บทที่ ๒

การจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาประชาบาลเป็นเรื่องละเอียดอ่อนมีความผูกพันกับชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในสังคมและเป็นรากฐานต่อการพัฒนาทั้งหลายทั้งปวง เพราะเป็นการศึกษาในขั้นแรกของการศึกษาในระดับสูงต่อไป และเพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ ในบทนี้จึงจะนำเสนอให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาประชาบาล มูลเหตุของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล

ก. <u>ประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาประชาบาล</u>

การศึกษาของไทยได้จัดกันมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี (พ.ศ. ๑๗๘๑-๑๙๒๑) แต่เป็นการศึกษาแผนโบราณโดยรัฐและวัดเป็นศูนย์กลางแห่งประชาคม กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและวัดย่อมเป็นการสอนประชาชนไปในตัว สำนักเรียนในสมัยนั้นมี ๒ แห่ง คือ "วัด" สำหรับบรรดาบุตรหลานชุนนางและราษฎรทั่วไป และ "สำนักราชบัณฑิต" สำหรับสอนเจ้านายและบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้น" [๑]

---

[๑] กรมการปกครอง, <u>๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ ครบรอบ ๕๐ ปีการศึกษาประชาบาล</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๑๙.

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. ๑๘๙๓-๒๓๑๐) การศึกษาได้เปลี่ยนรูปต่าง ๆ ไปจากการศึกษาสมัยสุโขทัยไปบ้าง กล่าวคือ ลักษณะการศึกษาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นไปในทางติดต่อกับประชาคมเท่านั้น เพราะการศึกษาทั่วไปอยู่ที่วัด ราษฎรนิยมพาลูกหลานไปฝากพระเพื่อเล่าเรียนหนังสือ ศิษย์ได้รับการอบรมในทางศาสนาได้เล่าเรียนอ่านเขียนภาษาไทยและบาลีตามสมควรเพื่อเป็นการตระเตรียมสำหรับเวลาข้างหน้าเมื่อเติบโตขึ้นจะได้สะดวกในการอุปสมบท การให้ผู้ชายได้มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ อุปสมบทเป็นพระภิกษุนั้นเป็นประเพณีที่มีมานานแล้ว เข้าใจว่าจะสืบเนื่องมาจากแผ่นดินพระเจ้าบรมโกศ เพราะปรากฏว่าพระองค์ทรงกวดขันการศึกษาทางพระศาสนามาก บุตรหลานข้าราชการคนใดที่จะถวายตัวทำราชการถ้ายังไม่ได้อุปสมบทก็ไม่ทรงแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ ประเพณียังมีผลให้วัดทุกแห่งเป็นโรงเรียน แต่คำว่า "โรงเรียน" แตกต่างกับ "โรงเรียน" ในเวลานี้ กล่าวคือ ไม่มีอาคารปลูกขึ้นสำหรับใช้เป็นที่เรียนโดยเฉพาะ แต่ศิษย์ใครก็สอนอยู่ที่กุฏิของตนตามความสามารถและความพอใจ [๑]

ครั้นถึงสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การศึกษาของไทยก็ยังคงลอกเลียนแบบมาจากกรุงศรีอยุธยา คือ มีวัดเป็นสถานที่ให้ความรู้แก่พลเมืองเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าการศึกษาในสมัยก่อน ๆ นั้นจะจัดขึ้นเองโดยพระและราษฎรร่วมมือกัน แต่พระเจ้าแผ่นดินก็ได้ทรงทำนุบำรุงการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อมทุกสมัย ตกถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดหลายแห่งเพื่อให้การศึกษาแก่บุตรหลายเจ้านายตลอดจนราษฎรทั่วไป ทั้งนี้ยังคงเป็นการเรียน

---

[๑] กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๕-๒๕๐๗ พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบเจ็ดสิบสองปีของกระทรวง, ๑ เมษายน ๒๕๐๗ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา), หน้า ๑-๒.

ด้วยใจสมัคร ไม่มีการบังคับแต่อย่างใด ในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีการปรับปรุงครั้งใหญ่ โดยตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดมีโรงเรียนฝึกหัดครู สำหรับผลิตครูส่งออกไปสอนตามหัวเมือง [๑]

ประวัติการศึกษาประชาบาลในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงครั้งสำคัญ มีดังนี้

๑. พ.ศ. ๒๔๕๑ กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้จัดการศึกษาเบื้องต้น สำหรับทวยราษฎรณ์ หรือการศึกษาประชาบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ [๒]

๒. พ.ศ. ๒๔๕๔ กระทรวงธรรมการ กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นได้ทำความตกลงให้เป็นที่เข้าใจกันว่า [๓]

๒.๑ การศึกษาขั้นต้น คือ ประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้านให้มีพอแก่จำนวนเด็กชาย-หญิง ที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาเขต

๒.๒ การศึกษาชั้นสูงขึ้นไป คือตั้งแต่มัธยมศึกษาก็ให้มีโรงเรียนตั้งขึ้นในที่ชุมนุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งที่ว่าการมณฑล จังหวัด และอำเภอ อันเป็นเขตที่มีประชาชนหนาแน่น

---

[๑] สายสุนีย์ สุขนคร, "ร.๖ ผู้ทรงวางรากฐานการศึกษาประชาบาล" นิตยสารประชาบาลปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (เมษายน ๒๕๑๐) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๐), หน้า ๒-๓.

[๒] กมล เภาพิจิต และคณะ, บทเรียนสอนวิชาชุดครูมัธยมทางไปรษณีย์ของคุรุสภา พ.ศ. ๒๔๙๗ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๔๙๗), หน้า ๔๓๑ อ้างใน เถลิงศักดิ์ พัตรโน, การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการศึกษาประชาบาล (วิทยานิพนธ์ ปริญญาพัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๖๗.

[๓] กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๐), หน้า ๑-๒.

๒.๓ โรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอย มีอยู่ ๓ ประเภท คือ

๒.๓.๑ โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเปิดสอนทั้งชั้นประถมและมัธยม ใช้เงินเบิกตรงต่อพระคลังมหาสมบัติในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

๒.๓.๒ โรงเรียนประชาบาลบำรุงด้วยเงินพิกัดหัวนักเรียน อากรเงินส่วย หรือเงินอื่น สุดแล้วแต่จะหาได้

๒.๓.๓ โรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎรปัจจุบัน) คือ โรงเรียนที่บุคคลหรือคณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัวและจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมัชชั่นนารี

โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนบุคคลนี้ กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทยแบ่งหน้าที่ช่วยกันรับผิดชอบ คือ [๑]

ก. กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ชักนำเด็กเข้าเรียน หาครูสอน หาเงินบำรุงโรงเรียน รับจดทะเบียนและเป็นเจ้าของปกครองโรงเรียน จัดให้มีที่เล่าเรียนเพียงพอแก่จำนวนที่มีอายุเข้าเกณฑ์เรียน

ข. กระทรวงธรรมการ เป็นผู้วางระเบียบการ หลักสูตร ตรวจตราการสอนด้านวิชาการ และเฉลี่ยแบ่งเงินการบำรุงการศึกษาไว้บ้างตามสมควร

จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาประชาบาลดังกล่าวมีลักษณะเช่นปัจจุบัน กล่าวคือ ฝ่ายมหาดไทยมีหน้าที่บริหารและฝ่ายธรรมการหรือศึกษาธิการมีหน้าที่ด้านวิชาการ

---

[๑] กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๐, หน้า ๒.

๓. พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก มีสาระสำคัญ คือ [๑]

๓.๑ เด็กในเกณฑ์บังคับอายุระหว่าง ๗-๑๔ ปี อาจสูงถึง ๘-๙-๑๐ ปี ถ้ามีความจำเป็นเฉพาะท้องที่ เช่น ครูไม่พอ

๓.๒ เป็นการศึกษาจัดให้เปล่า

๓.๓ ให้มีสารวัตรศึกษาทำหน้าที่ตรวจตราเด็ก

๓.๔ มีบทลงโทษบิดามารดาที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๓.๕ จัดให้มีเงิน "ศึกษาพลี" โดยเก็บจากชายฉกรรจ์วัย ๑๘-๖๐ ปี คนละ ๑-๓ บาทต่อปี แล้วแต่สภาพท้องที่เพื่ออุดหนุนโรงเรียนประชาบาล

๓.๖ ประกาศใช้เฉพาะตำบลในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการอาจประกาศเพิ่มได้

๔. พ.ศ. ๒๔๗๓ เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนัก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินปีละ ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท แทนเงินศึกษาพลี [๒]

๕. พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ มีสาระสำคัญ คือ [๓]

---

[๑] พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๘ (๑๓ พฤศจิกายน ๒๔๖๔).

[๒] กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๘), หน้า ๔.

[๓] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔-๕.

๕.๑ เกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุเด็กย่างเข้าปีที่ ๘ (นับปีเกิดเป็น ๑ ปีเต็ม) พ้นเกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ ๑๕

๕.๒ โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลทุกแห่งให้เทศบาลดำเนินการ

๕.๓ ให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบลให้เพียงพอแก่ความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ

๕.๔ เลิกเก็บเงินศึกษาพลีที่ค้างชำระ

๖. พ.ศ. ๒๔๙๑ ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๓ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑ เพื่อยกฐานะครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ [๑]

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ ทำให้งานการศึกษาประชาบาลโอนขึ้นไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยายทั้ง ๆ ที่กฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวมาบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเช่นนานาอารยะประเทศ [๒]

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๑, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๒๔ (๔ พ.ค.๒๔๙๑).

[๒] เรืองชัย จงสงวน, กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล : ศึกษาหน้าที่ บทบาทและปัญหา (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๒๙.

๗. พ.ศ. ๒๕๐๔ โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีให้กลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล โรงเรียนเทศบาล [๑]

๘. พ.ศ. ๒๕๐๖ โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลที่เหลือทุกแห่งให้กลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น ๆ [๒]

๙. พ.ศ. ๒๕๐๙ โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ (โรงเรียนประถมศึกษานอกเขตเทศบาลทั่วประเทศ) ให้กลับไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้การสนับสนุนส่งเสริมของหน่วยงานส่วนกลางรวม ๓ หน่วย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบสนับสนุนส่งเสริมทางด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการ ด้านวิชาการ และคุรุสภาด้านการบริหารงานบุคคล [๓]

ข. <u>มูลเหตุที่โอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ</u>

ก่อนโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ การศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยโดยทั่วไปจัดถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ และขยายไปถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗ เป็นเพียงบางตำบลและเป็นส่วนน้อยเท่านั้น จากสถิติปี ๒๕๐๙ การจัดการศึกษาภาคบังคับมีเพียง ๕๒๗ ตำบล จากจำนวนทั้งหมด ๕,๕๑๗ ตำบล เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้น ก็ยังไม่สามารถจัดให้เด็กอยู่ในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึงและเหมาะสมได้ เพราะยังขาดโรงเรียน อุปกรณ์การเรียนการสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

---

[๑] เรืองชัย จงสงวน, <u>กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล : ศึกษาหน้าที่ บทบาทและปัญหา</u>, หน้า ๒๙.

[๒] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

[๓] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ยังขาดแคลนครูอยู่อีกมาก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน รัฐบาลได้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลเสียใหม่ คือ กระจายอำนาจจัดการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเช่นเดียวกับที่โอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปให้เทศบาลรับผิดชอบดำเนินการซึ่งได้ดำเนินการก่อนแล้ว [๑] จะเห็นได้จากคำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ ตอนหนึ่งว่า

...ตามที่ได้มีข่าววิพากษ์วิจารณ์กล่าวแย้งกันในหนังสือพิมพ์ถึงเรื่องที่ว่าควรโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่นั้น สำนักนายกรัฐมนตรีขอแถลงนโยบายและความเป็นมาของเรื่องนี้ ดังนี้

๑. การศึกษาชั้นประถมศึกษาในนานาประเทศที่เจริญแล้วถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยก็ได้มอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๔ เป็นต้นมา เพิ่งจะโอนมาให้ทางราชการจัดการโดยตรงเมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๑ ทั้ง ๆ ที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น รัฐบาลจึงเห็นว่าการโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการแล้ว ก็ยังเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการแล้ว ก็ยังเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมย์และความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติประถมศึกษาฯ อีกด้วย

๒. รัฐบาลมีความมุ่งหมายอย่างแน่แท้ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจอย่างชัดซึ้งถึงระบบการปกครองตนเอง จึงได้พยายามเป็นอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมการปกครองระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยได้เพิ่มงบประมาณและเจ้าหน้าที่

---

[๑] เรืองชัย จงสงวน, กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล : ศึกษาหน้าที่ บทบาทและปัญหา, หน้า ๔.

ให้สามารถดำเนินกิจการทนุบำรุงท้องถิ่นได้กว้างขวาง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองอันจะเป็นทางนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

๓. การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนี้ ทางรัฐบาลและทางกระทรวงศึกษาธิการยังคงต้องรับผิดชอบในผลการศึกษาอยู่ตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการในอันที่จะจัดการประถมศึกษาให้บังเกิดผลดี มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป [๑]

และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๘ ก็ได้แถลงเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกว่า

๑. การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำนี้ได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรวมไว้ในส่วนกลางออกไปให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามลำดับจนกระทั่งท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถที่จะบริหารงานตามความต้องการของตนเองได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปในทำนองเดียวกับนานาประเทศในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาขั้นประถมโดยทั่ว ๆ ไป ย่อมเป็นภาระของท้องถิ่นที่จะจัดการเองได้เป็นทางแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับการโอนการศึกษาประชาบาลนี้ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นขั้น ๆ คือ ขั้นแรก ได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีเสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้ดำเนินการโอนในเขตเทศบาลอื่นทั่วประเทศ ซึ่งเป็นขั้นที่สองเสร็จเรียบร้อยแล้ว และถึงกำหนดที่จะดำเนินการโอนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นขั้นที่สามนี้ นโยบายนี้รัฐบาลปัจจุบันได้พิจารณาทบทวน

---

[๑] สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การโอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ, ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๗.

โดยถ่องแท้ ยังคงยึดถือปฏิบัติโดยเห็นว่าเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงแก่ประเทศชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติยืนยันตามหลักการเดิม ซึ่งได้ตกลงไว้แต่สมัยรัฐบาลชุดก่อนนั้น หาใช่เป็นเรื่องที่เพิ่งริเริ่มขึ้นในปัจจุบันเพื่อประโยชน์ทางการเมืองแต่ประการใดไม่

๒. การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดนี้ ฐานะของครูที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหาได้ถูกกระทบกระเทือนแต่ประการใดไม่ กล่าวคือ มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดในชั้นและอัตราเงินเดือนเดิม และการรับบำเหน็จบำนาญก็มีสิทธิเช่นเดิม โดยนับอายุราชการต่อเนื่อง ซึ่งอัตราบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นยังสูงกว่าอัตราทางสังกัดเดิมถึงร้อยละ ๒๕ อีกด้วย ส่วนข้อที่มีผู้เป็นห่วงว่าเมื่อโอนครูประชาบาลมาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้งบประมาณใช้จ่ายจากที่ใดจึงจะเพียงพอนั้น เป็นเรื่องของการบริหารซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ได้ปันรายได้ให้แก่ท้องถิ่นให้เพียงพอนี้ รัฐบาลก็จะต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้ ดังนั้นในเรื่องนี้จึงไม่น่าจะมีสิ่งใดที่ควรห่วงใย

๓. การโอนการศึกษาประชาบาลมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำนี้ คงมีหลักการและแนวทางปฏิบัติในการโอนทำนองเดียวกับที่ได้โอนให้เทศบาลมาแล้ว นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งควบคุมราชการบริหารส่วนจังหวัด กับผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณารายละเอียดและกำหนดวิธีการเพื่อให้การโอนการศึกษาประชาบาลได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยทุกฝ่าย [๑]

---

[๑] สำนักนายกรัฐมนตรี, คำแถลงสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการโอนการประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด, ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๐๘.

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุที่มีการโอนการศึกษาประชาบาลนอกจากมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงการศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลอื่นอีก ซึ่งสรุปได้ดังนี้ [๑]

๑. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลาง ให้ไปอยู่กับท้องถิ่นตามคัลลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๒. ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาลเพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมทราบปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ปัจจุบันบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปมาก ธุรกิจการงานมากขึ้น ประชาชนมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็มากขึ้น เจ้าหน้าที่ทางส่วนกลางย่อมไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวให้เป็นไปด้วยดีและตรงตามความประสงค์อันแท้จริงของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

๓. งบประมาณของรัฐที่นำมาจ่ายในการจัดการศึกษาประชาบาลเพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการให้การศึกษาแก่เด็กในระดับประถมศึกษา ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงปีละ ๓๑๔% (ในขณะนั้น) หากให้ท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้สึกว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของเขาเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันอยู่ในนานาอารยประเทศท้องถิ่นและประชาชนก็จะนำทรัพยากรของท้องถิ่น และของประชาชนมาใช้ในการจัดการศึกษาเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลด้วยทางหนึ่ง

ค. <u>หลักและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน</u>

ดังได้กล่าวแล้วในขอบเขตของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่า หลักและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลที่จะกล่าวถึงในที่นี้จะศึกษาในช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นปี

---

[๑] กรมการปกครอง, <u>การศึกษาประชาบาล</u>, หน้า ๙-๑๐.

รัฐบาลได้มีนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาประชาบาลเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (๑ ตุลาคม ๒๕๒๗) หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในระยะดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

<u>หลักการจัดการศึกษาประชาบาล</u> อาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันได้ยึดถือหลักการเดียวกันกับที่รัฐบาลได้ใช้ในการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นจัดทำซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑. หลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งแต่เดิมได้รวมอำนาจไว้ในราชการส่วนกลางให้ไปอยู่กับราชการส่วนท้องถิ่น

๒. หลักการมอบภาระหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นและประชาชน ดังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเหล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางรากฐานการประถมศึกษาไว้แต่เดิม และเช่นที่นานาอารยะประเทศจัดทำอยู่

๓. หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาล รัฐบาลจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องก็เฉพาะในสิ่งที่ท้องถิ่นและประชาชนยังช่วยตนเองไม่ได้

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการอย่างกว้าง ๆ ซึ่งได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นสืบมา

<u>วิธีการจัดการศึกษาประชาบาล</u>

เพื่อให้การบริหารการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปโดยเหมาะสม ทางราชการจึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นโดยแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยการปกครองส่วนกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

---

[๑] กรมการปกครอง, <u>การศึกษาประชาบาล</u>, หน้า ๑๑.

๑. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคุมในด้านธุรการเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นหน่วยประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำส่งเสริม และช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการแก้ปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย [๑] งานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยแยกออกได้ดังนี้ [๒]

ก) การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและควบคุมการใช้จ่าย

ข) การควบคุมการก่อสร้างอาคาร ครุภัณฑ์

ค) การบริหารบุคลากรในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัยทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ

ง) การตรวจจัดทำสถิติทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน

จ) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการตั้ง ยุบเลิกโรงเรียนประชาบาล

ฉ) การขยายการศึกษาภาคบังคับ

ช) การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น จัดหาแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา

ซ) การประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่อง

๑) การอบรมครูในระดับจังหวัด

๒) โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา

๓) เรื่องอื่น ๆ

---

[๑] ภาณุวัฒน์ วิภาตะกลัศ, การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๑ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๑), หน้า ๕.

[๒] กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๐), หน้า ๔.

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาประชาบาลในเรื่องที่สำคัญ ๆ ๓ ด้าน คือ [๑]

ก) ด้านครู สนับสนุนส่งเสริมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยจัดสรรอัตราครูให้จังหวัดต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ส่งเสริมให้มีโอกาสก้าวหน้า เช่น ให้ศึกษาต่อ ให้มีการฝึกอบรม ตลอดจนถึงการดูงานทั้งภายในภายนอกประเทศและจัดสวัสดิการให้ครู เป็นต้น

ข) ด้านนักเรียน จัดให้มีมูลนิธิเพื่อเด็กนักเรียนยากจน จัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึง โดยมอบให้กรมการปกครองเป็นศูนย์รับบริจาคและขอความช่วยเหลือจากผู้มีจิตศรัทธา

ค) ด้านโรงเรียน ประสานงานจัดสรรเงินอุดหนุนจัดสร้างอาคารเรียนให้พอกับความต้องการของท้องถิ่น ประสานการขยายการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น

๒. <u>กระทรวงศึกษาธิการ</u> มีหน้าที่และความรับผิดชอบด้านวิชาการและมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับคุณวุฒิ ครู คุณภาพการศึกษา การกำหนดหลักสูตรแบบเรียนแนวการสอน ตลอดจนการวัดผลและการนิเทศการศึกษา [๒] หน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ดังกล่าวได้กำหนดเป็นข้อใหญ่ ๆ ๓ ประการ คือ [๓]

---

[๑] บรรณสิทธิ์ สลับแสง, <u>คู่มือนักบริหารสำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.นิยม, ๒๕๑๒), หน้า ๓๙๓.

[๒] ภาณุวัฒน์ วิภาตะกลัศ, <u>การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๑</u>, หน้า ๕.

[๓] บรรณสิทธิ์ สลับแสง, <u>คู่มือนักบริหารสำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด</u>, หน้า ๑๑๒-๑๑๓.

ก) การควบคุม

ข) การให้บริการ

ค) การประสานงาน

ก) <u>การควบคุม</u> ได้แก่การควบคุมในเรื่องที่เกี่ยวกับ

๑) หลักสูตร ประมวลการสอน (มอบให้เป็นหน้าที่ของกรมวิชาการ)

๒) แบบเรียน (มอบให้เป็นหน้าที่ของกรมวิชาการ)

๓) การวัดผลการศึกษา (มอบให้เป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา)

๔) การตรวจและนิเทศการศึกษา

ข) <u>การให้บริการ</u> ได้แก่การให้บริการในเรื่อง

๑) การผลิตครู (มอบเป็นหน้าที่ของกรมการฝึกหัดครู)

๒) การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มคุณวุฒิตามปีหรือตามภาคในระดับกระทรวง (มอบเป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา)

๓) การวิจัยการศึกษา (มอบเป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา)

๔) การทดลองและสาธิต (มอบเป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา)

๕) การจัดหาแบบเรียน (มอบเป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา)

ค) <u>การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด</u> โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับ

๑) การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒) การกำหนดและรักษามาตรฐานการจัดสรรและดำเนินการประถมศึกษา

๓) การกำหนดและควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารการศึกษา

๔) การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา

๕) เรื่องอื่น ๆ

แต่เดิมมาโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการจึงเป็นทั้งผู้ดูแลในด้านวิชาการ ด้านการบริหารการศึกษา และด้านคุณภาพการศึกษาในขณะเดียวกันด้วย แต่ในปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษาเกือบทั้งหมดไม่ได้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เช่น โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงเรียนเทศบาล โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ยังมีหน้าที่ตามกฎหมายโดยเป็นผู้กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อควบคุมให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เช่น หลักสูตรแบบเรียน ประมวลการสอน การวัดผล เมื่อกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ไว้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการก็ควบคุมให้ปฏิบัติตาม เช่น การควบคุมในด้านการรายงาน เช่น รายงานว่าเด็กเข้าเรียนเท่าใด จบเท่าใด ผลการสอนเป็นอย่างไร และควบคุมโดยดำเนินการผ่านศึกษาธิการ ศึกษานิเทศก์ และผู้ตรวจการศึกษาประจำภาค [๑]

ก) ศึกษาธิการจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดของกระทรวงศึกษาธิการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งจะคอยประสานงานทางด้านวิชาการกับท้องถิ่นในด้านการศึกษาประชาบาล หน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ [๒]

---

[๑] ช่วย แสงสุชาติ และคณะ, "การประสานงานในด้านวิทยาการระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด," ในการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร รุ่นที่ ๑-๓ พ.ศ. ๒๕๑๐ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐, หน้า ๑๑๔-๑๑๕ อ้างใน สถาพร บุญมาก, องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๒๒.

[๒] กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ, การปฏิบัติเกี่ยวกับการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, หน้า ๑๕.

(๑) ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลและส่งเสริมให้การจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามตัวบทกฎหมายระเบียบแบบแผนมติคณะรัฐมนตรีและตามคำแนะนำชี้แจงของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๒) เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านการวางแผนการศึกษา การบริหารการศึกษาและการประเมินผลการศึกษา

(๓) ตรวจเยี่ยมและนิเทศก์โรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบแบบแผนทางราชการและมีประสิทธิภาพในเรื่องต่อไปนี้

๓.๑ การจัดอาคารสถานที่ให้เป็นไปตามหลักการศึกษาและการสุขาภิบาล

๓.๒ การจัดครูเข้าสอนและการจัดตารางสอน

๓.๓ การใช้หลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอน แบบเรียนและแบบฝึกหัดให้เป็นไปอย่างถูกต้อง

๓.๔ การเรียน การสอนและการวัดผลการศึกษา

๓.๕ การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการศึกษาในโรงเรียน

๓.๖ เรื่องอื่น ๆ

(๔) ประเมินมาตรฐานโรงเรียนร่วมกับศึกษานิเทศก์เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทราบ และนำมาเป็นแนวในการบริหารโรงเรียน

(๕) ดำเนินงานทางด้านวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๕.๑ การทดสอบผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน

๕.๒ การวิจัยค้นคว้าทดลองทางการศึกษา

๕.๓ การจัดทำคู่มือครู โครงการสอนและแบบฝึกหัดต่าง ๆ

๕.๔ การเผยแพร่ความรู้ทางด้านวิชาการ

(๖) การประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่อง

๖.๑ การวางแผนการศึกษา

๖.๒ การตั้งงบประมาณการศึกษาประจำปี

๖.๓ การสอบคัดเลือกครูเข้ารับราชการ การสอนคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้น

๖.๔ การปฐมนิเทศครู

๖.๕ การประชุมอบรมครูประจำการ

๖.๖ การวัดผลทางการศึกษา

๖.๗ เรื่องอื่น ๆ ที่เห็นสมควร

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

ข) ศึกษานิเทศก์ เป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำในด้านการสอนของครู ซึ่งพอจะแบ่งหน้าที่การปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์ออกได้ดังนี้ [๑]

(๑) ออกตรวจโรงเรียน ศึกษานิเทศก์จะต้องใช้แบบสำรวจเพื่อจะได้ทราบว่าโรงเรียนยังขาดอะไร เหมาะสมแล้วหรือไม่ และหาทางปรับปรุงจุดอ่อนของโรงเรียนทั้งต้องมีการติดตามผลด้วย

(๒) ปรับปรุงผู้ปฏิบัติงาน คือ ครู เช่นให้การศึกษาอบรม ให้ไปดูงาน

(๓) ช่วยประสานงานนักบริหารให้ทำงานแบบใหม่ ซึ่งต้องมีการอบรม โดยไม่ต้องสั่งการแต่ให้ทำโดยสมัครใจ

---

[๑] ช่วย แสงสุชาติ และคณะ, "การประสานงานในด้านวิทยาการระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด," ในการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร รุ่นที่ ๑-๓ พ.ศ. ๒๕๑๐ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๑๑๔-๑๑๕ อ้างใน สถาพร บุญมาก, องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๔๑.

ค) ผู้ตรวจการศึกษาประจำภาค โดยที่ผู้ตรวจการศึกษาประจำภาคมีจำนวนน้อย ไม่อาจตรวจการศึกษาทุกจังหวัดให้ได้ผลดีได้ จึงมุ่งตรวจการศึกษาประจำภาค ช่วยแบ่งเบาภาระของกระทรวงศึกษาธิการแต่เพียงในจังหวัดที่อยู่ในเขตของตนในเรื่องที่ภาคพอจะจัดทำได้ เช่น การอบรมศึกษานิเทศก์ การอบรมครู เป็นต้น [๑]

๓. ดุรุสภา

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนและให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม [๒] การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่อข้าราชการส่วนจังหวัดคุจเดียวกับที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่ต่อข้าราชการพลเรือน [๓]

---

[๑] ช่วย แสงสุชาติ และคณะ, "การประสานงานในด้านวิทยาการระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด," ในการประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัดทั่วราชอาณาจักร รุ่นที่ ๑-๓ พ.ศ. ๒๕๑๐ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๑๑๔-๑๑๕ อ้างใน สถาพร บุญมาก, องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๒๒.

[๒] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๗๓ วันที่ ๒๑ ก.ค.๒๑ มาตรา ๓๐ ทวิ.

[๓] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๗๓ วันที่ ๒๑ ก.ค.๒๑ มาตรา ๓๐ ทวิ.

I15332514

ครูประชาบาลเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดประเภทหนึ่ง และกฎหมายกำหนดให้เป็นสมาชิกของคุรุสภา การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูส่วนจังหวัด (ครูประชาบาล) นั้น อยู่ใต้การควบคุมของคุรุสภา ซึ่งมีหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยจะต้อง "ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด และแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัด" [๑] ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้ครูควบคุมครูด้วยกันเอง ดังนั้น การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูส่วนจังหวัดจึงมอบให้คุรุสภาเป็นผู้ทำแทน และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดกับคุรุสภาทั้งสองฝ่ายจึงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าอำนาจใดเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดแล้วคุรุสภาจะทำการแทนไม่ได้ ซึ่งได้แก่เรื่องดังนี้ [๒]

๑. การตีความและวินิจฉัยปัญหา

๒. การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

๓. การควบคุมดูแลการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติไม่ถูกต้อง

๔. ออกกฎคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดและวางระเบียบต่าง ๆ

---

[๑] พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๗๓ วันที่ ๒๑ ก.ค.๒๑ มาตรา ๓.

[๒] สำนักนายกรัฐมนตรี, มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการโอนการศึกษาประชาบาล เมื่อ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๐๘, อ้างใน สถาพร บุญมาก, องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารงานการศึกษาประชาบาล, หน้า ๒๒.

นับว่าเมื่อครูประชาบาลโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว การบริหารงานบุคคลของครูเหล่านี้ยังคงดำเนินไปตามเดิม เพราะคุรุสภายังเป็นแหล่งกลาง คือ ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด โดยยึดหลักปฏิบัติงานตามระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งได้กำหนดเป็น ๓ หัวข้อ [๑]

๑. <u>การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ</u>

ต้องมีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุโดยกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานว่าตำแหน่งใดควรจะบรรจุวุฒิใด ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แล้ว คุรุสภาจึงเพียงแต่ควบคุมตามกฎคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนี้

การสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกจะต้องส่งประกาศให้คุรุสภาทราบและเมื่อสอบแข่งขันหรือคัดเลือกแล้วก็ต้องส่งประกาศผลการสอบ ส่งคำตอบผู้ที่สอบได้คะแนนระดับดี ระดับปานกลาง และระดับต่ำสุดไปให้คุรุสภาทราบด้วย คุรุสภาจะตรวจสอบว่าจังหวัดดำเนินการถูกต้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์หรือไม่

ส่วนหลักสูตรการสอบคัดเลือกหรือการสอบแข่งขันจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.) ซึ่งมีฐานะและอำนาจหน้าที่ต่อข้าราชการส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง) คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม (อ.ก.พ.กรม) มีฐานะและอำนาจหน้าที่ต่อข้าราชการพลเรือน

---

[๑] เยื้อน วิชัยดิษฐ์, "ข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล," <u>การประชุมปลัดจังหวัดและศึกษาธิการทั่วราชอาณาจักร</u> อ้างใน สถาพร บุญมาก, หน้า ๒๓-๒๔.

๒. การกำหนดตำแหน่งครูประชาบาล

โดยปกติเมื่อจะขอแต่งตั้งตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ จังหวัดจะต้องทำความตกลงกับคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดว่ามีความจำเป็นอย่างไร ต้องตั้งตำแหน่งนั้นขึ้น จะตั้งตำแหน่งไว้ที่ไหนเพื่อปฏิบัติในหน้าที่อะไร เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงดำเนินการต่อไปได้ แต่ตำแหน่งครูประชาบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของคุรุสภา ดังนั้น ในกรณีขอกำหนดตำแหน่งครูประชาบาลขึ้นใหม่ก็ต้องขออนุมัติต่อคุรุสภาแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด โดยถือหลัก ๒ ประการ คือ ต้องมีเงินเดือนและต้องมีคนครองอัตรานั้นอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จังหวัดจะต้องไม่สับเปลี่ยนระดับที่แตกต่างกัน

๓. วินัยครูประชาบาล

โดยที่ยังไม่มีกฎคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดเกี่ยวกับวินัยเกี่ยวกับวินัย วินัยครูประชาบาลและวิธีการสอบสวนความผิดทางวินัยจึงคงใช้กฎคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหลักปฏิบัติ การลงโทษทางวินัยก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจลงโทษ

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของคุรุสภา [๑]

๑) ให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องการจัดการศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ประกอบการเรียน การสอน การฝึกอบรม การวัดผลและประเมินผลการศึกษา การนิเทศการศึกษา และเรื่องอื่นที่เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการจัดการศึกษา

๒) ควบคุมและสอดส่องจรรยา มารยาท และวินัยของครู พิจารณาโทษครูผู้ประพฤติผิดและพิจารณาคำร้องทุกข์ของครู

---

[๑] พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑, [illegible]

๓) พิทักษ์สิทธิภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

๔) ส่งเสริมให้ครูได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ตามสมควร

๕) พัฒนาความรู้ ความสามารถ คุณภาพและประสิทธิภาพของครู

๖) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนอนุกรรมการพลเรือนต่าง ๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครู

๗) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดแทนคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดและแต่งตั้งอนุกรรมการให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนได้ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัด

ในการบริหารคุรุสภานั้นมีคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมและหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการในตำแหน่ง และกรรมการโดยเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน ๒ คน ข้าราชการครูส่วนจังหวัด ๔ คน พนักงานครูเทศบาล ๑ คน ข้าราชการครูสังกัดกรุงเทพมหานคร ๑ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ผู้ทำการสอนในสถานศึกษาที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการและได้รับเงินเดือนเป็นประจำ และให้เลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ [๑] ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

---

[๑] พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑.

๔. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

หน่วยงานทั้งสามหน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้น คือ กระทรวงศึกษาธิการ คุรุสภาและกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาทางด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคลและด้านธุรการดังได้กล่าวมาแล้ว แต่หน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลนั้นเป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะบริหารงานเขตของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมทั้งการจัดตั้ง ยุบ และการขยายโรงเรียน การปกครองโรงเรียน การเงินและทรัพย์สินของโรงเรียน การทำงบประมาณรายได้รายจ่ายในการศึกษา การตรวจตรากิจการโรงเรียน ตลอดจนการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับครูและเจ้าหน้าที่การศึกษาอื่น ๆ [๑]

(ก) การจัดองค์การ การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สภาจังหวัดและฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการและหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในกิจการส่วนจังหวัด ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการขึ้นคณะหนึ่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมและประสานงานในองค์การ

๑) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด

(ก) องค์ประกอบ [๒] สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในอำเภอภายในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัด ในอำเภอหนึ่ง

---

[๑] ภาณุวัฒน์ วิภาตะกลัส, การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๑, หน้า ๖.

[๒] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๒ ตอนที่ ๑๑ (กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘), มาตรา ๗.

มีสมาชิกสภาจังหวัดอย่างน้อย ๑ คน โดยใช้วิธีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต อำเภอหนึ่งถือเป็นเขตหนึ่ง แม้กระนั้นก็ดี ประชาชนที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาจังหวัดจากอำเภอต่าง ๆ ไม่ถือว่าเป็นผู้แทนเฉพาะในเขตนั้น ๆ เท่านั้น แต่ให้ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทุกเขตอำเภอในจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจโดยไม่อยู่ในความผูกพันแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ ทั้งสิ้น

(ข) <u>อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด</u> สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการงานต่าง ๆ โดยสรุป คือ [๑]

(๑) การตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริง

การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ อย่างไรก็ดีผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความเหล่านั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

การสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากการตั้งกระทู้ถามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้อีกด้วย การสอบถามตามนัยดังกล่าวนี้ให้สิทธิที่จะถามถึงการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติอยู่ในส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การถามและการตอบจะต้องเป็นหนังสือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางย่อมใช้ดุลยพินิจตอบไปได้ แล้วเสนอคำถามคำตอบไปยังกระทรวงทบวงกรม

---

[๑] จงชัย เรืองสงวน, <u>กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาลศึกษา หน้าที่บทบาทและปัญหา</u>, หน้า ๖๘-๖๙.

ที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าการสอบถามข้อเท็จจริงนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการที่ยังไม่ควรเปิดเผยหรือเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของราชการแผ่นดินจะไม่ตอบก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเสนอกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาต่อไป

(๒) การตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด การที่จะให้สมาชิกสภาจังหวัดเข้ามาปฏิบัติงานหรือเหมือนข้าราชการส่วนจังหวัดย่อมไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล แต่อาจร่วมในรูปคณะกรรมการ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจสภาจังหวัดตั้งคณะกรรมการได้ ๒ ประเภท คือ คณะกรรมการวิสามัญ เลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดหรือบุคคลภายนอก และคณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด [๑]

คณะกรรมการทั้ง ๒ ประเภทนี้มีหน้าที่กระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดสุดแต่สภาจังหวัดจะมอบหมายหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา เช่น คณะกรรมการตรวจสอบรายงานการประชุม นอกจากนี้สภาจังหวัดอาจตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมเพื่อร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาวางโครงการดำเนินกิจการต่าง ๆ หรือเพื่อควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนจังหวัดโดยใกล้ชิด เช่น คณะกรรมการเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น [๒]

(๓) การตราข้อบัญญัติจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติโดยไม่แย้งหรือขัดต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ [๓]

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘, มาตรา ๒๘.

[๒] จงชัย เรืองสงวน, กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาลศึกษา หน้าที่บทบาทและปัญหา, หน้า ๖๙.

[๓] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘, มาตรา ๓๒.

- เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ และกิจการมิได้มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติให้ตราข้อบังคับไว้

- ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดได้

๒) <u>ฝ่ายบริหาร</u> มีองค์ประกอบดังนี้

(ก) องค์ประกอบฝ่ายบริหารแบ่งส่วนราชการออกเป็น

(๑) สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่

(๒) ส่วนราชการจังหวัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่ [๑]

(๓) ส่วนอำเภอ หมายถึง ส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ๆ

(ข) อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหาร

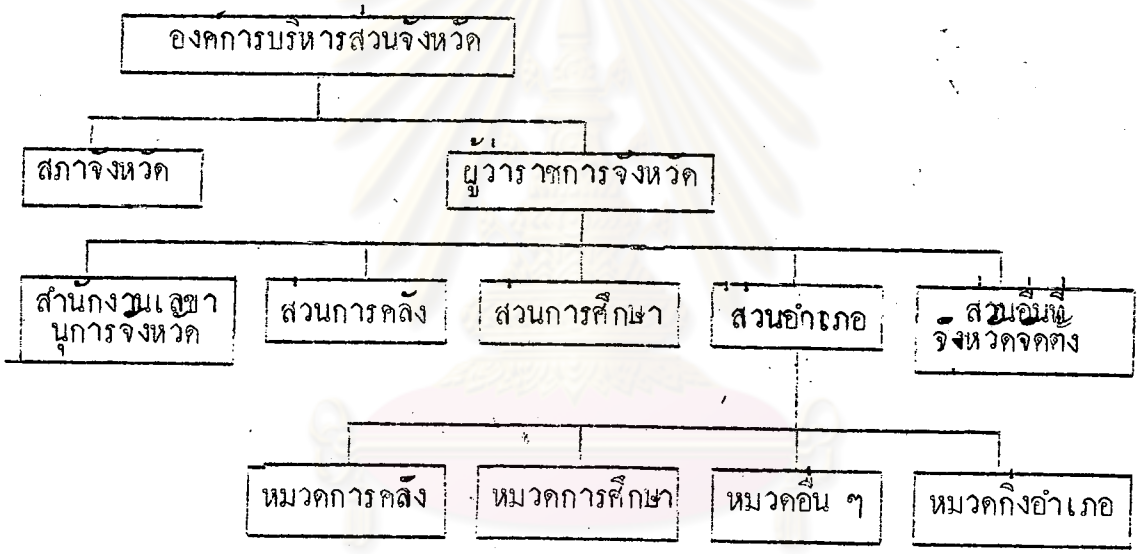
ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาและมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบในกิจการส่วนจังหวัดทั้งหลายทั้งปวง ซึ่งแยกออกจาก

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๓๐.

ราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด [๑] ซึ่งการควบคุมของสภาจังหวัดนี้มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม เป็นต้น กิจการเหล่านี้จะดำเนินการได้ภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้ง ทางจังหวัดซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว [๒]

แผนภูมิที่ ๑
การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ จัดทำเป็นแผนภูมิโดยผู้วิจัย

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ มาตรา ๖.

[๒] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๑๑ (ฉบับที่ ๗) มาตรา ๓๐.

การบริหารการศึกษาประชาบาลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑) การบริหารในระดับจังหวัด

(ก) กระบวนการบริหารการศึกษาประชาบาล [๑] พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๐๙ มาตรา ๓ ให้โอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะฉะนั้นถึงแม้ว่าเขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่รวมเขตสุขาภิบาลเขตองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในเรื่องการจัดการประถมศึกษานี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดการประถมศึกษาทั้งในเขตสุขาภิบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ก่อนโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่หัวหน้าแผนกศึกษาธิการจังหวัด ส่วนระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนป. ชาบาล โดยมีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้ช่วยตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ส่วนในระดับกิ่งอำเภอมีศึกษาธิการ โดยกิ่งอำเภอเป็นผู้ช่วยก่อนนี้มีกรมสามัญศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่แทนกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดก็มีหน้าที่เสมือนกรมสามัญศึกษา แต่แยกออกเป็น ๗๑ กรม

---

[๑] ประเสริฐ กาญจนดุล, "กระบวนการบริหารการศึกษาประชาบาล," นิตยสารประชาบาล ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๙ (ธันวาคม ๒๕๑๒), หน้า ๔๘-๔๙.

ตามข้อเท็จจริงแต่เดิมนั้น งานการศึกษาประชาบาลเป็นงานหลักที่ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติอยู่ก่อนโอน ฉะนั้น เมื่อโอนการศึกษาประชาบาลไปแล้ว เกรงว่าจะเป็นเหตุให้ศึกษาธิการจะลอยตัวอย่างน้อยก็ชั่วระยะหนึ่ง นอกจากนี้ท้องถิ่นยังไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับบริหารที่ประสบการณ์ทางด้านการจัดการศึกษาประชาบาล กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการขอแต่งตั้งศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาและผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาตามลำดับ และขอศึกษาธิการอำเภอผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอและศึกษาธิการกิ่งอำเภอมาเป็นผู้ช่วยนายอำเภอตามนัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด [1]

สำหรับนายอำเภอนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ บัญญัติให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้นอีกฐานะหนึ่ง ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมาย

(ข) <u>เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</u>

(๑) <u>หัวหน้าส่วนการศึกษา</u> โดยปกติสายงานของส่วนต่าง ๆ ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่ง ๆ ก่อนที่งานต่าง ๆ จะถึงขั้นการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของหัวหน้าส่วนที่เกี่ยวข้องและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับเสียก่อน สำหรับงานการศึกษาประชาบาล หัวหน้าส่วนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการและรับผิดชอบนั้นจึงมีความสำคัญมากในฐานะผู้รับผิดชอบงานรองจากปลัดองค์การฯ และผู้ว่าราชการจังหวัด

---

[1] ประเสริฐ กาญจนกุล, "กระบวนการบริหารการศึกษาประชาบาล," <u>นิตยสารประชาบาล</u> ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๙ (ธันวาคม ๒๕๑๒), หน้า ๔๙.

ในระยะเริ่มแรกเนื่องจากอยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่งรับงานจัดการศึกษาประชาบาลใหม่ จึงได้มีการแต่งตั้งศึกษาธิการฯ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อนนั้น ต่อมาการศึกษาประชาบาลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบนั้นได้ดำเนินการมาด้วยดี และงานก็เข้ารูปเข้ารอยแล้วจึงได้ดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษาขึ้นรับช่วงงานแทนข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวนั้นเสีย โดยแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดกำหนด [๑]

(๒) ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา แต่งตั้งจากข้าราชการส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนด ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดได้กำหนดไว้ว่าการแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาให้แต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ หรือในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน จังหวัดอาจขออนุมัติคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนได้ โดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดด้วย [๒]

---

[๑] สำนักงาน ก.จ., มาตรฐานกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่การศึกษาประชาบาล (เอกสารโรเนียว).

[๒] หนังสือที่ มท.๐๓๒๗/ว.๑๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๓.

(๓) อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกำหนดให้มีอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดเรียกโดยย่อว่า อ.ก.จ. ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนอำเภอเป็นอนุกรรมการ และให้อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดตั้งเลขานุการขึ้นคนหนึ่ง [๑]

อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด ซึ่งมีอยู่หลายเรื่องด้วยกัน เช่น การอนุมัติหลักสูตร และวิธีการเลื่อนตำแหน่งการสอบและการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นต้น นับว่าเป็นผลดีในการทำให้งานรวดเร็วขึ้นไม่ต้องผ่านไปยังกรมหรือกระทรวง แต่ก็อาจจะมีข้อเสียได้ในกรณีที่การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ จะดำเนินการโดยบุคคลคณะเดียวเท่านั้น แต่ก็สามารถแก้ได้ในกรณีที่เรื่องดำเนินไปถึงคณะกรรมการข้าราชการจังหวัดหรือคุรุสภาแล้วแต่กรณี [๒]

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘, มาตรา ๓๐.

[๒] เรืองชัย จงสงวน, กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล ศึกษาหน้าที่บทบาทและปัญหา, หน้า ๘๕.

๒) การบริหารระดับอำเภอ

การบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับอำเภอนั้น ถือว่าแต่ละอำเภอเป็นส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการแบ่งส่วนราชการขั้นอำเภอไว้ จึงต้องอนุโลมดำเนินการตามการแบ่งส่วนราชการขั้นจังหวัด กล่าวคือ จัดตั้งหมวดการศึกษาอำเภอขึ้นและในระยะเริ่มแรกโดยกระทรวงมหาดไทยได้ทำความตกลงกับกระทรวงศึกษาธิการ ขอแต่งตั้งศึกษาธิการอำเภอและผู้ช่วยศึกษาอำเภอไปปฏิบัติงานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย โดยให้ข้าราชการเหล่านี้มีฐานะเสมือนข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งทุกประการ [๑] ต่อมาเมื่อการศึกษาประชาบาลดำเนินไปได้ด้วยดี จึงได้มีการแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษาและผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอแทนเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว

(ก) หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา

ได้กล่าวมาแล้วว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลในเขตจังหวัด ยกเว้นแต่ในเขตเทศบาลซึ่งแต่ละเทศบาลเป็นผู้บริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาเอง

แต่เดิมก่อนโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้จัดการศึกษาระดับอำเภอได้แก่ นายอำเภอซึ่งเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนประชาบาลตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อโอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดรัฐบาลก็ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

---

[๑] สถาพร บุญมาก, องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารการศึกษาประชาบาล, หน้า ๓๑.

ประถมศึกษาบางประการ แต่ก็ยังคงกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้จัดตั้งและจัดการโรงเรียนประชาบาลที่ได้โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป [๑]

(ข) อำนาจเกี่ยวกับการศึกษา

เมื่อมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาแล้ว นายอำเภอก็มีอำนาจเกี่ยวกับการศึกษาด้วย โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๐๙ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในระดับอำเภอตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายกิจการส่วนจังหวัดในระดับอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอก็คือกิจการประถมศึกษา เพราะฉะนั้นเมื่อได้รับมอบหมายให้บริหารการประถมศึกษาแล้ว นายอำเภอก็ย่อมมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูประชาบาลในเขตอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม [๒]

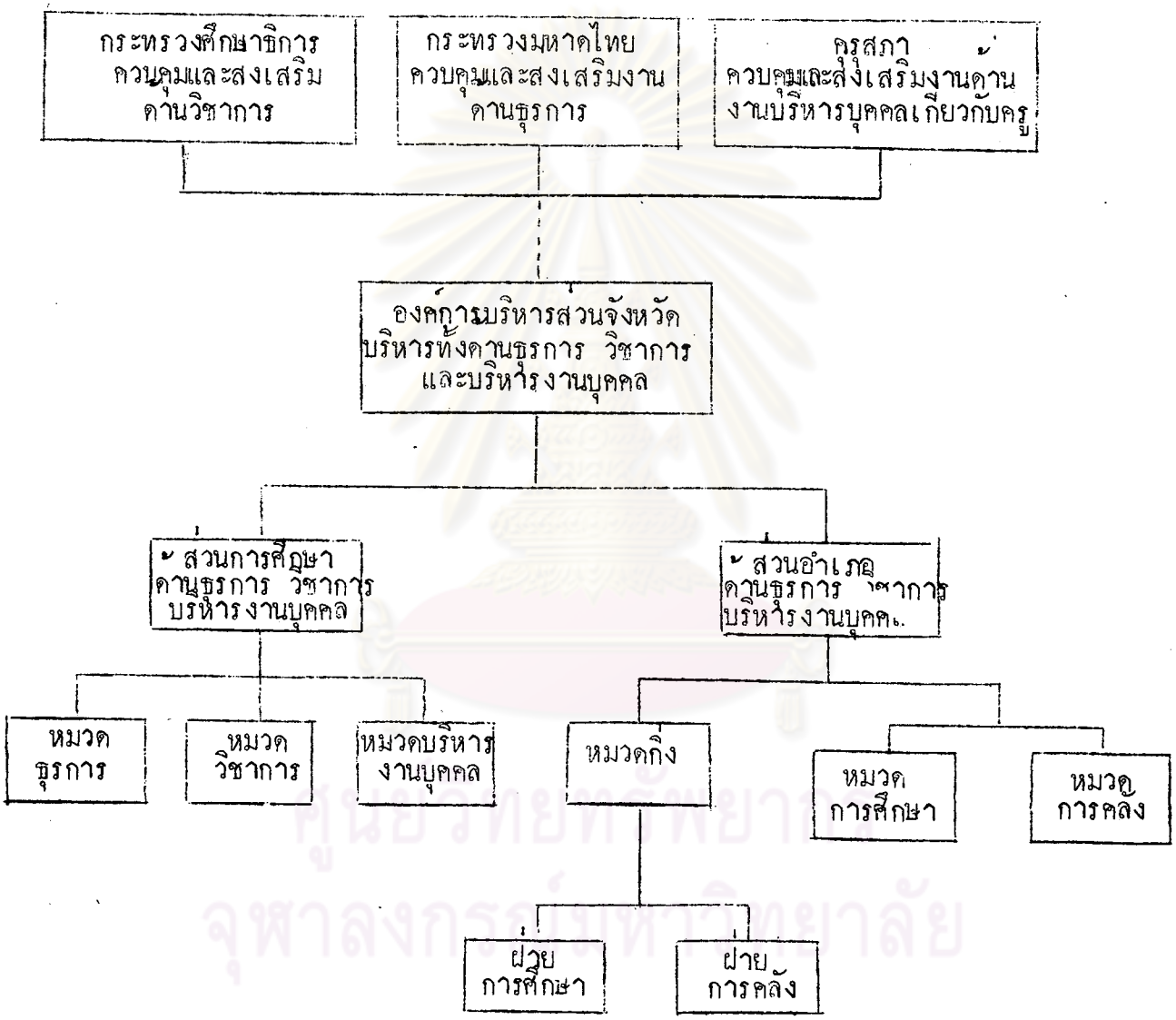
---

[๑] สถาพร บุญมาก, องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารการศึกษาประชาบาล, หน้า ๓๑.

[๒] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

แผนภูมิที่ ๒

การจัดองค์การของงานการศึกษาประชาบาล



ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, <u>การจัดการศึกษาโดยท้องถิ่น</u> (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๓), หน้า ๕๑.

ง. ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

๑. ความเคลื่อนไหวให้โอนการศึกษาประชาบาลกลับคืนกระทรวงศึกษาธิการ

นับตั้งแต่โอนการศึกษาประชาบาลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำในปี ๒๕๐๙ เป็นต้นมา ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือร้องเรียนทางสื่อมวลชนและบัตรสนเท่ห์เรียกร้องให้โอนการศึกษาประชาบาลกลับไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการหลายครั้งและจะมีการนำเรื่องเสนอให้รัฐบาลพิจารณาทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๑) เมื่อปี ๒๕๑๑ ในรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๑) แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยปัญหาทางด้านการประถมศึกษาตอนต้นภาคบังคับและการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลายขึ้น โดยมีพลเอกเนตร เขมะโยธิน เป็นประธานและกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน เพื่อเสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๑๒ ให้เป็นไปเช่นเดิม คือ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ... ให้ปรับปรุงการประสานงานระหว่างมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการให้ใกล้ชิดกว่าเดิม [๑]

๒) พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีสาระสำคัญ คือ ให้โอนการจัดการศึกษาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขาดความสมบูรณ์ในข้อกฎหมายและไม่สมเหตุผลหลายประการ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงตกไป [๒]

---

[๑] วิสุทธิ์ ทุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๖.

[๒] สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น, การปกครอง, เอกสารเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, หน้า ๓. (เอกสารอัดสำเนา)

๓) หลังวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ ได้มีการเคลื่อนไหวที่จะให้มีการโอนการศึกษาประชาบาลกลับคืนกระทรวงศึกษาธิการอีก มีการประชุมคุรุสภาสมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๗ เพื่อขอมติที่ประชุมให้มีการโอนการศึกษาประชาบาลกลับไปกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านอย่างรุนแรง การประชุมจึงล้มเหลวอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีผู้อ้างชื่อครูประชาบาลจังหวัดระนองถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวขอให้โอนการศึกษาประชาบาลกลับคืนกระทรวงศึกษาธิการ แต่ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนองได้ถวายฎีกาชี้แจงยืนยันปฏิเสธเรื่องที่เกิดขึ้นว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด [๑]

๔) พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๗ ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๑๗ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีและเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการวางพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาส่วนหนึ่งของเนื้อหาสาระได้แก่ให้มีหน่วยงานเพียงหน่วยเดียวจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดเอกภาพทางการศึกษา

ในระหว่างนั้น กระทรวงมหาดไทยกำลังพิจารณาการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลก็ควรจะมีการพิจารณาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงได้ทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามแนวปฏิรูปการศึกษาครั้งหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณา

---

[๑] วิสุทธิ์ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๖-๗.

ลงมติให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๑๔ กระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดประชุมผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณารายละเอียดในรายงานของคณะกรรมการเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษาของท้องถิ่น แล้วสรุปเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ [๑]

๕) เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารวมทั้งสิ้น ๓๐ คน ประธานคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้ตั้งอนุกรรมการขึ้น ๙ คณะ พิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขไว้ด้วย ๙ ฉบับ คือ

(๑) รายงานฉบับย่อ ซึ่งรวมเนื้อหาสาระของรายงานทุกฉบับเข้าด้วยกัน และได้รวมแผนการศึกษาแห่งชาติ ๒๕๒๐ ไว้ด้วย

(๒) โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

(๓) โครงสร้าง เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้

(๔) ครูและบุคลากรทางการศึกษา

(๕) ความเสมอภาคทางการศึกษา

(๖) การศึกษาเอกชน

(๗) การระดมสรรพกำลังและการลงทุนการศึกษา

(๘) การใช้สื่อมวลชนเพื่อการศึกษา

(๙) การศึกษานอกโรงเรียน

---

[๑] วิสุทธิ์ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๗.

คณะอนุกรรมการทั้ง ๔ คณะได้ร่วมกันจัดทำรายงานเสนอประธานไปแล้ว และกำลังดำเนินการปรับใช้อยู่ สำหรับเรื่องแบบการศึกษาแห่งชาติ รัฐบาลได้ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นไป เป็นผลให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเปลี่ยนจาก ๗ ปี เหลือ ๖ ปี ระดับมัธยมศึกษาจาก ๕ ปี เป็น ๖ ปี แบ่งเป็นมัธยมต้นและมัธยมปลาย และให้มีการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาเสียใหม่ทั้งสิ้น

๖) หลังจากการเลือกตั้งปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนการศึกษาประชาบาลกลับไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการต่อสภาผู้แทนราษฎรรวม ๕ ฉบับด้วยกัน สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๘ แล้วให้คณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๕ ฉบับดังกล่าวไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้มีกำหนด ๙๐ วัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๑๗ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๕ ฉบับดังกล่าวตกไป ต่อมาวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาในเรื่องนี้กันอีกครั้งหนึ่งและลงมติให้รอไว้ก่อน [๑]

๗) พ.ศ. ๒๕๑๙ สมาชิกผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญให้รวมอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการเพียงแห่งเดียว และตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่อีกรูปหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่บริหารการศึกษาประชาบาลและการศึกษาของเทศบาลโดยเฉพาะ แต่ได้มีคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตกไป [๒]

---

[๑] วิสุทธิ์ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๘.

[๒] สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง, เอกสารข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, หน้า ๓.

๒. ความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้จัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล

ความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้จัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

๑) ที่มาของความเคลื่อนไหวเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑ โดยตัวแทนครูประชาบาลได้ยื่นหนังสือเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรี อันสืบเนื่องมาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๗ เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๐ กำหนดให้จ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว (พ.ช.ค.) แก่ข้าราชการพลเรือนทุกประเภทที่มีเงินเดือนต่ำกว่า ๔,๘๑๕ บาท ทุกคนให้รับเงินค่าครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๒๐๐ บาท แต่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับตามนัยประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ สาระสำคัญ ๗ ประการของข้อเรียกร้องมีดังนี้ [๑]

(๑) ให้มีสิทธิรับเงินค่าครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๒๐๐ บาท เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น

(๒) ให้ยกฐานะครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน

(๓) ให้ตั้งหน่วยงานของครูประชาบาลเป็นกระทรวง หรือทบวงโดยเอกเทศ

(๔) ให้คุรุสภาและกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งครูประชาบาลเหมือนกับครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๕) ให้ตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าที่พักของครูประชาบาลเป็นประจำทุกปี เช่นเดียวกับครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๖) ไม่เอาผิดแก่ครูที่มาร่วมชุมนุมในครั้งนี้ทุก ๆ กรณี

(๗) ให้ตอบภายใน ๗ วัน

---

[๑] วิสุทธิ์ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๑๙.

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๒๑ ให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อเสนอเรียกร้องของครูประชาบาลไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

๒) ต่อมารัฐบาลได้ลงมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการร่วมระหว่าง ๓ หน่วยงาน คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เสนอซึ่งสรุปสาระสำคัญของแนวการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้ [๑]

๒.๑) ให้จัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในเรื่องค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พักและค่าเช่าบ้านของครูสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ครูสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายได้ตามสิทธิที่สมควรได้รับ

๒.๒) ให้ปรับปรุงการดำเนินงานของกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง ให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นในอันที่จะดูแลส่งเสริมและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างใกล้ชิด ตลอดจนปรับปรุงงานทางด้านวิชาการของกองการศึกษาประชาบาลให้สามารถสนับสนุนงานด้านวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดขึ้นไว้ ลงไปสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

๒.๓) รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ มีสาระสำคัญดังนี้

---

[๑] วิสุทธิ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๒๖.

ก) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ.๒๕๒๑ มีหลักการใหญ่ ๆ ดังนี้ [๑]

(๑) แยกประเภทข้าราชการครูส่วนจังหวัดออกจากข้าราชการส่วนจังหวัดเพื่อให้สอดคล้องกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติครู และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู

(๒) เพิ่มเติมหลักการในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาในกรณีที่มีเหตุผลตามความจำเป็น ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวยิ่งขึ้น

ข) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๑ [๒] ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูส่วนจังหวัดให้เหมือนกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

ค) พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ [๓] ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูเทศบาลให้เหมือนกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

---

[๑] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ ๙๕ ตอนที่ ๗๓ วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๒๑.

[๒] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ).

[๓] พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ).

ง) พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑ [๑] เพิ่มกรรมการอำนวยการคุรุสภาอีก ๑๐ คน เป็นผู้แทนจากข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษา ๒ คน ข้าราชการครูส่วนจังหวัด ๔ คน พนักงานครูเทศบาล ๑ คน ข้าราชการครูสังกัดกรุงเทพมหานคร ๒ คน และครูโรงเรียนราษฎร์ ๑ คน

จากการพิจารณาแก้ไขปัญหาของข้าราชการครูส่วนจังหวัดดังกล่าวมานั้น ไม่อาจจะสนองความต้องการของผู้เรียกร้อง ๒ ประการ คือ

ประการแรก เรื่องให้ยกฐานะของครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน รัฐบาลเห็นว่าจะขัดกับหลักการที่ให้ข้าราชการท้องถิ่นสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นและอยู่ภายใต้กฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น แต่ที่ยังมีข้อแตกต่างกันระหว่างครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเพราะใช้กฎหมายคนละฉบับ แต่ก็ได้แก้ไขกฎหมายให้แล้ว จึงไม่อาจยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนได้

ประการที่สอง เรื่องให้ตั้งหน่วยงานของครูประชาบาลเป็นกระทรวงหรือทบวงโดยเอกเทศ รัฐบาลเห็นว่าเรื่องการจัดการศึกษาประชาบาลนั้นรัฐบาลได้มอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดทำ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังได้กล่าวมาแล้ว คือ

๑) เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่นดำเนินการในด้านการศึกษาประชาบาล ซึ่งทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการด้วย อันก่อให้เกิดผลดีแก่การจัดการศึกษาประชาบาลเป็นอย่างยิ่ง

---

[๑] พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ).

๒) ไม่เป็นการรวมอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลเข้ามาไว้ในส่วนกลางและจะไม่เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้นมาใหม่

๓) การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเพราะงานส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติจัดทำให้เสร็จสิ้นไปได้ในระดับจังหวัด

รัฐบาลเห็นว่าเพื่อเป็นการผ่อนคลายปัญหาข้อเรียกร้องของครูในเรื่องนี้ จึงให้ปรับปรุงของกองการศึกษาประชาบาลให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว

๓) การดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลดังกล่าวมาปรากฏว่าข้าราชการครูส่วนจังหวัดบางกลุ่มไม่พอใจและได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้งทบวงหรือกระทรวงศึกษาประชาบาลให้เป็นเอกเทศ ทั้งในหน้าหนังสือพิมพ์และมีการประชุมสัมมนากันขึ้นหลายครั้งที่สำคัญมีดังนี้

๓.๑) ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๑ หนังสือพิมพ์สยามรัฐได้เปิดคอลัมน์ "เสียงจากการศึกษาประชาบาล" ขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล [๑]

๓.๒) มีการประชุมข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดยโสธรในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๑ ในนามชมรมพิทักษ์สิทธิครูประชาบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ประชุมมีมติสรุปได้ดังนี้ [๒]

---

[๑] หนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๑, หน้า ๕.

[๒] หนังสือที่ มท.๐๓๒๗/๕๕๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ เรื่องความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

(ก) ยืนยันเจตนาเดิมที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล

(ข) คณะกรรมการพิทักษ์สิทธิครูจะเป็นแกนนำในทางลับสนับสนุนให้ครูที่เป็นนักเขียนพยายามเปิดโปงเรื่องคอรัปชั่นของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นเงื่อนไขในการเคลื่อนไหว

(ค) กรรมการชมรมพิทักษ์สิทธิครูประชาบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะแจ้งให้ครูที่เป็นนักศึกษาภาคสมทบในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม กระจายข่าวให้เพื่อนครูติดตามข่าวสารจากหนังสือพิมพ์สยามรัฐและมติชน

๓.๓) เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๒ มีผู้แทนครูประชาบาลชมรมพิทักษ์สิทธิครูภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เดินทางมากระทรวงมหาดไทยเพื่อติดตามผลการเรียกร้องเมื่อวันครูปี ๒๕๒๑ และได้ออกแถลงการณ์ ๒ ฉบับ แจกจ่ายไปถึงครูทั่วประเทศ เรียกร้องให้ครูผนึกกำลังต่อสู้เพื่อขอตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล [๑]

๓.๔) วันที่ ๒๖-๒๘ มกราคม ๒๕๒๒ ชมรมพิทักษ์สิทธิครูประชาบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือจัดสัมมนาครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นที่โรงแรมโรมา อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น วางแนวทางในการเรียกร้องที่จะผนึกกำลังครูให้เหมือนกรรมกรเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาลในการจะขอตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล และวางสายงานเชื่อมโยงกันไว้โดยตั้งเป็นกรรมการและแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติ [๒]

---

[๑] หนังสือที่ มท.๐๓๒๗/๗๕๖ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ เรื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

[๒] วิสุทธิ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๒๘.

๓.๕) วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีลงมติให้กระทรวงศึกษาธิการจัดสัมมนาครูประชาบาลขึ้น เพื่อระดมความคิดและประสบการณ์หาแนวทางและวิธีการที่จะจัดและบริหารการศึกษาประชาบาลให้มีประสิทธิภาพสูงสุด คุรุสภาจึงได้จัดการสัมมนาครูประชาบาลขึ้นระหว่างวันที่ ๑๕-๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒ ผลจากการสัมมนาที่ประชุมยืนยันขอให้ตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลเป็นเอกเทศ [๑]

๓.๖) เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๒ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลจำนวน ๑๑ คน มีนายสมภพ โหตระกิตย์ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน [๒] เป็นผลมาจากมีการเรียกร้องของครูให้ตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล โดยมอบหมายให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาปัญหาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน มติของที่ประชุมได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ ให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลใหม่ โดยให้มีคณะกรรมการประถมศึกษาเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานกำหนดนโยบายและวางแผนกำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดสรรเงิน โดยให้ข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้ทันปีงบประมาณ ๒๕๒๔ (๑ ตุลาคม ๒๕๒๓)

---

[๑] วิสุทธิ ตุลสุข, ปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๒๘.

[๒] คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๑๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๓ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล.

๓. ความเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนการศึกษาประชาบาลให้ขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ

ในระหว่างที่คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลซึ่งนายสมภพ โหตระกิตย์ เป็นประธาน ได้ประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลก่อนนำมติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้มีการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนโดยกรรมการบางคนแถลงถึงแนวโน้มของการปรับปรุงการจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาประชาบาลได้ลงมติให้โอนการศึกษาประชาบาลไปขึ้นกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่ามีความเคลื่อนไหวคัดค้านมติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาประชาบาลซึ่งนำมากล่าวได้ คือ

๑. คณะครูที่เข้าสัมมนาเจ้าหน้าที่แผนการศึกษา ปี ๒๕๒๒ ณ จังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างวันที่ ๓-๑๒ กันยายน ๒๕๒๒ แสดงความคิดเห็นคัดค้านการให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ควบคุมนโยบายและจัดตั้งสำนักงานขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการและเห็นว่าถ้าไม่สามารถจัดตั้งเป็นทบวงอิสระได้เนื่องจากเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ครูประชาบาลไม่ต้องการที่จะไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการอีกขออยู่อย่างเดิม แต่ให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารให้ดีกว่าเดิม โดยให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นให้เต็มรูปแบบ [๑]

๒. อำเภอเมืองจังหวัดสระบุรีรายงานเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๒ ว่าได้รับหนังสือเวียน ๒ ฉบับ ของกลุ่มประสานงานของครูประชาบาลภาคกลาง โดยฉบับแรกเป็นใบสำรวจมติของครูประชาบาลภาคกลางและเมื่อกาเครื่องหมายเสร็จแล้วทางกลุ่มประสานงานขอให้ส่งไปยัง ดร.สมภพ โหตระกิตย์ รองนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ ๒ เป็นหนังสือยื่นประท้วงมติของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาประชาบาล [๒]

---

[๑] หนังสือที่ มท. ๐๓๒๗/๕๖๑๕ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เรื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

[๒] หนังสือที่ มท.๐๓๒๗/๑๐๗๕๘๒ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๒ เรื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

๓. เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ คณะตัวแทนครูประชาบาลได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรียืนยันเจตนารมย์ของครูประชาบาลทั่วประเทศ เมื่อวันครูที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑ และผลการสัมมนาเมื่อวันที่ ๑๕-๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒ โดยให้ตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลอย่างไม่มีเงื่อนไข และขอทราบผลการพิจารณาเรื่องนี้ภายในวันที่ ๘ ตุลาคม ทางสื่อมวลชน [๑]

๔. คณะสมาชิกสภาจังหวัดราชบุรีเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลสรุปได้ดังนี้ [๒]

๔.๑ การศึกษาประชาบาลควรอยู่ในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งได้กระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การโอนการศึกษาประชาบาลให้กระทรวงศึกษาธิการจัดการเปรียบเสมือนกับการเดินถอยหลัง

๔.๒ ปัญหาการศึกษาประชาบาลที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ควรจะแก้ด้วยการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอิสระและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เป็นการแก้ด้วยวิธีปฏิบัติ ไม่ใช่แก้นโยบายด้วยการโอนการศึกษาประชาบาลไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการ หากเอาการศึกษาประชาบาลออกไปจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำให้การศึกษาประชาบาลอยู่ห่างประชาชน ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการศึกษาของชาติเท่าที่ควร

---

[๑] หนังสือที่ มท. ๐๓๒๗/๑๐๗๕๘๒ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๒ เรื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

[๒] บันทึกที่ มท. ๐๓๒๗/- ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๒๒ เรื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

๔.๓ ข้าราชการครูส่วนจังหวัดต้องการให้ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นอิสระคล่องตัวในการดำเนินงาน ถ้าให้เป็นอิสระจริง ๆ จะสอดคล้องกับความต้องการมาก ข้าราชการครูส่วนจังหวัดไม่ต้องการไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการ

๕. คณะครูจังหวัดตาก มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีคัดค้านมติของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลที่ให้โอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิมและขอให้มีการทบทวนมติใหม่ โดยขอให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสัมมนา ตัวแทนครูประชาบาลทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๑๕-๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๒ คือ การตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล ถ้าไม่สามารถจัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลก็ขออยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเดิมกับขอให้ [๑]

๕.๑ กระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่ท้องถิ่นให้เต็มรูปแบบ

๕.๒ ปรับปรุงสวัสดิการของครูประชาบาลให้ดีขึ้น และให้มีสิทธิต่าง ๆ เท่ากับข้าราชการอื่น

๕.๓ เพิ่มเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้มากขึ้น

๕.๔ เพิ่มเงินงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาประชาบาลให้มากขึ้นและให้คงไว้ซึ่งสิทธิของครูประชาบาลที่มีอยู่เดิมทุกประการ เช่น

- บำนาญเพิ่ม ๒๕%
- เบี้ยกันดารของครูที่ทำการสอนในโรงเรียนกันดาร

---

[๑] บันทึกที่ มท. ๐๓๒๗/- ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ เรื่อง ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น.

๖. เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ นายมนตรี พงษ์พานิช สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดอยุธยา รองเลขาธิการพรรคกิจสังคม ได้ทำหนังสือเกี่ยวกับรูปแบบการศึกษาประชาบาลยื่นต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญว่า บรรดาครูประชาบาลไม่เห็นชอบกับมติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เนื่องจากขัดกับมติของครูประชาบาลทั่วประเทศที่ต้องการให้จัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล หากรัฐบาลเห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นทบวงก็ขออยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่พอใจสังกัดกับกระทรวงศึกษาธิการ

จากความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาประชาบาลดังกล่าวข้างต้น เช่น ความเคลื่อนไหวให้โอนการศึกษาประชาบาลกับคืนกระทรวงศึกษาธิการ ความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้จัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาล ความเคลื่อนไหวคัดค้านการโอนการศึกษาประชาบาลนั้นจะเห็นได้ว่าแม้แต่ผู้ที่อยู่ในวงการศึกษายังมีความคิดเห็นขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาประชาบาลของไทยยังไม่ฝังรากลึกในหมู่ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาจึงได้นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ซึ่งยากต่อการพัฒนาการศึกษาให้เจริญยิ่งขึ้น.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย