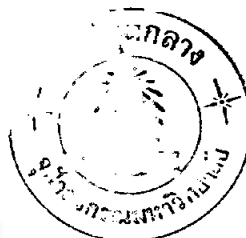


บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาของประชาชนพลเมืองเป็นพื้นฐาน และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่คนไทยประชาชนทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ทุกท้องถิ่นภายในประเทศได้รับการศึกษา เพื่อนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ในการดำรงชีวิตให้เกิดความสุข ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมได้เหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมอันจะทำให้คนเป็นผู้ที่มีค่าของสังคม หากประชาชนได้รับการศึกษามากขึ้นเท่าไร ก็จะทำให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบการทำงานต่าง ๆ รู้จักใช้ศิลปวิทยาการและความคิดที่รอบคอบสร้างสรรค์ตนเองและประเทศชาติให้เกิดความสมบูรณ์มั่นคง โดยเกิดความร่วมมือร่วมแรงและรวมใจกันในการพัฒนาทุกด้านให้บรรลุจุดมุ่งหมาย และสามารถขจัดปัญหาต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของชาติให้หมดไปได้ ภัยเหตุนี้ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษา ใฝ่พยายามจัดการศึกษาให้ดีเสมอมา เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างใหญ่หลวง สมดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ทรงพระราชทานแก่นักเรียน นักศึกษา ครู และอาจารย์ มีใจความตอนหนึ่งว่า

... แต่ละคนที่มีมาในวันนี้ ก็เป็นผู้ที่กำลังศึกษาวิชาความรู้ในด้านต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในวันข้างหน้า เพื่อสร้างคน สร้างบ้านเมือง ให้มีความเจริญให้สามารถที่จะใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และส่วนตัว ถ้าแต่ละคนพากเพียรที่จะศึกษาในวิชาการ จะเป็นวิชาใดก็ตามอย่างเคร่งครัด และอย่างขะมักเขม่น ก็จะแก้ปัญหาในการสร้างบ้านเมืองได้อย่างดียิ่ง เพราะเหตุว่า ฉะนั้นวิชาความรู้ก็เท่ากับไม่สามารถที่จะใช้กำลังของคนเพื่อให้เป็นประโยชน์ใดแทนที่ เมื่อมีโอกาส

เรียนก็จะทำให้สร้างเสริมตนเองให้มีความสามารถสูง ทำให้มีทางที่จะช่วย
ส่วนรวมมากขึ้น...¹

ประเทศไทยได้เริ่มจัดการศึกษาแบบใหม่ ตามแบบสากล ในรัชกาลของพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้น
ในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 โดยมีความมุ่งหมายให้กุลบุตรมีความรู้ความสามารถ
ที่จะเข้ารับราชการได้² การจัดการศึกษาในระยะนั้น เป็นการจัดการศึกษาสำหรับเจ้านาย
และบุตรข้าราชการส่วนใหญ่ เพื่อที่จะให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถในการรับราชการ
ต่อไป ต่อมาพระองค์ทรงพระราชปรารภว่า ควรจะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไปให้
เป็นประโยชน์แก่พลเมืองควย ในพ.ศ. 2427 จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับ
ราษฎรขึ้นที่วัดมหรพารามเป็นแห่งแรก³ ต่อจากนั้น การศึกษาของประเทศไทยก็ขยายตัว
ออกไปอย่างกว้างขวาง และเจริญขึ้นตามลำดับจนถึงปัจจุบัน

การศึกษาของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา
ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น
ประเทศไทย ประถมศึกษาเป็นระดับการศึกษาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะพลเมือง
ส่วนใหญ่ 70% ไม่ได้อ่านออกเขียนได้ และอุดมศึกษา จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยนี้ประกอบ
ควยพลเมืองส่วนใหญ่ มีมาครฐานความรู้เพียงแค่อุธยมศึกษาเท่านั้น ฉะนั้น ความมั่นคงของ

¹พระบรมราชาโฆวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบัน, พระราช-
ทานแก่นักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ ในโอกาสเสด็จฯ ณ อาคารโหมสวนอัมพร, เมื่อ
วันเสาร์ที่ 27 ตุลาคม 2516.

²กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2434 - 2507 (พระนคร :
โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 27 - 29.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 47 - 48.

ประเทศไทย ในด้านการทหารก็คือ คานการ เมืองก็คือ คานการ เศรษฐกิจก็คือ และคานการ สังคมและจิตวิทยาก็คือ ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังส่วนใหญ่ของประเทศ ขณะนี้ก็คือคนที่มีความรู้ระดับ ประถมศึกษานั่นเอง¹ ดังนั้นการประถมศึกษาต้อง เป็นการศึกษาภาคบังคับของทุกเพศทุกวัย ทุกชั้นวรรณะ โดยรัฐต้องเขยิบให้การศึกษาภาคบังคับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ เพื่อให้ประชากรมี คุณภาพสูงขึ้น ถึงแม้ว่าการประถมศึกษาจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากแค่ไหน ก็เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องดำเนินการให้ถึงที่สุด ทั้งนี้เพราะการที่ประชากรมีการศึกษาสูง จะเป็นรากฐานของ การปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ยังชี้ให้เห็นสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยการ จะดูว่า ชาติใดมีมาตรฐานการครองชีพสูงหรือต่ำ ก็ให้ดูได้จากการศึกษาภาคบังคับ²

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ หรือที่เรียกว่าการศึกษาประชาบาลนั้น ได้เริ่มมาแต่พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้เป็นที่ หนึ่งของกระทรวงมหาดไทย ต่อมา พ.ศ. 2454 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า- อยู่หัว กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน) กับกระทรวงนครบาล (มีหน้าที่ ปกครองนครหลวง) และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่น ได้ทำความตกลง ให้เป็นที่เข้าใจกันว่า

1. การศึกษาชั้นต้น คือประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวก บ้าน ให้มีพอแก่จำนวนเด็กชาย-หญิง ที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร
2. การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป คือตั้งแต่มัธยมศึกษา ก็ให้มีโรงเรียนตั้งขึ้นในชุมชนชน เป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่คั่งที่ว่าการมณฑล จังหวัด

¹สาย ภาณุรัตน์, "การประถมศึกษา," ปัจจุบันและอนาคตของสังคมไทย การ ประชุมทางวิชาการ ประจำปี 2514 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 16 ตุลาคม 2514, (โรเนียว), หน้า 1.

²บุญชนะ อัครดากร, "เศรษฐกิจการศึกษา," ประมวลบทความการวางแผน การศึกษาและพัฒนาคน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สามิตร, 2511), หน้า 11.

และอำเภอ อันเป็นเขตที่ประชาชนอยู่นาน

3. โรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอย มีอยู่ 3 ประเภทคือ

ก. โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเปิดสอนทั้งชั้นประถม และมัธยม ใช้เงินเบิก
ทรงกอกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังปัจจุบัน) ในงบประมาณของ
กระทรวงศึกษาธิการ (กรมวิสามัญศึกษาขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้ยุบโอนกรมสามัญศึกษา และ
กรมวิสามัญศึกษา เขามารวมเป็นกรมสามัญศึกษาปัจจุบัน) กระทรวงธรรมการมีหน้าที่
รับผิดชอบ

ข. โรงเรียนประชาบาล บำรุงด้วยเงินพิศักทักนักเรียน อากร เงินส่วย
หรือเงินอื่น ๆ สุดแล้วแต่จะหาได้

ค. โรงเรียนอนุบาล (โรงเรียนราษฎร์ปัจจุบัน) คือโรงเรียนที่บุคคล
หรือคณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัว และจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของ
พวกมิชชันนารี¹

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2464
ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชาย ที่มีอายุตั้งแต่ 7 ขวบบริบูรณ์ ต้องเข้าอยู่
ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์²

พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ตั้งแต่วันที่
24 พฤศจิกายน 2478 มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเข้าเรียน
ให้เริ่มเมื่อเด็กอายุย่างเข้าเป็นปีที่ 8 พนเกณฑ์บังคับเมื่ออายุ 15 ปี ส่วนที่เพิ่มเติมนอกจากนี้

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, "ประวัติความเป็นมาของการศึกษา
ประชาบาล," การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร . โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2519),
หน้า 1 - 2.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ไคแกทองถิ่นไค มีฐานะเป็นเทศบาลท้องถิ่นโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล และกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลให้เพียงพอกับความเป็นอยู่ของตำบลนั้น

พ.ศ. 2520 สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประถมศึกษาดังนี้

1. การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งใหญ่เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้คงสภาพออก เขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และความสามารถใค้ดี และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การจัดสถานศึกษาระดับประถมศึกษา พึงจัดเป็นตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี

2. การศึกษาภาคบังคับ ไคแก การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ ส่วนการกำหนดอายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับของถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น และความพร้อมของเด็กในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องไม่บังคับเข้าเรียนก่อนอายุครบ 8 ปีบริบูรณ์¹

เมื่อรัฐเห็นความสำคัญของการประถมศึกษา จึงได้พยายามหาวิธีการดำเนินการบริหารงานใหม่ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งในคานปริมาณและคุณภาพ ในปี 2502 รัฐไคโอนการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่อยู่ในเขตเทศบาลให้แกเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการศึกษา และรับผิดชอบโดยตรง² ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา และจัดการศึกษาให้สนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 (กรุงเทพ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2520), หน้า 14.

²กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2519), หน้า 8.

ต่อมา รัฐได้เล็งเห็นว่า การศึกษาภาคบังคับของไทยซึ่งได้ขยายไปจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ยังไม่สามารถจัดเด็กให้อยู่ในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึง และเหมาะสมใด เพราะยังขาดโรงเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดแคลนครูอีกมาก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน ที่เป็นดังนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ในปี 2509 รัฐจึงได้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีการจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลเสียใหม่ คือกระจายอำนาจโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ส่วนท้องถิ่นจัดการ เช่นเดียวกับที่โอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปให้เทศบาลรับผิดชอบดำเนินการ ส่วนเหตุผลอื่นที่นอกเหนือจากเพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาแล้ว มีพอสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลาง ให้ไปอยู่กับท้องถิ่น ตามคำสั่งลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยพลัด"

2. ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ปัจจุบันบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปมาก ธุรกิจงานมากขึ้น ประชากรมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็มากขึ้น เจ้าหน้าที่ทางส่วนกลางยอมไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวให้เป็นที่พอใจได้ และตรงตามความประสงค์อันแท้จริงของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

3. งบประมาณของรัฐที่นำมาจ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่เด็กในระดับประถมศึกษา ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงปีละ 3.98% (ในขณะนั้น) หากท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้สึกว่าการจัดการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของเขา เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันอยู่ในนานาอารยประเทศ ท้องถิ่น และประชาชน ก็จะนำทรัพยากรของท้องถิ่นและของประชาชนมาใช้ในการจัดการศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลด้วย

ทางหนึ่ง¹

การที่รัฐบาลโอนโรงเรียนประชาบาลไปจากกระทรวงศึกษาธิการนั้น การดำเนินงานในขั้นต่อไปมิได้หมายความถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะบริหารงานไปฝ่ายเดียวไม่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังคงให้ความช่วยเหลือต่อไป โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ช่วยในด้านวิชาการ ครูสภาก็ยังทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ เป็นฝ่ายช่วยเหลือส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ปฏิบัติงานด้วยดี และทำหน้าที่ควบคุมตามความจำเป็นแทนรัฐบาลตามหน้าที่ที่ใคร่รับมอบหมาย²

โดยหลักการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เรียกว่าข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งมีอิสระในการปฏิบัติงาน แต่ในระยะแรกเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีรายได้อาจของตนเองไม่เพียงพอ ต้องพึ่งเงินอุดหนุน และเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ เช่น ปลัดจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ฯลฯ ซึ่งทำหน้าที่แทนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ฯลฯ เมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการบริหารกิจการจังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการมอบหมายและส่วนการศึกษาก็คือเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีบทบาทต่อการบริหารงานการศึกษาประชาบาลของจังหวัดด้วย³ ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เริ่มแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ในปี พ.ศ. 2512 เป็นข้าราชการ

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 9 - 10.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

³เสถียร วิชัยลักษณ์ และ สืบวงศ์ วิชัยลักษณ์, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติเวช, 2518), หน้า 8 - 9.

ส่วนจังหวัดที่รับผิดชอบแทนศึกษาธิการจังหวัด และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ¹ โดยเห็นสมควรว่า เพื่อให้เป็นไปตามหลักการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอที่ต้องทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจตราโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาที่ส่งงานไว้เป็นตัวอย่าง รวมทั้งโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งมีจำนวนมากมายอยู่แล้ว และเมื่อรวมโรงเรียนประชาบาลจำนวนถึง 100 - 300 โรงเรียน ต่อหนึ่งอำเภอควยแล้ว ทำให้การควบคุมดูแลเกิดประสิทธิภาพน้อย เพราะไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงและใกล้ชิด สำหรับการแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษานั้น ก็ต้องมีระเบียบที่ระบุคุณสมบัติของผู้เขาคำรงตำแหน่งไว้อย่างชัดเจนแล้ว

สำหรับนายอำเภอ นั้น ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ถือว่าเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งโรงเรียน และเป็นผู้จัดการโรงเรียนประชาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนดำเนินงานการศึกษาประชาบาลด้านต่าง ๆ ตามความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระบอบอำเภอ จึงมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้ช่วย ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ในการศึกษาโดยเฉพาะ กอปรกับให้เป็นไปตามการแบ่งส่วนงานในส่วนการศึกษา ในหนังสือที่ มท. 0328/ว.35 ซึ่งระบุไว้เกี่ยวกับงานคานธุการและวิชาการ งานคานการเงินและพัสดุ และงานคานการบริหารบุคคล² เพราะหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้รับนโยบายจากจังหวัด จึงต้องปฏิบัติงานดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหมวดการศึกษาอำเภอควย

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล," คู่มือผู้บริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งยงค์, 2515), หน้า 402-404.

²กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท. 0328/ว.35 เรื่อง "การแบ่งงานในส่วนการศึกษา," ลงวันที่ 14 มกราคม 2520, (อัครสำเนา), หน้า 1-2.

จะเห็นว่า หัวหน้าหมวดการศึกษา เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร การศึกษา ในระดับอำเภอเพราะงานการศึกษาประจำภาคจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นสำคัญเช่นกันกับผู้บริหารระดับอื่น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจ ที่จะศึกษาบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาในภาคกลางที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ เพื่อจะรู้ว่า หัวหน้าหมวดการศึกษาได้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนของทฤษฎี และหลักการบริหารการศึกษาเพียงใด มี อุปสรรคขัดข้องของอะไรบาง จะได้นำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงงานบริหารการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาค กลาง มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา ในการบริหารงานเกี่ยวกับ การมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการและการบริหารงาน ธุรการ การเงิน และบริการ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของหัวหน้าหมวด การศึกษาในภาคกลาง
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวด การศึกษา และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับการมี ความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการและการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะในบทบาทการบริหารงานการศึกษาประจำภาค ของหัวหน้าหมวดการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลางของประเทศไทยเท่านั้น

2. การวิจัยนี้จำกัดอยู่แค่เพียงบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา 4 ประการ

คือ

- ก. บทบาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน
- ข. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- ค. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ
- ง. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง "บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาในภาคกลาง" นี้ เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องของ 3 กลุ่ม คือ หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา และครูใหญ่

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. หัวหน้าส่วนการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประจำระดับจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ¹
2. หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประจำระดับอำเภอ ในส่วนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด²
3. ครูใหญ่ หมายถึง ข้าราชการส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, "บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," คู่มือผู้บริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงษ์, 2515), หน้า 403.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล¹

5. บทบาท หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมเกี่ยวกับหน้าที่ของแต่ละบุคคลซึ่งควรจะทำเนนไปตามขอมุกพันที่มีตอสังคม²

6. ภาคกลาง หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ 24 จังหวัดในภาคกลางของประเทศไทย คือ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี นครนายก สระบุรี ชัยนาท ฉะเชิงเทรา ปราชินบุรี ตราก ระยอง จันทบุรี ชลบุรี ยกเวนกรุงเทวมมหานคร

ประโยชน์ที่จะไกรับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดวจะไกรับประโยชน์ดังนี้

1. เป็นประโยชน์ต่อหัวหน้าหมวดการศึกษา ไค้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ในการบริหารการศึกษา อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานในหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษา
2. ทำให้หัวหน้าหมวดการศึกษาเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารงาน
3. เป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อจะไค้เป็นแนวทางใน

¹ภิญโญ สาร, บทบาทของศึกษาริการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2512), หนา 7.

²Carter V. Good, Dictionary of Education, (New York : Mc Graw-Hill Book Company, Inc., 1959), p. 471.

การกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษาให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

4. เป็นประโยชน์ต่อครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โคเขาใจถึงบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษาที่ยั่งยืน อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการบริหารการศึกษารวมกัน

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มประชากร การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร การศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 จังหวัด โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ
 - ก. หัวหน้าส่วนการศึกษาทุกจังหวัด
 - ข. หัวหน้าหมวดการศึกษาทุกจังหวัด
 - ค. ครูใหญ่จำนวน 15% ของจังหวัดที่สุ่มได้ จำนวน 6 จังหวัดคือ สระบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี นครปฐม นครนายก และฉะเชิงเทรา
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
 - ก. เอกสาร หนังสือ รายงานและบันทึกการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การศึกษาประชาบาล
 - ข. แบบสอบถาม ประกอบด้วย แบบสอบถาม 1 ชุด ใช้มาตราส่วนประเมินค่า
3. การเก็บข้อมูล
 - ก. คนควารรวบรวมจากเอกสาร หนังสือ บทความ บันทึก และรายงาน การวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาล
 - ข. รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยส่งไปโดยทางไปรษณีย์
4. การวิเคราะห์ข้อมูล
 - ก. วิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม โดยใช้การอยุ่ละ
 - ข. วิเคราะห์ข้อมูลจากความเห็นของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เกี่ยวกับการบริหาร

การศึกษาทั้ง 4 ด้าน ของหัวหน้าหมวดการศึกษาตามลักษณะของข้อมูล
แบบตารางวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการทางสถิติเปรียบเทียบเป็นค่าเฉลี่ย
และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ลำดับชั้นในการ เสนอข้อมูล

- บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตของ
การวิจัย ขอบจำกัดของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย
- บทที่ 2 เป็นเรื่องของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นมาของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลักษณะการจัดการศึกษาประชาบาลโดย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานที่มีบทบาทต่อการจัดการศึกษา
ประชาบาล เจาหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาล ปัญหาการศึกษา
ประชาบาล บทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษา เกี่ยวกับการศึกษา
ประชาบาล หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าหมวดการศึกษา
การบริหารงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานด้านบุคลากร
การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงานด้านธุรการ การเงิน และ
บริการ
- บทที่ 3 เสนอกระบวนกรวิจัย
- บทที่ 4 เสนอการวิเคราะห์และผลของการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และขอเสนอแนะ