

กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล

ศึกษา

หน้าที่ บทบาท และปัญหา



นายเรืองชัย จงสงวน

004322

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๖

i 17138917

THE MINISTRY OF INTERIOR  
AND THE RURAL ELEMENTARY EDUCATION  
STUDY IN  
FUNCTIONS ROLES AND PROBLEMS

Mr. RUANGCHAI CHONGSA-NGUAN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1973

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาคณะหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....  
.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์



.....  
..... ประธานกรรมการ

.....  
..... กรรมการ

.....  
..... กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ



ศึกษาโดยปริยาย ซึ่งก็หมายถึงว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาระดับนี้จากการกระจายอำนาจเป็นการรวมอำนาจ

การจัดการศึกษาประจำบालอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงได้โอนกลับมาให้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารหรือธุรการ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานด้านวิชาการ และครูสภาทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารงานบุคคล (ในส่วนของข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครู) ตามลำดับ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้หันกลับมาทำหน้าที่และบทบาทในการออกวาระหนึ่ง ปรากฏว่าบทบาทของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อการศึกษาประจำบาลในครั้งหลังนี้ มีมากขึ้นกระทั่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจสับสนว่าปัจจุบันนี้การศึกษาประจำบาลขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะผลจากการศึกษาวิจัยปรากฏว่า หน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประจำบาลยังคงอยู่ในขอบเขตของการควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารหรือธุรการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้่ออำนาจหน้าที่ดำเนินการและรับผิดชอบงานนี้โดยตรง กล่าวคือ การดำเนินงานต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการนี้ส่วนใหญ่เป็นไปในทางส่งเสริมช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานการศึกษาประจำบาลเป็นไปโดยราบรื่นและอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน การจัดองค์การ การสรรหา และส่งเสริมสมรรถภาพของบุคคลากร และทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับในด้านการควบคุมซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินนั้น ก็เป็นการควบคุมแทนรัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองประเทศชั้นสูงสุดและเป็นเจ้าของเงินอุดหนุนการศึกษาประจำบาลที่จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมก็เป็นเพียงในรูปของระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ไม่ได้เริ่มภาระให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด เพียงแต่เพื่อให้การดำเนินงานในเรื่องนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นแนวเดียวกันทั่วทุกจังหวัด ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนที่กรมการปกครองจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นก็จัดสรรให้ในรูปของเงินก้อน กรมการปกครองไม่ได้เป็นผู้กำหนดรายละเอียดว่าจะต้องใช้จ่ายเงินดังกล่าวในกิจการประเภทใดและอย่างไร เพราะเป็นอำนาจของจังหวัดที่จะพิจารณา

กำหนดแล้วเสนอความต้องการมายังกรมการปกครอง เพื่อจัดสรรให้ตามกำลังงบประมาณของประ  
เทศ

แม้ว่าหน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประชาบาลจะเป็นเพียงผู้ควบคุม  
ส่งเสริมทางคามบริหารหรือธุรการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น  
และเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงตามหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าองค์  
การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์แบบ เพราะยังขาดแคลนกำลังคนและ  
กำลังเงิน ทำให้ท้องถิ่นต่างๆ ไม่มีอำนาจอิสระเท่าที่ควร จึงใคร่ขอเสนอแนะว่าควรจะได้พิจารณามอบ  
อำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ฯลฯ เป็นรายได้ของ  
ตนเองเพิ่มมากขึ้น ทั้งจะทอวงมาตรการในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาประชาบาลเพิ่มขึ้นอีก  
ประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นในรูปภาษีทางตรง เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีห้างร้านบริษัท ทั้งนี้จะ  
ต้องจำกัดขอบเขตโดยถือปริมาณเนื้อที่หรือราคาของที่ดิน รายได้กำไรสุทธิเป็นเกณฑ์โดยไม่เป็นการ  
เพิ่มภาระแก่คนจนเป็นสำคัญ หรืออาจเป็นในรูปภาษีเสริม โดยเก็บจากเครื่องอุปโภคบริโภคประ  
เภทฟุ่มเฟือย หรือไม่จำเป็นแก่การดำรงชีพ เช่น รถยนต์ (เก๋ง) เครื่องสำอางค์ สุรา บุหรี่ เป็น  
ต้น ในขณะที่เดียวกันก็ควรหาทางช่วยเหลือองค์กรฯ ใดมีเจ้าหน้าที่ของตนเองโดยเร็วโดยเฉพาะ  
เจ้าหน้าที่ส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา ในการนี้ส่วนกลางควรให้เงินอุดหนุนเป็นเงินเดือน  
ประจำในระยะแรกไปก่อนด้วย นอกจากนี้ก็ควรหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของคณะ  
กรรมการประสานงาน การประถมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยประสานงานการศึกษาประชาบาลระดับ  
กระทรวงให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย.

?

Thesis Title                    The Ministry of Interior and Rural Elementary  
Education : Study in Functions Roles and  
Problems

Name                                Mr.Ruangchai Chongsa-Nguan            Department of  
Local Government

Academic Year                    1972

#### ABSTRACT

Rural Elementary Education Administration is publicly accepted as a duty of Local units. The Ministry of Interior, as a local units administrator, has been endowed with the responsibilities of controlling and promoting such activities in administrative function which began in 1911. Though the Ministry of Interior's educational functions and roles were diminishing during 1948 - 1966, because of the promulgation of the Civil Service Act (No.4) in 1948 which affected Rural Elementary Education being indirectly and unofficially transferred into the administration of the Primary Education Department of the Ministry of Education, it has regained the same functions and roles since October 1, 1966 with the result of the Act of Transferring some kinds of Primary Schools to Changwat Administrative Organizations in 1966, and the Agreements between the Ministry of Interior and the Ministry of Education in December, 1965.

In this thesis, the writer has found that the Ministry of Interior has played so great a role in Rural Elementary Education Administration that some people say that the administration at this level belongs to the Ministry of Interior since this Ministry has given help to Changwat Administrative Organizations in many ways such as position classification, personnel recruitment, training, promotion, retirement, especially financial management. Besides the above-mentioned functions, there are also other roles performed

by its Local representatives namely; Governors, Deputy-Governors, Assistant Governors and District Officers etc., as well as acting or appointed head or the chief of Changwat Administrative Organizations or their sections (some sections).

In fact, its functions and roles mentioned above, are still within the frame or limitation of promoting and controlling, not directing this education administration at all as some people think. The reason is that according to Local Administrative Laws, Changwat Administrative Organization has reasonable autonomy, discretionary authority and decision-making power to perform its educational functions under the consent and control of the Changwat Council—the local people's representative. There is no authority provided for the Ministry of Interior to direct, order, command, restrain, revoke or veto any changwats' action which is legally done unless such action is against the laws, regulations, or involves national politics nor does it interfere with changwats' autonomy, discretionary authority or decision-making power.

Regarding the allocation of educational budget, the Ministry of Interior only plays the role of a co-ordinator and allocates to Changwat in a lump sum money according to the Changwats' requests and needs. The controlling of Changwats' expenditures comes in the form of regulations, rules, suggestions and recommendations created by the Ministry of Interior which does not increase Changwats' burdens. But help them to have a quick and uniform action throughout the country.

Although the functions and roles of the Ministry of Interior in Rural Elementary Education are merely a promotor and controller as well as co-ordinator, Changwat Administrative Organization, which is directly and legally responsible for this education administration, is not yet deemed a complete Local Self-Government, the big problems are the lack of adequate budget and efficient personnel. Therefore the best solutions for these problems, so far as



the writer has found, are to add Changwats more authority in collecting taxes and fees for their own revenues as educational administration expenditure and back them up with adequate efficient personnel, especially educational administrators both in Changwat and Amphoe level by giving financial support for the above-mentioned positions, at least during the early period. In addition, the Joint Committee and the Sub-Joint Committee at a mininterial level, who are working as the co-ordinating units should be greatly improved in their functions in order to achieve their goals of upgraining Rural Elementary Education Administration.

คำนำ

การที่ผู้เขียนได้เลือกเรื่อง "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล ศึกษา : หน้า  
บทบาท และปัญหา" เป็นหัวข้อเขียนวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ นอกจากจะเพื่อเป็นส่วนประกอบในการ  
ศึกษาปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ทางการศึกษาแล้ว ยังมีความมุ่งหมายที่จะให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้  
ได้เป็นเอกสารช่วยเผยแพร่โครงสร้างและแนวทางของการจัดการศึกษาประชาบาลในรูปของการ  
กระจายอำนาจที่ถูกต้องตามความเป็นจริงอีกโสดหนึ่งด้วย

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากผู้มีพระคุณ  
หลายท่านด้วยกัน โดยเฉพาะท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เกรมด ทองธรรมชาติ หัวหน้าแผนกวิชา  
การปกครอง คณะบัณฑิตวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้กรุณาสละเวลา  
อันมีค่ารับเป็นอาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ซึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำที่มั่งคั่ง รวมทั้งช่วยตรวจ  
แกไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด สำหรับท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กัญญา สาทร หัวหน้า  
แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และท่านหัวหน้ากองการศึกษา  
ประชาบาล กรมการปกครอง (นายพัฒนา สุวรรณพาณิชย์) นอกจากจะได้ให้เกียรติในการร่วมเป็น  
กรรมการสอบปากเปล่าวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนแล้ว ยังได้กรุณาตรียม ทวงถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ตลอดจน  
จุนใจให้แนวความคิดที่ถูกต้องแก่ผู้เขียนหลายประการ นับว่าท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองได้มีส่วนช่วยให้  
วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก

ผู้มีพระคุณซึ่งผู้เขียนจะลืมกล่าวถึงเสียมิได้ก็คือ สภาวิจัยแห่งชาติ ที่ได้ให้ทุนการวิจัยแก่ผู้  
เขียน ซึ่งมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระในด้านค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและเรียบเรียงวิทยานิพนธ์  
เรื่องนี้ได้เป็นอย่างมาก อนึ่ง ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกจาก  
คณาจารย์ผู้บังคับบัญชา คือ ท่านหัวหน้ากองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง (นาย  
พัฒนา สุวรรณพาณิชย์) ผู้ราชหัวหน้ากองฯ (นายโกวิท วารีกุล) และหัวหน้าแผนกประชาสัมพันธ์  
(นายอุทัย อนันตสมบูรณ์) อย่างดียิ่งตั้งแต่แรกจนจบ

ผู้เขียนได้ระลึกถึงบุญคุณของท่าน ที่ได้มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

จึงขอขอบพระคุณทุกท่านทั้งที่ได้และมีได้ความมาข้างต้นเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย.

เรื่องชัย จงสงวน

เมษายน ๒๕๑๖

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๖
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กานำ.....	๗
บทนำ.....	๗
ความเป็นมาของปัญหา.....	๗
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา.....	๗
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๗
วิธีการดำเนินการค้นคว้าวิจัย.....	๗
นิยามของคำบางคำ.....	๗
เค้าโครงวิทยานิพนธ์.....	๗
บทที่ ๑ งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย.....	๑
งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยทั่วไป.....	๑
ระยะก่อนการ เปลี่ยนระบอบการปกครอง.....	๑
การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล.....	๒
การจัดรูปการปกครองเมือง.....	๘
การจัดรูปการปกครองอำเภอ.....	๘
การจัดรูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน.....	๑๑
การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน.....	๑๓
การบำรุงและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎร.....	๑๓
การประสานงานให้แก่หน่วยราชการสังกัดอื่น.....	๑๓
ในส่วนภูมิภาค.....	๑๔

ระยะหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ

พ.ศ. ๒๔๗๕ ..... ๑๕

    ในฐานะหน่วยราชการส่วนกลาง ..... ๑๖

    ในฐานะหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ..... ๑๘

    ในฐานะเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมการบริหารราชการ  
    ส่วนท้องถิ่น ..... ๑๙

งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ..... ๒๔

    ความเป็นมาของการศึกษาประชาบาลโดยสังเขป ..... ๒๕

กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาลระยะก่อนปี

พ.ศ. ๒๕๐๘ ..... ๒๘

    ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวง

    นครบาลและกระทรวงมหาดไทย ..... ๓๐

    ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ..... ๓๑

    ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ ..... ๓๒

กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาลระยะหลังปี

พ.ศ. ๒๕๐๘ ..... ๓๓

    มูลเหตุโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหาร

    ส่วนจังหวัดดำเนินการ ..... ๓๓

    ผลในด้านการจัดการศึกษาประชาบาลภายหลังโอน ..... ๔๑

บทที่ ๒ บทบาทของจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ..... ๕๓

    จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ..... ๕๔

        การจักอภการ ..... ๕๕

        อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ..... ๖๐

        หน่วยราชการบริหารระดับรองจากจังหวัด ..... ๖๑

การปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ .....	๒๑
การปกครองตำบลและหมู่บ้าน .....	๒๒
จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น .....	๒๓
ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	๒๓
การจัดตั้งกิจการ .....	๒๔
ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด .....	๒๕
ฝ่ายบริหาร .....	๓๐
คณะกรรมการอำนวยการเกี่ยวกับงานขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด .....	๓๒
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน .....	๓๓
ขอบเขตและลักษณะของการจัดการศึกษาประชาบาลโดย องค์การบริหารส่วนจังหวัด .....	๓๕
การปฏิบัติงานในระดับจังหวัดหรือภายในองค์การ บริหารส่วนจังหวัด .....	๓๕
การประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง .....	๔๕
สรุปข้อแตกต่างของจังหวัดระหว่างฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วน ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น .....	๕๔
บทที่ ๓ บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประชาบาล .....	๖๐๑
บทบาทในด้านการส่งเสริมและช่วยเหลือ .....	๖๐๒
ด้านการบริหารงานทั่วไป .....	๖๐๓
จัดอบรมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ประชาบาล .....	๖๐๓
การจัดตั้งกิจการ .....	๖๐๔

การขอกำหนดตำแหน่ง ชั่วและอัตราเงินเค็ณข้าราชการ ส่วนจังหวัด .....	๑๑๑
การแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด .....	๑๑๒
การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการ ศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา .....	๑๑๓
การปกครองบังคับบัญชาและแนวทางบริหารการศึกษา ประชาบาล .....	๑๑๔
การยุบและฟื้นอัตราเงินเค็ณข้าราชการส่วนจังหวัด .....	๑๑๖
การส่งเสริมปรับปรุงทางคามปริมอบและคุณภาพของครู .....	๑๑๗
การเพิ่มอัตราครู .....	๑๑๘
การแก้ปัญหาคขาดแคลนครู .....	๑๑๘
การส่งเสริมสวัสดิการและความก้าวหน้าของครู .....	๑๒๘
การเลื่อนชั้นข้าราชการชั้นจกัวา เป็นชั้นตรี .....	๑๒๙
เกี่ยวกับสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันวิชาข้าราชการ พลเรือนชั้นตรี .....	๑๓๐
การเลื่อนเงินเค็ณเป็นกรณีพิเศษ .....	๑๓๑
สวัสดิการเกี่ยวกับบ้านพักครู .....	๑๓๒
สวัสดิการในด้านกาารเพิ่มเงินพิเศษแก่ครู .....	๑๓๒
สวัสดิการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ .....	๑๓๔
สวัสดิการทางคามการศึกษาทุก .....	๑๓๖
สวัสดิการอื่น ๆ .....	๑๓๗
การส่งเสริมให้เด็กในเขตรียงคัมมีสถานที่เล่าเรียนและมี อุปกรณ์การ เรียนตามสมควร .....	๑๓๗

การส่งเสริมนักเรียนในแง่การให้เงินอุดหนุน .....	๑๓๗
การจัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง .....	๑๓๘
การช่วยเหลือเด็กนักเรียนยากจน .....	๑๔๐
การขยายสถานที่เรียนเพื่อสนองความต้องการของ นักเรียน .....	๑๔๒
การปรับปรุงโรงเรียนประชาทานให้เป็นโรงเรียนชุมชน .....	๑๔๔
การขยายการศึกษาประถมปลาย .....	๑๔๕
การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการศึกษาประชาบาล .....	๑๔๗
ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับท้องถิ่น .....	๑๔๗
โดยอาศัยโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง .....	๑๔๘
โดยการบริจาคเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ .....	๑๕๐
บทบาทในด้านการควบคุม .....	๑๕๒
การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล .....	๑๕๓
ที่มาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด .....	๑๕๓
หน่วยงานต้นหน้าที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเงินอุดหนุน .....	๑๕๔
การดำเนินการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุน .....	๑๕๕
การควบคุมการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด .....	๑๕๗
ควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด .....	๑๖๐
ควบคุมการจ้างและการจัดหาพัสดุ .....	๑๖๑
ควบคุมการใช้จ่ายเงินอื่น ๆ .....	๑๖๕
ควบคุมสภาจังหวัด .....	๑๖๖



โดยการตรวจสอบร่างข้อบัญญัติจังหวัด ..... ๑๒๖

โดยการสั่งเพิกถอนมติสภาจังหวัด ..... ๑๒๗

โดยการยุบสภาจังหวัด ..... ๑๒๘

สรุปบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมส่งเสริมการ  
ศึกษาประชาบาล ..... ๑๒๘

บทที่ ๔ ปัญหาและแนวทางแก้ไข ..... ๑๓๒

    ปัญหาด้านการประสานงานในส่วนกลาง ..... ๑๓๓

        ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๓๕

    ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกรมการปกครองในการ  
    ศึกษาประชาบาล ..... ๑๓๕

        ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๓๕

    ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของคูวาราชการจังหวัดและนายอำเภอ ..... ๑๓๘

        ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๓๘

    ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของส่วนการศึกษาจังหวัดและ  
    หมวดการศึกษาอำเภอ ..... ๑๓๗

        ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๓๘

    ปัญหาเกี่ยวกับการคลัง ..... ๑๓๙

        ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ..... ๑๓๒

            ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๓๒

        ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการด้านการคลัง ..... ๑๓๓

            ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๓๔

    ปัญหาเกี่ยวกับวงจร แบบแผนและวิธีการในการจัดทำประ  
    มาณเงินอุดหนุน ..... ๑๓๕

ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ..... ๑๕๖

สรุป ..... ๑๕๘

บรรณานุกรม ..... ๒๑๕

ประวัติผู้เขียน ..... ๒๓๑



บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ตามที่รัฐบาลได้ออนการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นการศึกษาขั้นมูลฐานของปวงชนชาวไทย จากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการรับผิดชอบตาม หลักการกระจายอำนาจการปกครองในระบบประชาธิปไตย ตั้งแต่เมื่อปี ๒๕๐๕ โดยมีกระทรวง มหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมทางด้านการบริหารหรือธุรการ และงาน ด้านวิชาการตามลำดับนั้น ปรากฏว่าได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางโดยเฉพาะในระยะแรก ๆ ที่โอนการศึกษาระดับนี้ไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำนองว่าการเปลี่ยนแปลงรูปการจัดการ การศึกษาประชาบาลจากหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ไปสู่หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในครั้งนี้ เป็นเพียงโอนงานหรือโอนหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชา บาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น หากได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ เช่นว่านั้นก็หาไม่ ยังผลให้เกิดปัญหาทางการศึกษาหลายประการ เช่น ครูสอนไม่ครบชั้นเรียน เพราะเหตุครูไม่พอ เด็กจบชั้นประถมศึกษาแล้วยังอ่านและหรือเขียนหนังสือไม่ได้เพราะเหตุคุณภาพ การศึกษาของเด็กต่ำ หรือเด็กนักเรียนซ้ำชั้นปีละมาก ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะเกิดจากความผิดพลาดที่ ให้นักปกครองเข้ามาบริหารการศึกษาแทนนักการศึกษา ปรากฏว่าข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวได้มี อิทธิพลต่อความนึกคิดของบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับวงการศึกษามาก ถึงกับได้มีการ เสนอกฎหมาย คือร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการโอน การศึกษาระดับนี้กลับคืนสังกัดเดิม แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้กลับอันถูกระงับไว้จนกระทั่งปัจจุบัน จึงเป็น ที่น่าสงสัยว่า การจัดการศึกษาประชาบาลภายหลังที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งแกว่น ที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมานั้น เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยมีองค์ การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแยกต่างหากจากราชการบริหาร ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบภายใต้การควบคุมส่งเสริมของส่วนกลาง ตาม หลักการปกครองท้องถิ่น หรือยังคงอยู่ในหลักการเดิม คือหลักการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง เพียง แต่เปลี่ยนหน่วยงานเจ้าสังกัด กล่าวคือเปลี่ยนจากกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นกระทรวงมหาดไทย

คงพิมพ์วิจารณ์กันคงกล่าวแล้ว

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "ผลกระทบมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล : ศึกษาหน้าที่ยุทธศาสตร์ และปัญหา" นี้ ผู้เขียนได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อศึกษาหน้าที่โดยทั่วไปของกระทรวงมหาดไทยว่ามีอยู่เพียงไร เหตุใดจึงได้เข้ามา มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล และเข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานตั้งแต่เมื่อใด

๒. เพื่อศึกษารูปการและหน่วยงานที่หน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาลภาย หลังที่โอนจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่ามีอยู่อย่างไร มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกันในลักษณะใด

๓. เพื่อศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการว่า มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการจัดการศึกษาระดับนี้มาก น้อยแค่ไหน มีหน่วยงานอะไรบ้างทำหน้าที่ดำเนินการและรับผิดชอบงานด้านนี้ และมีอิสระในการ ดำเนินงานเพียงใด

๔. เพื่อศึกษาหน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประชาบาลว่า มีมาก น้อยเพียงใด และการแสดงออกซึ่งบทบาทและการดำเนินงานตามหน้าที่ในการนี้แสดงลักษณะเป็นการ ควบคุมส่งเสริมหรือเป็นการเข้าไปจัดการเองโดยตรง

๕. เพื่อศึกษาปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการโอนการศึกษาประชา บาลจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักการกระจายอำนาจตลอด จนดูทางหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาคูอุปสรรคเหล่านั้น

ขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้ จะศึกษาถึงหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยทั่วไปพอสัง เฆพอรวมนี่อะไร เหตุใดจึงเข้ามามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล เมื่อกระทรวงมหาดไทยมี หน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลแล้ว ใดมีบทบาทในเรื่องนี้อย่างไร โดยแสดงออกในลักษณะ หรือในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง หรือเป็นเพียงผู้ควบคุมส่งเสริมโดยใกล้ชิดเท่านั้น และ ถ้ากระทรวงนี้ในฐานะเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมจริงแล้ว เหตุใดจึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ปัจจุบัน

การศึกษาประชาบาลขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย มีปัจจัยอะไรที่เป็นชนเหตุก่อให้เกิดความเข้าใจอัน  
 สนิทกันนั้น นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการโอนการศึกษาประชา  
 บาล ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้จะมุ่งศึกษาถึง  
 หน้าที่และบทบาทในการควบคุมการศึกษาประชาบาลทางด้านวิชาการและการบริหารงานบุคคลใน  
 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้จัดทำแผนงานที่สำคัญ เพราะเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวง  
 ศึกษาธิการและคุรุสภาตามลำดับ กับทั้งไม่มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาในเรื่องที่เป็นปัญหาทางการ  
 ศึกษาโดยตรง เช่น ปัญหาการขาดแคลนครู ปัญหาเด็กมักเรียนซ้ำชั้น หรือปัญหาคุณภาพการศึกษา  
 ของเด็กกำ เพราะผู้เขียนมุ่งศึกษาในแง่ของนักรัฐศาสตร์ ไม่นับถ่วงการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า "กระทรวงมหาดไทยเพียงทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริม  
 เสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านบริหารหรือธุรการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยใกล้ชิด"  
 เพื่อให้การศึกษาประชาบาลซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงนั้น  
 สามารถดำเนินไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การควบคุมส่งเสริมในที่นี้หมายถึงการออก  
 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้การจัดการศึกษาประชาบาลเป็นไปในแนว  
 เดียวกัน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้โอนการศึกษาในระดับนี้ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการรับ  
 รับผิดชอบตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง นอกจากนี้ยังรวมถึงการให้การส่งเสริมสนับสนุน  
 และการติดต่อประสานงานอื่น ๆ เพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ  
 ศึกษาประชาบาลสามารถดำเนินไปโดยรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ตรงตามความต้องการของประชาชน  
 ในท้องถิ่น และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นอกจากเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาสำหรับปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิตแล้ว คาดว่าผล  
 การศึกษาวิจัยอันนี้

๑. จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาล  
 โดยเฉพาะกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 ที่จะนำไปเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อจะช่วยให้

การจัดการศึกษาประเภทใดในรูปของการกระจายอำนาจสามารถดำเนินไปตามเป้าหมายและมีประสิทธิผลที่ยั่งยืน

๒. จะมีส่วนช่วยเหลือหน่วยงานต้นทางที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประเภทใดจนกระทั่งไปได้เข้าใจรูปแบบการจัดการศึกษาระดับนี้โดยถูกต้องตามความเป็นจริง อันจะเป็นทางนำไปสู่การสร้างสัมพันธภาพระหว่างมวลชน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจ

๓. จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่จะศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในด้านการศึกษาประเภทใดต่อไป

วิธีการดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

การวิจัยเรื่องส่วนใหญ่ได้ทำการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ และเอกสารหรือหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประเภทใดจนวิทยานิพนธ์ ตำรา และหนังสือวารสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอยู่ตามห้องสมุดของหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนั้นผู้เขียนยังได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของบางท่านเพื่อหาข้อเท็จจริงบางประการมาประกอบอีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ประกอบ (Descriptive and Analytical Approach)

นิยามของคำบางคำ

คำว่า "จังหวัด" ที่ใช้ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้โดยทั่ว ๆ ไปให้หมายถึงจังหวัดในฐานะ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ตามคำนิยามในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดไว้แต่จะมีข้อความที่แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

เค้าโครงการวิทยานิพนธ์

นอกจากบทนำที่กล่าวมาแล้ว การเสนอเรื่องในลำดับต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นไป

ดังนี้

บทที่ ๑ แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยโดยทั่วไปว่ามีอยู่อย่างไร เหตุใดจึงเขามามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประถมศึกษาในระดับนี้ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงนโยบายและเหตุผลของรัฐบาลที่ได้โอนการศึกษาประถมศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการว่ามีอยู่อย่างไร เมื่อโอนให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการไปแล้วได้กำหนดหรือมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่น ๆ มีหน้าที่ในการนี้อย่างไร

บทที่ ๒ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของจังหวัดที่แตกต่างกันระหว่างฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านกิจการและหน้าที่ การจัดองค์การและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานว่ามีความแตกต่างและสัมพันธ์กันอย่างไร โดยเน้นให้เห็นบทบาทในการจัดการศึกษาประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือบทบาทของจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นว่ามีอยู่อย่างไร ซึ่งจะบ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารการศึกษาประถมศึกษาในปัจจุบันอยู่ในรูปของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือการรวมอำนาจ (Centralization)

บทที่ ๓ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการปฏิบัติงานในหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประถมศึกษา ตามที่ได้มีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ ในการนี้ได้แยกพิจารณาออกเป็น ๒ ทาง คือ บทบาทในด้านการส่งเสริมช่วยเหลือ และบทบาทในด้านการควบคุม ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้จะแสดงให้เห็นได้ว่าหน้าที่และบทบาทอันแท้จริงของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประถมศึกษานั้นเป็นอย่างไร มากน้อยเพียงใด

บทที่ ๔ เป็นการสรุปปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการโอนการศึกษาประถมศึกษาไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการรับผิดชอบภายใต้การควบคุมส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ และขอเสนอแนะในการแก้ปัญหาเหล่านั้น รวมทั้งวิเคราะห์สรุปข้อผิดพลาดต่าง ๆ ความที่ได้ศึกษากันความน่าจะเป็นไปตามข้อสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ก็กล่าวข้างต้นหรือไม่อย่างไร