

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประชาบาล

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่า กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามามีหน้าที่และบทบาทในการศึกษาประชาบาลตั้งแต่รัชสมัยพระปิยะมหาราช โดยได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านการบริหารและธุรการ เช่น เป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนหาเงินบำรุงโรงเรียน หากครูสอนและชักนำเด็กให้เข้าโรงเรียน ตลอดจนงานธุรการอื่น ๆ ทำนองเดียวกับที่ทำงานในหน้าที่ที่ทำอยู่ปัจจุบัน ต่างกันแต่ว่าในสมัยก่อนงานในหน้าที่ดังกล่าวได้มอบหมายให้ตัวแทนในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติแทบทั้งสิ้น หน่วยงานในส่วนกลางเพียงทำหน้าที่ควบคุมตัวแทนในส่วนภูมิภาคเท่านั้น แต่มาปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งหน่วยงานระดับกองขึ้นในส่วนกลาง คือ กองการศึกษาประชาบาล สังกัดกรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและรับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงนอกเหนือจากตัวแทนในส่วนภูมิภาคอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังได้มอบหมายให้กองปกครองท้องถิ่น กองคลังส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องอีกด้วย

โดยเหตุที่การจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันเป็นไปในรูปของการกระจายอำนาจ ก็่อมหมายว่าอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับนี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแยกต่างหากจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมทั้งกระทรวงมหาดไทยไม่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานส่วนนี้โดยตรง หากแต่มีหน้าที่คอยควบคุมส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติภารกิจส่วนนี้เป็นไปอย่างดี และมีประสิทธิภาพเท่านั้น ฉะนั้นการปฏิบัติงานของกองการศึกษาประชาบาลและกองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้

สัมภาษณมายัพพะ สุวรรณพาดิธยั หัวหนากองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง  
เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๖.

๑. ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัฒนาการศึกษาระดับนี้ให้เจริญก้าวหน้าทั้งทาง  
ด้านปริมาณ และคุณภาพ รวมทั้งการบริหารงานด้วย โดยมีหลักการปฏิบัติว่าจะช่วยดำเนินงาน  
เฉพาะในสิ่งที่ต้องการฯ ยังช่วยตนเองไม่ได้ หรือช่วยเพื่อให้เขาช่วยตัวเองเท่านั้น

๒. ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามหลักการปกครองท้องถิ่นทั้ง  
ในรูปของสภาจังหวัด กรรมการศึกษาและประชาชนทั่วไป

๓. ควบคุมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตามในการจัดการศึกษาประชาบาลใหญ่  
ต้องตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ

๔. เป็นศูนย์ประสานงานการศึกษาประชาบาลระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับหน่วย  
ราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเอง

สำหรับบทที่ ๓ นี้ จะได้นำศึกษาถึงภารกิจในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการจัด  
การศึกษาประชาบาล ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของกระทรวงนี้ว่ามีอยู่อย่างไร มากน้อยเพียงใด  
โดยจะแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ด้าน คือ บทบาทในด้านการส่งเสริมและช่วยเหลือกับบทบาทใน  
ด้านการควบคุม

บทบาทในด้านการส่งเสริมและช่วยเหลือ

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านการบริหาร  
หรือธุรการตามนโยบายมติคณะรัฐมนตรี บทบัญญัติของกฎหมาย และประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งได้กล่าวมา  
ในบทก่อน ๆ แล้ว ประกอบกับการศึกษาประชาบาลเป็นงานใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ  
ทั้งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่มุ่งกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับนี้ให้ท้องถิ่น  
ดำเนินการรับผิดชอบ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้า  
มามีบทบาทและส่วนร่วมในการนี้มากขึ้น อันจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านงบประมาณ  
มาดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาได้ทางหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในภาวะการณปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้  
กระทรวงมหาดไทยจึงได้เข้ามาช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชา  
บาลอย่างเต็มความสามารถ ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการปกครองท้องถิ่นรูปนี้สามารถปฏิบัติภารกิจส่วน

นี้เก็บไปโดยราบรื่น และสมความมุ่งหมายของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว สำหรับกิจกรรมที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสนับสนุนช่วยเหลือในกรณีนี้มีอยู่หลายด้านด้วยกัน ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

### ๑. การบริหารงานทั่ว ๆ ไป

นับแต่กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามาเป็นหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านการบริหารหรือธุรการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยถือเป็นนโยบายสำคัญยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการศึกษาประชาบาลให้เจริญก้าวหน้าสมตามความมุ่งหมายของรัฐบาลที่ได้มอบหมายกิจการด้านนี้ให้ท้องถิ่นดำเนินการรับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องนี้มีบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยนอกจากจะได้ส่งกำชับข้าราชการในสังกัดที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ ให้เอาใจใส่งานด้านนี้เป็นพิเศษ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาประชาบาลได้ผลดีสมตามความมุ่งหมายแล้ว ก็ให้ปูนบำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษ และยังได้สนับสนุนและช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่ว ๆ ไป ที่สำคัญมีดังนี้ คือ

๑. จัดอบรมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล การฝึกอบรมซึ่งหมายถึง "การสร้างเสริมและพัฒนาความคิดเห็น การกระทำ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และความชัดเจนของผู้ปฏิบัติงานให้กว้างขวางและก้าวหน้าออกไป เพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และบังเกิดสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น" นั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการบริหารงานสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับ

<sup>๒</sup> Dephillips, Berliner & Cribbin, Management of Training Programs, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1960, p.6

การศึกษาประชาบาล กระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นความสำคัญเรื่องนี้ จึงได้ให้การส่งเสริมช่วยเหลือด้วยการจัดให้มีการฝึกอบรมและสัมมนาเจ้าหน้าที่พัฒนาที่เกี่ยวกับงานขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้นมาดังนี้

ก. การสัมมนาปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัด<sup>๓</sup> ควบคุมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ภายหลังจากที่การศึกษาประชาบาลได้ออนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ทำให้ปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกตำแหน่งหนึ่ง คือตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนการศึกษา จึงได้จัดให้มีการสัมมนาปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อชี้แจงนโยบายของรัฐบาลที่ได้อบรมหมายให้ท้องถิ่นจัดการศึกษา และเพื่อชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติคามหลักการบริหารในรูปแบบนี้ ทั้งมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้ที่เข้าร่วมสัมมนาได้รับความรู้ความชำนาญ และทัศนคติในการปฏิบัติราชการสอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน และสามารถที่จะรับเอานโยบายของรัฐบาลในด้านการศึกษาระดับท้องถิ่นมาสนองปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ข. การประชุมสัมมนานายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทั่วราชอาณาจักร<sup>๔</sup> เนื่องจากนายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอถือว่าเป็นตัวจักรสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งสำหรับการบริหารการศึกษาในชั้นอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กรมการปกครองจึงได้จัดให้มีการสัมมนาหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม - กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๑ การ

<sup>๓</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๒๐ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๑๐ เรื่อง การประชุมสัมมนาศึกษาธิการจังหวัด และความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๗๗ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐, เรื่องการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

<sup>๔</sup> หนังสือกรมการปกครอง ความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/๓๑๑๕๕ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๑๑ เรื่องการประชุมนายอำเภอและปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ประชุมสัมมนาครั้ง<sup>๕๕</sup>มีความมุ่งหมายอย่างเดียวกันกับการสัมมนาปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดดังกล่าวแล้ว

ค. การฝึกอบรมข้าราชการกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลโดยตรง ทั้งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในกรมการปกครอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องฝึกอบรมข้าราชการส่วนนี้ได้รับทราบนโยบายและเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญ ในการปฏิบัติงานด้านนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยได้จัดอบรมขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๑

ง. การประชุมปฐมนิเทศผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง โดยที่ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองมีหน้าที่ในการตรวจราชการศึกษาในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๘ กับทั้งได้รับมอบหมายจากกรมการปกครองให้เป็นตัวแทนออกไปตรวจราชการและเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ก่อนที่จะออกไปปฏิบัติงานจึงให้มีการประชุมปฐมนิเทศเพื่อให้ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและหลักการบริหารงานด้านนี้เป็นอย่างดี เพื่อจะได้เป็นแนวทางปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ถูกต้องและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ซึ่งการประชุมปฐมนิเทศครั้งนี้ได้จัดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ เช่นกัน

จ. การอบรมเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบัญชีถือจ่ายอัตราเงินเดือนครู (จ.๑๘) สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ราชอาณาจัก โดยมีหลักการและเหตุผลในการจัดอบรมครั้งนี้คือ เนื่องจากงานจัดทำ จ.๑๘ ของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูนี้มีลักษณะการดำเนินงานผิดแปลกไปจาก

๕๖ กรมการปกครอง, โครงการตรวจสอบงานบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, พ.ศ. ๒๕๑๒.

๖ หนังสือกรมการปกครอง, ที่ มท.๐๓๒๗/๒๓๐๓ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๒ เรื่องการ ประชุมอบรมเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำ จ.๑๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

หน่วยราชการอื่น ๆ และเป็นงานใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หากเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความ  
 เข้าใจและประสบการณ์ดีพอ จะทำให้งานดำเนินไปอย่างล่าช้าและผิดพลาดได้ง่าย ฉะนั้น เพื่อเป็น  
 การป้องกันและแก้ไขข้อบกพร่องส่วนนี้ กรมการปกครองจึงได้จัดอบรมเจ้าหน้าที่ดังกล่าวขึ้นเมื่อเดือน  
 สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๒

๓. การอบรมหัวหน้าส่วนการศึกษาและช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา โดยที่องค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาลแทนกรมสามัญศึกษา กระทรวง  
 ศึกษาธิการ โดยมีหัวหน้าส่วนการศึกษาและช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ  
 ฉะนั้น เพื่อให้หัวหน้าส่วนข้าราชการส่วนจังหวัดดังกล่าวได้มีความรู้เกี่ยวกับหลักการบริหารงานและ  
 รู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบยิ่งขึ้น กรมการปกครองจึงได้ริเริ่มจัดให้มีการอบรมข้าราชการส่วนจังหวัด  
 ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ จนปัจจุบันได้ดำเนินการอบรมไป  
 แล้ว ๔ รุ่น มีผู้ผ่านการอบรมทั้งสิ้น ๑๒๗ คน

การประชุมอบรมหัวหน้าส่วนการศึกษาและช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ซึ่งกรมการปกครอง  
 จัดขึ้นดังกล่าวข้างต้นนั้น นอกจากจะได้มีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นวิทยากรบรรยายในเรื่องที่เกี่ยวกับวิทยาการ  
 ทางการบริหารแล้ว ยังได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้ารับการอบรมได้ร่วมพิจารณาและแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ  
 กับปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในการประชุมอบรมช่วยหัวหน้า  
 ส่วนการศึกษาครั้งแรก ปรากฏว่าที่ประชุมได้เสนอแนะแนวทางบริหารงานการศึกษาประชาบาล  
 หลายประการ เช่น เสนอแนะว่าในส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจัดแบ่งออก  
 เป็นหมวดวิชาการ หมวดธุรการ หมวดการเงินและพัสดุ และหมวดบริหารงานบุคคล ควรให้มี

หนึ่งสื่อกรมการปกครอง, กวณมาก ที่ มท.๐๓๐๓/๓๓๑๐๕ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๑๓,  
 กวณมาก ที่ มท.๐๓๐๓/๓๓๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๑๔ เรื่อง การส่งมาช่วยหัวหน้าส่วน  
 และที่ มท.๐๓๐๓/๒๕๒๖๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๑๕ เรื่อง การอบรมหัวหน้าส่วนการศึกษาและ  
ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี  
 และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา ควรให้กรมการปกครองเพิ่มจำนวนทุนนักเรียนฝึกหัดครูประเภทต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อบรรจุเป็นครูในโรงเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นกันดาร เป็นต้น ซึ่งขอเสนอแนะดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของก.ไค.นำไปพิจารณาและดำเนินการตามขอเสนอนั้น ๆ ไปแล้วหลายเรื่อง

๓. การอบรมหัวหน้าหมวดบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคคลากร ซึ่งหมายถึง "การใช้คนทำงานให้ได้ผลดีที่สุดภายในเวลาอันสั้นที่สุด และสิ้นเปลืองเงินทองและวัสดุอันน้อยที่สุด ในขณะที่เกี่ยวกับคนทำงานมีความพอใจมากที่สุดนั้น นับว่าเป็นหัวใจของการบริหาร" สำหรับการบริหารงานด้านการศึกษาประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตั้งอยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน เพราะการพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบและการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งมีหัวหน้าหมวดบริหารงานบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นนั้น ย่อมมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนจังหวัด โดยเฉพาะข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู หากปฏิบัติไม่เข้าใจระเบียบแบบแผนและวิधिปฏิบัติของแต่ละเรื่อง ก็อาจเกิดการเสียหายขึ้นได้ กรมการปกครองจึงได้จัดให้มีการอบรมหัวหน้าหมวดบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักรขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๑๕ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบแบบแผน และวิधिकการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ มีผู้ผ่านการอบรมทั้งสิ้น ๗๑ คน

๔. การจัดสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัดทั่วราชอาณาจักร การที่รัฐบาลได้มอบหมาย

หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๗/๒๓๓๓๙ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๕ เรื่อง การอบรมหัวหน้าหมวดบริหารงานบุคคล ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ถึงผู้ว่าราชการนครหลวง กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

วิทยุ สาธาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๒.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท.๐๓๒๗/๑๒๑๑๓ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๓ เรื่อง การประชุมสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และบันทึกกองการศึกษาประเภท ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๑๓ เรื่อง สรุปผลการประชุมสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด ถึงอธิบดีกรมการปกครอง.

หน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมานั้น แม้ว่าการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นไปด้วยดีพอสมควร แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีเงินรายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นทุกปี แม้ว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรไปให้จะมีระเบียบราชการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเป็นการควบคุมในตัวยุทธแล้วก็ตาม แต่หากสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินส่วนนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดได้ทำหน้าที่อย่างจริงจังและโดยใกล้ชิดแล้ว จะทำให้การใช้จ่ายเงินส่วนนี้ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ดังนั้นกรมการปกครองจึงได้ดำเนินการจัดสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งได้แก่ประธานสภาจังหวัด กรรมการคลัง และกรรมการศึกษา จังหวัดละ ๓ คน รวมทั้งสิ้น ๒๑๓ คน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาเหล่านี้ได้ตระหนักและเข้าใจงานที่ศึกษาประชาบาลตลอดจนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น จากการประเมินผลการสัมมนาครั้งนี้ปรากฏว่าสมาชิกฯ ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ความสนใจ และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างกว้างขวาง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาเงินอุดหนุนของรัฐบาล และบทบาทของสมาชิกฯ เป็นต้น สิ่งที่ได้ออกจากการสัมมนาครั้งนี้ นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างยิ่ง

๒. การจัดองค์การ ศาสตราจารย์ William J. McLarney ได้ให้ความหมายของการจัดองค์การว่า "การจัดองค์การ คือการวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การสมดุลกัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้" องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ และเป็นหน่วยราชการที่ค่อนข้างใหม่ ประกอบด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งการบริหารออกเป็นสำนักงานเลขานุการจังหวัดและส่วนต่าง ๆ ตามความ



เหมาะสม เมื่อการศึกษาประชาบาลโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมองค์การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ตามกฎหมาย ทั้งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านการบริหารหรือธุรการ จึงได้เสนอแนะและส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งส่วนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากสำนักงานเขตราชการจังหวัดดังนี้<sup>๑๒</sup>

ก. ส่วนการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา หรือการศึกษาประชาบาลที่ได้รับโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ

ข. ส่วนการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินภาษีบำรุงท้องที่ตลอดจนเงินได้อื่น ๆ ของจังหวัด

ค. ส่วนโยธา ซึ่งมีหน้าที่และรับผิดชอบงานในด้านการพัฒนาและบูรณะทางคมนาคมของจังหวัด ซึ่งมีอยู่เฉพาะในจังหวัดที่เปิดเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทแล้วเท่านั้น

ง. ส่วนอำเภอ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ ที่แก้ไขใหม่ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย แต่ตามกฎหมายหาได้กำหนดเรื่องการแบ่งส่วนราชการในชั้นอำเภอไว้ไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ แบ่งหน้าที่การงานของอำเภอเป็นการภายในตามส่วนราชการจังหวัดโดยอนุโลม ครั้นต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ได้เสนอแนะให้ปรับปรุงจัดส่วนราชการในระดับอำเภอให้เป็นส่วนสังกัดฝ่ายการปฏิบัติงานและสายการบังคับบัญชาที่ถูกต้อง เพื่อให้งานได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นอีกส่วนหนึ่งขึ้นที่อำเภอ ๆ ละหนึ่งส่วน โดยเรียกชื่อว่า "ส่วนอำเภอ.... (เรียกชื่ออำเภอขึ้น)" และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบลงไปที่อีกชั้นหนึ่งเรียกว่า "หมวด....." เช่นเดียวกันกับส่วนราชการที่จังหวัดได้จัดตั้งไว้แล้ว ในระยะแรกกระทรวงมหาดไทยเสนอแนะว่า

<sup>๑๒</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย กวนมาก ที่ มท.๐๓๐๕/ว.๔๓๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๕ เรื่องการแบ่งส่วนราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ควรจะมีหน่วยงานเท่าที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน คือ "หมวดการคลังอำเภอ" และหมวดการ "ที่เก็บ  
อำเภอ" สำหรับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในชั้นกิ่งอำเภอนั้น ให้ตั้งเป็น "หมวด  
กิ่งอำเภอ.... (เรียกชื่อกิ่งอำเภอนั้น)" ขึ้นกับส่วนอำเภอนั้น ๆ และให้แบ่งงานของหมวดกิ่งอำเภอ  
ขึ้นเป็นการภายใน คืองานการคลังและงานด้านการศึกษาทำนองเดียวกันกับการแบ่งส่วนงานอำเภอ  
แต่ไม่ตองตั้งเป็นหมวดงานขึ้นแต่อย่างใด

เกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวมานี้  
กระทรวงมหาดไทยได้ย่ำให้คำนึงถึงกำลังงบประมาณและอัตรากำลังซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตาม  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่งไว้บังคับแก่ข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุ  
โลม และตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในชั้นใดอันคับคืด เป็นหน้าที่ของ ก.จ. ที่จะกำหนดโดย  
คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานในตำแหน่งนั้น สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู คุรุสภา  
ซึ่งทำหน้าที่แทน ก.จ. เป็นผู้กำหนด กล่าวโดยสรุป จังหวัดมีอำนาจตั้งส่วนต่าง ๆ ได้ แต่การตั้ง  
อัตราเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัด ประจำส่วนราชการนั้น ๆ จะต้องให้ ก.จ. หรือคุรุสภาเป็นผู้  
กำหนดแล้วแต่กรณี

สำหรับหน้าที่การงานของสำนักงานเลขาธิการจังหวัดนั้น นอกจากจะมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ  
ทั่วไปของจังหวัด เช่น งานในด้านสารบรรณแล้ว ในระยะเริ่มแรกนี้กระทรวงมหาดไทยเสนอแนะว่า  
ควรจะมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณส่วนจังหวัดด้วย ส่วนงานในดาเนบริหารงานบุคคลของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด เช่น การดำเนินงานเกี่ยวกับ อ.ก.จ. การแต่งตั้งโยกย้าย การ  
ให้ทุนให้โหมข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งขณะนั้นนับวันจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นนั้น ถ้าหากจังหวัดยังไม่  
สามารถจัดตั้งส่วน (ส่วนการเจ้าหน้าที่) ขึ้นปฏิบัติงานโดยเฉพาะได้ เพราะเหตุที่ยังไม่มีปริมาณงาน  
เพียงพอหรือขาดงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจมอบหมายหน้าที่ให้สำนักงานเลขาธิการ  
จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบไปก่อนก็อาจทำได้ ส่วนราชการอื่น ๆ เช่น ส่วนการศึกษา ส่วนการคลัง ก็  
ควรจะได้กำหนดหน้าที่ขึ้นไว้ให้สอดคล้องแนวนโยบายที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยวางไว้แล้ว

ในเรื่องนี้ ปรากฏว่าได้มีหนังสือพิมพ์บางฉบับวิจารณ์ทำนองว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทย  
เสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายงานในด้านการบริหารงานบุคคลทั้งหมดให้สำนักงาน

เลขาธิการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบไปพลางในระหว่างที่ยังไม่ได้องค์ส่วนการเจ้าหน้าที่ขึ้นเป็นสัดส่วนนั้น เป็นการลดอำนาจของศึกษาธิการจังหวัด โดยให้ส่วนการศึกษาขึ้นกับสำนักงานเลขาธิการจังหวัด ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้ขอร้องขอให้เข้าใจในเรื่องนี้ว่าเป็นการกำหนดไว้สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดทั่ว ๆ ไป มิได้มุ่งหมายที่จะให้รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูตามที่ ได้มีผู้เข้าใจแต่อย่างใด

๓. การขอกำหนดตำแหน่ง ชั้น และอัตราเงินเดือน ข้าราชการส่วนจังหวัด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการตั้งส่วนต่าง ๆ ขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอำนาจของจังหวัด แต่การกำหนดตำแหน่ง ชั้น และอัตราเงินเดือนของข้าราชการส่วนจังหวัดนั้น เป็นอำนาจของ ก.จ. หรือคุรุสภาแล้วแต่กรณี ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยเสนอแนะเกี่ยวกับการนี้เพิ่มเติมว่า เมื่อองค์การฯ ได้รับงบประมาณสำหรับครูหรือมีงบประมาณตั้งอัตราข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งอื่นแล้ว จะขอให้ ก.จ. (หรือคุรุสภาสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู) พิจารณากำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งต่าง ๆ ที่ขอตั้งใหม่ในส่วนราชการใดให้ดำเนินการดังนี้

ก. ข้แจงหน้าที่ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานของแต่ละตำแหน่งตามแบบที่ได้กำหนดไว้ และทำบันทึกแจ้งหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการที่ขอกำหนดอัตราเงินเดือนเพื่อที่จะกระทำใด

ข. ทำบัญชีแสดงยอดเงินรายได้จริงและรายจ่าย ซึ่งจ่ายเป็นเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัด ถูกจ้างประจำ และถูกจ้างชั่วคราว ในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว

ค. ทำบัญชีแสดงตำแหน่ง ชั้น และอัตราเงินเดือนของข้าราชการส่วนจังหวัดที่มีอยู่แล้ว และแผนภูมิการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจังหวัดได้ประกาศจัดตั้งส่วนราชการ

หนังสือกระทรวงมหาดไทย กว.มท. ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๗ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๑๑  
เรื่อง การตั้งส่วนราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

หนังสือกระทรวงมหาดไทย กว.มท. ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๔๓๕ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๘  
เรื่อง การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

การขึ้นไว้

เมื่อได้จัดทำเสร็จแล้ว จังหวัดจะต้องส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยภายในเดือนพฤศจิกายน ของแต่ละปี เพื่อนำเสนอ ก.จ. หรือตุรุษสภา แล้วแต่กรณีพิจารณาต่อไป

อนึ่ง ในการเสนอขอให้ ก.จ. พิจารณาว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งใดควรได้รับเงินเดือนในชั้นใด อันคับใด ตามความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ นั้น ตำแหน่งที่จะขอกำหนดไปจะต้องเป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่กำหนดเทียบไว้ในกฎ ก.จ. ฉบับที่ ๑ แล้ว ทั้งนี้ ก่อนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะขอกำหนดอัตราเงินเดือนของตำแหน่งใดไปจะต้องตรวจสอบเสียก่อนว่า ตำแหน่งนั้นเป็นตำแหน่งที่กำหนดไว้ดังกล่าวดังกล่าวหรือไม่ หากเป็นตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่ยังไม่มีกำหนดไว้ในกฎ ก.จ. ดังกล่าว ก็ไม่อาจที่จะพิจารณาให้ได้

#### ๔. การแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ภายหลังที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะและสนับสนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จัดตั้งส่วนต่าง ๆ ขึ้นดังกล่าวแล้ว ได้เกิดเป็นปัญหาต่อไปว่าจะแต่งตั้งบุคคลใดเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในเมื่อระยะแรกเริ่มแรกนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังหาเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมของตนเองมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ไม่ได้ จึงตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องหาทางแก้ไขปัญหานี้ให้สำเร็จจุดมุ่งไปตามนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งหมายให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๔ กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการในสังกัด และข้าราชการสังกัด

๑๕ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด, กฎ ก.จ. ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ควบคุมการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๐.

๑๖ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๒๑๓ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง ตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

กระทรวงศึกษาธิการ (ควยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการ) ที่ประจำอยู่ส่วนภูมิภาค ไป  
 คำร่างตำแหน่งและปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดแทนไปพลางก่อน เช่น แต่งตั้งปลัดจังหวัด คำร่างตำแหน่ง  
 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสมียนตราจังหวัด คำร่างตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลัง ศึกษาธิการ  
 จังหวัด คำร่างตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นต้น ซึ่งมีทั้งหมด ๑๖ ตำแหน่งด้วยกัน ดังได้แจ้ง  
 รายละเอียดไว้ในบทที่ ๒ แล้ว



๕. การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา  
 ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการส่วนภูมิภาค คำร่างตำแหน่งและปฏิบัติ  
 งานทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้นนั้น มีสภาพเป็นการชั่วคราวเฉพาะในระหัดของ  
 การฯ ยังไม่สามารถแต่งตั้งคนของตนคำร่างตำแหน่งได้ ครั้นต่อมาการศึกษาประชาบาลได้ทวีมาก  
 ยิ่งขึ้นตามลำดับ จึงมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องปรับปรุงและส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี  
 เจ้าหน้าที่ของตนเองปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลใหม่ประสิทธิภาพ เรื่องนี้ปรากฏว่าคณะ  
 รัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๒ มีมติเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตาม  
 ข้อเสนอของคณะกรรมการศึกษาวิจัยปัญหาการประถมศึกษาภาคบังคับและการขยายชั้นประถมศึกษา  
 ตอนปลาย (ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๑) เสนอให้กรมการปกครอง  
 กระทรวงมหาดไทยดำเนินการหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นหัวหน้าส่วนการศึกษา (รวมทั้งผู้ช่วยหัวหน้า  
 ส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้ศึกษาธิการ  
 จังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยขอยืมตัวมาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษา (หรือ  
 หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ) ชั่วคราว ได้ทำหน้าที่ตรวจตราและให้บริการด้านวิชาการได้เต็มที่  
 ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยโดยมีสำนักงาน ก.จ. และกรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม  
 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยสำนักงาน ก.จ. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบรรจุแต่งตั้ง

๑๓  
 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๑๒๔๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๑๒  
 เรื่อง การวิจัยปัญหาการประถมศึกษาตอนต้นภาคบังคับ และการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ถึง  
 ปลัดกระทรวงมหาดไทย.

ข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอขึ้น (รายละเอียดของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ใดกล่าวไว้ในบทก่อนแล้ว) ส่วนกรมการปกครองรับผิดชอบในเรื่องตัวบุคคลและงบประมาณสำหรับกรณี ผลการดำเนินงานตั้งแต่ต้นจนปัจจุบันนี้ (ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕) ปรากฏว่าไม่มีจังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการไปแล้วดังนี้ก็ขอตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาได้ดำเนินการแต่งตั้งไปแล้ว ๑๐ จังหวัด ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา ๒๔ จังหวัด และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ ๒๗ อำเภอ ส่วนจังหวัดที่ยังมิได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษาหรือผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หรือหัวหน้าหมวดการศึกษา แต่เป็นจังหวัดที่ ก.จ. ได้อนุมัติกำหนดตำแหน่งไว้แล้ว ก็ได้มีการแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษารักษาราชการในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาหรือแต่งตั้งครูใหญ่โรงเรียนประจำบวการักษาราชการในตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาหรือหัวหน้าหมวดการศึกษาตามแต่กรณีไปแล้วหลายจังหวัด ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งหรือรักษาราชการในตำแหน่ง ในกรณีเช่นนี้มีผลทำให้ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอที่กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวไว้นั้น ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

๖. การปกครองบังคับบัญชาและแนวทางบริหารงานการศึกษาประจำภาค โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดนั้น ๆ ทั้งหมด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น แต่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องเป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้อบรมหมาย เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยมีความห่วงใยและหวั่นเกรงว่างานเกี่ยวกับการศึกษาประจำภาคซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่งรับโอนงานมากำเนินการใหม่ ๆ อยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนี้ ย่อมต้องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของหัวหน้าฝ่ายบริหาร มิฉะนั้นแล้ว อาจเกิดความเสียหายได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดแนวทางในเรื่องนี้ไว้ว่า

งานส่วนการศึกษาให้ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน ส่วนงานของสำนักงานเลขาธิการจังหวัดและ ส่วนราชการอื่น ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ฉะนั้น งานส่วนการศึกษาในระยะเริ่มแรกที่โอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วน จังหวัด จึงผ่านจากหัวหน้าส่วนการศึกษารับตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่ผ่านปลัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเหมือนงานส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งต้องเสนอตามลำดับชั้น อย่างไรก็ตามในระยะเวลาต่อมา มา กิจการด้านการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการปรับปรุงพัฒนาเป็นระเบียบ แบบแผนมากขึ้นตามลำดับ จึงได้เปลี่ยนแปลงแนวทางบริหารงานส่วนนี้เสียใหม่ โดยกำหนดให้งาน ส่วนการศึกษาให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับกับงานส่วน ราชการอื่น ๆ

สำหรับตำแหน่งนายอำเภอเดิม กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะให้จังหวัดต่าง ๆ มอบหมาย อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประชาบาลรวมทั้งอำนาจแต่งตั้ง (ย้าย) ข้าราชการ ส่วน จังหวัด ตำแหน่งครูน้อย ชั้นตรี และชั้นจัตวา ในเขตอำเภอเดิมให้แก่ นายอำเภอทำการแทนผู้ว่า ราชการจังหวัดได้ ส่วนตำแหน่งครูใหญ่ ให้ได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนจึงดำเนินการ ได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วน จังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และเพื่อให้การบริหารกิจการส่วนจังหวัดมิ้งเกิดประ สติทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติ งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

สำหรับหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคงเป็นผู้ปกครองบังคับ

หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณที่ มท.๐๓๒๓/ว.๕๑๘ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๑๑  
เรื่อง การบริหาร กิจการ ส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๑๒๖ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๑๐ เรื่อง การ มอบอำนาจในการบริหาร กิจการ ส่วนจังหวัดให้นายอำเภอ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

บัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น ๆ และรับผิดชอบงานในหน้าที่ซึ่งตรงต่อปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้อำนวยการจังหวัดตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีข้อน่าสังเกตว่า ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจลงโทษข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้เพียงใด ในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้ชักชวนความเข้าใจไว้ว่า<sup>๒๐</sup> ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนี้ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำต้องเสนอใ้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษ หรือกระทำในขณะที่ยังรักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เนื่องจากปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดรักษาการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดไม่ได้กำหนดไว้ และตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีตัวอยู่เสมอ ไม่ว่าตัวผู้ครองตำแหน่งนั้นเอง หรือผู้รักษาการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากจะให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งลงโทษข้าราชการส่วนจังหวัดได้ ก็ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายไว้

๓. การยุบและฟื้นฟูเงินเคื่อนข้าราชการส่วนจังหวัด การยุบอัตราข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญชั่วคราวนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่มีอัตราเงินเคื่อนข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ซึ่งจะต้องบรรจุจากผู้มีวุฒิกฎหมายแต่หาผู้มีวุฒิกฎหมายมาบรรจุไม่ได้ เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูในกรณีเฉพาะหน้าเช่นนี้ การยุบอัตราดังกล่าวเป็นอัตราวิสามัญชั่วคราว เพื่อบรรจุผู้มีวุฒิสามัญ เช่น ม.๒ หรือ ม.๓.๓ จึงมีความจำเป็น และภายหลังเมื่อจะบรรจุผู้มีวุฒิกฎหมายในอัตรานั้น ก็อาจฟื้นฟูอัตรานั้นกลับเป็นอัตราสามัญตามเดิมอีกได้<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๐</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๒๑๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่องตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

<sup>๒๑</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๒๗/ว.๓๒๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๑๐ เรื่องการยุบและฟื้นฟูเงินเคื่อนข้าราชการส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.



เรื่องการยุบและฟื้นฟูอัตราเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูดังกล่าวข้างต้นนี้ แต่  
 เดิมมา จังหวัดจะคงขออนุมัติไปยังคุรุสภาทำหน้าที่แทน ก.จ. ตามมาดังนี้ ก.จ. ได้มีมติมอบให้  
 อ.ก.จ. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติในการยุบอัตราเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นตรีและชั้นจัตวา  
 เมื่อ อ.ก.จ. อนุมัติแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งยุบและฟื้นฟูอัตราเงินเดือนโดยไม่คงเสนอไป  
 ให้คุรุสภาพิจารณาอีก <sup>๒๒</sup>

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้เสนอแนะและชักชวนความเข้าใจเพิ่มเติมอีกด้วยว่า  
 หากจังหวัดมีความประสงค์หรือมีความจำเป็นต้องยุบอัตราเงินเดือนใดเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการ  
 ส่วนจังหวัดวิสามัญชั่วคราวแทนข้าราชการส่วนจังหวัดผู้ลาไปรับราชการทหาร และฟื้นฟูเป็นอัตราเดิม  
 เมื่อจะบรรจุข้าราชการที่ลาไปรับราชการทหาร และออกจากราชการทหารแล้วกลับเข้ารับราชการ  
 ในตำแหน่งเดิมใด หนึ่ง จังหวัดยังอาจยุบอัตราเงินเดือนเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด  
 วิสามัญชั่วคราว เพื่อรอการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญชั้นจัตวา หรือ  
 ชั้นตรีตามที่มีอัตรารว่างอยู่ และฟื้นฟูเป็นอัตราเดิม เมื่อจะบรรจุสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกได้ตลอด  
 จนการยุบและฟื้นฟูอัตราเงินเดือนในกรณีอื่นที่พึงจะมีได้ด้วย

### การส่งเสริมปรับปรุงทางควมปริมาณและคุณภาพของครู

การขาดแคลนครูหรือครูไม่พอและครูไม่มีวุฒิ (ครู) นั้นได้เกิดเป็นปัญหาเรื้อรังมาช้านาน  
 หลายสิบปีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า "ปัญหาการขาดแคลนครูนี้มีมาตั้งแต่สมัยที่รัฐเริ่มจัดตั้งโรงเรียนประ  
 ธาบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ว่าใด"<sup>๒๓</sup>  
 รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามหาทางแก้ไขเรื่อยมาแต่ก็อาจจจใจให้หมดสิ้นไปได้ ครั้นกระทรวง

<sup>๒๒</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยความมาก ที่ มท.๐๐๒๗/ว.๒๕๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐  
 เรื่องการยุบและฟื้นฟูอัตราเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

<sup>๒๓</sup> คณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทย, การพัฒนาการศึกษาประถมศึกษา, ๒๕  
 กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับโรเนียว), หน้า ๕.

มหาดไทยเข้ามารับภาระหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาประชาบาลด้านธุรการก็ได้ร่วมมือประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องพยายามแก้ไขโดยมาตรการต่าง ๆ แต่ก็ไม่อาจแก้ไขให้สำเร็จดูดวงไปได้ เพียงแต่ช่วยแก้ปัญหาค้างคาวคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นเท่านั้น ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะวิธีการหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาซึ่งอยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ไม่รวมถึงการผลิตครูซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง

๑. การเพิ่มอัตราครู กระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรอัตราครูใหม่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในระยะ ๓ ปีที่ผ่านมา อัตราครูใหม่ที่จัดสรรเพิ่มให้อยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง กล่าวคือในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ มียอดอัตราครูใหม่ดังนี้ ๘,๘๗๖ - ๑๑,๘๖๐ - ๑๓,๘๖๐ อัตราตามลำดับ เมื่อนำอัตราครูที่จัดสรรเพิ่มให้ใหม่ร่วมกับอัตราครูที่มีอยู่เดิมเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนประชาบาลทั่วประเทศแล้วจะได้อัตราส่วนครู ๑ คนต่อนักเรียน ๓๑.๗ คน ซึ่งมีแนวโน้มดีขึ้นกว่าเดิม คือในระยะเริ่มแรกที่โอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ปรากฏว่าอัตราส่วนครูต่อนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ ๑ ต่อ ๓๘.๘

ฉะนั้น ปัจจุบันการขาดแคลนครูจึงมิได้อยู่ที่การขาดแคลนอัตราครูเหมือนแต่ก่อน แต่ปัญหาสำคัญหรือปัญหาใหญ่อยู่ที่การขาดแคลนตัวบุคคลเป็นสำคัญ จากการสำรวจเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ปรากฏว่ามีอัตราครูว่างอยู่ประมาณ ๕,๗๐๐ อัตรา และมีโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศที่มีครูสอนเพียงคนเดียวมีจำนวนถึง ๘๒๖ โรงเรียน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะได้จัดสรรอัตราครูใหม่เพิ่มให้ปีละมาก ๆ แล้ว ยังได้พยายามส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถหาครูไปบรรจุตามอัตราที่จัดสรรไปให้อีกด้วย

๒. การแก้ปัญหาการขาดแคลนครู (ในแง่ตัวบุคคล) เฉพาะถิ่น หมายถึงท้องถิ่นที่มีปัญหาการขาดแคลนครูในอัตราสูงกว่าตัวเฉลี่ย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาจนบทหรือท้องถิ่นกันดารหรือล่อแหลมต่อภัยอันตรายทางธรรมชาติและภัยอันตรายจากการคุกคามของลัทธิซ้อนเป็นปฏิปักษ์

ต่อระบอบประชาธิปไตย ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้วยมาตรการต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการให้ทุนการศึกษาต่อ เช่น

ก. จัดสรรเงินอุดหนุนเป็นทุนนักเรียนฝึกหัดครูระดับ ป.กศ.ต้น <sup>๒๕</sup> ทุนนี้จัดทำเป็นโครงการต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขการขาดแคลนครูในท้องถิ่นกันดารและห่างไกลที่ครูไม่ยอมไปทำการสอน รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาครูไม่มีวุฒิด้วย โดยกรมการปกครองได้จัดสรรทุนให้จังหวัดดำเนินการคัดเลือกผู้สำเร็จ ม.๖ หรือ ม.ศ.๓ ในท้องถิ่นกันดารเข้าสอบคัดเลือกตามข้อสอบของกรมการฝึกหัดครูเพื่อรับทุนเข้าเรียนในสถานฝึกหัดครูตามหลักสูตร ป.กศ.ต้น เป็นเวลา ๒ ปี และให้จังหวัดทำสัญญาผูกพันให้ผู้รับทุนกลับไปทำการสอนในโรงเรียนที่กำหนดไว้เมื่อสำเร็จแล้ว

ทุนระดับนี้แบ่งผู้รับทุนออกเป็น ๒ ประเภทคือ ผู้รับทุนที่อยู่ใน ๑๔ จังหวัดทางภาคใต้ ซึ่งเป็นจังหวัดที่พัฒนาการสูง ได้รับทุนละ ๑,๕๐๐ บาทต่อปี ส่วนจังหวัดทั่วไปได้ทุนละ ๑,๓๐๐ บาทต่อปี ตั้งแต่เริ่มโครงการมาจนถึงปัจจุบันกรมการปกครองได้จัดสรรทุนไปแล้วทั้งสิ้น ๒,๗๓๔ ทุน

ข. ทุนนักเรียนฝึกหัดครูระดับ ป.กศ.สูง <sup>๒๖</sup> การจัดสรรทุนประเภทนี้จัดทำเป็นโครงการต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์และการทำสัญญาผูกพันเช่น

<sup>๒๕</sup> หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๗/๓๐๐๖๖ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการครูเรียนต่อระดับปริญญาตรีทางการศึกษา, ที่ มท.๐๓๒๗/๕๐๘๒๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๑๕ เรื่อง โควตาศึกษาต่อของครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการให้ทุนฝึกหัดครูประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๓.

<sup>๒๖</sup> หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๗/๕๖๘๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๕ เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการครูเข้าเรียนต่อ ป.กศ.ชั้นสูง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และหนังสือกรมการฝึกหัดครู ที่ ศษ.๐๓๐๓/๓๘๐ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๑๕ เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการเรียนต่อ ป.กศ.ชั้นสูง ประเภท ๑ ถึงอธิบดีกรมการปกครอง.

เกี่ยวกับทุนระดับ ป.กศ.ต้น สำหรับการคัดเลือกให้จังหวัดคัดเลือกสถานฝึกหัดครู ขอให้คัดเลือกผู้ที่กำลังเรียนอยู่ในชั้น ป.กศ.สูง ปีที่ ๑ ซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์การให้ทุนฝึกหัดครูประเภทนี้ย ับตรีวิชาการศึกษา พ.ศ.๒๕๐๘ ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการและระเบียบกระทรวง ศึกษาศึกษาว่าด้วยการฝึกหัดครู ประเภทนี้ย ับตรีวิชาการศึกษาและประเภทนี้ย ับตรีวิชาการศึกษาระดับสูง พ.ศ.๒๕๐๗ และมีความประสงค์จะรับทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับทุน ๆ ละ ๒,๕๐๐ บาทต่อปี เท่ากันทุกจังหวัดที่ได้รับทุน ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบัน ได้รับทุนทั้งสิ้น ๒๔๘ ทุน

๒๗ ๒. ทุนนักเรียนฝึกหัดครูวิทยาลัยครูหมู่บ้านจอมบึง การให้ทุนประเภทนี้ได้ทำเป็น โครงการต่อเนื่องมีระยะเวลา ๒ ปี เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการ ขาดแคลนครูในโรงเรียนท้องถิ่นกั้นดาร โดยกรมการปกครองเป็นผู้จัดสรรทุนซึ่งมีอยู่ปีละ ๒๐ ทุน ๆ ละ ๒,๕๐๐ บาทต่อปี ให้จังหวัดที่อยู่ในท้องถิ่นกั้นดารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่กั้นดารฯ รวม ๒๐ จังหวัด คัดเลือกผู้สำเร็จ ม.๖ หรือ ม.ศ.๓ ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นกั้นดารของจังหวัดไป เรียนที่วิทยาลัยครูที่หมู่บ้านจอมบึงเป็นเวลา ๒ ปี เมื่อสำเร็จแล้วจะได้วุฒิ ป.กศ. และต้องกลับไป สอนในโรงเรียนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้ตั้งแต่เริ่มโครงการจนถึงปัจจุบันได้รับทุนทั้ง สิ้น ๑๘๐ คน

๒๘ ๓. ทุนนักเรียนฝึกหัดครูเกษตรกรรม เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาด แคลนครูที่มีวุฒิทางเกษตรกรรมสำหรับบรรจุโรงเรียนประชาบาลที่มีอัตราครูอาชีวะ กระทรวงมหาด ไทย จึงได้ดำเนินการแก้ปัญหานี้โดยวางโครงการส่งเสริมการผลิตครูที่มีความสนใจในการสอนเฉพาะ วิชาเพื่อบรรจุไปสอนในโรงเรียนประชาบาล ที่ทำอยู่ในขณะนี้ได้แก่ โครงการนักเรียนทุน ป.กศ.

๒๗ กรมการฝึกหัดครู, ระเบียบว่าด้วยการให้ทุนนักเรียนฝึกหัดครูวิทยาลัยครูหมู่บ้านจอมบึง พ.ศ.๒๕๑๓.

๒๘ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๗/๑๔๘๖ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ เรื่อง โควตา ศึกษาต่อระดับ ป.กศ.เกษตรกรรม, ที่ มท.๐๓๒๗/๒๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๓ และ ควนมาก ที่ มท.๐๓๒๗/๑๒๔๔๕ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๕ เรื่อง โครงการอบรมครูสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

เกษตรกรรม โดยขอความร่วมมือจากกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการให้รับนักเรียนทุนของกรมการปกครองเข้าศึกษาในโรงเรียนเกษตรกรรมต่าง ๆ เป็นเวลา ๒ ปี เมื่อสำเร็จแล้วจะได้วุฒิ ป.กศ.(เกษตร) สามารถบรรจุเป็นครูในโรงเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ทำการสอนได้ทั้งวิชาการเกษตรอย่างถูกหลักวิชาและวิชาสามัญ และโครงการนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๒ โดยใช้งบประมาณเงินอุดหนุนสมทบจากกรมวิเทศสหการ จำนวน ๒๗๐ ทุน ปี พ.ศ.๒๕๑๓ จำนวน ๕๐๐ ทุน เป็นทุนใหม่ ๒๗๐ ทุน และปี พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นผูกพัน ๒๗๐ ทุนสำหรับปี พ.ศ.๒๕๑๕ ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากงบประมาณเงินอุดหนุนสมทบ จึงได้ขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการให้จัดสรรโควตาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในโรงเรียนเกษตรกรรมโดยให้ทุนส่วนตัว แต่ได้สิทธิพิเศษในการเข้าศึกษาโดยไม่ต้องสอบคัดเลือก เมื่อสำเร็จแล้วจะต้องไปสอนในโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายตามท้องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งอัตราไว้บรรจุ ซึ่งกรมอาชีวศึกษาได้ตกลงจัดสรรโควตาให้รวม ๒๕๐ คน

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้ขอความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา กรมศิลปากร จัดอบรมครูในหมวดวิชาต่าง ๆ ซึ่งมีคนตรีศึกษา ที่ขาดศึกษาในระหว่างปิดภาคเรียนในปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๑๔ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ครูที่ไม่ถนัดในการสอนวิชาดังกล่าว สามารถทำการสอนได้และถูกหลักวิชายิ่งขึ้นในระยะเวลาอันสั้น

๖๕  
๖. การบรรจุครูช่วยครูและครูช่วยสอน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนครู กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยครูช่วยครู โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำการจ้างผู้สำเร็จ ม.๖ หรือ ม.ศ.๓ หรือเทียบเท่าไปทำการสอนในโรงเรียนประชาบาลที่หาครูไปทำการสอนได้ยากและเป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในท้องที่ทางไกลการคมนาคมไม่สะดวก โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจ่ายค่าตอบแทนให้ ปัจจุบันได้มีครูช่วยครูจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๓,๕๐๐ คน และมีครูช่วยสอนตามระเบียบของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาลต่าง ๆ

๖๕  
กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนแก่ครูช่วยครูทำการสอนในโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๒, และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๓/ว.๒๑๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๒ เรื่อง การแต่งตั้งครูช่วยครู ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นท้องที่กันดารประมาณ ๓, ๓๓๘ คน โดยครูช่วยสอนเหล่านี้ไม่ได้รับเงินเดือน แต่มีสิทธิสอบวิชาครูครู จึงต่างกับครูช่วยครูเงี้ยวที่ครูช่วยครูมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนไม่เกินเดือนละ ๓๕๐ บาท

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้ชักชวนความเข้าใจของคณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัดว่าในการพิจารณาแต่งตั้งครูช่วยครูทำการช่วยสอนนั้น ให้คำนึงถึงความจำเป็นของท้องที่และภายในวงเงินค่าตอบแทนที่ขังไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดประกอบคด้วย

๓๐ จ. การอบรมครูก่อนประจำการ การอบรมครูก่อนประจำการเป็นมาตรการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอย่างหนึ่งที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยดำเนินการอยู่ในขณะนี้ โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาบรรจุผู้สำเร็จ ม.๖ หรือ ม.ศ.๓ หรือเทียบเท่าเข้าเป็นครูวิสามัญอัตรา ๕๕๐ บาท แต่ได้กำหนดหลักการว่าผู้ที่ได้รับการบรรจุจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้น เพื่อเตรียมบุคคลเข้าเป็นครูระดับประถมศึกษาในท้องถิ่นที่ขาดแคลนครู พ.ศ. ๒๕๐๐ ของกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ และจะต้องได้รับวุฒิปริญญาครู พ.ศ.๑ รุดแล้ว

การดำเนินการในเรื่องนี้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้นมา โดยกรมการปกครองได้ขอให้กรมการฝึกหัดครูจัดอบรมครูดังกล่าวให้ ซึ่งกรมการฝึกหัดครูได้จัดทำโครงการเสนอคณะรัฐมนตรีและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการอบรมปีละ ๔๒๐ คนมีกำหนดระยะ ๒ เดือน โดยทำเป็นโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้นมาเป็นระยะเวลารวม ๓ ปี หลังจากนั้นหากมีความจำเป็นก็ให้ทำโครงการขออนุมัติเป็นปี ๆ ไป ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ นี้ กรมการปกครองก็ได้ติดต่อขอให้กรมการฝึกหัดครูดำเนินการอบรมต่ออีก ๔๒๐ คน ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือด้วยดี

นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้ขอความร่วมมือมหาวิทยาลัยอบรมครูตามหลักสูตรการฝึกอบรมระยะสั้นของกรมการฝึกหัดครูให้ด้วย ปรากฏว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

๓๐ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท. ๐๓๒๗/๕๑๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๕ เรื่อง การอบรมครูไม่ประจำการ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ตกลงอบรมให้จำนวน ๒๐๒ คน ในปีต่อมามหาวิทยาลัยแห่งนี้และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ดำเนินการ  
 อบรมให้อีก ๑๖๘ คนสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๑๕ นี้ มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้อบรมให้อีก ๘๘ คน สำหรับ  
 โกวตา ผู้เข้าอบรมที่มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๔ ที่เข้ามา กรมการปก  
 กรองได้จัดสรรให้จังหวัดในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทโดยองค์การยูซอม (USOM) เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย  
 ในด้านกาสอนและค่าที่พักให้ ส่วนในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้งบประมาณเงินอุดหนุน งบประมาณศึกษา นอก  
 จากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ที่ขาดแคลนครูเป็นจำนวนมากก็สามารถวางโครงการอบรม  
 เอง โดยให้หลักสูตรของกรมการฝึกหัดครูได้เช่นกัน ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ได้มีองค์การบริหารส่วน  
 จังหวัดหลายจังหวัดดำเนินการอบรมโดยใช้งบประมาณเงินอุดหนุนสนับสนุนจากกรมวิเทศสหการจำนวน  
 ๕๕๐ คน และในปีต่อมาใช้งบประมาณเงินอุดหนุน งบประมาณศึกษาจำนวน ๘๐๒ คน สำหรับในปี พ.ศ.  
 ๒๕๑๕ ได้อบรมเพียง ๒๒๔ คนเท่านั้น

๓. การจ้างครูเกษียณอายุทำการสอนในโรงเรียนที่ขาดแคลนครู<sup>๓๑</sup> การจ้างครูเกษียณ  
 อายุไปทำการสอนนี้ เป็นอีกโครงการหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยวางขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าใน  
 เรื่องการขาดแคลนครู และเพื่อให้ได้ผู้มีวุฒิไปเป็นครูสอนในโรงเรียนประชาบาล ในเรื่องนี้  
 กระทรวงมหาดไทยได้ทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณขอจ้างครูมีวุฒิและเกษียณอายุราชการแล้ว  
 แก่มีสุขภาพแข็งแรง และสามารถทำการสอนได้เป็นครูประชาบาลในโรงเรียนที่ขาดแคลนครู สำหรับ  
 อัตราค่าจ้างให้ถือตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินตอบแทนแก่ผู้มีวุฒิทำการ  
 สอนในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๓ โดยจ่ายเงินเดือนตามวุฒิ สำหรับการ  
 จ้างให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความจำเป็นแจ้งรายชื่อผู้สมัครทำการสอนไปยังกรมการปกครอง  
 ทราบเพื่อดำเนินการจ้างต่อไป ผลการดำเนินงานปรากฏว่า สำนักงานงบประมาณได้ตอบตกลงตามที่

<sup>๓๑</sup> หนังสือกรมการปกครอง ความมาก ที่ มท.๐๓๒๗/๓๔๒๕๓ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๑๕  
 เรื่อง การจ้างครูเกษียณอายุทำการสอนในโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึง  
 ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด, และหนังสือกรมบัญชีกลาง  
 ความมากที่ ๑๐/ว.๑๑๒๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ เรื่อง แบบบัญชีถูกจ้างชั่วคราว ถึงอธิบดีกรมการ  
 ปกครอง.

กรมการปกครองขออนุมัติแล้วซึ่งจะเริ่มดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้นไป

๒. การอาราธนาพระภิกษุช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาล<sup>๓๖</sup> โดยที่โรงเรียนประชาบาล ซึ่งกึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งไม่สามารถหาครูไปสอนได้ เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่านิตยภัตแก่พระภิกษุช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาลขึ้น เพื่อส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความจำเป็นได้อาราธนาพระภิกษุช่วยสอนได้ โดยกำหนดให้จ่ายเงินค่านิตยภัตจากงบประมาณรายจ่าย หมวดค่าตอบแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตั้งจ่ายไว้เพื่อการนี้แล้ว สำหรับอัตราค่านิตยภัตจะแตกต่างกันตามวุฒิตั้งแต่ ๒๕๐ - ๕๐๐ บาท ขณะนี้ปรากฏว่าได้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายจังหวัดแจ้งรายชื่อพระภิกษุที่แสดงกุศลเจตนาจะเข้าช่วยสอนไว้แล้วประมาณ ๓๐๐ รูป ซึ่งกรมการปกครองกำลังดำเนินการปฐมนิเทศอยู่

๓. การเพิ่มพูนคุณภาพ การเพิ่มพูนคุณภาพของครูหมายถึงการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการสอน การใช้อุปกรณ์การเรียนการสอน และการบริหารงานโรงเรียน ตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับครู ซึ่งโดยหลักการแล้วการเพิ่มพูนคุณภาพของครูนั้นนับว่าเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง เพราะเป็นงานที่มีลักษณะวิชาการมากกว่าการบริหารหรือธุรการ อย่างไรก็ตาม ในด้านการบริหารการศึกษาในชั้นได้มีงานหลายอย่างยากที่จะจำแนกออกไปอย่างเด็ดขาดว่าเป็นงานวิชาการหรืองานบริหารหรืองานธุรการโดยแท้ เพราะงานหรือกิจกรรมบางอย่างมีลักษณะหรือสภาพเป็นทั้งงานวิชาการและงานบริหารหรืองานธุรการรวมอยู่ด้วยอย่างเช่นงานเกี่ยวกับการเพิ่มพูนคุณภาพของครูในที่นี้ ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ร่วมมือประสานงานแบ่งหน้าที่กันทำ โดยกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ให้การอบรมซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยว

<sup>๓๖</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่านิตยภัตแก่พระภิกษุช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาลซึ่งกึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๒๗/ว.๑๕๓ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๕ เรื่องการอาราธนาพระภิกษุช่วยสอนในโรงเรียนประชาบาล ถึงผู้อำนวยการหลวงกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการจังหวัดทุกจังหวัด.



กับวิชาการและกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ประสานงานและรับผิดชอบงานด้านธุรการเกี่ยวกับการ  
อบรม เช่นดำเนินการให้จังหวัดคัดเลือกครูที่จะเข้ารับการอบรม จัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่าย  
ในการฝึกอบรม เป็นต้น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้ขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา  
ระดับอุดมศึกษาบางแห่ง ช่วยทำการฝึกอบรมนอกเหนือจากที่กระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย

ก. การอบรมวิชาการบริหารแก่ครูใหญ่โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วน  
จังหวัดทั่วราชอาณาจักร <sup>๓๓</sup> ด้ยกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ครูประชาบาลที่มีภาระหน้าที่  
ของปฏิบัติหน้าที่พิเศษบางอย่างนอกเหนือจากหน้าที่ของครูโดยปกตินี้มีจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะครู  
ใหญ่ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ทำการสอนนักเรียนแล้วยังมีหน้าที่บริหารโรงเรียนในขณะเดียวกันอีกด้วย  
ฉะนั้นเพื่อให้ครูประเภทนี้ได้เพิ่มพูนความรู้ความชำนาญงานในหน้าที่พิเศษดังกล่าว จึงได้ขอความ  
ร่วมมือจากคณะครูศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดอบรมครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์  
การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร เกี่ยวกับวิชาการบริหารขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และ พ.ศ. ๒๕๑๕  
ปีละ ๒ รุ่น ๆ ละประมาณ ๓๕๕ คน โครงการนี้จะดำเนินต่อเนื่องสืบไป

ข. การอบรมครูเฉพาะวิชา กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า การที่ครูไม่นัด  
สอนในวิชาเฉพาะอย่างนั้น เป็นปัญหาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ กำลังประสบอยู่ ฉะนั้น  
เพื่อเป็นการส่งเสริมการสอนของครูประเภทนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้ขอความร่วมมือจากหน่วย  
งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา จัดอบรมหมวดวิชา  
ต่าง ๆ เช่น ทัศนศึกษา พลศึกษา เป็นต้น เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ครูประชาบาลที่มีหน้าที่ทำการสอน  
ในวิชาดังกล่าว อย่างไรก็ตามการอบรมวิชาเฉพาะอย่างในกรณีนี้เป็นเพียงวิธีแก้ปัญหเฉพาะหน้าหรือ  
โครงการระยะสั้นเท่านั้น

<sup>๓๓</sup> กรมการปกครอง, โครงการอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕, และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๓/๔๕๓๗๕ ลงวันที่ ๒๔  
กรกฎาคม ๒๕๑๕ เรื่อง การอบรมครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รุ่นที่ ๓ และรุ่นที่ ๔ ถึง  
ผู้อำนวยการหลวงกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการจังหวัดทุกจังหวัด.

ค. การอบรมครูประจำการที่ไม่มีวุฒิ โดยที่สภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติในปัจจุบันนี้ ยังอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ แต่สาเหตุประการสำคัญก็คือ ครูประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นจำนวนมากที่ไม่มีวุฒิทำ หรือไม่มีวุฒิครู จากการศึกษาของคณะกรรมการดำเนินการศึกษาและวางโครงการพัฒนาการศึกษาในระดับประถมศึกษาและอนุบาล เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๑ ปรากฏว่าในจำนวนครูประชาบาลทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น ๑๒๐,๑๕๔ คน เป็นครูที่ไม่มีวุฒิจึงถึง ๓๓,๗๗๓ คน การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีครูที่ไม่มีวุฒิเป็นจำนวนมากเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กนักเรียนเรียนช้าขั้นมีเดมาก ๆ ด้วย ฉะนั้นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่พินาศที่รับผิดชอบในเรื่องทั่วไปบุคคลและกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบงานด้านวิชาการ จึงใคร่ขอแจ้งความโครงการอบรมครูประชาบาลที่ไม่มีวุฒิตั้งขึ้น เพื่อปรับปรุงคุณภาพของครูและส่งเสริมให้มีความรู้ในทางวิชาการและวิธีการสอนที่ทันสมัยหรือถูกต้องตามหลักวิชาการยิ่งขึ้น โดยให้ศูนย์กลางอบรมศึกษาผู้ใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี (ศอ.ศ.อ.) ปรับปรุงให้เป็นศูนย์อบรมครูประชาบาล ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการก่อสร้างอาคาร หอนอน และอาคารอบรมครูในบริเวณ ศ.อ.ศ.อ. ในวงเงิน ๖ ล้านบาทเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๕

การดำเนินการอบรมได้แบ่งผู้เข้ารับการอบรมออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภท ก. ได้แก่ครูประชาบาลประจำการที่มีความรู้สามัญต่ำกว่า ม.๖ หรือ ม.ศ.๓ และไม่มีวุฒิตูครู ส่วนประเภท ข. ได้แก่ครูประชาบาลที่มีวุฒิสำมัญ ม.๖ หรือ ม.ศ.๓ ผู้ผ่านการอบรมประเภท ก. ตามหลักสูตรพิเศษที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมีระยะเวลาอบรม ๑๐ สัปดาห์ จะได้รับวุฒิตูครูเทียบเท่าครู ป. หรือครู พ. ส่วนผู้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรการอบรมวิชาชุดครู พ.กศ. ของกระทรวงศึกษาธิการมีระยะเวลาอบรม ๖ สัปดาห์ สำหรับประเภท ข. จะได้รับวุฒิตูวิชาชุด ป.กศ. ชุดใดชุดหนึ่งตามแต่กรณี

กรมการปกครอง, โครงการอบรมครูประชาบาลประจำการที่ไม่มีวุฒิ ประจำปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๑๕ - ๒๕๑๘.

ความจริงแล้วโครงการอบรมครูประจำการที่ไม่มีวุฒิตั้งกล่าวคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็น  
 รอบในหลักการตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ โดยอนุมัติงบประมาณตัดฝากไว้ในงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๔  
 แต่ยังคงดำเนินการไม่ได้ของขออนุมัติตัดฝากในงบประมาณต่อมา ฉะนั้นการอบรมตามโครงการนี้จึง  
 ได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นปีแรกของ  
 โครงการนั้นได้ดำเนินการอบรมเฉพาะครูประเภท ก. ๒ รุ่น ๆ ละ ๑๒๐ คน รวม ๒๔๐ คน  
 สำหรับปีต่อ ๆ ไปจะได้เพิ่มจำนวนผู้เข้ารับการอบรมมากขึ้น

ง. การอบรมครูประชาบาลที่มีครูสอนคนเดียว<sup>๓๖</sup> โดยเหตุที่โรงเรียนประชาบาลที่มี  
 ครูสอนเพียงคนเดียวมีลักษณะพิเศษกว่าโรงเรียนทั่ว ๆ ไป เพราะครูคนเดียวต้องสอนนักเรียน  
 หลายชั้นในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่อื่น ๆ อีกหลายประการ จากการสำรวจเมื่อปี  
 พ.ศ. ๒๕๑๒ ปรากฏว่ามีโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ที่มีครูทำ  
 การสอนเพียงคนเดียว มีจำนวนถึง ๑,๒๐๐ โรงเรียนมาต้นปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๕ ยังคงเหลืออยู่  
 ประมาณ ๘๒ โรงเรียน กระทรวงมหาดไทยได้พยายามแก้ไขอย่างจริงจังด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น  
 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณากระจายอัตราครูไปทำการสอนในโรงเรียนประเภทนี้มากขึ้น  
 หากเหมาะสมจะเป็นผู้ช่วยครูหรือครูช่วยสอนมากขึ้น ผลปรากฏว่าสถิติดังกล่าวได้ลดลงเหลือ ๗๕๕  
 โรงเรียนปลายปีการศึกษาเดียวกัน

เพื่อส่งเสริมให้ครูประเภทนี้ได้รับความรู้ในด้านที่เกี่ยวกับการสอนและการใช้อุปกรณ์การ

<sup>๓๕</sup> กรมการปกครอง, รายงานการประชุมการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาประชาบาล ครั้งที่  
 ๑/๒๕๑๔ วันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ณ ห้องประชุมกรมการปกครอง.

<sup>๓๖</sup> กรมการปกครอง, โครงการอบรมครูโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีครู  
 สอนคนเดียว พ.ศ. ๒๕๑๕, รายงานสถิติเกี่ยวกับโรงเรียนครูคนเดียวทั่วประเทศ พฤศจิกายน พ.ศ.  
 ๒๕๑๕ และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๖๗/๑๓๓๖๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ เรื่อง ขอ  
เชิญร่วมประชุมวางหลักสูตรอบรมครูโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีครูสอนคนเดียว  
ถึงอธิบดีกรมสามัญศึกษา.

เรียนการสอนตลอดจนเทคนิคและประสบการณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานในหน้าที่ของครูให้  
 มั่งเกิดผลดียิ่งขึ้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยด้วยความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการ  
 จัดวางโครงการอบรมครูคนเดี่ยวสอนหลายชั้นขึ้น เริ่มดำเนินการอบรมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รวม ๒  
 รุ่น ๆ ละ ๗๐ คน จากการติดตามประเมินผลปรากฏว่า ครูที่ผ่านการอบรมครั้งนี้ได้นำความรู้และ  
 ประสบการณ์ที่ได้จากการอบรมไปใช้ให้เกิดประโยชน์สัมความมุ่งหมายเกือบทุกประการ นอกจาก  
 การจัดอบรมแล้วยังได้จัดทำเอกสารในลักษณะคู่มือขึ้น ๒ เล่ม คือ "หลักสูตรสำหรับโรงเรียนครูคน  
 เดี่ยว" และ "เอกสารการอบรมครูโรงเรียนที่มีครูสอนคนเดี่ยว" เพื่อแจกจ่ายเผยแพร่แก่ครูคน  
 เดี่ยวสอนหลายชั้นทั่วประเทศที่ยังมิได้เข้ารับการอบรมดังกล่าวอีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลที่มีครูสอนคนเดี่ยวนั้น กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะได้  
 ส่งเสริมด้วยวิธีการอบรมและจัดทำเอกสารเผยแพร่ดังกล่าวแล้ว ยังได้สั่งกำชับข้าราชการส่วนภูมิภาค  
 ภาคในสังกัดตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 หัวหน้าส่วนอำเภอ พยายามหาทางแก้ไขและให้ความสนใจเรื่องนี้เป็นพิเศษเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยก  
 ย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือนและการบำรุงขวัญอื่น ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าทางราชการได้ให้ความสำคัญ  
 และมีใจหอกทั้งครูประเภทนี้แต่อย่างใด

#### ๓๓) การส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าของครู

เรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นบุคคลในสังกัดใด ย่อมถือ  
 เป็นเรื่องสำคัญ เพราะเกี่ยวข้องกับขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานโดยตรง หากหน่วยงานใดมี  
 บุคคลซึ่งมีขวัญดีและกำลังใจดี ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานย่อมมีมาก ตรงกันข้ามถ้าหน่วยงาน  
 ใดมีบุคคลที่ขาดกำลังใจหรือขวัญไม่ดีแล้ว ความตั้งใจในการปฏิบัติงานก็ย่อมลดน้อยตามไปด้วย

๓๓) หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๓/ว.๒๓๘ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๑๕ เรื่องการ  
ปรับปรุงการบริหารโรงเรียนที่มีครูสอนคนเดี่ยว ถึงผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และผู้ว่า  
 ราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่ผู้บริหารจะทองหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างและบำรุงขวัญและกำลังใจของบุคคลในหน่วยงานของตนให้ดีที่สุด "วิธีการที่ใช้โดยลคที่สุคก็คือ อาศัยสิ่งจูงใจหลาย ๆ ชนิดด้วยกัน เช่น สิ่งจูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส สิ่งจูงใจที่เป็นสภาพของการทำงาน ซึ่งอาศัยวัตถุเป็นหลัก เป็นภม"<sup>๓๘</sup>

สำหรับในเรื่องการจัดการศึกษาประชาบาลนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ถือเอาเรื่องสวัสดิการและความก้าวหน้าของครูประชาบาลเป็นนโยบายสำคัญยิ่ง อยางหนึ่งที่จะทองส่งเสริมและปฏิบัติเพื่อไห้บรรลุผลอยางดีที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>๓๙</sup> ดังจะได้แยกพิจารณา ดังนี้ คือ

๑. การเลื่อนขั้นข้าราชการชั้นจัตวาเป็นชั้นตรีตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน<sup>๔๐</sup> กระทรวงมหาดไทยตระหนักดีว่าการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น เป็นความปรารถนาของครูประชาบาลทุกคน จึงได้พยายามช่วยเหลือข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูประมาณ ๒,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นจัตวา ให้ได้รับการเลื่อนขั้นขึ้นมาเป็นชั้นตรี โดยไม่ต้องสอบคัดเลือกตามนัยมาตรา ๕๗ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยทำเรื่องราวเสนอสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อขอแก้ไขบทบัญญัติของมาตรานี้ไห้มีนัยครอบคลุมถึงข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูด้วย แต่ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการของ ก.พ. ได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากพระ

<sup>๓๘</sup> วิทยุ ธรรม, op.cit., หน้า ๒๔๗ - ๔๘.

<sup>๓๙</sup> สนิท วิไลจิตต์, "นโยบายและหลักกาส่งเสริมการศึกษาประชาบาล", เอกสารบรรยายในการสัมมนาผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาที่วราชอาณาจักร (ครั้งที่ ๒) ณ โรงแรมมิราม่า เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ (โรเนียว), หน้า ๗.

<sup>๔๐</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๒๗/ว.๕๐๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๑๑ และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๗/๔๔๐๑๘ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๑ เรื่องการเลื่อนขั้นข้าราชการชั้นจัตวาเป็นชั้นตรี ตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแก้ไขใหม่โดยเคร่งครัด จึงไม่อาจช่วยเหลือแก่ที่  
 กระทรวงมหาดไทยเสนอได้ และที่ประชุมก็ได้ให้ความเห็นว่า ขณะนี้ (พ.ศ. ๒๕๑๑) เป็นเวลาที่  
 ก.พ. กำลังดำเนินการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้อยู่แล้ว ซึ่งจะได้พิจารณาถึงปัญหาด้วย และ  
 จะได้นำเสนอให้หน่วยราชการเจ้าสังกัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการสอบคัดเลือกเลื่อนขั้น  
 เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการคงกล่าวก็จะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ทางหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว  
 เห็นว่าการช่วยเหลือครูประจำบาลในกรณีนี้ หากปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ ก.พ. คงกล่าวแล้วก็จะ  
 ไม่ทันการณ์ เพราะของใช้เวลานานในการดำเนินการเป็นเวลานาน และกรณีที่ระงับให้หน่วยราชการ  
 เจ้าสังกัดดำเนินการสอบคัดเลือกก็อาจช่วยข้าราชการคงกล่าวได้เพียงส่วนน้อย เพราะข้าราชการ  
 ส่วนจังหวัดตำแหน่งครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากไม่มีวุฒิ จึงไม่อาจสมัครสอบคัดเลือก  
 ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๐ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ได้ กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอเรื่องนี้ให้สำนักทำเนียบ  
 นายกรัฐมนตรีพิจารณาช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง โดยขอให้พิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมเฉพาะกาลเกี่ยวกับการ  
 การเลื่อนชั้นข้าราชการตามมาตรา ๕๗ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 พ.ศ. ๒๔๘๗ ซึ่ง พตท. นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นชอบด้วย และได้สั่งการให้ ก.พ. ดำเนินการ  
 แก้ไขตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทยในที่สุด

๒. เกี่ยวกับสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรีของครูประจำบาล

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๐ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ซึ่งออกตาม  
 ความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๗ ว่าด้วยการกำหนดพื้นความรู้ของผู้  
 สมัครสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรีมีเคร่งครัดถึงข้าราชการส่วนจังหวัด ให้มีสิทธิสมัครเข้า  
 สอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรีไว้โดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่นและพลัก

๕๑ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ความมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๔๒๒๐ ลงวันที่ ๓๐  
 ตุลาคม ๒๕๑๑ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด  
 ที่ มท.๐๓๒๔/ว.๗๓๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ เรื่อง การกำหนดพื้นความรู้ของผู้สมัครสอบ  
แข่งขันข้าราชการพลเรือนตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๐ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุก  
จังหวัด.

งานเทศบาล ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดจะมีสิทธิสมัครสอบแข่งขันตามความในข้อ ๔ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับนี้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเรื่องนี้เสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอกองรัฐมนตรีพิจารณาแล้วส่งการต่อไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ ลงมติให้ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูมีสิทธิสมัครเข้าสอบแข่งขันวิชาราชการ การพลเรือนชั้นตรีได้ตามเดิม และให้ ก.พ. ดำเนินการแก้ไขกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๐ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ดังกล่าวแล้วด้วย

๓. สิทธิในการสอบคัดเลือกครูจักษวามูวื ป.กศ. เพื่อบรรจุเป็นครูตรี เนื่องด้วยสิทธิในการสมัครสอบคัดเลือกข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งชั้นจักษวามูวื เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูตรีซึ่งแต่เดิมให้สิทธิเฉพาะผู้มูวืตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๘ (พ.ศ. ๒๔๘๗) เท่านั้นแก่ผู้มูวื ป.กศ. ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๕ (พ.ศ. ๒๕๐๑) หากไม่มีสิทธิสอบด้วยไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ดำเนินการขอให้ ก.จ. หาทางช่วยเหลือ ซึ่ง ก.จ. ก็ได้ดำเนินการออกกฎ ก.จ. ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๒) โดยนำเอาหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๒๘ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๕๕ เข้าไว้ด้วยกัน ยังผลให้ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูจักษวามูวื ป.กศ. มีสิทธิสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการชั้นตรีได้

๔. การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งหมายถึงการเลื่อนเงินเดือนประจำปีเกินกว่า ๑ ชั้น สำหรับข้าราชการครูหรือลูกจ้างประจำที่ได้รับบรรจุหรือเลื่อนชั้น เลื่อนเงินเดือนมาแล้วครบรอบปี หรือเลื่อนเงินเดือนประจำปีตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป สำหรับข้าราชการครูหรือลูกจ้างประจำที่ได้รับบรรจุหรือเลื่อนชั้น หรือเลื่อนเงินเดือนมาแล้วไม่ครบรอบปี แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติยกเลิกลักษณะการตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการประจำและได้วางหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการเป็นกรณีพิเศษเสียใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ข้าราชการชั้นจักษวามูวืและชั้นตรี

<sup>๔๒</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ที่ มท.๐๓๒๔/ว.๒๕๓ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๒ เรื่อง การสอบคัดเลือกข้าราชการส่วนจังหวัดชั้นจักษวามูวืเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดชั้นตรี (ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู) ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

หรือเทียบเท่าให้เดือนรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ ๑๒ ข้าราชการชั้นโทและชั้นเอกหรือเทียบเท่าให้เดือนรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ ๖ และข้าราชการชั้นพิเศษให้เดือนรวมกันได้ไม่เกินร้อยละ ๓ ของข้าราชการในชั้นหรือเทียบเท่าในชั้นนั้น ๆ ทั้งหมด

สำหรับข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยทั่ว ๆ ไปก็อยู่ในหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกัน เมื่อการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการเป็นกรณีพิเศษ (๒ ชั้น) มีโควตาจำกัดดังกล่าวแล้ว แต่เพื่อเป็นการส่งเสริมและบำรุงขวัญของครู กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำเรื่องเสนอคณะปฏิวัติขอให้เปลี่ยนแปลงวิธีการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำอยู่ในโรงเรียนในท้องถิ่นกึ่งกลาง หรือมีบุคลากรรายบุคคล โดยขอหยกเว้นไม่นับเข้าโควตากรณีพิเศษ (๒ ชั้น) ประจำปีตามปกติของส่วนราชการนั้นเช่นเดียวกับข้าราชการที่ปฏิบัติงานปรามปรามบุคลากรรายคอมมิวนิสต์ หรือ ก.ร.ป.กลาง เรื่องนี้ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติได้นำเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ขณะนี้อยู่ระหว่างพิจารณาดำเนินการ

๕. สวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพักครู เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของครูประจำตำบลซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีบ้านพักของตนเอง และไม่มีสิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านได้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้หาทางช่วยเหลือด้วยการของบประมาณเงินอุดหนุนสำหรับสร้างบ้านพักครูเพิ่มขึ้นมีละมาก ๆ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ได้งบประมาณเพื่อสร้างบ้านพักครู ๕๕๐ หลัง ปีต่อมาได้ ๘๘๐ หลัง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๑๓ จำนวน ๓๓๐ หลัง และในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ของบประมาณเพื่อการนี้คิดเป็นจำนวน ๑,๕๐๐ หลัง เกี่ยวกับการพิจารณาสร้างบ้านพักครูนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาสร้างในโรงเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นกึ่งกลางเป็นอันดับแรก ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการชักจูงให้ครูประจำตำบลสมัครใจไปสอนในท้องถิ่นกึ่งกลางมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้พยายามจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับเป็นค่าก่อสร้างบ้านพักครูเพิ่มให้เป็นกรณีพิเศษ โดยขออนุมัติสำนักงานประมาณเพื่อใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนประเภทเงินเดือนเหลือจ่ายประจำปีอีกด้วย

๖. สวัสดิการในด้านการเพิ่มเงินพิเศษแก่ครูที่ทำการสอนในท้องถิ่นกึ่งกลาง เนื่องด้วยการกำหนดเขตท้องถิ่นกึ่งกลางตามประกาศท้ายระเบียบสำนักงานของกระทรวงการคลังก็ดี หรือตาม



ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเบี้ยกัณการ พ.ศ. ๒๕๐๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ กิติ ไคเนียมคำว่า "ทองที่กัณการ" หมายถึง "จังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอซึ่งมีการคมนาคมไม่สะดวก ไม่มีรถยนต์หรือเรือยนต์โดยสารไปมาตลอดปี และมีโรคภัยไข้เจ็บชุกชุม" แต่ที่โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ มีสภาพแตกต่างจากสถานที่ตั้งของหน่วยราชการอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในเขตจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอเดียวกัน ฉะนั้น จึงอาจทำให้ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัด อำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่ไม่อยู่ในเกณฑ์เป็นทองที่กัณการตามระเบียบเบี้ยกัณการดังกล่าว แต่ตามสภาพอันแท้จริงของท้องถิ่นเป็นที่ตั้งของโรงเรียนมีสภาพกัณการ ในกรณีเช่นนี้ก็เป็นที่อันว่าครูในโรงเรียนดังกล่าวไม่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือเบี้ยกัณการ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของทางราชการ และไม่เป็นธรรมเนียมข้าราชการครูเหล่านั้น กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงได้เสนอหลักการต่อคณะรัฐมนตรี ขอเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การให้เบี้ยกัณการแก่ครูโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สอนอยู่ในโรงเรียนที่อยู่นอกเขตทองที่กัณการตามประกาศนายระเบียบเบี้ยกัณการของกระทรวงการคลัง หรือของกระทรวงมหาดไทย แต่ที่ตั้งของโรงเรียนมีสภาพกัณการให้สิทธิได้รับเบี้ยกัณการเพิ่มขึ้นในอัตรา ๑๕๐ บาทต่อเดือน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๓ เห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ครั้นแล้วกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการวางระเบียบว่าด้วยเบี้ยกัณการของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูและลูกจ้างประจำสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้นโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็นต้นไป

๔๓ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเบี้ยกัณการ พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๒.

๔๔ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยเบี้ยกัณการของข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูและลูกจ้างประจำสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๔.

สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเบี้ยกัณฑ์การฉบับนี้คือ ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือการกำหนดเขตที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยกัณฑ์การเสียใหม่ กล่าวคือแทนที่จะใช้คำว่า "ท้องที่กัณฑ์การ" ได้เปลี่ยนมาใช้ "โรงเรียนที่กัณฑ์การ" ซึ่งหมายความว่าถึงโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตั้งอยู่ในท้องที่กัณฑ์การตามสภาพอันแท้จริง ผลจากการนี้ทำให้โรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศที่ไม่เข้าเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ตามระเบียบเบี้ยกัณฑ์การที่ใช้อยู่ก่อนแก้ไขสภาพกัณฑ์การตามขอเท็จจริง มีสิทธิได้รับเบี้ยกัณฑ์การตามระเบียบใหม่นี้เพิ่มขึ้นถึง ๒,๗๕๖ โรงเรียน

๗. สวัสดิการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ บำเหน็จบำนาญซึ่งเป็นเงินที่ทางราชการจ่ายให้ข้าราชการเมื่อออกจากราชการเพื่อเป็นการตอบแทนความดีความชอบที่ข้าราชการผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตลอดมาด้วยดีนั้น ก็ถือว่าเป็นสวัสดิการรูปแบบหนึ่งเหมือนกัน กระทรวงมหาดไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ จึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ ขึ้น เพื่อให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นใดแก่ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบล มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ เพื่อให้การปฏิบัติการเกี่ยวกับเรื่องนี้ดำเนินไปด้วย

๘๕ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๒๓/๔๔๘๐๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๑๓, ความมากที่ มท.๐๓๒๓/๓๙๑๕๓ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๑๔ เรื่อง สวัสดิการข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๔๕๕๖ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๑๓ เรื่อง สวัสดิการข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย.

๘๖ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๘๒ ตอนที่ ๑๑๔ (๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๘๓๗.

๔๗  
คอกกวาง

เมื่อการประชามติถูกโอนสังกัดจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งกฎหมายกำหนดให้ฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดจึงมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สำหรับวิธีการเบิกจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญนั้น มีหลักการและแนวทางปฏิบัติโดยย่อคือ จังหวัดเสนอเรื่องราวตามลำดับขั้นตอนคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญ (ก.บ.ท.) ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เพื่อพิจารณาอนุมัติสั่งจ่าย เมื่ออนุมัติแล้วจะแจ้งให้หน่วยราชการเจ้าสังกัดทราบและเบิกจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จบำนาญต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญและพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษามาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕ ยี่สิบ โดยได้ประกาศระเบียบว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้นับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นไป ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งออกหรือพ้นจากราชการและได้รับหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติ หรือบำนาญพิเศษ หรือผู้มีสิทธิจะพึงได้รับบำนาญพิเศษตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายเงินเพิ่มจากเงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษแล้วแต่กรณีในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษซึ่งจะเพิ่มได้ตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก โดยเบิกจ่ายจากเงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งได้โอนหรือถูกส่งไปรับราชการทางหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสิทธิได้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำนาญติดต่อกัน ในการคำนวณเงินเพิ่มจากเงินบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษเพื่อจ่ายแก่ข้าราชการ

๔๗  
กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕.

การซึ่งได้โอนหรือถูกส่งไปบริหารการทางหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีสิทธิจะพึงได้รับบำนาญพิเศษตามบัญชีฉบับนี้ ให้คำนวณโดยตั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญปกติหรือเงินบำนาญพิเศษแล้วแต่กรณีคูณด้วยจำนวนเดือนเป็นเวลาราชการที่ข้าราชการผู้นั้นมารับราชการทางหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หาค่าด้วยจำนวนเดือนเป็นเวลาราชการที่ข้าราชการผู้นั้นรับราชการอยู่ทางสังกัดเดิมและทางหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น คุรุประชาบาลที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีสิทธิได้รับบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๕ ของเงินบำนาญ ที่พึงได้รับอยู่แต่ก่อน นอกจากนี้ในด้านกาเบิกจ่ายเงิน กระทรวงมหาดไทยก็ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขให้ได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติเสียใหม่ กล่าวคือ แต่เดิมจังหวัดเป็นผู้เสนอเรื่องให้กรมสามัญศึกษาพิจารณาแล้วจึงเสนอกรมบัญชีกลางพิจารณาอนุมัติ เมื่อกรมบัญชีกลางตอบอนุมัติแล้ว กรมสามัญศึกษาจึงแจ้งให้จังหวัดดำเนินการเบิกจ่ายต่อไป ส่วนวิธีการปัจจุบันได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งเรื่องมายังกรมการปกครอง เพื่อเสนอคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญพิจารณา เมื่อคณะกรรมการฯ อนุมัติแล้ว จะแจ้งการอนุมัติพร้อมทั้งส่งตัวเงินบำเหน็จบำนาญไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดเบิกจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิได้เลย

๔. สวัสดิการทางด้านการศึกษา ในด้านการส่งเสริมให้คุรุประชาบาลได้มีโอกาสศึกษาความรู้เพิ่มเติมอันเป็นการยกวิทยฐานะให้สูงขึ้นนั้น กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะสนับสนุนให้คุรุประชาบาลลาศึกษาต่อตามปกติแล้วยังได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีโอกาสศึกษาต่อเป็นกรณีพิเศษอีกด้วย กล่าวคือ ได้ขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยจัดสรรโควตาให้คุรุประชาบาลเข้าศึกษาต่อโดยไม่ต้องสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกอีกด้วย ขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการได้อนุมัติโควตาค้างกล่าว ๒ ประเภท คือประเภทศึกษาระดับ ป.กศ.สูง ปีละ ๓๐ คน (จังหวัดละ ๓ คน) เริ่มแต่ปีการศึกษา พ.ศ.๒๕๑๓ เป็นต้นมา และมาในปี พ.ศ.๒๕๑๖ ได้เพิ่มโควตาค้างกล่าวเป็นปีละ ๑๕๒ คน และประเภทศึกษาระดับปริญญาตรีที่วิทยาลัยการศึกษาปีละ ๒๐ คน ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๖ ได้เพิ่มจำนวนเป็นปีละ ๕๐ คน โควตาศึกษาต่อประเภทนี้กระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรให้แก่จังหวัดในท้องถิ่นกันดารรวม ๒๐ จังหวัด นอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัย-

ขาดเสียใหม่ได้ตกลงให้โควตาศึกษาต่อที่คณะศึกษาศาสตร์ไปแล้ว ๑๕ คน โดยกระทรวงมหาดไทย  
จัดสรรให้แก่จังหวัดในเขต ร.พ.ร. สำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้กำหนดโควตาให้ภาคศึกษา  
ต่าง ๆ รวม ๑๒ ภาค ๆ ละ ๑ คน ส่วนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เนื่องจากปัจจุบันยังมีได้เปิดสอนสาขา  
ประถมศึกษาจึงยังมีอาจจัดสรรโควตาให้ได้ หากมีสาขาดังกล่าวเมื่อใด สถาบันการศึกษาเหล่านั้นก็  
คือให้ความสนับสนุนเช่นเดียวกัน

ส่วนการศึกษาในฐานะในต่างประเทศนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ทำโครงการขอความช่วยเหลือ  
เหลือจากองค์การ เอ.ไอ.ดี. (A.I.D.) และยูซอม (USOM) จัดสรรทุนการศึกษาต่อในระดับ  
ปริญญาโทและทุนการดำเนินงานการบริหารการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศที่ ๓ อื่น  
ได้แก่สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) รวมทั้งสิ้นประมาณปีละ ๓๐๐ ทุน  
โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นต้นมา

๕. สวัสดิการอื่น ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าช่วยเหลือบุตร  
กระทรวงมหาดไทยก็จัดส่งเสริมและช่วยเหลือครูประจำภาค ตลอดจนข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่ง  
อันมีสิทธิได้รับเช่นเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ โดยทั่วกัน

### การส่งเสริมให้เด็กในเกณฑ์บังคับมีสถานที่เล่าเรียนและมีอุปกรณ์การเรียนตามสมควร

กระทรวงมหาดไทยถือเป็นนโยบายสำคัญอีกประการหนึ่งในอันที่จะส่งเสริมให้เด็กไทยใน  
เกณฑ์บังคับการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาได้มีโอกาสเรียนหนังสือโดยทั่วถึง และมีคุณภาพ  
ในอันที่จะเป็นกำลังพัฒนาประเทศในอนาคตต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหน้าที่ของกระทรวงมหาด  
ไทยเกี่ยวกับการนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานด้านธุรการ ฉะนั้นในขั้นต้นจึงมุ่งศึกษาเรื่องที่อยู่ในขอบ  
เขตดังกล่าวแล้ว เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนการสร้างอาคารเรียน การจัดหาอุปกรณ์การเรียน  
การสอน เป็นต้น

๑. การส่งเสริมนักเรียนในแง่การให้เงินอุดหนุน โดยเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความ  
ความจำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโดยเฉพาะในกิจการ  
เกี่ยวกับการศึกษาซึ่งต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากยอดเงินงบประมาณ  
รายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ (เฉพาะด้านการศึกษา) มี

จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๓๘.๘ ล้านบาท แยกเป็นเงินรายได้ของจังหวัด ๑๒.๘ ล้านบาท เงินที่ประชาชน  
 บริจาคสมทบ ๓๓.๒ ล้านบาท นอกนั้นเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งสิ้นซึ่งมีจำนวนถึง ๑,๓๓๓.๒  
 ล้านบาท ถ้าเทียบเป็นร้อยละแล้วจะเห็นได้ว่า ยอดเงินรายจ่ายประจำปี พ.ศ.๒๕๑๐ ขององค์  
 การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลรวมอยู่ถึงร้อยละ ๘๖.๗๐ (โดยประมาณ)  
 ของยอดเงินรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุว่ากิจการศึกษาระดับประถมศึกษา  
 กว้างขวาง ต้องอาศัยกำลังเงินและกำลังคน (ครู) เป็นจำนวนมาก ประกอบกับขณะนี้รัฐบาลยังไม่  
 ใ้ค้มอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มเติมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่าง  
 ใด ด้วยเหตุนี้กรมการปกครองในฐานะที่ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 จึงได้พยายามดำเนินการของบประมาณเงินอุดหนุนสำหรับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วน  
 จังหวัด จากสำนักงานประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมมากขึ้นทุกปี เพื่อให้องค์การฯ สามารถ  
 ดำเนินการด้านการศึกษาตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลได้ จะเห็นได้ว่าในช่วงปีแรก ๆ ของ  
 แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ซึ่งเป็นระยะเริ่มแรกที่โอนการศึกษาประชา  
 ชาติให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการรับผิดชอบนั้น เงินอุดหนุนต่อหัวนักเรียนในโรงเรียนสัง  
 กัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในอัตรา ๓๔๘.๘๒ บาทต่อปี ต่อมาในปีสุดท้ายของแผนฯ เงินอุด  
 หนุนต่อหัวนักเรียนได้เพิ่มขึ้นเป็น ๕๔๐.๓๘ บาทต่อปี แม้ว่าอัตราเงินอุดหนุนดังกล่าวจะยังต่ำกว่า  
 อัตราเงินอุดหนุนต่อหัวนักเรียนชั้นประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่ตาม  
 อัตราการเพิ่มเงินอุดหนุนต่อหัวนักเรียนดังกล่าวมานั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงความพยายามของ  
 กระทรวงมหาดไทยในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของเด็กในท้องถิ่นชนบทให้มีความมาตรฐานสูงขึ้นอัน  
 จะเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป

๒. การจัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การ  
 ศึกษาขั้นมูลฐานของประชาชนมี ส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม  
 กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญอันที่จะส่งเสริมให้เด็กในเกณฑ์บังคับการศึกษาตาม

๔๔๑  
 หมายเหตุ : กองการศึกษาประชาชาติ กรมการปกครอง.

พระราชบัญญัติประถมศึกษา คือมีอายุระหว่าง ๔ - ๑๕ ปีทั่วประเทศให้ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา  
ศึกษาในโรงเรียนของรัฐ คือโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่มากที่สุด เพื่อ  
ให้การดำเนินการในเรื่องนี้บรรลุผลตามเป้าหมายและเป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ จึงได้จัดทำ  
แผนการดำเนินงานขึ้นเรียกว่า "แผนการจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาบังคับมาโรงเรียน"<sup>๔๘</sup> แล้ว  
เสนอแนะไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

แผนการฯ ที่กระทรวงมหาดไทยจัดทำขึ้นดังกล่าวครอบคลุมปัญหาเรื่องโรงเรียนครูและนัก  
เรียนทั้งหมด กล่าวคือ ในการดำเนินการจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาบังคับมาโรงเรียนตามแผน  
นี้ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดคำนึงถึงอาคารเรียน ปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนอุปกรณ์การศึกษา  
ซึ่งจะต้องเพิ่มทวีมากขึ้นตามส่วนส่วนของนักเรียนประกอบด้วย<sup>๔๙</sup>

ผลจากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ปรากฏว่ามีเด็กในเกณฑ์บังคับที่จะต้องเข้าเรียนใน  
โรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศจำนวน ๕๕๕, ๒๕๔ คน องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ภายใต้  
การส่งเสริมช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทย สามารถจัดให้เด็กดังกล่าวเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา  
ปีที่ ๑ ในโรงเรียนประชาบาลถึง ๕๔๘, ๕๐๓ คนหรือเทียบไคร้อยละ ๕๘.๕๑ ของจำนวนเด็กใน  
เกณฑ์บังคับทั้งหมด<sup>๕๐</sup> อย่างไรก็ตามตัวเลขนี้แม้จะมีเปอร์เซ็นต์สูง แต่ก็ไม่ใช่ตัวเลขหรือจำนวนที่น่าพึง  
พอใจที่สุด กระทรวงมหาดไทยจึงได้หามาตรการแก้ไข เช่น จัดทำโครงการที่ผู้จัดตั้งสารวัตร  
ศึกษา เพื่อทำหน้าที่เกณฑ์เด็กที่มียังอยู่ในเกณฑ์การศึกษาบังคับให้เข้าเรียนทั่วถึง นอกจากนี้ยังได้  
เสนอแนะองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งมูลนิธิช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนในเรื่องเสื้อผ้าเครื่อง

<sup>๔๘</sup> กรมการปกครอง, แผนการจัดให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาบังคับมาโรงเรียน พ.ศ.  
๒๕๑๐.

<sup>๕๐</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๒๒๑ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๑๐ เรื่อง  
แผนการให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับเข้าโรงเรียน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

<sup>๕๑</sup> หมายเหตุ : กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง.

บุ๋งหม และอุปกรณ์การเรียนอื่น ๆ ตลอดจนขอความช่วยเหลือจากประชาชน สมาคมและมูลนิธิการกุศลอื่น ๆ เพื่อบริจาคทรัพย์สินสิ่งของอันจำเป็นแก่การเรียนของเด็กอีกด้วย

๓. การช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจน เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในชนบทยังอยู่ในสภาพที่แร้นแค้นเป็นส่วนมาก ซึ่งความยากจนของผู้ปกครองทำให้เด็ก โดยเฉพาะเด็กในเกณฑ์บังคับซึ่งต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลได้รับความกระทบกระเทือน เพราะขาดหนังสือเรียน เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม ตลอดจนอาหารการกิน เป็นเหตุให้เด็กขาดเรียนหรือไปเรียนไม่สม่ำเสมอ และซำก้นกันมาก นอกจากนี้ยังปรากฏว่าเด็กนักเรียนประชาบาลจำนวนมากไปเรียนอย่างสม่ำเสมอตลอดทั้ง ๔ ปี แต่ไปเรียนตัวเปล่า ไม่มีหนังสือเรียนหรือมีไม่พอ เมื่อเรียนสำเร็จออกมาแล้ว ก็ยังอ่านหนังสือไม่คอยออกหรือเขียนไม่คอยได้ กลายเป็นปัญหาหนักสำหรับหน่วยราชการที่หน้าที่เกี่ยวของอันที่จะต้องหาทางแก้ไขเรื่อยมา

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า การแก้ปัญหาเรื่องเด็กนักเรียนขาดแคลนเพราะเหตุผู้ปกครองยากจนเป็นเรื่องใหญ่ เพราะเกี่ยวกับฐานะเศรษฐกิจหรือรายได้ของประชาชนไม่ดี แต่ก็มีควมจำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไขและช่วยเหลือให้เด็กเหล่านี้ได้มีหนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียนอื่น ๆ ตามความจำเป็น ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะได้ออกงบประมาณอุดหนุนเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนแจกจ่ายให้แก่เด็กนักเรียนดังกล่าวเป็นเงินปีละ ๓ ล้านบาทเป็นประจำแล้ว ยังได้จัดทำโครงการช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนขึ้น เพื่อหาทางช่วยเหลือให้เด็กนักเรียนยากจนได้มีสิ่งจำเป็นแก่การเรียนโดยทั่วถึง การดำเนินการในเรื่องนี้ในระยะแรกได้จัดตั้งหน่วยช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนในท้องถิ่นกันดารขึ้นในส่วนกลาง เพื่อทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและสภาพความเป็นอยู่ของเด็กนักเรียนยากจนตามท้องถิ่นชนบทต่าง ๆ ตลอดจนชักชวนประชาชน และสมาคมมูลนิธิการกุศลต่าง ๆ บริจาคเงิน หนังสือ อุปกรณ์การเรียนอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือเด็กยากจนอนาถาเหล่านี้ให้มีเครื่องมืออุปกรณ์ประกอบการเรียนมากขึ้น ผลการดำเนินงานปรากฏว่า ได้รับความร่วมมือจากองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวาง



โดยเฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ กระทรวงมหาดไทยด้วยความร่วมมือของหน่วยราชการอื่น ๆ จัดงานวันศึกษาประชาบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเนื่องในโอกาสครบรอบ ๕๐ ปีของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกนั้น ปรากฏว่าได้มีผู้บริจาคเงินช่วยการศึกษาประชาบาลจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๒ ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวคณะกรรมการจัดงานได้นำไปเป็นทุนก่อตั้ง "มูลนิธิช่วยการศึกษาประชาบาล" ขึ้น และได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมูลนิธิดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือกิจการด้านการศึกษาประชาบาลโดยตรงรวมทั้งนักเรียนประชาบาลด้วย สำหรับการจัดงานวันศึกษาประชาบาลในปีต่อมาคือปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ได้มีผู้บริจาคเงินและสิ่งของรวมทั้งสิ้นประมาณ ๑ ล้าน ๕ แสนบาทอีกด้วย

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้ส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศจัดตั้งมูลนิธิช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจนขึ้นในระดับจังหวัดทำนองเดียวกับที่จัดตั้งขึ้นในส่วนกลาง เพื่อช่วยเหลือโรงเรียนประชาบาลที่ขาดแคลนอุปกรณ์การเรียนการสอนโดยเฉพาะนักเรียนที่ยากจนขาดแคลน ทั้งนี้ให้พยายามขอความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด สำหรับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเองจะช่วยเหลือประสานงานและประชาสัมพันธ์ให้อีกทางหนึ่ง ขณะนี้ได้มีการจัดตั้งมูลนิธิเหล่านี้ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทยไปแล้ว ๑๓ จังหวัด และที่อยู่ระหว่างดำเนินการจัดตั้งอีก ๓๖ จังหวัด<sup>๕๓</sup>

การให้ความช่วยเหลือแก่เด็กนักเรียนยากจนนอกจากการของบประมาณเงินอุดหนุนจัดซื้อหนังสืออุปกรณ์การเรียนแจกจ่ายและการจัดตั้งมูลนิธิช่วยการศึกษาประชาบาลดังกล่าวแล้ว กรมการปกครองยังได้วางโครงการอาหารกลางวันเพื่อส่งเสริมให้เด็กโรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศโดยเฉพาะเด็กนักเรียนยากจนได้อาหารกลางวันรับประทานในโรงเรียนโดยทั่วถึงอีกด้วย

<sup>๕๓</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๒๗/ว.๕๘ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๒ เรื่อง การช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจน ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด และกองการศึกษาประชาบาล, วันศึกษาประชาบาล ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๕), หน้า ๒๖.

๔. การขยายสถานที่เรียนเพื่อสนองความต้องการของนักเรียน โรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นการศึกษากากบังคับให้เด็กในเกณฑ์การศึกษาบังคับเข้าโรงเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

ในระยะแรกที่โอนการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการมีโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การฯ ทั่วประเทศ ๒๔,๑๕๕ โรงเรียน อาคารเรียน ๒๒,๓๕๔ หลัง ในจำนวนนี้เป็นอาคารเรียนชั่วคราวและศาลาชั่วคราวอยู่ถึงประมาณร้อยละ ๒๕ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้พยายามจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการนี้เพิ่มขึ้นมากขึ้นทุกปี ดังจะเห็นได้จากยอดเงินอุดหนุนในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา (๒๕๑๑ - ๒๕๑๕) มีจำนวนดังนี้ ๑๔๕,๕๓๐,๐๐๐ - ๒๐๒,๐๐๐,๐๐๐ - ๔๒๑,๑๒๑,๐๐๐ - ๔๘๗,๐๗๔,๐๐๐ และ ๕๒๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทตามลำดับ จากตัวเลขสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจำนวนเงินอุดหนุนประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้างอีกนัยหนึ่งเงินอุดหนุนสำหรับเป็นค่าก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนประชาบาลที่กรมการปกครองจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีอัตราค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๑๓ ยอดเงินจัดสรรประเภทนี้จำนวนถึง ๔๒๑,๑๒๑,๐๐๐ บาท หรือประมาณร้อยละ ๑๕.๑๕ ของยอดเงินอุดหนุนทั้งหมด

เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงเรียนประชาบาลดังกล่าวมานี้ กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งขึ้นทุกตำบลหมู่บ้าน เพื่อให้เด็กในท้องถิ่นชนบทได้มีโอกาสเรียนหนังสือโดยทั่วถึงสอดคล้องกับนโยบายการจัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาล และโครงการขยายการศึกษา กากบังคับตลอดจนแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้มีนโยบายดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการจัดสร้างโรงเรียนเพิ่มขึ้นอย่างน้อย อำเภอละ ๒ โรงต่อปี ทั้งนี้ให้ขอความร่วมมือจากประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุดโดยไม่ต้องใช้งบประมาณของจังหวัด ถ้าหากว่าท้องถิ่นนั้นไม่สามารถดำเนินการปลูกสร้างอาคารเรียนโดยตนเอง

๕๕  
หนังสือกระทรวงมหาดไทย กว.น.มท. ที่ มท.๐๓๖๘/ว.๒๑๘ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๑ เรื่อง นโยบายส่งเสริมการศึกษาประชาบาล ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ทั้งหมดได้ ให้ใช้เงินงบประมาณจังหวัดเป็นบางส่วนโดยพิจารณาจัดสรรจากเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ หรือรายได้อื่น ๆ ของจังหวัด และหากราษฎรในท้องถิ่นนั้นยากจนจริง ๆ ไม่สามารถดำเนินการสร้างอาคารเรียนได้ ก็ให้ใช้เงินงบประมาณของจังหวัดเป็นค่าก่อสร้างให้จงได้ โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ยังไม่มีโรงเรียนหรือมีไม่เพียงพอ ส่วนคุณภาพของอาคารเรียนนั้นขึ้นอยู่กับกำลังงบประมาณของแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้เสนอแนะให้จังหวัดเตรียมจัดหาที่ดินหรือขยายเนื้อที่ของโรงเรียนเดิมสำหรับสร้างโรงเรียนขนาดใหญ่ หรือขยายอาคารเรียนเพิ่มขึ้น ในท้องถิ่นที่มีโรงเรียนขนาดเล็กหลาย ๆ โรงเรียนตั้งอยู่ใกล้กัน และมีทางคมนาคมติดต่อกันสะดวกก็ควรได้พิจารณารวมโรงเรียนเหล่านี้เข้าด้วยกัน ตามหลัก School Consolidation เพราะการจัดโรงเรียนให้เป็นปึกแผ่นขึ้นย่อมจะช่วยให้การบริหารโรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพราะได้รวมทรัพยากรบริหาร ทั้งกำลังเงิน กำลังคน และกำลังวัสดุอุปกรณ์เข้าไว้ในหน่วยเดียวกัน ซึ่งจะสามารถนำไปจัดสรรให้เหมาะสมได้มากกว่านั่นเอง

ปัจจุบันนี้ (พ.ศ. ๒๕๑๔) โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๗,๒๒๔ โรง แยกเป็นอาคารเรียนได้ ๓๔,๒๔๗ หลัง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๐๕ จำนวน ๓,๑๐๕ โรง หรือ ๗,๕๓๓ หลัง (อาคารเรียน) ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นอาคารถาวรสำหรับอาคารเรียนชั่วคราวหรือศาลาวัดนั้นก็ได้ทำการก่อสร้างอาคารเรียนถาวรขึ้นแทน หรือทำการปรับปรุงซ่อมแซมให้ดีขึ้นกว่าเดิม ยังผลให้อาคารเรียนชั่วคราวในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีแนวโน้มลดลงขณะนี้เหลือเพียงประมาณร้อยละ ๑๔ ของอาคารเรียนทั้งหมด

อาจกล่าวได้ว่า ปริมาณและคุณภาพเกี่ยวกับโรงเรียน อาคารเรียนในช่วงเริ่มแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) คงจะไม่เป็นปัญหาที่ยากเหมือนกับในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ ๒ (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ที่พัฒนา แม้กระนั้นก็กระทรวงมหาดไทยก็ได้วางโครงการปรับปรุงอาคารเรียน (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) ขึ้นเพื่อปรับปรุง

๕๕  
ที่มา : กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง.

อาคารเรียนชั่วคราวที่มีอยู่เป็นอาคารเรียนถาวรให้หมด

๕. การปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน แม้ว่าหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลจะได้โอนไปจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการรับผิดชอบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมาซึ่งโดยหลักการแล้ว หมายถึงให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาดำเนินการจัดการศึกษาในมากที่สุดที่จะทำได้ แต่ผลการดำเนินการในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมาปรากฏว่า การจัดการศึกษาประชาบาลยังคงมีลักษณะเป็น "ราชการ" อยู่มาก กล่าวคือขอบวนการจัดการศึกษาประชาบาลยังคงอาศัยงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญ "ประชาชนในท้องถิ่นหาได้เข้ามาจับบทบาทหรือส่วนร่วมรับผิดชอบเท่าที่ควรไม่" จึงยังไม่บรรลุเป้าหมายของรัฐบาลที่โอนการศึกษาในระดับนี้ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้ลักษณะเป็นโรงเรียนชุมชนขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้หลักการให้ท้องถิ่นเป็นหลัก แทนที่จะถือเอาตัวเด็กเป็นหลักเหมือนอย่างโรงเรียนทั่วไป การดำเนินการในเรื่องนี้ได้จัดทำในรูปของโครงการคือ โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๘) แล้ว การดำเนินการตามโครงการได้แบ่งระยะดำเนินการออกเป็น ๒ ระยะ ในระยะแรก (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๖) ให้จังหวัดต่าง ๆ คัดเลือกโรงเรียนประชาบาลจังหวัดละ ๑ โรงเรียนเข้าโครงการทดลอง (pilot project) เมื่อได้วิจัยประเมินผลแล้วหากปรากฏว่าได้ผลดี ก็จะขยายให้ทุกโรงเรียนในปีต่อไป ขณะนี้อยู่ระหว่างวิจัยประเมินผลอยู่

<sup>๕๖</sup> เดอังกศักดิ์ พัทธโน, การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๔, หน้า ๑๘๓.

๖. การขยายการศึกษาประณปลาย <sup>๕๗</sup> การขยายการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นเป็นความรู  
 สอดได้โดยประโยชน์ประณศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการนั้น เป็นผลสืบเนื่อง  
 มาจากการประกาศใช้แผนการราจี แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติประณ  
 ศึกษา พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดให้ขยายการศึกษาบังคับในโรงเรียนประณศึกษาจาก ๔ ปีเป็น ๗ ปี  
 ให้ครบทุกตำบลภายในกำหนด ๒๐ ปี ตามแผนการราจีคือภายในปีพ.ศ. ๒๕๒๓ ทั้งนี้มีความมุ่งหมาย  
 เพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นอันจะเป็นรากฐานในการพัฒนาทางดานเศรษฐกิจ  
 กิจและสังคมให้สูงขึ้นอย่าง เชนในนานาประเทศที่เจริญแล้ว

การดำเนินการในเรื่องนี้ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ปรากฏ  
 ว่า กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบเรื่องนี้ในขณะนั้นได้ประกาศขยายการศึกษา  
 ชั้นประณศึกษาตอนปลายภาคบังคับได้เพียง ๕๐๖ ตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้นมา กระทรวง  
 มหาดไทยได้เขามารวมมือประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเร่งรัด  
 ดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างจริงจัง กับทั้งถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป่า  
 หมายควย

เกี่ยวกับการส่งเสริมการขยายการศึกษาประณศึกษาตอนปลายในโรงเรียนประชาบาล สังกัด  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะได้สนับสนุนในด้านงบประมาณแล้ว ยัง  
 ได้ช่วยเหลือในด้านการบริหารงานต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในรูปขอเสนอแนะ ซึ่งพอจะกล่าวสรุป  
 ได้ว่า ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีคิน อาคารเรียนและอุปกรณ์ประกอบอื่น ๆ ตลอดจน  
 อัตรารุพรอมอยู่แล้วก็เป็นอำนาจของ จังหวัดที่จะพิจารณาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประณศึกษา พ.ศ.  
 ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประณศึกษา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ ส่วน  
 ที่ ๒ ว่าควยโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีจังหวัดที่ยังหาอุปกรณ์

<sup>๕๗</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๐๔/ว.๑๗๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง  
การจัดตั้งโรงเรียนประณศึกษาตอนต้นและตอนปลาย และหนังสือกรมการปกครองความมาก ที่  
 มท.๐๓๒๗/๔๖๐๐๒ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๒ เรื่องการขยายการศึกษาบังคับ ถึงผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดทุกจังหวัด.

ต่าง ๆ ได้ไม่พร้อม ก็ให้ส่งรายละเอียดต่าง ๆ ในการขอจัดตั้งตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ ไปให้กระทรวงมหาดไทยประกอบการพิจารณา เพื่อจัดสรรอัตรากำลังและอุปกรณ์ตามกำลังงบประมาณ ที่มีอยู่ไปในจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในเรื่องนี้จะต้องไม่เป็นการ กระทบกระเทือนต่องบประมาณค่าก่อสร้างและครุภัณฑ์ และต่อโรงเรียนราษฎรที่จัดสอนถึงชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ซึ่งตั้งอยู่ในตำบลนั้นด้วย

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะประกาศขยายการศึกษาบังคับในตำบลใด ก็ให้เสนอชื่อตำบลที่จะขอประกาศขยายไปให้กรมการปกครองพิจารณา เมื่อกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าถูกต้อง จะเสนอสำนักงบประมาณพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ก็จะส่งรายชื่อตำบลต่าง ๆ ให้กระทรวงศึกษาธิการทำประกาศ เมื่อได้รับแจ้งถึงการประกาศของ กระทรวงศึกษาธิการแล้ว กรมการปกครองก็จะแจ้งไปให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบและดำเนินการต่อไป

ตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (๒๕๑๖) องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ภายใต้การส่งเสริมช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก ๔ ปี เป็น ๗ ปี เพิ่มขึ้นจากเดิมในอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูงชันดังนี้ ขยายได้ ๒๑ - ๑๐๘ - ๑๑๗ - ๑๘๒ - ๓๐๘ และ ๓๗๓ ตำบลตามลำดับ ฉะนั้นยอดรวมที่ขยายเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลา ๖ ปี ที่ผ่านมานี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๑๖ ตำบล ถ้าพิจารณาในแง่ของนักเรียนแล้วปรากฏว่าจำนวนนักเรียนที่พบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ เข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ คิดเป็นร้อยละ ๗๖ - ๓๓ โดยประมาณ<sup>๕๘</sup> ซึ่งเป็นตัวเลขที่ยังไม่สูงจะพึงพอใจเท่าใดนัก ทั้งนี้เป็นเพราะฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชนยังไม่ดีเพียงพอ ประกอบกับประเทศอยู่ในระหว่างพัฒนา รัฐบาลมีภาระหน้าที่สำคัญด้านอื่น ๆ ด้วย จึงไม่สามารถทุ่มงบประมาณสำหรับการขยายการศึกษาบังคับให้รวดเร็วทันความต้องการได้ จึงจำเป็นต้องค่อยทำค่อยไปตามกำลังความสามารถ อย่างไรก็ตาม ความแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๘) ประมาณว่าในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จะสามารถขยายการศึกษาประถมศึกษาตอนปลายให้หมู่บ้านประถมศึกษาปีที่ ๔ ได้เรียนต่อในชั้นประถมศึกษา

<sup>๕๘</sup> สนิท วิไลจิตต์, *op.cit.*, หน้า ๖.

๕ ถึง ร้อยละ ๕๐ เป็นอย่างน้อย ถ้าพิจารณาตามสถิติการขยายการประถมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดของปี พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๖ ซึ่งเพิ่มขึ้นปีละ ๓๐๘ ตำบล และ ๓๗๓ ตำบลตามลำดับแล้ว มีเหตุผลน่าเชื่อว่าคงไม่เป็นการยากที่จะบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ ๓ ดังกล่าวแล้ว

### การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาประชาบาล

เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้ออมนโยบายการศึกษาประชาบาลจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ เพื่อเป็นการปลูกฝังการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานให้มั่นคง เป็นปึกแผ่น ทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้ทางหนึ่ง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกรายงานเรื่องนี้เป็นนโยบายสำคัญที่สุดประการหนึ่งถึงโลกดวามบางแล้ว สำหรับแนวทางส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่เป็นไปในทางชักจูง โน้มน้าว กระตุ้นเร้า ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจความสำคัญของการศึกษาและภาระหน้าที่ของรัฐบาล ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากประชาชนในการจัดการศึกษาประชาบาล ทั้งนี้ได้อาศัยกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งเปิดช่องทางไว้แล้ว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติประถมศึกษา ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างทำของ และจัดหาพัสดุของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นต้น กับทั้งอาศัยข้าราชการในสังกัดซึ่งประจำอยู่ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ เป็นกำลังสำคัญในการดำเนินงาน

๑. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสไว้ โดยจะแยกพิจารณาจากหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

ก. ระดับจังหวัด โดยที่สภาจังหวัดซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัดในการควบคุมการบริหารงานของจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดอาจนำนโยบายหรือความต้องการที่ได้รับมอบหมายจากประชาชน หรือโดยความคิดริเริ่มของตนเอง เข้ามีส่วนร่วมโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การลงมติ การตราข้อมติจังหวัดต่าง ๆ หรือการ

แต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด ซึ่งนอกจากจะแต่งตั้งจากสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว ยังอาจแต่งตั้งจากบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดก็ได้ กิจกรรมต่าง ๆ ในขบวนการนิติบัญญัติของท้องถิ่นเหล่านี้ย่อมมีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานของท้องถิ่นโดยเฉพาะด้านการศึกษาอย่างยิ่ง กับทั้งเป็นเครื่องมืออันสำคัญของประชาชนที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการบริหารงานของจังหวัดให้สอดคล้องตรงกับนโยบายหรือความต้องการของประชาชนในจังหวัด เช่น ท้องถิ่นโคชาคแคว้นอาคารเรียน หรือขาดแคลนครู สภาจังหวัดก็อาจตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ให้เพียงพอตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ หรือเมื่อสภาจังหวัดเห็นว่าควรค่าแก่เงินการศึกษาอย่างไรก็อาจมีมติในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามก็ได้ นอกจากนี้สภาจังหวัดเห็นควรริเริ่มหรือปรับปรุงกิจการใด ก็อาจมอบหมายให้คณะกรรมการสภาจังหวัดนำไปพิจารณาจัดวางเป็นโครงการเพื่อให้จังหวัดปฏิบัติหรือดำเนินการได้ เช่น วางโครงการก่อสร้างซ่อมแซมโรงเรียน อาคารเรียน วางโครงการขยายการศึกษาบังคับให้ถึงชั้นประถมปลาย โครงการส่งเสริมสวัสดิการครู หรือช่วยเหลือนักเรียนยากจน เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยโดยผ่านตัวแทนในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนโดยการแนะนำชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงความสำคัญและผลประโยชน์ที่พึงจะได้ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของเรื่องนี้ เช่น เรียกประชุมอบรมก่อนมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ควบคุมดูแลและอำนวยความสะดวกเพื่อการเลือกตั้งค่าเงินไปโดยถูกต้องเรียบร้อย ทำการอบรมสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด และจัดให้มีการทัศนศึกษาในต่างท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดได้มีโอกาสเรียนรู้วิทยาการและประสบการณ์ใหม่ ๆ อยู่เสมอเพื่อจะได้นำไปใช้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข. ระดับอำเภอ ในฐานะที่ส่วนอำเภอซึ่งมีหมวดการศึกษาค่าเงินงานในเรื่องการศึกษาประชาบาลนั้น นับว่าเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด กระทรวงมหาดไทยจึงได้พยายามส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับนี้ให้มากที่สุด โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น พยายามแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้นำท้องถิ่นในเขตอำเภอนั้น ๆ เป็นกรรมการตรวจรับการจ้าง



ตรวจรับของหรือตรวจสอบผลงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาชาติอื่น ๆ ปรีกษาหารือและ  
สอบถามความตกลงการของผู้นำท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป ในเรื่องการปลูกสร้างซ่อมแซมโรงเรียน  
อาคารเรียนว่าควรจะดำเนินการอย่างไร ที่ไหน เพียงใด ตลอดจนขอความร่วมมือสมทบแรงงาน  
ทุนทรัพย์และวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ โดยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและประโยชน์ที่ประชาชนจะพึงได้รับจาก  
การนั้นว่ามีอยู่อย่างไร เพื่อมิให้เกิดความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้กระทำหรือถูกเรียไ้โดยไม่สมัครใจ

การส่งเสริมในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็น  
วิธีหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เช่นกัน  
กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการศึกษา  
ได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการศึกษา โดยให้กรรมการศึกษามีหน้าที่รับปรึกษา  
หารือในการจัดการและดำเนินการศึกษา ตรวจตราดูแลงบประมาณ บัญชีเงินและสอดส่องความเป็น  
ไปของโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้งและช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนที่นายอำเภอ  
จัดตั้ง

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการศึกษากฎว่ามานี้ ตามปกติจะให้ราษฎรที่มีภูมิ  
ลุ่มเนาซึ่งอยู่ใกล้กับโรงเรียนนั้นประชุมเพื่อเลือกตั้งกรรมการศึกษาขึ้น ซึ่งมักจะได้แก่บุคคลที่มีความ  
รู้และฐานะดีพอสมควร โดยเฉพาะเป็นผู้ที่นับหน้าถือตาของชาวบ้าน มีจำนวนประมาณ ๗ - ๑๒ คน  
ครูใหญ่จะเป็นผู้เสนอชื่อไปยังอำเภอและจังหวัดตามลำดับ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยแล้ว  
จะออกหนังสือแต่งตั้งให้ต่อไป

๒. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยอาศัยโรงเรียนเป็น  
ศูนย์กลาง กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยควมร่วมมือของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้จัดทำโครงการ  
การปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้มีลักษณะเป็นโรงเรียนชุมชนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยกำหนด  
ความหมายของโรงเรียนชุมชนไว้ว่า

... โรงเรียนชุมชนก็คือโรงเรียนเพื่อประชาชนทุกเพศทุกวัย ซึ่งมีโรงเรียนสอนเด็กใน  
วัยเรียนเท่านั้น แต่ยังสอนรวมถึงผู้ใหญ่และยอมให้ประชาชนเข้ามารับบริการทาง  
การศึกษาและใช้บริการต่าง ๆ ที่โรงเรียนมีอยู่ด้วยกัน โดยถือว่าชุมชนมีส่วนร่วมเป็น

เจ้าของ กิจกรรมทางการศึกษาที่จัดขึ้น จะสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดย  
โรงเรียนพยายามหาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ในการ  
ดำเนินการของโรงเรียนชุมชนนั้น ใ้ชีวิตการทำงานระบอบประชาธิปไตย...

โดยนี่ยี่แล้วจะเห็นได้ว่า ตามโครงการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยดังกล่าว  
ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ  
ประชาชนนอกจากจะส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนชุมชนได้สามปกติแล้ว ยังอาจให้บริการ  
ซึ่งโรงเรียนมีอยู่ให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ทั้งในทางเศรษฐกิจสังคมได้อีกด้วย เช่น ไปศึกษา  
อบรมวิชาชีพแขนงต่าง ๆ ตามที่โรงเรียนได้จัดให้มีขึ้น อาศัยอาคารสถานที่ของโรงเรียนเพื่อประ  
กอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือทางสมาคมอื่น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับ  
การศึกษาหรือซ่อมแซมบำรุงโรงเรียน อาคารเรียนเป็นต้น เมื่อชุมชนมีโอกาสหรือมีสิทธิได้รับบริการ  
จากโรงเรียนดังกล่าวแล้ว ก็ย่อมจะมีผลผูกพันให้เกิดความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของโรง  
เรียนนั้น ๆ ติดตามมาไม่มากนัก

๓. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม โดยการบริจาคเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ เนื่อง  
จากความต้องการในด้านการศึกษาของประชาชนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับรัฐบาลมีภาระ  
หน้าที่ที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาประเทศหลาย ๆ ด้าน ซึ่งมีความจำเป็นและสำคัญด้วย  
กันทั้งสิ้น จึงไม่อาจทุ่มเทงบประมาณเพื่อพัฒนาการศึกษาระชาบาลได้อย่างเต็มที่ดังได้  
กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น การแสวงหาความร่วมมือและสนับสนุนจากประชาชนโดยเฉพาะด้านการเงิน  
จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทยได้ตระหนักถึงเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงได้วางมาตรการ  
การณีกำจัดในหมู่ประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมช่วยเหลือ ซึ่งมีหลายลักษณะด้วยกัน

ก. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญของการศึกษาประชาบาล  
โดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

๕๘  
กรมการปกครอง, โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน พ.ศ.  
๒๕๑๕ - ๒๕๑๘.

- ข. จัดแสดงนิทรรศการหรือกิจกรรมด้านการศึกษา ตามแต่โอกาสจะอำนวยให้
- ค. ส่งการและกำรรับให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนภูมิภาคนั้นออกตรวจตราท้องที่และตรวจเยี่ยมโรงเรียน เพื่อเป็นทางชักจูง และกระตุ้นเรงเร้าให้ประชาชนเกิดความรูสึกว่าตัวเขาเองควรมีส่วนรวมในการบริหารราชการ ซึ่งรวมถึงการศึกษาประชาบาลด้วย
- ง. จัดตั้งมูลนิธิส่งเสริมการศึกษาประชาบาล เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีจิตศรัทธาบริจาคเงินหรือทรัพย์สินช่วยเหลือกิจการค่านนี้ได้โดยสะดวก
- จ. ให้เครื่องหมายตอบแทนผู้มีจิตศรัทธาบริจาคหรืออุทิศเงินหรือวัสดุช่วยการศึกษาประชาบาล ซึ่งมีทั้งโล่ห์เกียรติยศ ประกาศนียบัตรหรือเข็มเชิดชูเกียรติ เป็นต้น

ผลการดำเนินการในเรื่องนี้ในท้วง ๕ ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าได้รับความร่วมมือจากองค์การสาธารณการกุศล หน่วยงานราชการ ตลอดจนประชาชนพอสมควร โดยได้รับบริจาควัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน และเงินเพื่อช่วยการศึกษาประชาบาลผ่านทางกรมการปกครอง มูลนิธิช่วยการศึกษาประชาบาลของกรมการปกครอง หรือของจังหวัดเอง มูลนิธิการกุศลอื่น ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน หรือบริจาคต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ซึ่งมูลค่าของสิ่งของและเงินที่ได้รับบริจาคจากผู้ศรัทธาทั้งกล่าวมีจำนวนหลายสิบล้านบาทต่อปีทีเดียว อย่างเด่นในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีเงินที่ประชาชนบริจาครวมอยู่ถึง ๘๖.๘ ล้านบาท เป็นต้น

แม้ว่ารัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยจะได้มีนโยบายและพยายามดำเนินการตามนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนเห็นความสำคัญและเข้ามามีส่วนรวมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือพยายามส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาควบคุมหรือร่วมดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลในฐานะสมาชิกสภาจังหวัด กรรมการควบคุมตรวจรับการจ้าง หรือกรรมการศึกษา หรือเข้ามาร่วมดำเนินการตามโครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน ซึ่งเป็นการเข้ามามีส่วนรวมโดยตรง และพยายามชักจูงชี้ชวนให้ประชาชนบริจาคเงินหรือทรัพย์สินอื่น

๒๐๑

พมา : กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง.

ช่วยเหลือการศึกษาประชาบาล ซึ่งเป็นวิธีการเข้ามีส่วนร่วมโดยอ้อมดังกล่าวมาข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ผลจากการศึกษาวิจัยปรากฏว่า ประชาชนยังไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมในการศึกษาประชาบาลเท่าที่ควร อีกนัยหนึ่ง การดำเนินการของรัฐบาลและของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเต็มที่ ทั้งนี้เป็นเพราะได้มีอุปสรรคขัดขวางต่อการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือหลายประการ อุปสรรคข้อขัดข้องเหล่านี้รวมถึงระเบียบแบบแผนของทางราชการ ฐานะทางเศรษฐกิจตลอดจนระดับการศึกษาของประชาชนด้วย <sup>๖๐</sup>

บทบาทในด้านการควบคุม

กระทรวงมหาดไทยนอกจากจะได้มีหน้าที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาประชาบาลทางด้านบริหารหรือธุรการดังกล่าวแล้ว ยังได้มีหน้าที่ควบคุมควบคุมไปด้วย การที่กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการจัดการศึกษาระดับนี้ ก็เนื่องจากได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ และ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และมีข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้กำหนดไว้

เกี่ยวกับกิจการหรืองานด้านการศึกษาประชาบาลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ควบคุมของกระทรวงมหาดไทยนั้น กฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงกว้าง ๆ เช่น ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว บัญญัติถึงหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาว่า มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาและในส่วนที่ควบคุมอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาคก็บัญญัติแต่เพียงว่ามีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหรืออำเภอตามกฎหมาย หรือแม่แต่ตามมติข้อตกลงแรงงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ก็มีได้ระบุแจ้งชัดเช่นเดียวกัน เพียงแต่กำหนดกว้าง ๆ ว่างานที่อยู่ในหน้าที่ควบคุมส่งเสริม

<sup>๖๐</sup> เถลิงศักดิ์ พัทธโน, op.cit., หน้า ๒, ๑๘๒.

เสริมของกระทรวงมหาดไทยเมื่ออยู่รวม ๔ ประการ แต่เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ ทั่วว่า "ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้" ประกอบกับผลการปฏิบัติหรือตามข้อเท็จจริงแล้ว พอจะกล่าวได้ว่า งานที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยในกรณีนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งพอจะแยกพิจารณาออกได้ดังนี้

### การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล

สำหรับงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ รัฐบาลอนุมัติให้เป็นเงินอุดหนุน โดยแยกประเภทไว้ชื่อว่า "เงินอุดหนุนงบประมาณศึกษา เพื่อกิจการโรงเรียนประชาบาล" เป็นงบประมาณที่รัฐบาลจ่ายเพื่ออุดหนุนท้องถิ่นในด้านการศึกษาโดยเฉพาะ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลยังไม่ได้มอบหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง แต่ในการจัดหารายได้ จึงทำให้รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บอย่างแท้จริงไม่พอกับรายจ่ายในท้องถิ่นของตนเอง ยังต้องอาศัยการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งรัฐบาลก็จำต้องมีมาตรการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน ตลอดจนวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ใดกำหนดไว้ สำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้ได้อาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งมีสาระสำคัญที่ควรพิจารณา คือ

๑. ที่มาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันนี้มีงบประมาณรายรับที่ประกอบด้วยเงิน ๓ ประเภท คือ รายรับซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล งบประมาณที่มาจากรายได้ที่จังหวัดมีอำนาจจัดเก็บเอง และรายรับที่มาจากประชาชนในความร่วมมือบริจาคเงินช่วยสร้างถาวรวัตถุหรือบริจาคให้เป็นสิ่งของ เช่น ที่ดิน เป็นต้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นปีแรกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนการศึกษาประชาบาลมาจัดดำเนินการเอง จนถึงปีงบประมาณ ๒๕๑๕ ปรากฏว่างบประมาณรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ มียอดสูงขึ้นทุกปี รายรับซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นมีจำนวนสูงที่สุด

(ประมาณร้อยละ ๕๓ - ๕๗) ส่วนรายได้จากการจัดเก็บขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีรายรับที่มาจากการบริหารจัดการของประชาชนนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศและฐานะของทางราชการมากกว่าอย่างอื่น ดังจะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ ๒๕๑๑ เป็นปีที่มีการทำนาคีและชายชาวโคกคี่ที่สุด องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความสนับสนุนจากการบริจาคของประชาชนมากที่สุดในระยะ ๕ ปีนี้ คือ สูงถึง ๘๖.๘ ล้านบาท

๒. หน่วยงานที่มึหนาทึ่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ในเรื่องนี้ได้มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องของรวม ๔ ฝ่ายด้วยกัน แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ต่างกันดังต่อไปนี้ คือ

ก. กรมการปกครอง ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับสำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลัง ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

(๒) ดำรวจความคองการในการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละปีของทุกจังหวัด เพื่อกึ่งงบประมาณประจำปี

(๓) ขอตั้งงบประมาณ ขออนุมัติเงินประจำงวด ขอโอนเงินไปตั้งจ่ายยังคลัง

จังหวัด

(๔) ตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบวิธีการงบประมาณ

ประมาณ

(๕) จัดสรรงบประมาณโดยแยกตามประเภทให้จังหวัด

(๖) ทอบขอหารือและเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตามระเบียบ

กระทรวงการคลัง

ข. สำนักงานงบประมาณ ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ทำหน้าที่อนุมัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๒) ควบคุมตรวจสอบใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบและวิธีการงบประมาณ

(๓) ทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายละเอียดการใช้จ่ายให้ถูกต้องตรง

ตามความเป็นจริงและถูกต้องตามระเบียบวิธีการงบประมาณ

(๘) ทำหน้าที่ตัดโอนเงินจากประเภทหนึ่งไปยังอีกประเภทหนึ่ง (หมายถึงการเปลี่ยนหมวดเงินเพื่อให้ตรงกับภารกิจ)

ค. กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ทำหน้าที่ตัดโอนเงินงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณอนุมัติแล้ว ไปตั้งจ่ายยังคลังจังหวัดต่าง ๆ เพื่อเบิกจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) ตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง

(๓) ควบคุมสั่งคลังจังหวัดให้จ่ายเงินให้ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่าย

(๔) พิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายให้ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงิน

จากคลัง

ง. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ต่อไปนี้

(๑) เสนอความต้องการขอใช้เงินงบประมาณของแต่ละปี

(๒) จัดทำขออนุมัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) ใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับอนุมัติ

(๔) ควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้

๓. การดำเนินการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อการศึกษาประชาบาลนั้น มีแนวทางการกว้าง ๆ ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เสนอความต้องการขอใช้เงินงบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาประชาบาล ทอกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีรายการแสดงประเภทของรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณนั้น ๆ ทุกประเภท คือ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ว่ามีความจำเป็นและต้องการที่จะใช้จ่ายเท่าไร กรมการปกครองจะอาศัยข้อมูลตามที่ได้จากรายงานของจังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณศึกษาเสนอสำนักงานประ

มาเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไป ในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกรมการปกครองจัดทำ  
เสนอสำนักงานงบประมาณนี้ จะแยกออกเป็นแผนงานดำเนินการต่าง ๆ รวม ๓ ประเภท คือ แผนงาน  
ดำเนินการประถมศึกษา สำนักงานกลาง แผนงานบริหารการประถมศึกษา งานหรือโครงการดำเนินการ  
การประถมศึกษาตอนต้นและแผนงานบริหารการประถมศึกษา งานหรือโครงการดำเนินการประถม  
ศึกษาตอนปลาย ในแต่ละแผนงานจะจำแนกประเภทรายจ่ายออกเป็นหมวดต่าง ๆ รวม ๕ หมวดคัง  
กล่าวแล้วข้างต้น โดยแสดงยอดเงินขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหมวดและยอดรวมทั้งหมดไป  
ด้วย

เมื่อสำนักงานงบประมาณได้รับรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายจากกรมการปกครองแล้วจะนำ  
ไปพิจารณาพบทวนอีกครั้งก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้ว คณะรัฐมนตรี  
ก็นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ซึ่งมีเงินอุดหนุนงบประมาณศึกษาเพื่อกิจการโรง  
เรียนประชาบาลรวมอยู่ด้วย) เสนอเข้าสู่วิสัยสภา (ในกรณีปกติ) เพื่อขอรับความเห็นชอบและตรา  
เป็นพระราชบัญญัติไว้บังคับต่อไป เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ผ่านคณะกรรมา  
ธิการแปรรูปคดีของวิสามัญและไม่มีมติเห็นชอบให้ตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว สำนักงานงบประมาณจะแจ้งยอด  
เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กรมการปกครองทราบเพื่อดำเนินการต่อไป <sup>๒๒</sup>

ภายหลังที่กรมการปกครองได้รับแจ้งยอดเงินอุดหนุนจากสำนักงานงบประมาณดังกล่าวข้างต้น  
หรือคาดว่าจะได้รับอนุมัติภายในวงเงินเท่านั้นเท่านั้น กรมการปกครองจะดำเนินการจัดสรรให้แก่องค์  
การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในรูปเงินก้อน ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาศัยจำนวนห้องเรียน  
และจำนวนนักเรียนเป็นหลักใหญ่ ประกอบกับเหตุผลความจำเป็นของแต่ละปี โดยจะแยกพิจารณา  
เป็นหมวด ๆ ไป เช่น เงินอุดหนุนหมวดเงินเดือนครู ในปีงบประมาณ ๒๕๑๖ กรมการปกครองได้  
พิจารณาจัดสรรอัตราครูตั้งใหม่ให้แก่โรงเรียนที่ครูสอนคนเดียวเป็นอันดับแรก หรือหมวดค่าใช้สอย  
ซึ่งส่วนใหญ่เป็นค่าเบี่ยงเลี้ยงเดินทาง ค่าพาหนะ ค่าที่พัก และค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ที่ถือเหตุจำเป็น

<sup>๒๒</sup> ประจักษ์ คำภีร์, "งบประมาณแผ่นดิน", เอกสารบรรยายในการสัมมนาช่วยหัวหน้าส่วน  
การศึกษาทั่วราชอาณาจักร (ครั้งที่ ๒) ณ โรงแรมมิราม่า เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๑๔, หน้า ๕.



จังหวัดที่อยู่ในท้องถิ่นการหรืออยู่ในเขตปฏิบัติการรายถูกคามประกอบการพิจารณา เช่นกัน <sup>๒๓</sup>

เมื่อได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวงเงินที่สำนักงานประมาณ  
มาเสร็จแล้ว กรมการปกครองจะดำเนินการขออนุมัติเงินประจำงวด (ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ งวดด้วย  
กัน) ต่อสำนักงานประมาณ และสำนักงานประมาณจะพิจารณาและอนุมัติให้ตามความจำเป็นแล้วแจ้งให้  
กรมการปกครองทราบ เพื่อกรมการปกครองจะได้แจ้งกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังดำเนินการ  
โอนเงินงบประมาณเงินอุดหนุน ที่ได้รับอนุมัติไปตั้งจ่ายให้แก่แผนกการในจังหวัด (องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด) ต่อไป ในการนี้ กรมการปกครองจะจัดทำใบแสดงยอดรวมเงินจัดสรรให้แก่แผนกการ  
ในจังหวัด เสนอกรมบัญชีกลาง ซึ่งในใบแสดงยอดรวมเงินจัดสรรนี้จะมีรายการต่าง ๆ แสดงว่าองค์  
การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนให้สำหรับงวดนั้น ๆ เท่าใด เมื่อกรมบัญชี  
กลางได้พิจารณาและตรวจสอบเรื่องราวต่าง ๆ เห็นว่ายอดเงินที่ขอโอนตรงตามจำนวนที่สำนักงาน  
ประมาณอนุมัติแล้ว กรมบัญชีกลางจะดำเนินการตัดโอนเงินดังกล่าวไปตั้งจ่ายทางคลังจังหวัดเพื่อเบิก  
จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

#### ควบคุมการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยเหตุที่งบประมาณรายจ่ายเพื่อการศึกษาระชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ  
นั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งรัฐบาลอนุมัติให้เป็นเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนงบ  
ประณศึกษาเพื่อกิจการโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีจำนวนประมาณ  
ร้อยละ ๕๓ - ๕๗ ของยอดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด  
ฉะนั้น การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ  
ศึกษาประชาบาลนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่โลกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัดเป็นหลักใหญ่ดังกล่าวมาแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลัก  
เกณฑ์ วิธีการและขอเสนอแนะอื่น ๆ ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นผู้จัดสรร

๒๓

กรมการปกครอง, บันทึกความมาก ที่ มท.๐๓๒๗/๓๖๒๑๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๕  
เรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนงบประมาณศึกษาปี ๒๕๑๖ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย.

และความคุมเงินอุดหนุนส่วนนี้ ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนว  
ทางปฏิบัติอีกด้วย ซึ่งมีอยู่หลายประการด้วยกัน ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

๑. การพิจารณาจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ  
จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อกิจการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะจัดตั้งตาม  
ความต้องการและความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับกิจการนั้น ๆ ทั้งจะต้องจัดตั้งตามวงเงินที่  
ได้รับอนุมัติหรือคาดว่าจะได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณด้วย ในกรณีที่สำนักงานประมาณยังมีใ้อนุมัติ  
เพราะเหตุพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังไม่ได้ประกาศใช้ แต่เป็นที่คาดหมายว่าจะ  
ต้องได้รับอนุมัติเงินอุดหนุนภายในวงเงินที่คาดคิดไว้ ในกรณีเช่นนี้เพื่อให้การตั้งงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรงตามประเภทรายจ่ายที่สำนักงานประมาณจะพึงกำหนดไว้  
อันจะเป็นการสะดวกต่อการที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เสนอขอตั้งงบประมาณเงินอุด  
หนุนประเภทนี้ ตลอดจนการจัดสรรเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายหลังที่พระราชบัญญัติงบ  
ประมาณรายจ่ายประจำปีได้ประกาศใช้บังคับแล้ว กรมการปกครองจึงได้แบ่งงานในงบประมาณศึกษา  
ออกเป็น ๒ งาน คือ งบประมาณศึกษาตอนต้น และงานงบประมาณศึกษาตอนปลาย (ตามที่สำนักงานประ  
มาณเสนอแนะ) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคำนวณตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทศึกษาของแต่ละ  
งานไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเพียงหมวดเดียว โดยไม่ต้องแยกเป็นแต่ละประเภทของหมวดเงิน ต่อ  
เมื่อจังหวัดจะนำไปตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดจึงจำแนกประเภทและรายการออกเป็นหมวดต่าง ๆ

นอกจากนี้กรมการปกครองยังได้แนะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งงบประมาณส่วนจังหวัด  
เพื่อใช้จ่ายในกิจการศึกษาประชาบาลสมทบประมาณร้อยละ ๒๕ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
และให้แจ้งควยว่า การใช้จ่ายแต่ละรายการนั้น ได้ใช้จ่ายจากเงินอุดหนุน เงินรายได้ของจังหวัด  
หรือเงินที่ประชาชนบริจาคเท่าไร <sup>๒๔</sup>

สำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารการศึกษาระชาบาลส่วนจังหวัดและอำเภอ โดยเฉพาะ

<sup>๒๔</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณมาก ที่ มท.๐๓๐๘/ว.๘๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๐,  
เรื่อง การตั้งงบประมาณส่วนจังหวัด ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

เงินอุดหนุนประเภทค่าใช้สอยและค่าวัสดุ ให้จังหวัดทั้งไว้สำหรับบริหารงานที่จังหวัดได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๘๐ ให้จัดสรรไปให้อำเภอต่าง ๆ ส่วนในชั้นอำเภอนั้น ให้อำเภอตั้งสำรองจ่ายเฉพาะค่าใช้สอยอีกร้อยละ ๑๐ ของเงินอุดหนุนที่อำเภอได้รับ เพื่อแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น อาคารเรียนหรือครุภัณฑ์ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เฉพาะรายการที่จะใช้จ่ายเพียงเล็กน้อยเพื่อจะนำไปซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่คงและป้องกันทรัพย์สินไม่ให้เสียหายได้ทันต่อเหตุการณ์

๒. เกี่ยวกับยอดเงินงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ที่กรมการปกครองแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบนั้น ก่อนนำเสนอสภาจังหวัด ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องพิจารณาถ่วงถ่วงตามความต้องการของท้องถิ่นที่ขอตั้งงบประมาณโดยรอบคอบ โดยมีผู้ว่าการจังหวัดเป็นประธานในที่ประชุม ร่วมด้วยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา เสนอการจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอ กรรมการคลัง และกรรมการศึกษา หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของแต่ละจังหวัดจะเห็นสมควร สำหรับการพิจารณาเรื่องเงินค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กรมการปกครองเสนอแนะควยว่า ให้นำเรื่องร้องเรียนขอให้จังหวัดจัดสรรงบประมาณแก่จังหวัดมิได้จัดสรรให้จากเงินเคื่อนเหลือจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วมา เพื่อประกอบการพิจารณาและช่วยเหลือตามควรแก่กรณี สำหรับค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างควรพิจารณาเกี่ยวกับอาคารเรียนและสถานที่สำหรับก่อสร้างเป็นอันดับแรก คืออาคารเรียนที่ยังคงอาศัยศาลาวัด อาคารเรียนชั่วคราว อาคารเรียนที่มีสภาพทรุดโทรมมากและอาคารเรียนที่อยู่ในท้องถิ่นกันดาร

อนึ่ง เกี่ยวกับค่าวัสดุของงานประถมศึกษาตอนปลายนั้น เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายที่อยู่ในตำบลซึ่งประกาศขยายการศึกษาบังคับแล้วนั้นไม่อาจเก็บค่าบำรุงการศึกษาได้ จังหวัดจึงควรจัดสรรเงินค่าวัสดุให้เป็นอันดับแรก ส่วนโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายที่มีได้อยู่ในเขตตำบลที่ประกาศขยายการศึกษาบังคับนั้น แม้จะมีอำนาจเรียกเก็บค่าบำรุงการศึกษาตามระเบียบ

๒๕  
หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท.๐๓๒๓/ว.๘๖๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒  
เรื่อง แจ้งยอดเงินจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน ปี ๒๕๑๓ และการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัด งบประมาณศึกษา ถึงผู้ว่าการจังหวัดทุกจังหวัด.

ได้ แต่ก็ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาอยู่ที่ ฉะนั้นจังหวัดก็ควรจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทค่าวัสดุของงานประมศึกษาตอนปลายสมทบตามควรแก่กรณีด้วย <sup>bb</sup>

ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกประเภทจะต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๔ ข้อ ๓๘ และระเบียบเกี่ยวกับเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อกิจการโรงเรียนประชาบาล พ.ศ. ๒๕๑๐ ข้อ ๘ ของกระทรวงการคลังเป็นหลัก สำหรับงบประมาณเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลที่ทั้งจ่ายไว้ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในหมวดเงินอุดหนุนเพื่อจ่ายเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ นั้น เนื่องจากสำนักงานประมาณได้กำหนดรายจ่ายโดยแยกประเภทรายจ่ายไว้ เช่น อุดหนุนประเภทเงินเดือน อุดหนุนประเภทค่าจ้างประจำ อุดหนุนประเภทค่าตอบแทน ฉะนั้น กรมการปกครองในฐานะเป็นผู้จัดสรรและควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนส่วนนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว จึงสั่งให้จังหวัดเบิกจ่ายเงินให้ตรงตามประเภทรายจ่ายที่กรมการปกครองได้ออนเงินจัดสรรมาตั้งจ่ายทางจังหวัดเท่านั้น จังหวัดจะโอนเพิ่มหรือลดงบประมาณเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล หรือเปลี่ยนแปลงรายการใช้จ่ายเงินโดยเฉพาะประเภทค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างใดต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของสำนักงานประมาณแล้ว

สำหรับการจ่ายเงินหรือการกักหน้ผู้กั้เงินงบประมาณ เงินอุดหนุนเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น กรมการปกครองกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ว่า องค์การ

<sup>bb</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ความมาก ที่ มท.๐๓๒๓/ว.๔๕๑ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เรื่อง แจ้งยอดเงินจัดสรรงบประมาณปี ๒๕๑๖ และการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

บริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จะทำไค้คอเมื่อได้รับโอนเงินจัดสรรมาตั้งจ่ายทางจังหวัดแล้ว <sup>๖๗</sup> ฉะนั้นถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะโอนเงินอุดหนุนไปประมาณการรายรับและตั้งจ่ายในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงจะจ่ายเงินหรือกอหนี้ผูกพันไม่ได้ จนกว่าจะได้รับโอนเงินมาตั้งจ่ายทางจังหวัดตั้งถาวรแล้ว และจะจ่ายเงินหรือกอหนี้ผูกพันได้ เฉพาะภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรเท่านั้น

เกี่ยวกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัดฉบับดังกล่าวข้างต้นมีข้อควรสังเกตุดังนี้

๑. กรณีงบประมาณรายจ่าย เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะรายที่ตองจ่ายเลยหรือข้ามปีงบประมาณ จะตองได้รับอนุมัติการกอหนี้ผูกพันจากกระทรวงการคลังให้ขยายเวลาจ่ายเงินงวดที่ค้างคอกไปอีก ๖ เดือน

๒. ในกรณีพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทัน ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งวงมาถึขึ้นไป ๑ ปี ไปพลางก่อนจนกว่าพระราชบัญญัติงบประมาณฯ จะประกาศใช้บังคับ

๓. การใช้จ่ายเงินงบประมาณนี้ ถ้ามีเหตุขัดข้องในการจ่ายเงินแต่ละประเภท องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตองแจ้งให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความตกลงกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔. ถ้าใช้จ่ายภายในปีนั้นไม่ทัน ก็ขอกันเงินหรือขอตัดฝากไว้ในปีงบประมาณต่อไป ส่วนระยะเวลาแล้วแต่กรณี ๆ ไป

### ควบคุมการจ้างและการจัดหาพัสดุ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

<sup>๖๗</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.๐๓๒๓/ว.๕๖๗ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๑๐ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณการศึกษาพยาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึงผู้วาราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

ราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๕ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ มาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๕ มาตรา ๓๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๔๘๕ มาตรา ๕๓ โควางระเบียบว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>๒๕</sup> เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ถือปฏิบัติ โดยจะแยกพิจารณา ดังนี้

๑. เกี่ยวกับการจ้าง ซึ่งหมายรวมถึงการจ้างแรงงาน การจ้างทำของ และการรับขน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจ้างทุกชนิดตามระเบียบนี้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งจ้าง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดพยายามหาทางส่งเสริมกิจการและแรงงานของคนไทย ในการจ้างที่ไม่ใช่คนไทยเป็นผู้รับทำให้ผู้มีอำนาจสั่งจ้างกำหนดจำนวนกรรมกรคนไทยที่จ้างนั้น โดยคิดเทียบเป็นส่วนร้อยละของกรรมกรทั้งหมดตามลักษณะของงานที่คนไทยจะทำได้

เรื่องระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้มุ่งควบคุมพอจะสรุปได้ดังนี้

ก. วิธีการจ้าง ซึ่งแยกออกเป็น ๓ วิธี คือ วิธีสามัญ วิธีประกวดราคา และวิธีพิเศษ โดยถือเอาวงเงินหรือจำนวนค่าจ้างคราวหนึ่ง ๆ และผลสัมฤทธิ์เป็นเกณฑ์ คือถ้าเป็นการจ้างโดยวิธีสามัญ ต้องเป็นการจ้างภายในวงเงินอย่างสูงไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ถ้าเกินจากจำนวนดังกล่าวต้องใช้วิธีประกวดราคา หรือวิธีพิเศษซึ่งมีวิธีการยุ่งยากกว่าวิธีสามัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต และเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานที่ดีที่สุด

ข. วิธีดำเนินการจ้าง เกี่ยวกับวิธีดำเนินการจ้างนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์อย่างรอบคอบถนัดพอสมควร เช่น ในเรื่องการจ้างโดยการสืบราคา ซึ่งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการจ้างโดยวิธีสามัญนั้น ได้กำหนดไว้ว่า ให้ผู้จ้าง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งเจ้าหน้าที่อย่างน้อย ๒ คน แยกกันไปสืบราคาจากผู้รับจ้างอย่างน้อยคนละ ๒ แห่ง ผู้ใดรับทำรายการที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาเร็วและต่ำกว่าผู้อื่น ก็ตกลงให้ผู้นั้นรับทำ

---

<sup>๒๕</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๐๓ และระเบียบว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๐๓ ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ.๒๕๐๓.

โดยเรียกเงินค่าหรือหนังสือรับรองของธนาคารที่ผู้จ้างเชื่อถือไว้ในอัตราร้อยละ ๕ ของราคาจ้าง หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการจ้างโดยวิธีพิเศษ ผู้จ้างจะทอกรายงานขออนุมัติจากผู้มีอำนาจสั่งจ้างซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี โดยแสดงลักษณะของงานที่โครงการจ้างโดยละเอียด ประกอบเหตุผลที่โครงการจ้างโดยวิธีพิเศษ ในกรณีเช่นนี้จะต้องแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการตกลงกับผู้รับจ้างด้วย เว้นแต่เป็นการจ้างที่มีจำนวนค่าจ้างเป็นเงินเล็กน้อย

ค. ผู้มีอำนาจสั่งการจ้าง เกี่ยวกับอำนาจในการสั่งหรืออนุญาตการจ้างตามระเบียบนี้ ได้ถือเอาตำแหน่งและวงเงินค่าจ้างเป็นหลักในลักษณะสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างมาก ผู้มีอำนาจสั่งการจ้างก็ต้องเป็นผู้มีตำแหน่งสูง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้กำหนดไว้ว่าถ้าเป็นการจ้างโดยวิธีสามัญ และวิธีประกวดราคา ซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต ถ้าเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ต้องให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต สำหรับการจ้างโดยวิธีพิเศษ ถ้ามีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุญาตได้ แต่ถ้าเกินกว่า ๒๕๐,๐๐๐ บาท ต้องเสนอให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาตเช่นกัน <sup>๒๕</sup>

ง. การตั้งกรรมการเกี่ยวกับการจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้าง ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งจ้างตั้งกรรมการซึ่งอาจเป็นกรรมการรับของประกวดราคา กรรมการเปิดของประกวดราคา กรรมการดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษ หรือกรรมการตรวจรับการจ้างสุกแต่ประเภทหรือวิธีการจ้าง เพื่อปฏิบัติและช่วยควบคุมการจ้างตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และกรรมการแต่ละคณะจะต้องประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อย ๓ คน โดยมีกรรมการที่แต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร ๑ คน พนักงานประจำตั้งแต่ชั้นตรีขึ้นไปหรือหัวหน้าหน่วยงานอื่น ๒ คน

จ. การทำสัญญาจ้าง การจ้างโดยวิธีประกวดราคาและวิธีพิเศษ ซึ่งมีค่าจ้างตั้งแต่ ๕,๐๐๐ บาทขึ้นไปนั้น ตามระเบียบนี้ได้กำหนดให้ทำสัญญาเป็นหนังสือตามแบบที่กระทรวงมหาดไทย

<sup>๒๕</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศ ณ วันที่ ๑๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๓ ซึ่งยกเลิกความในข้อ ๑๔ ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๓.

กำหนดไว้ แต่ก่อนที่จะตกลงเซ็นสัญญาจ้างต่อกัน ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะต้องนำร่างสัญญาเสนอไปยังผู้มีอำนาจสั่งจ้าง โดยผ่านการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้กฎหมายเสียก่อน เมื่อเห็นว่าเป็นการเรียบร้อยและรัดกุมดีแล้ว จึงจะทำสัญญากับผู้รับจ้างได้ แต่ถ้าเห็นวาระร่างสัญญาใดจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบและไม่รัดกุมพอ หรือในกรณีไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้กฎหมาย ก็จะต้องส่งร่างสัญญานั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแก้ไขเสียก่อนแล้วจึงดำเนินการต่อไป

๒. เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ การจัดหาหรือซื้อพัสดุในพื้นหมายถึงการซื้อสิ่งของทุกชนิด รวมทั้งครุภัณฑ์ซึ่งใช้ในกิจการของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปรวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่อยู่ในลักษณะการจ้างดังกล่าวแล้ว การซื้อพัสดุทุกชนิดจะต้องอยู่ในวงเงินงบประมาณเท่านั้น และผู้ซื้อจะต้องพยายามไม่ซื้อสิ่งของโดยจ่ายเงินล่วงหน้า หากมีความจำเป็นหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็จะต้องสอบสวนให้เป็นที่แน่ชัดถึงฐานะของผู้ขายสิ่งของนั้น ๆ และให้หลักประกันแน่นอนเพื่อความมั่นคงเสียก่อน สำหรับหลักการ วิธีการ และการทำสัญญาก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับระเบียบว่าด้วยการจ้างดังกล่าวมาแล้ว เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดเท่านั้น เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับวงเงินหรือจำนวนราคาส่งของตามระเบียบนี้กำหนดไว้ว่า สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งซื้อโดยวิธีสามัญหรือประกวดราคา คราวหนึ่งไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ถ้าเกินกว่าจำนวนนี้ต้องให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ เป็นต้น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาพัสดุฯ นี้ ยังได้วางมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันรักษาพัสดุและครุภัณฑ์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ กล่าวคือ ให้จัดทำบัญชีพัสดุ ทะเบียนครุภัณฑ์ตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้โดยแสดงจำนวน ราคา และขนาดของพัสดุ หรือครุภัณฑ์ไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ยังจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นเป็นกรรมการควบคุมรักษา สืบรวจ และตรวจสอบพัสดุและครุภัณฑ์ว่าสิ่งใดชำรุด เสื่อมเสีย สูญหาย หรือไม่ใช้ต่อไป ถ้าปรากฏมีข้อบกพร่องเรื่องใด ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นจะต้องตั้งกรรมการทำการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบต่อไป

เกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุฯ ดังกล่าวมานี้หากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใดปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบ เช่น ไม่ทำสัญญาจ้างหรือสัญญาซื้อขาย



ตามที่กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ ในกรณีที่ไม่เกิดความเสียหาย จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณีจะตอง  
 กำชับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้ถูกต้องในโอกาสต่อไป แต่ถาเกิดหรืออาจเกิดความเสียหายทางการ  
 เงินของทางราชการส่วนท้องถิ่น และไม่อาจเรียกร้องให้คู่สัญญาชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้  
 ปฏิบัติตามนั้นจะตองเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้นเต็มจำนวน ทั้งยังจะตองรับผิดชอบต่อทางวินัยด้วย  
 โดยนัยนี้แล้ว จึงพอจะกล่าวสรุปได้ว่า กิจกรรมศึกษาประชาบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง  
 และการจัดหาพัสดุ ซึ่งเป็นงานในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ  
 ของกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว

ควบคุมการใช้จ่ายเงินอื่น ๆ

ขอบเขตในการควบคุม (Span of Control) ของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อองค์การบริหาร  
 บริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล และควบคุมการทางนประ  
 มาตราจ่ายประจำปี ตลอดจนการจ้างและการจัดหาพัสดุกังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตาม  
 กฎหมายอื่นที่จะควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกรณีอื่น ๆ อีกหลายประการ  
 เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ และค่าเช่าที่พัก) ค่ารักษา  
 พยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าช่วยเหลือบุตร เงินเบี้ยกัมศาร เงินสะสมและเงินบำเหน็จบำนาญ  
 ของข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นต้น

การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีดังกล่าวแล้ว  
 ข้างต้น เป็นการควบคุมในรูปของการออกระเบียบ เช่น ระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป  
 ราชการของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น ระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวแก่

---

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๐๘๗/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เรื่อง  
การวางแผนและการพิจารณาโทษในการปฏิบัติระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างและการ  
จัดหาพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด นายกเทศ  
 มณฑลนครกรุงเทพ - ๒๓บุรี.

การรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับแก่ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นทุกระดับ คือ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบล

การที่กระทรวงมหาดไทยต้องออกระเบียบควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีเช่นนี้ เป็นเพราะเหตุว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นหน่วยการบริหารที่แยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง ฉะนั้น กฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ จึงต้องใช้ของท้องถิ่นโดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย จึงได้วางกฎ หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเป็นไปในแนวเดียวกันดังกล่าวดังกล่าวแล้ว

ควบคุมสภาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยอื่นที่จะควบคุมการดำเนินงานของสภาจังหวัดรวมอยู่ด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ควบคุมโดยการตรวจสอบร่างขออนุญาตจังหวัด กระบวนการนิติบัญญัติของสภาจังหวัด ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ กำหนดไว้ว่า เมื่อสภาจังหวัดได้ร่างขออนุญาตจังหวัดต่าง ๆ เช่น ร่างขออนุญาตงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับกิจการศึกษาเพิ่มเติมชั้นต้นแล้ว จะต้องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค) พิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ก็จะลงชื่อในร่างขออนุญาตจังหวัดฉบับนั้นภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างฯ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็จะต้องส่งร่างขออนุญาตนั้นไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาในกรณีที่เกิดการขัดแย้งขึ้นเช่นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาและชี้ขาดข้อขัดแย้งได้อย่างกว้างขวาง หากรัฐมนตรีฯ เห็นชอบด้วยร่างขออนุญาตจังหวัดนั้น ก็จะส่งคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อเพื่อใช้บังคับเป็นขออนุญาตจังหวัดต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งอาจเป็นเพราะเหตุว่าร่างขออนุญาตจังหวัดนั้นไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือไม่มีความจำเป็น หรือขัดต่อนโยบายหรือฝ่าฝืนกฎหมายขอ

บังคับหรือควมเหตุอื่นใด ตามแต่รัฐธรรมนูญ จะพิจารณาเห็นสมควรในกรณีนี้ ร่างข้อมติจังหวัด นั้น ถือเป็นอันระงับไป ผลที่คิดตามมาก็คือกิจการส่วนจังหวัดที่จะกองอาศัยร่างข้อมติจังหวัดฉบับนี้ เป็นหลักในการดำเนินงาน เช่น กองอาศัยงบประมาณที่ตั้งไว้ในร่างข้อมติฯ เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก็เป็นอันต้องระงับไปด้วย

๒. ควบคุมโดยการสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด โดยปกติผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะ หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) มีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัด (ซึ่งรวมถึงการศึกษาประชาบาลด้วย) ตามมติของสภาจังหวัดซึ่งเสมือนเป็นผู้แทนของประชาชนในจังหวัด เช่นสภาจังหวัดมีมติให้เร่งแก้มือหาโรงเรียนประชาบาลที่นครสอนคนเคี้ยวเป็นการเฉพาะหน้า ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งอาจใช้วิธีการกระจายคำสั่งจากโรงเรียนที่มีอัตราค่าดังครุมมากไปช่วยสอนในโรงเรียนนครคนเคี้ยว หรือรับสมัครครูสำเร็จ ม.๒ หรือ ม.๓ เป็นครูช่วยสอนหรือครูช่วยสอน หรืออาราธนาพระภิกษุช่วยสอนเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

อย่างไรก็ดี ตามมติของสภาจังหวัดซึ่งไม่ใช่ข้อมติจังหวัดมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด เช่น มีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการรายได้เพื่อเป็นค่าก่อสร้างอาคารเรียน รั้วโรงเรียน หรือวัสดุครุภัณฑ์อย่างอื่น โดยวิธีการเรียกรายจากครูหรือปกครองนักเรียน หรือโดยวิธีการจัดให้มีการพนันขึ้นต่อ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาคคงทรงไว้ซึ่งอำนาจอันที่จะสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าวได้ แต่ต้องสั่งเพิกถอนภายในกำหนด ๒๐ วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผล ไปให้ประธานสภาจังหวัดทราบ คำสั่งเพิกถอนมติในกรณีนี้ สภาจังหวัดไม่มีอำนาจหรือสิทธิอภิปรายเพื่อมีมติยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงได้แต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า การควบคุมสภาโดยวิธีการเพิกถอนมติดังกล่าวมานี้ กระทรวงมหาดไทยไม่ใช้ปฏิบัติเองโดยตรง เหมือนกรณีแรก แต่กระทำโดยผ่านตัวแทนในส่วนภูมิภาคคือผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง

๓. ควบคุมโดยการยุบสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามความในมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๓ อันที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ได้ ส่วนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่จะสั่งยุบนั้นกฎหมายไม่ได้ระบุไว้แต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่า ในคำสั่งยุบนั้นมีต้องแสดงเหตุผล และมีอำนาจให้เลือกตั้งใหม่ภายใน ๙๐ วันเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดขอบเขตไว้ว่า ต้องมีเหตุผลอย่างไรมากน้อยแค่ไหน ฉะนั้น จึงถือได้ว่าเจตนาของกฎหมายในกรณีนี้ คุ้มครองให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่พิจารณาเห็นสมควร

### สภาพพัฒนาของกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาชน

นับตั้งแต่กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาชนทางด้านการบริหารหรือธุรการเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๐๔ เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้ถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะส่งเสริมการศึกษาระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ก้าวหน้าสมความมุ่งหมายของรัฐบาล เพื่อให้การดำเนินงานดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนขึ้น ๒ ระดับ คือ ระดับกระทรวงและระดับกรม กับทั้งได้ดำเนินการจัดตั้งกองการศึกษาประชาชนขึ้นในกรมการปกครองอีก ๑ กอง เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนในส่วนที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า "หัวใจสำคัญหรือเป้าหมายของการศึกษาประชาชนซึ่งตามกฎหมายถือว่าเป็นการศึกษาบังคับนั้น อยู่ที่การจัดให้เกิดขึ้นในเขตการศึกษาบังคับมาเรียนให้หมด และได้รับความรู้ความฉลาดมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ในหลักสูตร โดยมีโรงเรียน ครูและ

อุปการะเรียน การสอนตามสมควร"<sup>๗๐</sup> ฉะนั้น การดำเนินบทบาทของกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๒ ประการดังกล่าวมาข้างต้นนั้น จึงมุ่งสู่เป้าหมายเช่นนี้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจด้านนี้มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมหรือเกี่ยวพันถึงทรัพยากรบริหารทั้ง ๔ คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ ซึ่งมีขีดความสามารถจำกัดอยู่แล้ว ทั้งเป็นงานที่มีลักษณะสลับซับซ้อน ประกอบกับเหตุปัจจุบันอื่น ๆ อีกหลายประการ จึงทำให้การจัดการศึกษาประชาบาลในรูปของกฎกระจายอำนาจยังไม่อาจดำเนินไปได้โดยราบรื่นและบรรลุผลสมความมุ่งหมายทุกประการได้ กล่าวคือ ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการประณตศึกษาในหน้าที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) หลายประการ เช่น นักเรียนซ้ำชั้นมีอยู่มาก ๆ ทำให้เกิดการสูญเสียเวลาทางการศึกษาปีละ ๒ - ๓ ร้อยล้านบาท การขาดแคลนครูและอุปการะการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณเพื่อการศึกษาระชาบาลของตนเองอย่างเพียงพอ จึงต้องอาศัยเจ้าหน้าที่และเงินอุดหนุนของส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ขาดความเป็นอิสระ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กระทรวงมหาดไทยได้พยายามหาทางแก้ไขตลอดมา แต่เนื่องจากปัญหาการประณตศึกษาส่วนมากเป็นปัญหาไม่รู้จัก เมื่อแก้ไขปัญหาลักษณะหนึ่งถูกล่วงไปได้ ปัญหาใหม่ก็เข้ามาแทนที่ จึงต้องมีเรื่องที่จะกองแก้ไขกันอยู่ตลอดไป นอกจากนี้ยังได้มีปัญหาลหลายประการที่มีลักษณะเรื้อรังสืบต่อกันมานาน ซึ่งยากแก่การแก้ไขหรือจัดให้หมดสิ้นภายในระยะเวลาอันสั้นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาให้บรรเทาเบาบางจนมีแนวโน้มที่ดีคล้ายไปทางที่ควรอยู่หลายประการเช่นกัน อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับอาคารเรียน การขยาย

<sup>๗๐</sup> ประเสริฐ กาญจนกุล, "แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนครูโรงเรียน ครู และอุปการะการศึกษา" เอกสารบรรยายในการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดหัวราชอาณาจักร รุ่นที่ ๑ - ๓ ณ ห้องประชุมบริษัทเครื่องทุนแรงจำกัด อำเภอปทุมวัน พระนคร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ (โรเนียว), หน้า ๗.

การประถมศึกษาตอนปลาย (ป.๕ - ป.๗) การขาดอัตราครู สวัสดิการและความก้าวหน้าของครู  
 คงได้พิจารณาโดยสังเขปมาแล้ว นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้จัดวางโครงการเพื่อปรับปรุง  
 พัฒนาการศึกษาระยะยาวไว้หลายโครงการ และได้บรรจุเข้าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ  
 สังคมแห่งชาติระยะที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๑๕ - ๒๕๑๘) แล้วด้วย คือ

๑. โครงการปรับปรุงอาคารเรียน มีวัตถุประสงค์จะปรับปรุงอาคารเรียนชั่วคราวหรือ  
 ศาลาวัดที่ยังเหลืออยู่ให้เป็นอาคารเรียนถาวรทั้งหมด
๒. โครงการแก้ไขการขาดแคลนครูในท้องถิ่นกันดาร เป็นโครงการที่ทำต่อเนื่องมาจาก  
 โครงการเดิม เพื่อขยายปริมาณครูให้เพียงพอกับความต้องการ และปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา  
 ระดับประถมศึกษาให้มีมาตรฐานสูงขึ้น โดยจะให้ทุนศึกษาต่อในสถานศึกษาฝึกหัดครูต่าง ๆ สำหรับ  
 บุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นกันดารโดยเฉพาะไปศึกษาแล้วกลับไปเป็นครู
๓. โครงการแจกหนังสือเรียนแก่เด็กยากจน เพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนให้มีหนังสือ  
 เรียนโดยทั่วถึง และแก้ปัญหาการตกชั้นของนักเรียนประถมศึกษา
๔. โครงการสร้างบ้านพักครูในท้องถิ่นกันดาร เพื่อส่งเสริมสวัสดิการและกำลังขวัญของ  
 ครูในท้องถิ่นกันดารให้ดีขึ้น
๕. โครงการอบรมครูประจำการ เพื่อส่งเสริมวิทยฐานะและเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ  
 ของครูให้สูงขึ้น
๖. โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน เพื่อให้โรงเรียนเป็น  
 แหล่งให้ความรู้แก่ประชาชนทุกระดับ ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการศึกษาควบคู่ไปกับ  
 การพัฒนาชุมชนด้านอื่น ๆ และฝึกฝนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน
๗. โครงการเร่งรัดขยายการศึกษาประถมศึกษาตอนปลาย เพื่อยกระดับมาตรฐานความรู้  
 ของประชาชนให้สูงขึ้น และเพื่อผลิตนักเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลายให้ประสานกับการขยายการ  
 ศึกษาในระดับอื่น ๆ

๗๑๖  
 ตัดมาจากแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๑๕ - ๒๕๑๘) ซึ่งจัดพิมพ์โดยกระทรวง  
 ศึกษาธิการ ณ โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา.

๘. โครงการปรับปรุงอุปกรณ์การเรียนการสอน เพื่อจัดหาอุปกรณ์การเรียนการสอนให้แก่  
โรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ

๙. โครงการที่ผู้จัดตั้งสารวัตรศึกษา เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่คอยสำรวจและติดตามเด็กที่อยู่ใน  
ในเกณฑ์บังคับให้เข้าเรียนโดยทั่วถึง