²

¹ คำเลื่อง วุฒิจันทร์, ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการ ศึกษา (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 79.

² ภูซงค์ เฟงศรี, "ประวัติความเป็นมาของประถมศึกษา และการบริหารประถม ศึกษาของไทย," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (ธันวาคม 2513) : 1 - 21.

2. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในทางปฏิบัติใดแต่งตั้งให้ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งซึ่งโดยปกติแล้วมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานที่เป็นกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว ฉะนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลจึงดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

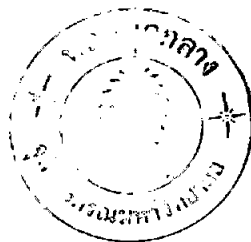
3. หัวหน้าส่วนการศึกษา โดยปกติแล้ว การดำเนินงานส่วนต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่ง ๆ ก่อนที่จะถึงขั้นตัดสินใจของผู้ว่าราชการนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของหัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้อง และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามลำดับ งานที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลก็เช่นกัน มีหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้ดำเนินงานและรับผิดชอบ ซึ่งนับว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างดี เพราะจะต้องเป็นผู้ประสานงานและควบคุมดูแลการศึกษาประชาบาลทั้งจังหวัดก่อนจะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ในระยะแรก ๆ ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินงานแทนหัวหน้าส่วนการศึกษา แต่ปัจจุบันใดแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษาขึ้นเองแล้วทุกจังหวัด ถึงโลกกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนดังนี้

เจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 6 (หัวหน้าส่วนการศึกษา)

1. คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง

ก. ใดดำรงตำแหน่งในระดับ 5 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือใดดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 4 หรือที่ ก.จ. เทียบเท่ามาแล้ว ไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี และ

ข. ใดเคยดำรงตำแหน่งศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษามาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือใดเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือศึกษาธิการอำเภอ หรือครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์ ระดับ 4-5 มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี



2. การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

- ก. ให้แต่งตั้งจากผู้อยู่สอบคัดเลือกโคเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 6 (หัวหน้าส่วนการศึกษา) ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยอนุโลม โดยให้หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร/1004/ว.17 ลงวันที่ 9 กันยายน ซึ่งสำนักงาน ก.จ.แจ้งให้ทราบแล้วตามหนังสือที่ มท.0328/ว.1221 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2518 และจะต้องได้รับเงินเดือนก่อนวันเริ่มรับงบประมาณนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเกิน 5 ขั้น ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2521 จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2520 ไม่ต่ำกว่า 3,030 บาท สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 และงบประมาณต่อ ๆ ไป จะต้องได้รับเงินเดือนก่อนวันเริ่มรับงบประมาณนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเกิน 4 ขั้น ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2522 ไม่ต่ำกว่า 3,220 บาท
- ข. ถ้าจังหวัดไม่ประสงค์จะดำเนินการตามข้อ ก. ดังกล่าวแล้ว จังหวัดจะเลือกตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวในข้อ 1 และอยู่ในระดับเดียวกัน (ระดับ 6) มาแต่งตั้งโดยวิธีย้ายหรือโอนโค

ทั้งนี้ ก่อนแต่งตั้งผู้อยู่สอบคัดเลือกโคหรือจะย้าย หรือโอนผู้อยู่โคให้ดำรงตำแหน่ง ให้ส่งสมุดประวัติความเห็นไปให้ ก.จ.

ตรวจสอบคุณสมบัติและให้ความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง¹

4. หัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ นายอำเภอ นั่นเอง นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาบริหารงานการศึกษาประชาบาลของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับชั้นอำเภอ โดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ เป็นผู้ช่วย ควบคุม และประสานงานการศึกษาประชาบาลอำเภอ

5. หัวหน้าหมวดการศึกษา ทั้งไกล่ถ่วงมาแล้วข้างตงว่า หัวหน้าหมวดการศึกษา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยควบคุมและประสานงานการศึกษาประชาบาลในระดับอำเภอ เนื่องจากหัวหน้า ส่วนการศึกษาอำเภอมีงานประจำในหน้าที่ส่วนอื่นมากอยู่แล้ว หัวหน้าหมวดการศึกษาจึง เทากับ รับผิดชอบหนักอยู่มากทีเดียว ฉะนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้อง เป็นผู้ที่มี ประสบการณ์ มีความรู้ ความสามารถ และเข้าใจงานการศึกษาประชาบาลเป็นอย่างดี เพราะ ต้อง เป็นผู้เสนองานการศึกษาประชาบาลต่อหัวหน้าส่วนอำเภอ ตามลำดับขึ้นไปจนกระทั่งถึงผู้ว่า- ราชการจังหวัด ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาของกำเนิน การอย่างรอบคอบ เकिनันหัวหน้าหมวดศึกษามาจากผู้ที่ได้รับคัดเลือกมาจากครูใหญ่บาง สอบ แข่งขันจากบรรดาครูซึ่งมีประสบการณ์ทำงานมานานบาง ซึ่งยังไม่มืหลักเกณฑ์อะไรแน่นอน ทอมา มีหนังสือที่ มท.0328/ว.5 เรื่อง การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา ให้แต่ละจังหวัดนำไปดำเนินการ ดังต่อไปนี้

เจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 4 (ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้า หมวดการศึกษา)

¹กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท.0328/ว.5 เรื่อง "การแต่งตั้งหัวหน้า ส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา," ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520, (อัครสำเนา), หน้า 1.

1. คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง
 - ก. โศคร่างตำแหน่งในระดับ 3 หรือที่ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี กำหนดเวลา 2 ปี ไหลดเป็น 1 ปี สำหรับผู้มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 3 ขอ 3 (ได้รับปริญญาโทหรือเทียบเท่าใดไม่ต่ำกว่านี้ทางการศึกษา หรือทางอื่นที่ ก.จ. กำหนดมาใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ใด) หรือโศคร่างตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 2 หรือที่ก.จ. เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี โดยจะต้องปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับงานการศึกษาประชาบาลหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และ
 - ข. โศคเคยดำรงตำแหน่งศึกษาราชการอำเภอ หรือผู้ช่วยศึกษาราชการอำเภอหรือหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษา หรือ ครูใหญ่ หรือศึกษานิเทศก์มาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
2. การแต่งตั้งโศคร่างตำแหน่ง
 - ก. โศคแต่งตั้งจากบุคคลคัดเลือกโศคเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งโศคร่างตำแหน่งเจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล 4 (ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา) ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยอนุโลม โดยใช้หลักสูตรและวิธีดำเนินการ เกี่ยวกับการสอบคัดเลือก ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร.1004/ว.17 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ซึ่งสำนักงาน ก.จ. แจงให้ทราบแล้ว ตามหนังสือที่ มท.0328/ว.1221 ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2518 และจะคงได้รับเงินเดือนก่อนวันเริ่มตนปีงบประมาณนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเกิน 5 ขั้น ตัวอย่าง เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2521 จะคงเป็นผู้ที่ใด

รับเงินเดือนอยู่ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2520 ไม่ต่ำกว่า 1,645 บาท สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 และปีงบประมาณต่อ ๆ ไปจะคงได้รับเงินเดือนก่อนวันเริ่มคนปีงบประมาณนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งนั้นเกิน 4 ชั้น ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 จะคงเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนอยู่ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ไม่ต่ำกว่า 1,750 บาท

ข. ถ้าจังหวัดไม่ประสงค์จะดำเนินการตาม ข้อ ก. ดังกล่าวแล้ว จังหวัดจะเลือกตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวในข้อ 1 และอยู่ในระดับเดียวกัน (ระดับ 4) มาแต่งตั้งโดยวิธีย้ายหรือโอนก็ได้

ทั้งนี้ก่อนแต่งตั้งผู้สอบคัดเลือกได้ หรือจะย้ายหรือโอนผู้ใดให้ดำรงตำแหน่ง ให้ส่งสมุดประวัติและความเห็นไปให้ ก.จ. ตรวจสอบคุณสมบัติและให้ความเห็นชอบก่อนทุกครั้ง¹

ปัญหาการศึกษาประชาชน

การที่รัฐโอนการศึกษาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำโดยต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น เพราะรัฐเล็งเห็นว่าประชาชนย่อมจะเข้าใจปัญหา และทราบความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าส่วนกลาง แต่การโอนการจัดการศึกษา

¹กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ. ที่ มท.0328/ว.5 เรื่อง "การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา," ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520), (อัครสำเนา).

ประชาบาลมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำนั้น ส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย,
 ก็ยังคงทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานในคานงูการ ซึ่งในบางครั้งก็มีคำสั่งเกี่ยวกับการ
 ปฏิบัติงานที่ส่งจากกรมการปกครองถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับเรื่องบริหารการศึกษา
 อยู่ จากลักษณะการบริหารงานเช่นนี้จึงทำให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่
 สามารถบริหารการศึกษาประชาบาลให้สำเร็จไปตามเป้าหมาย เนื่องจากมีปัญหาต่าง ๆ
 เกิดขึ้นหลายประการ ประการแรกคือการบริหารงานถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางมาก
 ประการที่สอง มีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน เพราะมีถึงสองกระทรวงที่รับผิดชอบการ
 ศึกษาประชาบาล ปัญหาประการที่สามคือ เรื่อง "ขวัญ" ของครูประชาบาลที่ได้รับโอนมา
 นั้นตกต่ำกว่าเดิม เนื่องจากมีเจ้านายเพิ่มขึ้นเป็นสองฝ่าย¹ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับ
 ปริมาณและคุณภาพของการศึกษาประชาบาลอีกด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็พยายาม
 แก้ปัญหาในคานงูการต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทยได้ขอความร่วมมือจากกระทรวง
 ศึกษาธิการจัดการอบรมครูไม่มีวุฒิ ที่ศูนย์กลางอบรมการศึกษาผู้ใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี
 (ศ.อ.ศ.อ.) โดยทำเป็นโครงการต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2515-2519 และกระทรวงมหาดไทย
 ก็ได้อนับสนุนให้ครูที่มีวุฒิอยู่แล้วไปศึกษาต่อสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ โดยขอความร่วมมือไปยัง
 กระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษา ให้จัดโควตาสำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 เข้าศึกษาต่อโดยไม่ต้องสอบคัดเลือก² แต่ผลที่ได้รับก็ยังไม่ปรากฏชัดเหมือนกับผลจากการ
 สร้างอาคารเรียน การขยายชั้นเรียน การเพิ่มพัสดุ ครุภัณฑ์ เพื่อให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียน
 ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการขยายงานคานงูปริมาณ คานงูวัตถุประสงค์ ที่เห็นผลได้ชัดเจนในเวลาอันรวดเร็ว
 มากกว่า

¹ สกูล อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, 2511), หน้า 161.

² กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "สรุปผลงานการศึกษาประชาบาล,"
การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองดิน, 2518), หน้า 25-26.

เกี่ยวกับปัญหาการศึกษาประชาบาลนี้ไ้มีผู้ศึกษาคนควา ทำการวิจัยไว้มาก และปัญหาที่ค้นพบจะ เป็นปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เป็นส่วนใหญ่ กิ่งจะยกมาเพื่อสำหรับ พิจารณาไว้ม่าง ดังต่อไปนี้

ชาตุนรงค์ หิรัญรามเกษ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ไ้ทำการ ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการศึกษาประชาบาลของประเทศไทยว่าจะสมควรให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดค่านางานต่อไปนี้ในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ ทางคานการบริหรอย่าง แท้จริง คงให้สังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทางคานวิชาการ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ หรืออย่างไรรั้น ผลการวิจัยปรากฏว่า

1. ทางคานประสิทธิภาพ ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถ บริหารไ้ดีกว่า แต่มีไ้หมายความว่า จะมีประสิทธิภาพมากกว่าเหมือนเมื่อกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผูรรวมอำนาจในการบริหาร

2. ทางคานความเหมาะสม ทั้งกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดไม่เหมาะสมด้วยกันทั้งสองฝ่ายที่จะ เป็นผูบริหารการศึกษาประชาบาลของประเทศไทย แต่ควร เป็น เรื่องของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยให้ราษฎรไ้มีการ เลือกลงผู้บริหาร เขามา บริหารการศึกษาประชาบาลเอง สำหรับคานประสิทธิภาพ ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยไ้ยังไม่อาจบริหารไ้โดยมีประสิทธิภาพ ส่วนทางคานกระทรวงศึกษาธิการนั้น ผลการวิจัยปรากฏ ว่าการรวบอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการไม่อาจ เป็น เครื่องประกันความมีประสิทธิภาพในการ บริหารการศึกษาไ้ ตรงกันข้ามกลับจะเป็นการรุกรอนประสิทธิภาพในการบริหารการศึกษาโดย ส่วนรวมของประเทศเสียควยซ้ำไป เพราะไม่อาจจะควบคุมดูแลไ้โดยทั่วถึง¹

เรื่องชัย จงสงวน นิสิตปริญญาโท แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไ้ทำการวิจัยเรื่อง "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล"

¹ชาตุนรงค์ หิรัญรามเกษ, "ปัญหาการบริหารการศึกษาประชาบาลของประเทศไทย," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2516-2517, หน้า 70-90.

โครงสร้างปัญหาต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาประชาบาลไว้ดังนี้

ประการที่ 1 ปัญหาในด้านการประสานงาน ผลการวิจัยปรากฏว่า คณะกรรมการระดับผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ระดับกระทรวง มหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนผู้แทนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาล มีโอกาสได้พบปะหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และวิธีแก้ไขซึ่งกันและกันน้อย จึงทำให้งานต่าง ๆ ที่เกิดอุปสรรค และข้อขัดแย้งนั้น ๆ มีการปรับปรุงแก้ไขช้า หรือไม่ตรงจุดมุ่งหมายเท่าที่ควร

ประการที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกรมการปกครองด้านการศึกษาประชาบาล ผลการวิจัยปรากฏว่า การดำเนินงานของกรมซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมการศึกษาประชาบาลในกานธรรการนั้น มีปัญหาคือ การติดตามประสานงานระหว่างหน่วยงานที่สังกัด การจัดแบ่งงาน การวางแผนงาน การติดตามประเมินผลยังไม่ดีเท่าที่ควร

ประการที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้อำนวยการจังหวัดและนายอำเภอ โดยปกติผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติ และยังเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารในส่วนภูมิภาค ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จึงเป็น 2 ฐานะในบุคคลคนเดียว ทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่สับสนและไม่สามารถปฏิบัติงานตามกฎหมายที่ต้องการให้ผู้อำนวยการจังหวัดบริหารการศึกษาประชาบาลได้อย่างแท้จริง งานการศึกษาประชาบาลเป็นงานที่ละเอียดอ่อน และใช้เวลาเอาใจใส่พอควร เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ผู้อำนวยการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ ก่อให้เกิดความเสียหายได้ คำนายอำเภอก็เช่นเดียวกัน

ประการที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของส่วนการศึกษา และหมวดการศึกษาอำเภอ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า

1. งานในหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด กับหัวหน้าส่วนการศึกษา ยังมีใ้คกำหนดโดยชัดแจ้ง ทำให้การปฏิบัติงานล้ก่น สับสน ช้บชอน

2. หัวหน้าส่วนการศึกษา ขาดอำนาจในการบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่รับผิดชอบ เช่น อำนาจในการนิเทศ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง พิจารณาโทษครูประชาบาล

ประการที่ 5 ปัญหาเรื่องการเงิน เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นมีจำกัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง โดยเฉพาะกิจการศึกษาประชาบาล ซึ่งรัฐจะกองโซ่จ่ายถึงปีละ 3 พันล้านบาทต่อปี ฉะนั้นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องรับเงินจากรัฐบาลดังกล่าว จึงมีผลทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความอิสระในการดำเนินงาน เพราะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางในฐานะเจ้าของเงิน ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง¹

ลกุล อินทุโสภณ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" ได้สรุปผลการวิจัยในการบริหารการศึกษาภาคบังคับไว้ดังนี้

ประการที่ 1 ภายหลังจากที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลแล้ว ครูประชาบาลเกรงว่าเสถียรภาพของตนจะไม่มั่นคง เหมือนเป็นข้าราชการครูที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ

ประการที่ 2 การที่มีผู้บังคับบัญชามากขึ้น คือทั้งกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ทำให้ครูไม่พอใจสภาพการบังคับบัญชา และการที่มีผู้บังคับบัญชามาก ทำให้ครูประชาบาลมีความลำบากใจในการปฏิบัติงาน

ประการที่ 3 ผู้บังคับบัญชาไม่สนใจเกี่ยวกับผลการสอน มักมุ่งพิจารณาความคือความชอบแก่ครูที่ทำงานคานอื่นมากกว่า

¹ เรืองชัย จงสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 173-192.

ประการที่ 4 ปัญหาการประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องหลักสูตร เพราะการที่กระทรวงศึกษาธิการจัดหลักสูตรเหมือนกันหมดทั่วประเทศนั้นไม่เป็นผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาการศึกษาไม่เหมือนกัน

ประการที่ 5 ปัญหาการจัดการศึกษาภาคบังคับ

1. การศึกษาภาคบังคับมิได้มีการวางแผนมาก่อนอย่างรัดกุม การบริหารการศึกษาระดับนี้เป็นการแก้ปัญหาพอให้หมดภาระ แต่ละก็จึงทำให้การศึกษาประชาชนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร
2. ระบบการศึกษาที่ดึงอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีใครมารับผิดชอบช่วยเหลือค่านาการ เงินเพียงพอ ทำให้เป็นปัญหาของอาศัยงบประมาณแผ่นดินทางเดียว ซึ่งไม่มากนัก เพราะรัฐจำเป็นต้องนำไปใช้ทางอื่น ฉะนั้น เมื่อมีงบประมาณไม่เพียงพอจึงเป็นผลกระทบกระเทือนถึงคุณภาพการศึกษาคง
3. การศึกษาภาคบังคับไม่อำนวยความสะดวกแก่การประกอบอาชีพและไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณี และการศาสนาของท้องถิ่น เนื่องจากหลักสูตรไม่เอื้ออำนวยให้แก่นำความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้ ทำให้การศึกษาภาคบังคับไม่เป็นที่นิยมของท้องถิ่น
4. เนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ จึงทำให้การผลิตครูไม่เพียงพอ และครูที่มีอยู่ก็มีวุฒิคำ หรือไม่มีวุฒิทางครูเลย นอกจากนั้นอาคารเรียนและอุปกรณ์การสอนไม่เพียงพอ ทำให้การศึกษาภาคบังคับขาดคุณภาพ
5. ปัญหาสำคัญก็คือ การขาดความสนใจ และไม่เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา ถือว่าเป็นการศึกษาชั้นมูลฐาน ใคร ๆ ก็สามารถสอนได้ ซึ่งความจริงแล้วการศึกษาชั้นมูลฐานถือเป็นขั้นที่สำคัญยิ่ง

