

บทนำ

๑. ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นสิ่งที่ทุกคนยอมรับแล้วว่า มีความสำคัญ และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ ที่จะต้องขวนขวายไปหาความรู้เพื่ออยู่ในสังคมส่วนรวมได้ดี เป็นสมาชิกที่มีคุณค่าทางสังคม เพราะการศึกษาจะช่วยหล่อหลอมให้มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสุขตามสภาพสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมวัฒนธรรม และสนับสนุนให้เกิดความก้าวหน้าในทางสังคมและเศรษฐกิจ อันเป็นทางนำมาซึ่งมรดกตกทอดที่จะทำให้ประชากรเหล่านั้นสามารถอาศัยอยู่ในโลกปัจจุบัน และอาศัยอยู่ด้วยสันติสุข การศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม และเป็นรากฐานการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน

ประเทศไทยได้เริ่มจัดการศึกษาแผนใหม่ตามแบบสากลในรัชกาลของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๔ โดยมีความมุ่งหมายให้กุลบุตรมีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้ การจัดการศึกษาในระยะต้นนั้นเป็นการจัดการศึกษาสำหรับเจ้านายและบุตรข้าราชการส่วนใหญ่ เพื่อที่จะให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถในการรับราชการต่อไป ต่อมาพระองค์ทรงพระราชปรารภว่า ควรจะจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไป ให้เป็นประโยชน์ถึงประชาชนพลเมืองด้วย ใน พ.ศ. ๒๔๒๗ จึงโปรดเกล้าให้จัดตั้ง

^๑ จรุงญแจมเจริญ, มูลศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์กรมตำรวจ, ๒๕๐๐), หน้า ๑.

^๒ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๔-๒๕๐๗ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๒๔-๒๕.

โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรชั้นที่วัดมหาพรตพารามเป็นแห่งแรก^๓ ต่อจากนั้นการศึกษาของประเทศไทยก็ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางและเจริญขึ้นตามลำดับจนถึงปัจจุบัน

การศึกษาของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น ๔ ระดับ คือ ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนั้น การศึกษาระดับประถมศึกษา (รวมถึงระดับอนุบาล) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการศึกษาระดับเดียวเท่านั้นที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีโอกาสได้รับ^๔

การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร หรือที่เรียกว่าการศึกษาประชาบาลนั้น ได้เริ่มมาแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมอบให้เป็นที่ของกระทรวงมหาดไทย ต่อมา พ.ศ. ๒๔๕๔ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน) กับกระทรวงนครบาล (มีหน้าที่ปกครองนครหลวง) และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่นได้ทำความตกลงให้เป็นที่เข้าใจกันว่า

๑. การศึกษาขั้นต้น คือ ประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุกละแวกบ้าน ให้มีพอแก่จำนวนเด็กชาย-หญิง ที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร

๒. การศึกษาขั้นสูงขึ้นไป คือ ตั้งแต่มัธยมศึกษา ก็ให้มีโรงเรียนตั้งขึ้นในที่ชุมนุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตามความต้องการของท้องถิ่น เช่น ในเขตที่ตั้งว่าการมณฑล จังหวัดและอำเภอ อันเป็นเขตที่ประชาชนหนาแน่น

^๓ เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๗-๔๘.

^๔ คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย ๒๕๑๗, หน้า ๑.

^๕ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. รายงานผลงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๕.

- ๓. โรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอยมีอยู่ ๓ ประเภท คือ
 - (๑) โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเปิดสอนทั้งชั้นประถมและมัธยม ใช้เงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังปัจจุบัน) ในงบประมาณกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ
 - (๒) โรงเรียนประชาบาล บำรุงค่าเงินพิทักษ์นักเรียน อกร เงินส่วนหรือเงินอื่น ๆ สิ้นสุดแล้วแต่จะหาได้
 - (๓) โรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎร์ปัจจุบัน) คือ โรงเรียนที่บุคคลหรือคณะตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัว และจำกัดประโยชน์เฉพาะหมู่คณะของตน เช่น โรงเรียนของพวกมิชชันนารี

ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๖๔ นับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชาย ที่มีอายุตั้งแต่ ๗ ขวบบริบูรณ์ ต้องเข้าอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ ๑๔ ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่า ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นใดเลย จัดตั้งสารวัตรศึกษาคอยตรวจตราให้เด็กได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึง

พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช ๒๔๗๕ ตั้งแต่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเข้าเรียน ให้เริ่มเมื่ออายุเด็กย่างเข้าเป็นปีที่ ๘ พันเกณฑ์บังคับเมื่ออายุ ๑๔ ปี ส่วนที่เพิ่มเติมนอกจากนี้ได้แก่วงถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ต้องโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล และกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทุกตำบลให้เพียงพอกับความเป็นอยู่ของตำบลนั้น

พ.ศ. ๒๕๐๓ สภาการศึกษาแห่งชาติได้ปรับปรุงแผนการศึกษาชาติใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับประถมศึกษาดังนี้^๗

๑. การประถมศึกษามุ่งหมายจะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กด้วยการอบรมสั่งสอนขั้นมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งออกเป็น ๒ ประโยค คือ ประโยคประถมศึกษาตอนต้น ๔ ชั้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลาย ๓ ชั้น

๒. ระบบโรงเรียนประถมศึกษาเป็นการศึกษาเบื้องต้นที่กุลบุตรกุลธิดาโดยทั่วไปพึงได้รับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้นและประโยคประถมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกัน หรือแยกกันก็ได้

กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้น พุทธศักราช ๒๕๐๓ และหลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนปลาย เมื่อ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๓ เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๐๔ จนครบทุกชั้น เมื่อปีการศึกษา ๒๕๐๖ พอสรุปได้ว่า ประถมศึกษาตอนต้น เรียน ๔ ปี (ป.๑-๔) ส่วนชั้นมัธยมสามัญ (ม.๓) หกคปี เพราะมีประโยคประถมศึกษาตอนปลาย (ป.๕-๗) ขึ้นมาแทน

รัฐได้เห็นความสำคัญของการศึกษาระดับประถมศึกษา จึงได้โอนการศึกษาในระดับนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา หลังจากที่ได้อำนาจจัดทำกันมาเป็นเวลานานในระบบบริหารงานส่วนกลาง คือ รัฐบาลได้โอนการจัดการศึกษาประชาบาลจากส่วนกลางไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการ เหตุที่รัฐบาลได้โอนการจัดการศึกษาประชาบาล เนื่องจากเหตุหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๗ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. การศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๓๐-๓๑.

^๘ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

^๘ พัฒนะ สุวรรณพาณิชย์, "การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น" วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๔), หน้า ๕๕.

๑. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ซึ่งแต่เดิมมาดำเนินการโดยส่วนกลางให้ไปอยู่กับท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจซึ่งเป็นปัจจัยที่ขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๒. ในปัจจุบันสังคมได้วิวัฒนาการเจริญก้าวหน้าไปจากสภาพที่เป็นอยู่ จำนวนประชากรมากขึ้น ความต้องการของราษฎรมีมากขึ้น รัฐซึ่งมีภาระหน้าที่ซึ่งจะต้องบริการอำนวยความสะดวกแก่สังคม ย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการโดยอาศัยแบบวิธีเช่นที่เคยปฏิบัติอยู่ในสมัยโบราณได้ จึงจำเป็นต้องให้ท้องถิ่นซึ่งรู้ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นดีกว่าเป็นผู้ดำเนินการให้ เป็นไปตามความต้องการ และแก้ปัญหาของตนเอง

๓. จำนวนประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในปัจจุบัน สถิตินักเรียนประถมศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเพิ่มขึ้นถึงปีละ ๓.๕๔ % ลำพังแต่อาศัยงบประมาณจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว ย่อมไม่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อจัดการศึกษาให้เพียงพอได้ จึงต้องให้ท้องถิ่นและประชาชนช่วยเหลือ

กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตให้โรงเรียนประชาบาลให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเอง ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๕ เพื่อจะได้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าการศึกษาเป็นกิจกรรมของท้องถิ่น ควรให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาของตนเอง^{๑๐}

การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลนี้ เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการปฏิบัติที่กระทำอยู่แต่เดิมหลายประการ คือ^{๑๑}

๑. ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินการ โดยไม่ต้องรอคำสั่ง หรือขออนุมัติจากส่วนกลาง ทำให้งานรวดเร็วขึ้น ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและประหยัด

๒. ท้องถิ่นมีโอกาสใช้ความคิดริเริ่มในการวางแผนงาน การปฏิบัติงาน และการ

^{๑๐} เด็กิงศักดิ์ พัดโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" วิทยากร เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๕), หน้า ๒๕๕.

^{๑๑} พัดโน สุวรรณพานิชย์ เรื่องเดิม, หน้า ๓๐-๓๑.

แก้ไขปัญหาก็ปรับปรุงงานของตัวเอง

๓. ทองถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา โดยนำเงินมาร่วมสมทบกับเงินของรัฐบาล เป็นการแบ่งเบาภาระทางงบประมาณของรัฐบาล

๔. สถานจังหวัดหนึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในทองถิ่นมีโอกาสควบคุมการปฏิบัติงานของทองถิ่นอย่างใกล้ชิด หนึ่งโดยลี้กว่าการควบคุมโดยส่วนกลางที่ประชาชนไม่มีส่วนรู้เห็นด้วย

ในการโอนการศึกษาประชาบาลครั้งนี้ มีโรงเรียนจำนวนหนึ่งที่กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ขอสงวนไว้เป็นโรงเรียนทดลองทางวิชาการ อยู่ในความรับผิดชอบและดำเนินการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้โรงเรียนประถมศึกษาตกอยู่ในความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของหน่วยงานหลายฝ่าย ถ้าพิจารณาจากประเภทโรงเรียนแล้ว มีประเภทโรงเรียนอยู่ ๕ ประเภท ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ ^{๑๒}

โรงเรียนประชาบาล อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ประสานงานทางด้านบริหารและธุรการ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบทางวิชาการ และครูสภารับผิดชอบทางด้านการบริหารงานบุคคลแทน ก. พ.

โรงเรียนเทศบาล อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรูปพิเศษรูปใหม่ โรงเรียนเหล่านี้แต่เดิมคือ โรงเรียนเทศบาลและประชาบาลของจังหวัดพระนครและธนบุรี นั้นเอง

โรงเรียนราษฎร์ อยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ

^{๑๒}

นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจ
ตระเวนชายแดน กรมตำรวจ โรงเรียนสาธิต อยู่ในความรับผิดชอบของวิทยาลัยครู
วิทยาลัยวิชาการศึกษา และมหาวิทยาลัย แต่โรงเรียนประเภทนี้มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น^{๑๓}

การที่โรงเรียนประชาบาลตกอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดการศึกษา เพราะเห็นว่าทอง
ดินเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะ
การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาล จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการโอนอำนาจบาง
ส่วนของส่วนกลางไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเท่านั้น ส่วนอำนาจควบคุมก็
ยังตกอยู่กับส่วนกลางอยู่เช่นเดิม เมื่อเป็นลักษณะเช่นนี้ จะเห็นว่าเป็นการมอบอำนาจมากกว่า
การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางกับการมอบอำนาจตรงที่ว่า การ
กระจายอำนาจนั้นมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจ ส่งการส่วนใหญ่ให้ไปหมด แต่การมอบ
อำนาจเป็นการมอบอำนาจเฉพาะเรื่อง เฉพาะงานชิ้นนั้นเป็นคราว ๆ ไป และบางทีไม่มี
อำนาจกำหนดแผนงานหรือนโยบายส่วนใหญ่ คงมีแต่อำนาจเล็ก ๆ น้อย ๆ เฉพาะเรื่องเท่านั้น^{๑๔}
แต่ถึงอย่างไรก็ตามกระทรวงมหาดไทยก็อาจว่า โดยหลักการแล้วอำนาจหน้าที่ของกระทรวง
มหาดไทยมิได้เข้าไปจัดการศึกษาประชาบาลโดยตรง เพราะถ้าทำเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการ
โอนจากกระทรวงศึกษาธิการมาให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งผิดหลักการกระจายอำนาจการจัด
การศึกษาประชาบาล หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน เป็นเพียงควบคุมการบริหาร
และเป็นผู้ประสานงานเท่านั้น ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจจะสั่งการเกี่ยวกับ
การศึกษาใด ๆ นอกจากให้ขอแนะนำและเสนอแนะ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่ปฏิบัติ
ตามก็ได้ สำหรับอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบข้อบังคับก็ทำได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการ

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

^{๑๔} ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช
สารานุกรม, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๑-๑๔๒.

เงินเท่านั้น ในเรื่องอื่น ๆ เช่น การบริหารโรงเรียน การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน การบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู และการกำหนดรายละเอียดในการบริหารอื่น ๆ เป็นเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการเองทั้งสิ้น^{๑๕}

จากเป้าหมายและโครงการตามแผนพัฒนาการศึกษา รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๙) เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๔ เพื่อประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล โดยเฉพาะในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ประสานงานและควบคุมส่งเสริมงานนี้ โดยมีกองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ จะเห็นได้จากนโยบายในการจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้^{๑๖}

๑. จัดให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับได้เข้าเรียนโดยทั่วถึง
๒. เร่งรัดขยายการศึกษาประถมศึกษาตอนปลายให้มากยิ่งขึ้น
๓. ปรับปรุงคุณภาพของครู ในด้านคุณวุฒิและการฝึกอบรม ขยายปริมาณพร้อมทั้งส่งเสริมสวัสดิการครู และแก้ไขการขาดแคลนครูในท้องถิ่นกันดาร
๔. ปรับปรุงในด้านการบริหาร การติดตามการสอนของครู และการนิเทศการศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานของครูมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
๕. ปรับปรุงหลักสูตร แบบเรียน วิธีการสอน การวัดผล และอุปกรณ์การสอน เพื่อให้การศึกษาสอนองความต้องการ ของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะให้เน้นหนักด้านเกษตรกรรม
๖. ปรับปรุงโรงเรียนให้มีลักษณะเป็นโรงเรียนชุมชน โดยระดมทรัพยากรของ

^{๑๕} สนิท วิไลจิตต์, "นโยบายและหลักการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล" วิทยากรเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๕), หน้า ๒.

^{๑๖} กระทรวง, ศึกษาธิการ, แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙) (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา, ๒๕๑๔), หน้า ๔๘.

โรงเรียนมาใช้ให้สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

- ๘. ส่งเสริมให้ประชาชนและท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุที่โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนมาเป็นเวลา ๕ ปีเต็ม จากนโยบายในการจัดการประถมศึกษาดังกล่าวนี้ ได้บรรลุผลมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้าง และทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดำเนินการไปแล้วมากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องที่จะต้องได้นำมาพิจารณา เพื่อให้ทราบถึงความเป็นไปในการบริหารงานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะงานบริหารการศึกษาทั้ง ๕ ด้านซึ่งประกอบด้วย งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานบริหารบุคคล งานด้านวิชาการ งานกิจการนักเรียน และงานด้านธุรการ การเงิน และบริการ ซึ่งงานทั้งหมดดังกล่าวนี้เป็นงานหลักในการบริหารงานระดับประถมศึกษาที่ผู้วิจัยต้องการทราบถึงสภาพของงานบริหารการศึกษาในปัจจุบัน เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้ ซึ่งมีลักษณะผิดแผกแตกต่างกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย ทั้งทางด้านลักษณะภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เหมือนกันของแต่ละจังหวัดในภาคใต้อันนี้ผู้วิจัยจึงใคร่ได้ศึกษางานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- ๑. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้
- ๒. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้ โดยเฉพาะด้านความสัมพันธ์กับชุมชน งานบุคคล งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน และงานธุรการ การเงิน และบริการ

๓. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้ และงานบริหารการศึกษา ทั้ง ๕ ประเภท ในโรงเรียนดังกล่าว

ขอบเขตการวิจัย

๑. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับ เฉพาะงานบริหารการศึกษาระดับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้เท่านั้น
๒. งานบริหารการศึกษา หมายถึง งานหลัก ๕ ประเภท เท่านั้น คือ งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานบริหารบุคคล งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน และงานธุรการ การเงิน และการบริการ

คำจำกัดความ

๑. โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง โรงเรียนระดับประถมศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ ถึงประถมศึกษาปีที่ ๔ หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑ ถึงประถมศึกษาปีที่ ๗ ที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้
๒. ภาคใต้ หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ทางภาคใต้ของประเทศไทย ตามหลักภูมิศาสตร์ ได้แก่ จังหวัดกระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี รวม ๑๔ จังหวัด
๓. โครงสร้างของระบบบริหารการศึกษา หมายถึง ลักษณะการจัดดำเนินงานภายในโรงเรียนประถมศึกษา ในด้านที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๔. ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบทั้งทางด้านการศึกษา ทั้งในค่านโยบาย และรับผิดชอบงานโดยตรง ทั้งที่ประจำอยู่ในโรงเรียนและนอก

โรงเรียน รวมทั้งผู้บริหารฝ่ายปกครองบ้านเมืองด้วย แยกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ผู้บริหารฝ่ายปกครอง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอ และเลขาธิการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ๒. ผู้บริหารซึ่งไม่ประจำอยู่ในโรงเรียน แต่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษา
 ๓. ผู้บริหารซึ่งประจำอยู่ในโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่
๕. นักวิชาการ หมายถึง บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการสอนและนิเทศการศึกษาในสถานศึกษาของโรงเรียน ได้แก่ ครู และศึกษานิเทศก์
 ๖. ประชาชน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการศึกษาของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และรวมถึงผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนนั้น ๆ ด้วย
 ๗. ขนาดของโรงเรียน ยึดถือตามระเบียบกรมสามัญศึกษาว่าด้วยการแต่งตั้งครูในโรงเรียน สังกัดกรมสามัญศึกษา ๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดขนาดของโรงเรียนไว้ดังนี้^{๑๗}

โรงเรียนขนาดเล็ก : หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่มีห้องเรียนต่ำกว่า ๑๐ ห้องเรียน (๑-๕ ห้องเรียน) โดยมีนักเรียนประมาณ ๑๕๐-๔๐๐ คน

โรงเรียนขนาดปานกลาง : หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่มีห้องเรียนตั้งแต่ ๑๐ ห้องเรียนขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๓๐ ห้องเรียน (๑๑-๓๐ ห้องเรียน) มีนักเรียนประมาณ ๔๐๐-๘๐๐ คน

โรงเรียนขนาดใหญ่มาก : หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่มีห้องเรียน ๓๐ ห้องเรียนขึ้นไป โดยมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ ๑,๒๐๐ คน ขึ้นไป

๑๗

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. ระเบียบและแนวปฏิบัติสำหรับครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการศาสนา, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘.

๔. วุฒิทางวิชาชีพ หมายถึง วุฒิทางการศึกษา ของครูและศึกษานิเทศก์ ส่วนผู้บริหารฝ่ายปกครอง ไคแก วุฒิทางวิชาการปกครอง , สำหรับวุฒิในที่นี้ได้แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ คือ

วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี หมายถึง ผู้บริหาร นักวิชาการ และครู ที่มีวุฒิ พ.บ. ป.ม. พ.ม. พ.กศ. ป.กศ. ป.กศ.สูง อ.กศ. ประกาศนียบัตร อาชีวศึกษา และอนุปริญญาทางการศึกษา

วุฒิปริญญาตรี หมายถึง ผู้บริหาร นักวิชาการ และครู ที่มีวุฒิ กศ.บ. อ.บ. ค.บ. ศศ.บ. ร.บ. อ.บ. หรืออื่น ๆ ที่เทียบเท่ากับปริญญาตรี

วุฒิสองปริญญาตรี หมายถึง ผู้บริหาร นักวิชาการ และครู ที่มีวุฒิ กศ.ม. คม. รบ.ม. M.A. หรืออื่น ๆ ที่เทียบเท่าปริญญาโท หรือสูงกว่าปริญญาโท

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

จากการวิจัยครั้งนี้จะทำให้

๑. ผู้บริหารการศึกษามีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบบริหารโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหาร จังหวัดในภาคใต้
๒. หน่วยงานที่รับผิดชอบ จะได้ประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคใต้
๓. สามารถนำผลจากการวิจัยไปศึกษาเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคอื่น ๆ รวมทั้งการเปรียบเทียบกับโรงเรียนเทศบาล โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดอื่น ๆ
๔. หน่วยงานที่รับผิดชอบ ไคทราบถึงปัญหา เข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ ในการประสานงานและร่วมมือกันวางพื้นฐานการศึกษาของประเทศชาติให้มี ประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้มีวิธีดำเนินการวิจัยเป็นขั้น ๆ ดังนี้

๑. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

- ๑.๑ เอกสาร หนังสือ และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดอื่น ๆ
- ๑.๒ ผลที่ได้จากการศึกษาภาคสนาม (field study) เทคนิคในการสังเกต และสัมภาษณ์ผู้บริหาร โรงเรียนและยูที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ
- ๑.๓ แบบสอบถาม (Questionnaire) ประกอบด้วยแบบสอบถาม ๓ ชุด ใช้แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) เพื่อใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากประชากร ๓ ประเภท คือ

ก. ผู้บริหาร ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษา ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่

ข. นักวิชาการ ประกอบด้วย ครูสอน และศึกษานิเทศก์

ค. ประชาชน ประกอบด้วย กรรมการศึกษา และผู้ปกครองนักเรียน

๒. กลุ่มประชากร ประกอบด้วย โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้ คือ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี รวม ๑๔ จังหวัด

๓. กลุ่มตัวอย่าง การวิจัยเรื่องนี้ยึดจังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยเลือกมาประมาณร้อยละ ๒๐ ของจังหวัดที่มีอยู่ในภาคใต้ทั้งหมด วิธีเลือกจังหวัดใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง (Simple Random Sampling) โดยใช้ตารางสุ่ม ผลจากการสุ่มตัวอย่างได้จังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างรวม ๓ จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา นครศรีธรรมราช และ สุราษฎร์ธานี แต่เนื่องจากมี

อุทกภัย น้ำท่วมภาคใต้เป็นเวลาติดต่อกันหลายวัน ผู้วิจัยได้ขออนุมัติยกเลิกและทำการสุ่มตัวอย่างเลือกจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ผลปรากฏว่า จังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ จังหวัดภูเก็ต พังงา และสงขลา

เมื่อได้จังหวัดตัวอย่างแล้ว ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างเลือกโรงเรียนมาใช้ในการวิจัย ประมาณร้อยละ ๑ ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกมาเป็นตัวอย่าง

สำหรับกลุ่มนักวิชาการ ใช้แบบสอบถามขณะครูในโรงเรียนหมดทุกคน เพราะครูในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนน้อย จึงไม่มีการสุ่ม ส่วนศึกษานิเทศก์ใช้เท่าจำนวนที่มีอยู่ในขณะนั้น

สำหรับกลุ่มประชาชน ใช้กรรมการศึกษาของแต่ละโรงเรียน รวมทั้งผู้ปกครองนักเรียน ไม่น้อยกว่าโรงเรียนละ ๑๐ คน

๔. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ออกไปสังเกต สัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองจากแหล่งข้อมูลที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง

๕. การวิเคราะห์ข้อมูลและวิธีสถิติ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลหาค่าร้อยละ ตามลักษณะของข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการสถิติเปรียบเทียบเป็นค่าร้อยละ

๖. ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

ในการเสนอข้อมูลนั้นจัดลำดับขั้นการเสนอไว้ดังนี้ ในบทที่ ๑ เป็นบทนำ ประกอบด้วย ภูมิหลัง วัตถุประสงค์ในการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย บทที่ ๒ เสนอเอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งประกอบด้วย งานที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารกิจการนักเรียน การบริหารงานธุรการ การเงิน และบริการ บทที่ ๓ เสนอกระบวนการ

การวิจัย ซึ่งประกอบด้วย วิธีดำเนินการวิจัย ประชากร การเลือกกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล บทที่ ๔ เสนอการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล บทที่ ๕ เสนอผลการวิจัยและสรุปข้อเสนอแนะ ส่วนรายละเอียดของแบบสอบถามเสนอไว้ในภาคผนวก.

005333



คุรุศาสตร์วิทยาทรรพยากร
จุฬาลงกรรณัฒหาวิทยาลัย