- ถ้ารากฐานมั่นคง ถ้าต่อไปก็จะสำเร็จได้ตามประสงค์
6. ฐานะและอาชีพของผู้นปกครอง ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรมและมีฐานะยากจน ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการศึกษาของบุตรหลานอย่างยิ่ง คือ ทำให้เด็กขาดอุปกรณ์การเรียน เสื้อผ้า และอาหาร
 7. การกระจายอำนาจบริหารการศึกษา นับว่าเป็นหลักการที่ดี แต่ปรากฏว่ายังถูกรวบคุมจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอีกมาก¹

ส่วนผลการวิจัยของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง สัมฤทธิผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ มีปัญหาสำคัญบางประการ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล คือ

1. กานท์สนธิของผู้นโยบาย หรือคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติเห็นควบกับการจะขยายการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น แต่วิธีการโฆษณาการต่าง ๆ ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่การศึกษาทั้งปวงทุกระดับตั้งแต่จังหวัดถึงโรงเรียน มีความเห็นรวมกันเพียงประมาณครึ่งเดียวของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นฝ่ายไม่เห็นด้วย ความคิดของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยนั้น ต้องการให้ขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลายออกไปโดยไม่ตองบังคับจะไคผลมากกว่า

2. ในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน และติดตามเด็กซึ่งมิได้เข้าเรียน หรือขาดเรียน กฎหมายระบุให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยมีสารวัตรศึกษาเป็นผู้ตรวจสอบใหญ่ปกครองปฏิบัติใหญ่ถูกต้องตามกฎหมาย ผลการคนควาในเรื่องนี้ปรากฏว่า นายอำเภอใดมอบหมายให้ครูใหญ่เป็นผู้ทำหน้าที่ อำเภอเป็นเพียงผู้คอยช่วยเหลือ แต่จะมีครูใหญ่ส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ดำเนินการตามนโยบายนี้

3. บุคลากรที่ดำเนินการในด้านการบริหารการศึกษาทั้งระดับจังหวัดและอำเภอขาดความเอาใจใส่พอควร รวมถึงการขาดแคลนตัวบุคลากรด้วย

¹สฤต อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-บัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา, 2511), หน้า 141 - 149.

4. ในคานปริมาณและคุณภาพของครู ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียน ประชาบาลขาดครูสอนวิชาพิเศษ เช่น วิชาทัศนศึกษา และภาษาอังกฤษ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพของการสอน และการที่มีครูสตรีมากเกินไป ก่อความยุ่งยากในการบรรจุหน้าที่ต่าง ๆ ให้ตรงตามความถนัด หรือความสนใจ แต่ในคานคุณภาพของครูใหญ่ ปรากฏว่าโรงเรียนเกือบทั้งหมดเป็นครูใหญ่ชายที่มีความเข้มแข็ง และมีประสบการณ์ในการทำงานมาก

5. ปัญหาในคานอื่น ๆ เช่น กำลังคน การเงิน ขวัญในการทำงาน โรงเรียนประชาบาล จำนวนไม่น้อยที่ยังต้องการความช่วยเหลือทั้งคานปริมาณและคุณภาพ¹

ปัจจุบันปัญหาและอุปสรรคของการศึกษาประชาบาลที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้หมดได้ และถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องแก้ไขต่อไป ประการแรก คือ ปัญหาการขาดแคลนครูในท้องถิ่นกันดาร ทั้งนี้เพราะโรงเรียนประชาบาลบางแห่งยังอยู่ในท้องถิ่นที่ไม่สะดวกต่อการคมนาคม จึงไม่มีครูที่สตรีหาจะเข้าไปสอนอย่างแท้จริง หรือไปก็อยู่ไม่นาน จะขอย้ายขอลาออก ถ้าสอบได้กสละสิทธิ์ ไม่รับการบรรจุทำการสอน ประการที่สอง เนื่องจากงบประมาณทางการศึกษามีน้อย และมีความจำเป็นต้องใช้หลายอย่าง การกำหนดอัตรากำลังครูจึงต้องลดน้อยลง ไม่สามารถที่จะรับบรรจุครูทั้งหมดให้พอกับความต้องการได้ ดังเช่น ปีการศึกษา 2519 ประมาณการว่ามีผู้จบการศึกษามัธยมศึกษาสอบบรรจุเข้ารับราชการครูทั่วประเทศราว 50,000 คน เป็นอย่างน้อย แต่มี อัตราครูเพียง 16,885 อัตรา² อย่างนี้ทำให้เห็นได้ว่าจำนวนครูที่ผลิตออกมาเพียงพอ แต่หน่วยงานบางแห่งโดยเฉพาะโรงเรียนประชาบาลที่รับผิดชอบเด็กในเขตที่บังคับไว้ทั้งหมดไม่มีอัตรารับได้นั้นเอง จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ได้จำนวนครูไม่เพียงพอกับความต้องการ อันเป็นปัญหาทำให้คุณภาพทางการศึกษาค่อยๆ ลดลงไป

¹กระทรวงศึกษาธิการ, กรมสามัญศึกษา, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 213.

²จักรสิน พิเศษสาทร, "ที่นี้มีครู (ตกจน) ชายในราคาถูก," วิทยาสาร 27 (มิถุนายน 2518) : 53.

ส่วนอุปสรรคในเรื่องปริมาณเกี่ยวกับอาคารสถานที่นั้น ส่วนมากนอกจากงบประมาณไม่พอสร้างแล้ว ยังมีค่านอื่น ๆ อีก เช่น ขาดความร่วมมืออย่างดีจากชาวบ้าน ผู้บริหารการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นขาดการเข้าถึงจิตใจชาวบ้าน ถ้าหากผู้บริหารเข้าถึงจิตใจชาวบ้านได้แล้ว กิจกรรมในสถานการศึกษาจะสะดวกขึ้น การก่อสร้างโรงเรียนก็ได้รับความร่วมมือกับชาวบ้าน แม้แต่การจัดหาอุปกรณ์การสอนก็จะได้รับความร่วมมืออย่างดี ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าขาดผู้บริหารการศึกษาที่เข้าถึงจิตใจของชาวบ้านแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสิ่งนี้อาจจะขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะของแต่ละคนได้ จุดใหญ่ผู้บริหารการศึกษาที่ดี ผู้เฒ่าการศึกษาที่ดี นอกจากต้องผ่านแหล่งศึกษาในทางบริหารการศึกษาแล้วยังต้องศึกษาคนควหาสาเหตุของอุปสรรค และแก้ไขข้อที่ควรปรับปรุงอยู่เสมอ

บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

ในการบริหารการศึกษาประชาบาลของส่วนอำเภอ จะมีหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นผู้บริหารสูงสุดและมีหัวหน้าหมวดการศึกษา เป็นผู้ช่วยเหลือดำเนินงาน ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบงานสูงมาก เพราะการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตกลงเริ่มตนจากหัวหน้าหมวดการศึกษา ถ้างานใดก็ตามมีไคฉนวนการเอาใจใส่และพิจารณาอย่างรอบคอบเสียก่อน งานนั้นก็จะไปไม่รอด จะเกี่ยงให้ใครทำไม่ได้ หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องเป็นผู้เสนอรายงานการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรค ใหนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอทราบ และดำเนินการแก้ไขอยู่ตลอดเวลา โดยมีหัวหน้าหมวดศึกษามีหน้าที่ช่วยเหลือ จะใหนายอำเภอปฏิบัติงานต่าง ๆ และรับทราบทั้งหมดยอมไม่ได้ ทั้งนี้เพราะนายอำเภอก็มีงานในหน้าที่มากอยู่แล้ว และอีกประการหนึ่ง นายอำเภอไม่มีใครสนใจเกี่ยวกับการศึกษาเท่าใดนัก หัวหน้าหมวดการศึกษาเสนอมากก็เซ็นไป¹

¹ ธรรมนูญ คณะเตรียมย์, "การวิเคราะห์การบริหารงานการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, 2514), หน้า 120.

จะเห็นได้ว่าหัวหน้าหมวดการศึกษาต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ของงานการศึกษา
 ประชาบาลมาก แต่เพื่อให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทที่พอ จึงขอความหมายของคำว่า
 บทบาทมากลาวไว้งั้น

บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไข และอำนาจหน้าที่ของกระทำ
 เมื่อบุคคล เขามาดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด และพฤติกรรมที่กลาวนั้นย่อมมีส่วนผูกพันกับความ
 คิดเห็นของบุคลากรตำแหน่งเอง และความหวังของสังคมที่เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นควร
 จะกระทำ เพราะฉะนั้นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งใด ๆ นั้นมีอยู่
 2 ส่วน คือ

1. บทบาทที่ถูกกำหนด โดยตำแหน่ง ใดฐานะของตำแหน่ง กฎ ระเบียบ
 หน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งกำหนดไว้ เป็นปทัสถานสำหรับบุคลากรตำแหน่งนั้น
2. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยบุคลิภาพของบุคคล ใดแก่ทัศนคติ ประสบการณ์
 การศึกษา อบรม ตลอดจนวัฒนธรรม และประเพณีที่บุคลากรตำแหน่ง ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ¹

โสภา ชูพิกุลชัย ได้ให้ความหมายของบทบาทเอาไว้ว่า ทุกตำแหน่งหรือชั้นจะ
 ถูกสมาชิกในชุมชนคาดหวังไว้ระดับหนึ่งว่าพฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ควรจะทำอะไร
 มีพฤติกรรมอะไร² จะเห็นว่าพฤติกรรมที่กลาวนี้เป็นเรื่องของความคาดหวัง ซึ่งตรงกับที่
 ญิญาญู สาทร กลาวว่า บทบาทหน้าที่หมายถึงความมุ่งหวัง (Expectation) ที่บุคคลอื่น
 คาดว่า บุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งควรจะทำ หรือแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่งออก
 มา ในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง บทบาทหน้าที่ (Role) มีความผูกพันกับตำแหน่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ประมวล รัตนวงศ์, "บทบาททางวิชาการของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาของ
 นักการศึกษา และคณะกรรมการศึกษาในจังหวัดนครราชสีมา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2519), หน้า 12.

²โสภา ชูพิกุลชัย, จิตวิทยาสังคม (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515),
 หน้า 129.

(Position) ที่บุคคลดำรงอยู่เสมอ¹ นักการศึกษาต่างประเทศที่มีความคิดเห็นคล้ายกันนี้ก็คือ ไคท์ เดวิส (Keith Davis) มีความเห็นว่า บทบาทเป็นตำแหน่งทางสังคมซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดดำรงอยู่ ในการแสดงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น²

เจเลีย บูร์รักคี ไคท์ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า พฤติกรรมของบุคคลเป็นผลจากอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางสังคม อันเป็นที่เกิดของพฤติกรรมนั้นเสมอ ที่เป็นเช่นนี้คงเป็นเพราะว่า คนเราทุกคนเมื่อตอนเกิดมากพึ่งพาอาศัยบุคคลอื่น ไคท์ขึ้นใจชีวิตสัมพันธ์กับคนอื่นตลอดเวลา บุคคลเหล่านี้เป็นทั้งสิ่งเราให้แก่เราและบางครั้งก็เป็นที่รับการแสดงพฤติกรรมของเราอีกด้วย³

จากที่หยิบยกมาพอจะกล่าวได้ว่า บทบาทเป็นเรื่องของการกำหนดตำแหน่ง เมื่อมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งดำรงอยู่แล้ว พฤติกรรมที่กระทำนั้น เป็นพฤติกรรมที่เกิดจากการคาดคะเนจากบุคคลอื่นซึ่งในบางครั้งก็อาจจะไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของผู้อื่น และผู้ดำรงตำแหน่งอาจจะไม่สบายใจเวลาดำเนินงาน อันจะทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานนั้น ๆ

หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษา

ในการบริหารการศึกษาส่วนจังหวัดในระดับอำเภอ มีบุคคล 3 กลุ่ม ที่มีบทบาทสำคัญ คือ นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษา และครูใหญ่ หัวหน้าหมวดศึกษานับว่าเป็นผู้มีอิทธิพลในการบริหารงานการศึกษา ทั้งนี้เพราะต้องเป็นผู้รายงาน

¹ ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : สำนักพิมพ์ จัณนาพานิช, 2516), หน้า 304.

² Keith Davis, Human Relation at Work, (New York : McGraw-Hill Book Company Inc., 1962), p. 40.

³ เจเลีย บูร์รักคี, สถาบันนวัตพัฒนาบริหารศาสตร์ วิทยาศาสตร์ทางสังคม (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 201.

ขอราชการทอนายอำเภอ นายอำเภอจึงจะรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง นับว่าเป็นการรายงานชั้นคน จึงเห็นว่าหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบการศึกษา ประชาบาลอย่างแท้จริง ความเป็นจริงแต่เดิมนั้นหัวหน้าหมวดศึกษามีใจทำงานโดยอาศัยหน้าที่ของคนเลย เป็นการทำงานโดยได้รับการมอบหมายจากนายอำเภอเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 เรื่องการแต่งตั้งใหญ่ดำรงตำแหน่งในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 สำหรับโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹ ทำให้หัวหน้าหมวดการศึกษามีหน้าที่ในการบริหารการศึกษาประชาบาลได้อย่างเต็มภาคภูมิ

นอกจากนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอย่างกว้างขวาง เป็นการเปิดโอกาสให้หัวหน้าหมวดการศึกษาได้ก้าวหน้ามากขึ้นพอสมควร ตามคำสั่ง มท.0328/ว.5 ลงวันที่ 29 กันยายน 2520 ดังกล่าวมาแล้ว

แต่การกำหนดหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษาโดยตรงนั้น ไม่มีคำสั่งฉบับใดออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพราะถือว่าการปฏิบัติราชการนั้นจะต้องรับนโยบายมาจากจังหวัด ซึ่งในบางเรื่องกรมการปกครองจะมีหนังสือส่งผู้ว่าราชการมาให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้เหมือนกันทุกจังหวัด ดังเช่น บัญชีการแบ่งงานในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้จังหวัดดำเนินการ อำเภอในฐานะผู้รับนโยบายต่อจากจังหวัดจำเป็นต้องมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นกันดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สป.435/2520 เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478, ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2520.

บัญชีการแบ่งงานอันเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

1. งานของส่วนการศึกษา

ก. หมวดวิชาการ มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) การประสานงานการศึกษา
- 2) การตรวจเยี่ยมโรงเรียน
- 3) การรายงานการศึกษา
- 4) การนิเทศการศึกษา
- 5) การประเมินผลการศึกษา
- 6) การเผยแพร่การศึกษา
- 7) การเกณฑ์ การยกเวนตอนต้นเด็กเข้าเรียน
- 8) การค้นคว้าเรียนให้รับทุน
- 9) การจัดเด็กเข้าเรียนและการส่งเคราะห์
- 10) การจัดทำเอกสารทางวิชาการและแบบเรียน
- 11) การเปิดปิด เปลี่ยนแปลงภาคเรียน
- 12) การปรับปรุงโรงเรียน
- 13) การจัดทำกิจกรรมของโรงเรียน
- 14) การดูแลสุขภาพ การกีฬา และพลศึกษา
- 15) งานเกี่ยวกับครูสภาในคานวิชาการและฝึกอบรม
- 16) การฝึกอบรมอื่น ๆ
- 17) งานเกี่ยวกับมูลนิธิ
- 18) งานเกี่ยวกับการออกใบสุทธิ ประกาศนียบัตร ใบรับรองความรู
- 19) งานโรงเรียนชุมชน
- 20) งานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักสูตร
- 21) ประมวลการสอน โครงการสอนและแบบเรียน

- 22) การขยายการศึกษาภาคบังคับ
- 23) งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ข. หมวดแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) งานสารบรรณ
- 2) การวางแผนการศึกษา
- 3) การควบคุมยอดเงิน และปฏิบัติตามงบประมาณ
- 4) การตรวจสอบให้เป็นไปตามงบประมาณ
- 5) การสำรวจสถิติข้อมูลต่าง ๆ
- 6) การจัดหางบประมาณ
- 7) การจัดทำเกี่ยวกับเครื่องหมายตอบแทน และประกาศนุโธทนา
- 8) งานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

ค. หมวดอัตรากำลัง มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

- 1) การจัดทำ จ. 18
- 2) การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
- 3) การขอกำหนดตำแหน่ง และอัตรารับเงินเดือน
- 4) การจัดสวัสดิการครู
- 5) การลาศึกษาต่อ
- 6) การบรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู
- 7) คำเนิการ เกี่ยวกับการบรรจุ การออกของครูช่วยสอนและผู้ช่วยครู¹

¹กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท. 0328/ว.35 เรื่อง "บัญชีการแบ่งงานในส่วนการศึกษา," ลงวันที่ 14 มกราคม 2518.

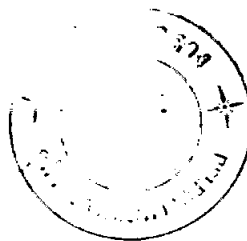
จะเห็นได้ว่างานในหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของหัวหน้าหมวดการศึกษาโดยตรงนั้นไม่มี จึงเห็นควรยึดถือบัญญัติการแบ่งงานดังกล่าวข้างต้นเป็นหลัก กับงานอื่นที่นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอเป็นผู้ส่ง งานการศึกษาประจำศาลจึงเป็นเรื่องยุ่งยากสัมพันธ์กับหัวหน้าหมวดศึกษามีในน้อย ในฐานะที่เป็นผู้บริหารงานการศึกษาที่ใกล้ชิดกับโรงเรียนประจำศาล กล่าวโดยสรุปก็คือ การบริหารงาน 4 ด้าน ได้แก่ ประการที่ 1 บทบาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน ประการที่ 2 บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ประการที่ 3 บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ ประการที่ 4 บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ

การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

โรงเรียนคือส่วนหนึ่งของชุมชน ซึ่งตั้งขึ้นด้วยเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน และจากการบริจาคของชุมชน ดังนั้นย่อมถือได้ว่า "โรงเรียนเป็นของ ชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน"¹ โรงเรียนจึงควรมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนในแง่ เป็นทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ โดยเข้าไปสู่ชุมชนสนองความต้องการของชุมชน และชักชวนให้ชุมชนเข้ามาสู่โรงเรียนโดยมีส่วนร่วมรับผิดชอบการศึกษา เขาร่วมกิจกรรม ส่งเสริมโรงเรียนให้เจริญก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน

โรงเรียนกับชุมชน เป็นความสัมพันธ์ที่แยกจากกันไม่ได้ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าตั้งโรงเรียนโดยไม่มีชุมชนหรือมีชุมชน แต่ไม่มีโรงเรียนย่อมไม่ได้ เพราะชุมชนนั้นจะขาดการศึกษา โรงเรียนจะดำเนินงานไปโดยลำพังอย่างโดดเดี่ยวโดยมีค่านึง

¹ นาฏเจดีย์ว สุมาวงศ์, "ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน" การสัมมนาเรื่องการบริหารการศึกษาและประชากรศึกษา ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษามหาสารคามและมหาวิทยาลัยขอนแก่น (เอกสารโรเนียว) 2516, หน้า 5.



ถึงสถานการณ์ในท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่นั้นไม่ได้¹

ความคิดเห็นของเอมเมอร์รี่ สโตอปส์ (Emery Stoops) และราฟเฟอร์ตี้ เอ็ม แอล จูเนียร์ (Raffarty M.L. Jr.) ซึ่งเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สรุปลงเป็นหลักไว้ดังนี้

ก. ต้องเป็นกระบวนการที่รับและให้ข่าวสารต่อชุมชน กล่าวคือ บุคลากรของโรงเรียน ต้องทราบความเป็นไปต่าง ๆ ของชุมชน และในขณะเดียวกันโรงเรียนก็ต้องแสดงให้ประชาชนทราบถึงปัญหาและวิธีการดำเนินงานของโรงเรียน

ข. การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนอย่างใดผลอยู่ที่การใช้วิธีการหลาย ๆ แบบในขณะเดียวกัน

ค. สิ่งสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนก็คือ การพยายามทำให้ชุมชนเข้าใจโรงเรียนในมากที่สุด

ง. การสร้างความสัมพันธ์ควร เป็นงานที่ทำอย่างต่อเนื่อง

จ. เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โรงเรียนควรให้ข้อมูลที่น่าสนใจถ่ายทอดการเข้าใจ และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน²

จากหลักสำคัญดังกล่าวจะเห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นงานที่มีความสำคัญและยุ่งยาก การดำเนินงานของโรงเรียนในการบริหารอย่างมากพอ ๆ กับ งานบริหารด้านอื่นโรงเรียนจำเป็นต้องจัดกิจกรรมที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดเอกสาร สิ่งพิมพ์ ออกเผยแพร่ จัดนิทรรศการภายในโรงเรียน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹กนอม นาคะจันทร์, "โรงเรียนชุมชนในภาคศึกษา 10; วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองดิน, 2515), หน้า 234.

²Emery Stoops and Raffarty M.L. Jr., Practices and Trends in School Administration, (New York : Ginn and Company, 1961), pp.515-

จักโครงการ เยี่ยมเยี่ยมผู้ปกครองถึงบ้าน เขารวมกิจกรรมของท้องถิ่น เช่น งานประเพณี
ต่าง ๆ ฯลฯ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เดกิงศักดิ์ พัทโน ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับการ เขามีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการศึกษาประชาบาล พบว่าอุปสรรคของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน
กับชุมชนเกิดขึ้นมีสาเหตุที่สรุปได้ดังนี้

ก. เกิดจากตัวประชาชนในท้องถิ่น ประการแรก คือ ประชาชนขาดความรู้
ความเข้าใจไม่เห็นคุณค่าของการ เขารวมกิจการ ของท้องถิ่น ประการที่สอง ประชาชนขาด
ความสนใจทั้งนี้เพราะประชาชนชาวไทยเคยชินกับระบบการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมา
นาน ซึ่งระบบนี้ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อว่าการกิจการทุกอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชน
ส่วนรวมเป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง หรือพูดกันจนติดปากว่า เป็นเรื่อง ของหลวงเท่านั้น

ข. เกิดจากการบริหารงานของส่วนกลาง กล่าวคือ ส่วนกลางควบคุมท้องถิ่น
และโรงเรียนมากเกินไป ทำให้ลาชาในการปฏิบัติงาน และข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งเป็นตัวแทน
ของส่วนกลางไม่สนับสนุนการบริหารในรูปท้องถิ่นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร
การศึกษาซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ภิญญู สาร¹ ที่สรุปไว้ว่า ผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ใน
ส่วนกลางยังลังเลใจที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเขามามีสิทธิ์ มีเสียงในวงการศึกษา แต่
ก็พอใจที่จะโฆษณาผลงานของตนให้ประชาชนทราบเพียงอย่างเดียว กลุ่มผู้ข้าราชการจังหวัด
รู้สึกว่าจะไม่สุพ้อใจนักที่จะให้ประชาชนเขามามีส่วนเกี่ยวข้องของ แมผู้ปกครองจะ เขามามีส่วน
เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยย่อยก็ไม่สุจะ เห็นควยนัก กลุ่มศึกษาศึกษาธิการจังหวัดขอนแก่น
จะใจกว้างกว่ากลุ่มอื่นในเรื่องนี้ เพราะทุกคนไม่เห็นควยที่โรงเรียนจะไม่ยอมให้ผู้ปกครอง
มาเกี่ยวข้องกับกิจการของโรงเรียน²

¹ภิญญู สาร, บทบาทของศึกษาศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการ
ศาสนา, 2512), หน้า 86.

²เดกิงศักดิ์ พัทโน, "การ เขามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล"
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 21-23.

นอกจากนี้แล้ว จากรายงานการสรุปผลการสัมมนาเรื่อง ปัญหาในการบริหาร โรงเรียนประชาบาลของครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ราชอาณา จักร รุนที่ 5 ณ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ 30 กันยายน 2516 ปรากฏว่า ปัญหาการบริหารงานโรงเรียนในสวนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชนมี 2 ประการคือ

ก. ปัญหาที่เกิดจากโรงเรียน

1. ระเบียบข้อบังคับของทางราชการบางประการ เป็นอุปสรรคต่อการสนองความต้องการของชุมชน เช่น การจัดสรรงบประมาณล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของชุมชน และการจำกัดเวลาและอำนาจในการออกไปสูทธิ

2. เนื่องจากครูอยู่ทางห้องที่ ไม่มีโอกาสคลุกคลีกับชุมชน โรงเรียนไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าร่วมในกิจกรรมและโครงการของโรงเรียน และโรงเรียนขาดวัสดุอุปกรณ์ที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อชุมชน

3. ประชาชนในชุมชนขาดความศรัทธาในตัวครู และผู้บริหาร เพราะครูและผู้บริหารวางตัวไม่เหมาะสม ขาดความเอาใจใส่ก่อนหน้าที่รับผิดชอบ

ข. ปัญหาที่เกิดจากชุมชน

1. ประชาชนในชุมชน ส่วนมากมองไม่เห็นคุณค่าทางการศึกษาเนื่องจากประชาชนในชุมชนได้รับการศึกษาคำ และมีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ ขาดการประชาสัมพันธ์ที่กระหว่างโรงเรียนและชุมชน

2. ชุมชนไม่มีส่วนในการพัฒนาโรงเรียน บางแห่งเป็นแหล่งมั่วสุมของอบายมุข มีโจรผู้ร้ายชุกชุม¹

เรื่องการมีบทบาทในการสร้างการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนี้ ไม่ใช่ของงานของครูใหญ่ และครูในโรงเรียนเท่านั้น หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องมีส่วนร่วม

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบบริหารการศึกษาของไทย 2517, (อค์สำเนา), หน้า 72.

สร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในฐานะผู้บริหารระดับอำเภอ ความใกล้ชิดและการเข้าร่วมกิจกรรมร่วมกับชุมชนจะทำให้ทราบความต้องการ และสนองความต้องการของชุมชนได้รวดเร็วขึ้น เพราะหัวหน้าหมวดการศึกษาที่หน้าห้องรายงานขอราชการต่อนายอำเภอในด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลโดยตรง ฉะนั้น งานที่หัวหน้าหมวดการศึกษาต้องทำก็คือ การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการให้ชุมชนเขามามีส่วนร่วมกิจกรรมกับโรงเรียนในสถานต่าง ๆ เช่น การเยี่ยมเยียนดูแลปกครองร่วมกับครูในโรงเรียน เพื่อสร้างความเข้าใจ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของชุมชน สมาคม หรือร่วมเป็นกรรมการจัดงานประจำปีของชุมชน และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงการบริหารการศึกษา เป็นต้น

การบริหารงานบุคคล

การบริหารบุคคล ถือว่าเป็นหัวใจของการปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคลไม่จำกัดอยู่เฉพาะการ เลือกสรรคนที่มีความรู้มาปฏิบัติงานเท่านั้น ย่อมเกี่ยวข้องไปถึงการหาทางส่งเสริมให้ผู้นั้นมีสมรรถภาพเพิ่มพูนขึ้น มีความก้าวหน้าในงาน มีหลักประกันในอนาคต ตลอดจนสวัสดิการและจรรยาบรรณงานให้เป็นที่พอใจโดยเรียบร้อยและรวดเร็วอีกด้วย¹

ภิญโญ สาคร มีความเห็นว่า งานที่ผู้บริหารจะต้องทำในการบริหารงานบุคคลได้แก่ การวางนโยบายในเรื่องเกี่ยวกับพัฒนาบุคคล การจูงใจในการทำงาน การกำหนดเงินเดือน การเลื่อนขั้น การให้ออกจากงาน การลาพัก ฯลฯ²

ในเรื่องนี้ มีนักการศึกษาบางท่านเห็นว่าเป็นการบริหารงานที่ต้องใช้ศิลป์ ได้แก่

¹กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2512), หน้า 39.

²ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 173.

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวว่ "การบริหารงานบุคคล หมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ไคผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ"¹ และชาวต่างประเทศชื่อ เฟลิก เอ นีโกร (Felix A. Nigro) กลังความเห็นว่ "การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะของการคัดเลือกคนเขาทำงานและการใช้คนที่มือยู่แล้วให้ทำงานอย่างมืคุณภาพสูงที่สุดและไคผลงานมากที่สุดด้วย"²

ดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นไคว่า การบริหารงานบุคคลมืไคมีนโยบายที่หาทางคัดเลือกคนที่ดีที่สุดเขามาทำงาน หรือยุติเพิงการสอบบุคคลเขาทำงานเท่านั้น การบริหารงานบุคคล หมายถึงวิธีการที่จะพยายามให้ไคคนที่ดีที่สุดเขามาทำงาน และสนับสนุนผู้ที่เขาปฏิบัติงานแล้วให้เป็นผู้มืความรู้ ความสามารถยิ่งขึ้น ทั้งพยายามส่งเสริมนำใจในการปฏิบัติงานของผูรวมงานนั้น ๆ ด้วย จึงนับว่บุคคลที่จะเขามาเป็นผู้บริหารงานบุคคลนี้จะตองเป็นผู้มืความรู้ ความสามารถ เพราะเป็นงานที่ตองใช้เทคนิคเฉพาะตัว นักบริหารที่ดีจะตองบริหารบุคคลให้ไคผลดี และไครับความสำเร็จในการทำให้บุคคลากรทุกฝ่ายร่วมมือกันทำงานอย่างมืประสิทธิภาพ³

กล่าวกันว่ งานที่มืเกี่ยวพันกับบุคคลนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะคนเรานั้นต่างจิตต่างใจกัน ฉะนั้นผู้บริหารแทบทุกวงการไม่ว่าจะเป็นของรัฐและเอกชนที่มุงเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องสำคัญ มักจะประสบผลสำเร็จในการทำงานเป็นส่วนใหญ

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทย-วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 6.

²Felix A. Nigro, Public Personnel Administration, (New York: Henry Holt & Co., 1958), p. 36.

³สุบรรณ จันทรคุณา, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518); หน้า 73.

จากผลของการวิจัยของ สุวิธ แก้วเกษ พบว่า ทั้งผู้บริหาร นักวิชาการและประชาชน ระบุว่า โภปฏิบัติงานคานบุคคลากรอยู่ในระดับมาก เป็นเพราะทุกฝ่ายเริ่มเอาใจใส่กับตัวบุคคลมากขึ้น นับเป็นปัจจัยที่จำเป็นที่สุดในการดำเนินงานให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ¹ ซึ่งผลของการวิจัยนี้ตรงกับผลการวิเคราะห์งาน 5 ประเภทในการบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคใต้ของ เฉลิม แซ่มชอย ที่พบว่า โรงเรียนปฏิบัติงานในคานบุคคลากรมากที่สุด² เช่นกัน

สำหรับ จันทรานี สงวนนาม ได้วิจัยเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง ก็พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาโดยเฉพาครูใหญ่เป็นจำนวนมากปฏิบัติงานคานบริหารบุคคลคอนขางดี มีความยุติธรรมและปฏิบัติอย่างมีหลัก เกณฑตามที่ตั้งไว้ เกี่ยวกับเรื่องพิจารณาความดีความชอบ แลผู้บริหารในระดับสูงความมักจะพิจารณาความดีความชอบของครูควยหลัก เกณฑที่แตกต่างไปจากหลัก เกณฑของโรงเรียน กอให้เกิบทัญหากระอักกระอวนใจแกครูใหญ่ และทำให้ครูมองเห็นความสำคัญของครูใหญ่ลดคนอยลงไป³

¹สุวิธ แก้วเกษ, "งานบริหารการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2518), หน้า 70.

²เฉลิม แซ่มชอย, "งานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการในภาคใต้" (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519), หน้า 90.

³จันทรานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 178-179.

ในเรื่องนี้ พันัส ศกุนตนาถ ก็ได้ทำการวิจัยการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยศึกษาเฉพาะกรณีในทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี พบว่า การวิ่งเต้นและการให้ความช่วยเหลือพรรคพวกในการสอบคัดเลือก ครูประชาบาลส่วนมากมีความเห็นว่า ยังคงมีการวิ่งเต้นและให้ความช่วยเหลือกันเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเองก็ยอมรับว่า แต่ละปีจะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับสูงฝากคนให้ได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ แต่จะมีไม่มากนัก และเป็นเรื่องแก้ไขลำบาก¹

กล่าวโดยสรุปจะพบว่า การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อนมาก การที่ผู้ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลได้เป็นผลสำเร็จอย่างดี นับว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถสูงมากทีเดียว การบริหารงานบุคคลในระดับอำเภอ นั้นหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ฉะนั้น หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องระลึกรู้อยู่เสมอว่า ทำอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารงานบุคคลในอำเภอของตนประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ

การบริหารงานวิชาการ

ในการจัดการศึกษาทุกระดับ ถือว่างานด้านวิชาการ เป็นงานที่มีความสำคัญมากที่สุด เกี่ยว วิชาการต่าง ๆ จะช่วยพัฒนาสติปัญญาความนึกคิดของผู้เรียน เปิดเผยมโนทัศน์ เพื่อให้ได้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของตน นอกจากนี้ จะเห็นว่าโรงเรียนแต่ละแห่งพยายามให้สถาบันของตนมีความแข็งแกร่งในด้านวิชาการ เพื่อเป็นสิ่งเชิดหน้าชูตาของโรงเรียน ปัจจุบันมักวัดกันว่า สถาบันจะดีหรือเลวขึ้นอยู่กับฝ่ายวิชาการ ถ้าฝ่ายวิชาการอ่อน สิ่งต่าง ๆ ด้านอื่น ๆ ก็จะอ่อนตามไปด้วย²

¹ พันัส ศกุนตนาถ, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาเฉพาะกรณี ทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, 2516), หน้า 128.

² สุทธิใจ เหล่าสุนทร, หลักบริหารโรงเรียนด้านวิชาการ (ธนบุรี : โรงพิมพ์ อ.สิงห์ศักดิ์, 2505), หน้า 7.

การบริหารงานคานาวิชาการ เป็นหน้าที่ที่สำคัญมากสำหรับผู้บริหาร ผู้บริหาร จะคงให้เสรีภาพทางวิชาการในสถานการศึกษา เพื่อเป็นการสนับสนุนให้เกิดความรู้และ ใ้ชีวิตการใหม่ ๆ ที่โดยลึกลับกว่าวิธีเดิม นอกจากนี้การบริหารงานคานาวิชาการของอาศัยเทคนิค ในการรู้จักใจคนมากกว่าการสอนคนอื่นว่าเขาควรทำอะไร นั่นคือผู้บริหารจะคงใช้ทักษะ ในการ เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยมากกว่าจะใช้แบบเผด็จการ หรือยึดตัวเองเป็นใหญ่¹ ขอนี้เองจะทำให้เป็นเครื่องแสดงให้เห็นไ้ควา ผู้บริหารนั้นจะเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ดูแลให้ครู ทำงานให้ดีที่สุด โดยไ้ใช้ความรู้ความสามารถของคนที่มีอยู่บริหารงานคานาวิชาการอย่างเต็มที่ เท่านั้น คงเห็นทัศนะของภิญโญ สาคร² ที่ว่า การบริหารงานวิชาการหมายถึง การบริหาร กิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่ง เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการสอนนักเรียนให้โดยลึกลับ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ความจริงผู้บริหารการศึกษาหรือครูใหญ่ทุกคน ควรจะรับผิดชอบใน สถานะผู้นำของครูในคานาวิชาการ เป็นอันดับแรก เพราะหน้าที่ของโรงเรียน หรือสถาบัน- การศึกษาทุกแห่ง คือการให้ความรู้แก่นักเรียนในคานาวิชาการ² นั้นเอง

เอกวิทย์ ฃ ถกลาง ไ้กล่าวถึงงานบริหารการศึกษาคานาวิชาการในโรงเรียน- ประถมศึกษาว่า ไ้แก่การควบคุมดูแลหลักสูตร การสอน อุปกรณ์การสอน การจัดแบบเรียน คู่มือครู การจัดชั้นเรียน การจัดครูสอน การปรับปรุงการเรียน การสอน การจัดฝึกอบรม- ครูครูประจำการ เผยแพร่วิชาการ การวัดผลการศึกษา การวิจัย การคนควา การประเมิน- มาตราฐานโรงเรียนเพื่อการปรับปรุงโรงเรียน ตลอดจนการตรวจเยี่ยมและนิเทศการศึกษา แก่โรงเรียน³

¹ Jacobson B. Paul. et al., The Effective School Principle 2d ed. (Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1963), p.87.

² ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : สำนักพิมพ์ วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 252.

³ เอกวิทย์ ฃ ถกลาง, "การบริหารงานวิชาการ" รายงานการประชุมผู้ตรวจ การศึกษาและศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 113.

งานวิชาการ เป็นงานที่สำคัญ เพราะเป็นสิ่งที่สามารถแสดงถึงความดี หรือเลวของสถาบัน ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงงานค่านนี้อยู่เสมอ ซึ่ง บุญชม ไชยเกษิ์ ก็ได้เสนอว่า การส่งเสริมให้ครูมีความเจริญงอกงามในค่านวิชาการนั้น ควรดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการประชุมนิเทศครูใหม่
2. จัดให้มีการศึกษาต่อ ทั้งในภาคปกติ และภาคค่ำ
3. จัดให้มีการอบรมครู
4. จัดให้มีการพบปะกับครู เชี่ยวชาญค่านวิชาการ
5. จัดให้มีการสัมมนา หรือบรรยายทางวิชาการ
6. จัดให้ครูไปเยี่ยมเยียนกัน เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์
7. จัดให้มีการสาธิตการสอน หรือสังเกตการสอนของผู้เชี่ยวชาญ
8. ส่งเสริมให้มีการทดลองวิจัย เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
9. สนับสนุนให้ครูได้เขียนบทความ หรือแต่งหนังสืออ่านประกอบการสอน หรือคัดแปลงวัสดุอุปกรณ์การสอน
10. จัดให้มีห้องสมุดเคลื่อนที่¹

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า งานค่านวิชาการนี้เป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง จึงทำให้มีผู้สนใจศึกษาและค้นคว้าวิจัยกันมาก ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาระดับใดก็ตาม เช่น จากผลการวิจัยงานค่านวิชาการโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตการศึกษา 5 ของ เพ็ญศักดิ์ เรือนใจมั่น พบว่า ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีวุฒิค่า และแก้ปัญหาการขาดแคลนครู การสอนใช้วิธีการสอนแบบเก่า ไม่ได้นำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มา

¹บุญชม ไชยเกษิ์, การส่งเสริมการศึกษาพิเศษระหว่างประเทศของครูประจำ-
การ (ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภักดิ์, 2512), หน้า 29 - 31.

ใช้ในการสอน ขาดการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาอบรมวิธีการสอนแบบใหม่ ๆ ศึกษาวิชาการ-
จังหวัด ศึกษาวิชาการอำเภอ ตลอดจนทั้งศึกษานิเทศก์ ช่วยเหลือในทางวิชาการของ
โรงเรียนน้อย และผู้บริหารไม่ค่อยได้สังเกตหรือติดตามการสอนของครู ไม่มีการประชุม
ครูเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับการสอนของครูในโรงเรียน และไม่มีการนำผลการสอนแต่ละ
ครั้งมาวิเคราะห์เพื่อหาทางปรับปรุงการเรียนการสอน ขาดการแนะนำให้นักเรียน
รู้จักแหล่งความรู้ คือ หอสมุด ยิ่งกว่านั้น วารสาร หรือ ตำราทางวิชาการในห้องสมุดก็มี
น้อย¹

สุบรรณ จันทรคณา ทำการวิจัยงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ ได้กล่าวถึงการบริหารการศึกษาในคานาวิชาการ
โดยมองในแง่ของตัวครูว่าครูที่มีอายุมากหรือผู้ที่ เป็นครูสอนมานาน ส่วนมากจะเกิดความเคย
ชินต่อการสอนที่จำเจ ไม่มีอุปกรณ์การสอน ครั้นจะใช้อุปกรณ์ใดที่ใหม่พิเศษก็เกิดความกระดาก
เมื่อครูที่สำเร้จมาใหม่เห็นความจำเป็น จึงถูกครอบงำไปควย ปัญหาสำคัญก็คือ การกระจาย
อัตราค่าจ้างครูยังไม่ได้สัดส่วน บางโรงเรียนมีนักเรียนมาก แต่ครูไม่พอ ในขณะที่บางโรงเรียน
มีครูเหลือเพื่อ ความเอื้อยชาของผู้บริหาร คือครูใหญ่ทำให้ครูน้อยถูกกลืนเข้าสู่สภาพนั้นตาม
ไปควย²

กฤษณา ขำยัง ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ เกี่ยวกับงานคานาวิชาการ ได้สรุปว่า กลุ่มครูใหญ่ยังมีความเข้าใจ
เกี่ยวกับหลักสูตร วิธีสอนโดยทั่วไปเป็นรายวิชา และเกี่ยวกับอุปกรณ์การสอนน้อยมาก และ

¹ เพ็ญศักดิ์ เรือนใจมั่น, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขต
การศึกษา 5" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 130.

² สุบรรณ จันทรคณา, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหาร
การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 318.

ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้อย่างน่าสนใจว่า ควรที่หน่วยงานเจ้าสังกัดของสนใจในการจัดให้มีการประชุมอบรมครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่เป็นประจำทุกปี เพื่อให้เห็นต่อความเคลื่อนไหว และ ความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา¹

จากผลการวิจัยข้างต้น พบว่า การบริหารงานคานาวิชาการในโรงเรียนนั้นได้ผลน้อยเต็มที่ มีอุปสรรคหลายอย่าง ทั้ง ๆ ที่ทุก ๆ ฝ่ายก็ใคร่ครวญกันแล้วว่า งานคานาวิชาการ เป็นงานที่สำคัญยิ่งก็ตาม จึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ เริ่มตั้งแต่ตัวครู ครูใหญ่ ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปจะใคร่หันมาสนใจงานคานาวิชาการอย่างจริงจังเสียที่

แม้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลงานคานาวิชาการจะเป็นหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการก็ตาม หัวหน้าหมวดการศึกษาในฐานะผู้บริหารงานบุคคลก็ควรจะมีส่วนร่วมควยบาง โดยการสนับสนุนบุคลากรในโรงเรียนให้มีความสามารถในงานวิชาการเพิ่มขึ้น มิใช่เพียงแต่ไปตรวจโรงเรียนแล้วก็ดูคนอื่นไป ไม่สนใจงานวิชาการเลย เพราะถือว่ามิใช่หน้าที่ไม่ได้หัวหน้าหมวดการศึกษาควรจะใช้ความเป็นกันเอง ในฐานะที่เคยเป็นเพื่อนครู หรือเพื่อนครูใหญ่ควยกันมาให้คำสนับสนุน หรือเสนอในสิ่งที่พอจะช่วยเหลือได้ มิควรปล่อยให้พลละเลยเสียทีเดียว ทั้งนี้เพราะจำนวนศึกษานิเทศก์ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีจำนวนเพียง 6-8 คน ต่อโรงเรียนถึง 200 กว่าแห่ง ซึ่งไม่เพียงพอ ในบางครั้งโรงเรียนประชาบาลบางแห่ง ศึกษานิเทศก์หรือศึกษาธิการอำเภอไม่เคยไปตรวจเยี่ยมเลยก็มี ข้อนี้จะทำให้โรงเรียนเกิดความรูสึกว่าถูกทอดทิ้งในคานาวิชาการ จึงควรให้หัวหน้าหมวดการศึกษามีส่วนได้ช่วยเหลือในงานคานาวิชาการได้บ้าง โดยจัดเจ้าหน้าที่วิชาการระดับอำเภอขึ้นเพื่อประสานงานกับฝ่ายศึกษานิเทศก์ และศึกษาธิการอำเภอ

¹ กฤษณา ขำยัง, "ความคิดเห็นของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ เกี่ยวกับงานคานาวิชาการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 188.

การบริหารงานด้านธุรการ การเงิน และบริการ

งานธุรการ การเงินและบริการต่าง ๆ ของโรงเรียน เป็นงานสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้งานด้านอื่น ๆ สะดวก รวดเร็วและดีขึ้น ซึ่งเป็นงานที่ผู้บริหารจะต้องทำเป็นประจำ ในเรื่องนี้ ชำรง บัวศรี โดแบงงานธุรการไว ไคแก ระเบียบ และสถิติต่าง ๆ เป็นระเบียบสะสม ระเบียบสุขภาพ ระเบียบครู สถิติจำนวนนักเรียน สถิติการลาป่วย ขาด ของครู การเงิน เช่น บัญชีตามงบประมาณประจำปี บัญชีการเงินบำรุงการศึกษา บัญชีการเงินพิเศษ และทะเบียนต่าง ๆ งานสารบรรณ ไคแก หนังสือโต้ตอบระหว่างโรงเรียนกับหน่วยราชการอื่น ๆ การจัดระบบเก็บเอกสาร งานพัสดุ ไคแก การเก็บรักษาพัสดุ การเก็บรักษาวัสดุ การทำบัญชี และทะเบียนพัสดุ การจัดซื้อ และซ่อมแซมพัสดุที่ชำรุด อาคารบริเวณ ไคแก การดูแลรักษาความสะอาดของอาคาร และบริเวณการซ่อมแซมสิ่งชำรุดเสียหาย¹ อย่างที่กล่าวมาแล้ว ก็มีผู้มีความเห็นสอดคล้องกันคือ พันัส หันนาคินทร์ โดแบงงานธุรการออกเป็น 7 ประเภท ซึ่งมีลักษณะงานคล้ายกับที่กล่าวคือ

1. งานสารบรรณ
2. งานการเงิน
3. การจัดทำงบประมาณประจำปี
4. การควบคุมพัสดุครุภัณฑ์
5. งานทะเบียนนักเรียน การออกไปสุทธิรับรองต่าง ๆ และการจัดรายงานกิจการต่าง ๆ
6. การดูแลอาคารสถานที่
7. การประชาสัมพันธ์²

¹ชำรง บัวศรี, หลักการศึกษาศาสตร์ (พระนคร : แพร่พิทยา, 2506), หน้า 54.

²พันัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 273 - 278.

วิทยุ สาทร ก็ได้สรุปเกี่ยวกับเรื่องงานธุรการ การเงิน และบริการไว้ดังนี้

1. การจัดการโรงเรียน (Organizing School) การจัดการการสอน ปฏิทินโรงเรียน
2. กิจการนักเรียน (Student Personnel) ทะเบียนนักเรียน เวลาเรียน สมุดรายงานต่าง ๆ
3. หลักสูตร แบบเรียน และอุปกรณ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการสอน (Curriculum and Instructional Materials)
4. กิจกรรมต่าง ๆ (Activities) เช่น ปฏิทินนอกเวลา เอกสารเกี่ยวกับกิจกรรม บัญชีการเงินที่เกี่ยวกับกิจกรรม
5. งานธุรการทั่วไป (Business) ใคแกงานสารบรรณ การเงิน งบประมาณ พัสดุครุภัณฑ์ บัญชีทรัพย์สิน
6. การบำรุงรักษาเพื่อประสิทธิผลของโรงเรียน (Maintainance of School Effectiveness) ใคแกวารสารประเภทต่าง ๆ กิจกรรมเพื่อความปลอดภ้ยของโรงเรียน บริการต่าง ๆ ของโรงเรียน ที่ใคแกสาธาณะและหน่วยงานอื่น ๆ¹

นิรมล สวัสดิ์กิมุตร ใคใคความเห็นเกี่ยวกับการบริหารการเงินโรงเรียนไว้สั้น ๆ แต่ใคใคใจความดังนี้คือ

1. การหาเงิน
2. การใคเงิน
3. การจัดการ การควบคุมเรื่องเงิน
4. การประเมินผลงาน²

¹วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 356 - 362.

²นิรมล สวัสดิ์กิมุตร, การศึกษาพิเศษอบรมผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ รุ่น 2 (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนโรงเรียนราษฎร์, 2515), หน้า 53.

สำหรับชาวต่างประเทศที่มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการที่สนับสนุน
 ความเห็นที่กล่าวมาแล้ว คือ เชสเตอร์ คัมบลิว แฮร์ริส (Chester W. Harris)
 กล่าวว่า การบริหารงานธุรการ เป็นงานบริหารโรงเรียนส่วนหนึ่งที่นับว่าสำคัญอันเกี่ยวกับการ
 การจัดหา การใช้จ่าย การบัญชี การบำรุงรักษา การจัดหน่วยงาน และการดูแลเกี่ยวกับ
 การเงินและวัสดุอุปกรณ์ใหม่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยสนับสนุนหลักสูตรของโรงเรียนให้มีความ
 พยายามในการทำงานได้อย่างสูงสุด เพื่อช่วยใ้บรรลุตามจุดหมายของการศึกษาที่วาง
 ไว้ ส่วน เลโอ เอ็ม เคสซี (Leo M. Casey) มีความคิดเห็นเพิ่มเติมออกไปอีกว่า
 งานธุรการของโรงเรียนควรมีการประกันภัย การวิเคราะห์รายจ่าย และการวางแผนระยะ
 ยาวอีกด้วย เหตุที่ต้องมีการประกันภัย เพราะราคาอาคารสิ่งก่อสร้างของโรงเรียนแต่ละ
 แห่ง เป็นเงินหลายล้านบาท เหตุที่ต้องวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย ก็เพื่อประเมินผลว่า ผลตอบแทน
 ทางการศึกษาคุ้มกับการลงทุนหรือไม่ ส่วนการวางแผนระยะยาวจะต้องมีความจำเป็นเกี่ยว
 กับการจัดสรรงบประมาณ อาจวางแผนเป็นระยะ 5 ปี หรือ 10 ปี แต่ควรปรับปรุงแผนทุก
 ระยะ 1-2 ปี มิฉะนั้นแผนการที่จะทำในปีต่อไปอาจจะลบล้างเพราะขาดเงินดำเนินการ²

โดยปกติแล้วโรงเรียนส่วนใหญ่ได้ให้ความสำคัญในค่านานาธุรการสูงกวางานด้าน
 การเรียนการสอน³ อยู่ จึงมักทำให้เกิดผลเสียในงานด้านอื่นไป ทั้งนี้เพราะนอกจากโรง-
 เรียนส่วนใหญ่ไม่มีสำนักงานธุรการโดยเฉพาะแล้ว ยังขาดเจ้าหน้าที่ธุรการ การเงินและ

¹Chester W. Harris, (ed.), Encyclopedia of Education Research, 3rd ed. (New York : Macmillan Company, 1960), p.161.

²Leo M. Casey, School Business Administration, (New York: The Center for Applied Research in Education Inc., 1964), pp.2-5.

³ประโยชน์ จันทรโชติ, "คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 สงขลา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2520),
 หน้า 79.

บริการควย จึงต้องใช้ครูฝ่ายวิชาการมาสอนแทน ทำให้เสียอัตราครูฝ่ายวิชาการไป¹

เกี่ยวกับการบริหารงานการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทรงนั้น พันัส ศกุนตนาค โคทำการวิจัย พบว่า ในการทำงานประมาณประจำปี ครูประจำบาลส่วนมาก เห็นว่าควรให้โรงเรียนมีส่วนจัดหางบประมาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ครูใหญ่เขามีส่วนจัดหางบประมาณควย เพราะเป็นผู้รู้ถึงความจำเป็นและความต้องการของแต่ละโรงเรียนดี ในเรื่องนี้ทางฝ่ายบริหารการศึกษาได้ให้ความเห็นว่าได้พยายามให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมจัดหางบประมาณควย เช่น ให้ทางโรงเรียนแจ้งจำนวนวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์การศึกษา อัตราค่าล้าง ตลอดจนจนอาคารเรียน เป็นต้น²

จากเอกสารอ้างอิงและผลการวิจัยดังกล่าว จะเห็นว่า งานธุรการนั้นมีใช้เป็นงานที่ง่ายนัก หัวหน้าหมวดการศึกษาในฐานะผู้บริหารการศึกษาจำเป็นต้องมีการดูแลตรวจตราบ่อย ๆ และอย่างใกล้ชิด ทั้งพยายามหมั่นศึกษาหาความรู้เพื่อจะได้เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ครูและครูใหญ่ได้อย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องการเงิน ซึ่งพลาดสิ่งไปแล้ว จะมีผลเสียหายแก่ราชการและปฏิบัติงาน และความผิดนั้น ๆ ก็ไม่อาจพบนความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษาได้ จึงจำเป็นอย่างที่สุด ที่หัวหน้าหมวดการศึกษาจะต้องให้ความเอาใจใส่ดูแลงานคานนี้ให้มากไม่แพ้งานบริหารงานคานอื่น

¹ เพ็ญศักดิ์ เรือนใจมั่น, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตศึกษา 5" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 133.

² พันัส ศกุนตนาค, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประจำบาลจังหวัดนนทบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ศึกษานบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 129.

สรุป

กระบวนการบริหารงานการศึกษาทั้ง 4 อย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ เป็นงานหลักที่หัวหน้าหมวดการศึกษาควรจะได้พิจารณาอย่างรอบคอบในการนำไปปฏิบัติ เพราะงานแต่ละอย่างนั้นจำเป็นต้องใช้เทคนิคเฉพาะ ใช้ความรู้ความสามารถที่ได้รับจากประสบการณ์ และจากทฤษฎีต่าง ๆ นำไปปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ ก็จะทำให้การบริหารการศึกษาประชาบาลประสบผลสำเร็จโดยง่าย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย