

1. ความเป็นมาของศึกษาศึกษา และการศึกษาศึกษาของไทย¹

การศึกษาวงของไทยเริ่มมีมาแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี เป็นการศึกษาระบบโบราณ ซึ่งมีสำนักเรียนของพุทธสถาน ขุนนาง และราษฎรทั่วไปอยู่ที่วัด

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยา การศึกษาก่ออยู่ที่วัดเช่นเดียวกัน ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การศึกษาเจริญมาก มีแบบเรียนเล่มแรกชื่อ "จินตมานฉิม" เกิดขึ้นในรัชกาลนี้ แต่งโดยพระโหราธิบดี

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การศึกษายังคงอยู่ที่วัดเช่นเดิม โดยมีราชสำนักเป็นผู้ควบคุมและให้ความช่วยเหลือความสมควร ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สร้างโรงเรียนอื่นเป็นสถานที่ให้การศึกษ ได้มีการเรียนวิชาชีพ และศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อการติดต่อกับชาวต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. 2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศเปิดโรงเรียนหลวงขึ้นเป็นแห่งแรกในพระบรมมหาราชวัง แล้วเกล้าให้ลูกหลานของขุนนางข้าราชการ เจ้าศึกษาเล่าเรียน

ต่อมา พ.ศ. 2427 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบขึ้นเป็นโรงเรียนแห่งแรกสำหรับราษฎรได้เล่าเรียน และในระยะต่อมาได้ขยายการศึกษาออกไปตามหัวเมือง

¹ กระทรวงศึกษาศึกษา, ประวัติกระทรวงศึกษาศึกษา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา), 2507.

ในปี พ.ศ. 2430 การจัดการศึกษาได้ขยายตัวแพร่หลายทั่วไป จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการ เป็นกรมเจ้าหน้าที่ ให้เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ และกรมศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดการศึกษาตลอดมา

ในปี พ.ศ. 2432 ได้เปลี่ยนชื่อกรมศึกษาธิการ เป็นกรมธรรมการ เพราะโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นส่วนมากอยู่ในวัดและมีพระสงฆ์เกี่ยวข้องอยู่มาก กรมธรรมการมีส่วนราชการดังนี้ คือ กรมกลาง กรมธรรมการสังฆการี กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล พิพิธภัณฑสถานและกรมแผนที่

ในปี พ.ศ. 2435 กรมศึกษาได้ขยายวงกว้างยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนากรมธรรมการขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ มีกรมในสังกัด 5 กรม คือ กรมธรรมการกลาง กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑสถาน และกรมธรรมการสังฆการี และในขณะนั้น การศึกษาตามหัวเมืองยังเป็นการศึกษาที่จัดทำเองโดยความร่วมมือของพระภิกษุสามเณร มีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาภายในเขตของตน ทุกฝ่ายสมัครใจกรมการจัดการศึกษาอันประกอบด้วยกำนัน แพทย์ประจำตำบล และเจ้าอาวาสวัดที่สำคัญ ๆ ในท้องที่ตำบล จึงกล่าวได้ว่าการศึกษาตามหัวเมืองในชั้นแรกนี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดทำ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2445 ถึงปี พ.ศ. 2453 การศึกษาหัวเมืองได้ขยายตัวแพร่หลายยิ่งขึ้น กระทรวงธรรมการพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งเจ้าหน้าที่ให้ออกไปจัดการศึกษาตามหัวเมือง จึงได้สั่งแต่งตั้ง กรรมการมณฑล ไปประจำจัดการศึกษาตามมณฑลต่าง ๆ ก็มีหน้าที่ตำแหน่ง กรรมการเมือง เป็นผู้ช่วย และในปี พ.ศ. 2453 นั้นเอง ก็ได้มีการแต่งตั้ง กรรมการจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก

ในปี พ.ศ. 2454 ทั้งกรรมการมณฑล และกรรมการเมือง อยู่ในสังกัดกรมธรรมการ-กลาง

ต่อมา พ.ศ. 2460 ได้เปลี่ยนกรรมการเมืองเป็นกรรมการจังหวัด เหตุด้วยกระทรวงมหาดไทยประกาศเปลี่ยนชื่อท้องที่การปกครองพระราชอาณาจักร คำว่า "เมือง" เป็น "จังหวัด"

ในปี พ.ศ. 2462 ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดตั้ง กรรมการอำเภอขึ้นเป็นครั้งแรก และเปลี่ยนชื่อกระทรวงกรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการ เป็นครั้งแรกเมื่อ 14 มกราคม 2462 และย้ายกรมกรรมการกลางไปอยู่ในพระราชสำนัก กระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยราชการ 3 หน่วย คือ กองบัญชาการ กรมศึกษาธิการ และกรมมหาวิทยาลัย บรรดาเจ้าหน้าที่ก็ได้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งศึกษาธิการตามไปด้วย กล่าวคือ เปลี่ยนกรรมการมณฑล กรรมการจังหวัด และกรรมการอำเภอ เป็นศึกษาธิการมณฑล ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ

ต่อมา พ.ศ. 2476 ก็ได้เปลี่ยนชื่อจากกระทรวงศึกษาธิการกลับมาเป็น กระทรวง-
กรรมการอีก และได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม ราชการกระทรวงกรรมการมีดังนี้ คือ
ราชการกลางประกอบด้วย กรมปลัด กรมศึกษาธิการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กรมกรรมการ และกรมศิลปากร

ราชการท้องถิ่น ประกอบด้วย กรรมการมณฑล กรรมการจังหวัด และกรรมการอำเภอ
ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมปลัด

ต่อมาได้มีการบูรณมณฑลต่าง ๆ กระทรวงกรรมการจึงได้ยุบกองกรรมการมณฑล และ
จังหวัด โอนการงานไปขึ้นกับจังหวัด มีแผนกกรรมการจังหวัด รวม 70 แห่ง ขึ้นตรงต่อกระทรวง-
กรรมการ ได้แบ่งทั้งตำแหน่งข้าหลวงตรวจการกรรมการ 9 ตำแหน่ง ประจำอยู่จังหวัด อันเป็นที่
ตั้งมณฑลเดิม เพื่อจะได้ตรวจราชการงานอเนกในท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. 2483 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงาน และกรม
ต่าง ๆ ในกระทรวงกรรมการ จึงได้แบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นราชการบริหาร
ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กรรมการจังหวัดและอำเภอให้สังกัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ต่อมา พ.ศ. 2484 ได้เปลี่ยนชื่อกระทรวงกรรมการกลับมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการ
อีก มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการศิลปากร มีกรมในสังกัด คือ สำนักงาน
เลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมพลศึกษา กรมมหาวิทยาลัย
กรมศิลปากร กรมสามัญศึกษา และกรมอาชีวศึกษา

ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงฯ แบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ ต่อมามีการจัดตั้งภาครวมท้องที่จังหวัดต่าง ๆ เป็น 9 ภาค กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งตำแหน่ง "ข้าหลวงตรวจการการศึกษา" เป็นหัวหน้าหน่วยราชการประจำภาคนั้น ๆ

ครั้งถึง พ.ศ. 2496 ได้มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 109 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2495 ปรากฏว่า ตำแหน่งข้าราชการในส่วนภูมิภาคของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังนี้ คือ

ศึกษาธิการอำเภอผู้ช่วยจัตวา

ศึกษาธิการอำเภอจัตวา

ศึกษาธิการอำเภอตรี

ศึกษาธิการจังหวัดผู้ช่วยตรี

ศึกษาธิการจังหวัด

ผู้ช่วยศึกษาธิการภาค

ศึกษาธิการจังหวัดเอก

ศึกษาธิการภาค

ในปี พ.ศ. 2497 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 3) แบ่งหน้าที่ในกระทรวงศึกษาธิการเป็น 9 กรม คือ สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา กรมมหาวิทยาลัย กรมวิชาการ กรมวิสามัญศึกษา กรมสามัญศึกษา และกรมอาชีวศึกษา

ในปี พ.ศ. 2500 กระทรวงศึกษาธิการกำหนดท้องที่จังหวัดต่าง ๆ สำหรับสำรวจราชการ กองผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวม 12 หน่วย เรียกว่า "ภาคการศึกษา" รวมเป็น 12 ภาค การแบ่งภาคการศึกษานี้ แบ่งโดยถือเกณฑ์จากหลักทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ปริมาณและคุณภาพของงานทางการศึกษา

การแบ่งราชการศึกษาของประเทศไทย แบ่งเป็น 12 ภาคศึกษา ดังนี้²

ภาคศึกษา 1 ได้แก่ท้องที่จังหวัดนครปฐม พระนครศรีอยุธยา นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร รวม 7 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดนครปฐม

ภาคศึกษา 2 ได้แก่ท้องที่จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล รวม 4 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดยะลา

ภาคศึกษา 3 ได้แก่ท้องที่จังหวัดสงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี จันทบุรี รวม 5 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดสงขลา

ภาคศึกษา 4 ได้แก่ท้องที่จังหวัดภูเก็ต ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง รวม 5 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดภูเก็ต

ภาคศึกษา 5 ได้แก่ท้องที่จังหวัดราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี กาญจนบุรี สมุทรสงคราม รวม 6 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดราชบุรี

ภาคศึกษา 6 ได้แก่ท้องที่จังหวัดลพบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี สระบุรี อัญญาต อุทัยธานี รวม 7 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดลพบุรี

ภาคศึกษา 7 ได้แก่ท้องที่จังหวัดพิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ พิจิตร กำแพงเพชร สุโขทัย ลาก เพชรบูรณ์ รวม 8 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดพิษณุโลก

ภาคศึกษา 8 ได้แก่ท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน รวม 7 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดเชียงใหม่

ภาคศึกษา 9 ได้แก่ท้องที่จังหวัดอุดรธานี หนองคาย เลย ขอนแก่น สกลนคร รวม 5 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดอุดรธานี

ภาคศึกษา 10 ได้แก่ท้องที่จังหวัดอุบลราชธานี ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ บักรพนม รวม 6 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดอุบลราชธานี

ภาคศึกษา 11 ได้แก่ท้องที่จังหวัดนครราชสีมา ฉะเชิงเทรา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ รวม 5 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดนครราชสีมา

ภาคศึกษา 12 ได้แก่องค์ที่จังหวัดยะเจียงเทรา ปราจีนบุรี ชลบุรี จันทบุรี ระยอง สุราษฏร์
นครนายก รวม 7 จังหวัด ให้ตั้งสำนักงานที่จังหวัดยะเจียงเทรา

(โปรดดูแผนผังการแบ่งภาคการศึกษาของประเทศไทย ในภาคผนวก)

ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 7)
แบ่งส่วนราชการออกเป็น 10 หน่วย

ในปี พ.ศ. 2504 ได้มีกฎ ก.พ. ฉบับที่ 300 มีตำแหน่งเพิ่มขึ้น คือ "ตำแหน่ง
ผู้ตรวจราชการกระทรวง (ชั้น 2) เป็นข้าราชการชั้นพิเศษเทียบเท่าตำแหน่งรองอธิบดี และได้
เปลี่ยนแปลงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็น "ผู้ตรวจการศึกษา"

มาจนถึงปัจจุบันนี้ กระทรวงศึกษาธิการ เรียกตำแหน่งคำว่าศึกษาธิการมีอยู่ดังนี้ คือ

ศึกษาธิการอำเภอ

ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ

ศึกษาธิการจังหวัด

ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งผู้ตรวจการศึกษา ผู้ตรวจราชการกระทรวง รองปลัดกระทรวง
และปลัดกระทรวง

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเจ้าหน้าที่บริหารการศึกษามีอยู่หลายระดับ กล่าวคือ³ ใน
ส่วนกลางมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ รองปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ อธิบดีกรมต่าง ๆ ตลอดจนหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกในกรมกองนั้น ๆ ในส่วนภูมิภาค
มีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ ศึกษาธิการ สำหรับการ

3.

อรรถสม อินทกุล, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัดในการบริหารการศึกษา

(วิทยานิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), หน้า 3.

บริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคนั้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารการศึกษาของโรงเรียนประจำภาคตั้งไกล่อวามาแล้วในขณะนี้ ทั้งนี้ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอ จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาเป็นอย่างดี นอกจากนี้ ศึกษานิเทศก์อำเภอยังต้องเป็นบุคคลผู้ก่อรูปด้วยคุณธรรมอย่างสูง จึงจะทำให้การปฏิบัติงานการศึกษาในส่วนนี้บรรลุความสำเร็จสมดังเจตนารมณ์ของกระทรวงศึกษาธิการ



2. ตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอ

การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอ โดยวิธีทำเป็น 3 ทาง คือ

1. การสอบคัดเลือก
2. การโอน
3. การแต่งตั้งโดยตรง

การสอบคัดเลือก

การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอโดยวิธีการสอบคัดเลือกนี้ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ในคราวพระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติ พื้นความรู้ และวิธีการสอบคัดเลือกไว้ดังต่อไปนี้⁴

ก. คุณสมบัติ ผู้ที่จะเข้าสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภอจะต้องมีคุณสมบัติต่อไปนี้ คือ

1. ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการในขณะทำการสอบคัดเลือก และ

2. ต้องเป็นผู้ที่ผู้บังคับบัญชาตำแหน่งซึ่งแก่วุฒิกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รับรองเป็นหนังสือว่าเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความขยันหมั่นเพียร ความซื่อสัตย์สุจริต และความประพฤติดี สมควรเข้าสอบคัดเลือกได้

⁴ สุวิทย์ ฤทธิเดช, คู่มือสอบเลื่อนชั้นข้าราชการ (พระนคร, โรงพิมพ์กิติประทีป, 2514), หน้า 3.

จ. พินความรู้ ผู้ที่จะเอาสมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และ
 แกลงให้คำรองตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอหรือ ต้องมีพินความรู้ ดังนี้

1. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการครู ซึ่งรับหรือเคยรับราชการสังกัด
 กระทรวงศึกษาธิการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี แยกของรับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งศึกษาธิการ
 อำเภอจัตวา ตำแหน่งผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ตำแหน่งเสมียนพนักงาน หรือตำแหน่งประจำแผนก
 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการมาแล้วไม่น้อยกว่า สองปี

กำหนดเวลาห้าปี ให้ลดเป็นสองปี สำหรับผู้ที่ได้รับเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับจัตวา อันดับ 3

2. เป็นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรประโยคครูประถม (ป.ป.) ประโยคครูพิเศษ
 ประถม (พ.ป.) ประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (ป.กศ.) ประโยคครูมัธยม (ป.ม.) หรือประโยค
 ครูพิเศษมัธยม (พ.ม.)

โดยปกติไม่บรรจุได้ไม่สูงกว่าชั้นตรีอันดับ 1 จัตวา ก็ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับและ
 ชั้นที่เท่ากับอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่

ค. วิธีสอบคัดเลือก วิธีสอบคัดเลือกได้ดำเนินการดังนี้

1. การสอบคัดเลือก ให้ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้
 ดำเนินการ

2. การสอบคัดเลือก ให้เป็นไปตามหลักสูตรและวิธีการ ซึ่ง อ.ก.พ. สำนักงาน
 ปลัดกระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยอนุมัติของ ก.พ. ต้องมีใจความต่อไปนี้⁵

(1) ให้ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการสอบคัดเลือก
 เพื่อบรรจุ และแกลงให้ผู้สอบคัดเลือกได้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ชั้นตรี ตำแหน่ง
 ศึกษาธิการอำเภอหรือ ในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(2) ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการแกลงผู้ทรงคุณวุฒิ ความสามารถเหมาะสม
 และเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นโทขึ้นไป เป็นกรรมการอย่างน้อย 3 คน และจะจ้างตนเองเป็น

กรรมการควมก็ได้ เพื่อดำเนินการสอบคัดเลือก วางระเบียบวิธีการสอบอันเป็นส่วนปลีกย่อยซึ่งไม่
ขัดกับประกาศนี้ รวมทั้งประกาศรับสมัคร กำหนดเวลา สถานที่สอบ และประกาศแจ้งข้อความที่เกี่ยวข้อง
กับการสอบให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกทราบ

(3) ให้ อ.ก.พ. ตรวจสอบบัญชี และพินความรู้ของผู้สมัครสอบคัดเลือกให้
เป็นไปตามที่กำหนดไว้

(4) ให้ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ประกาศรายชื่อผู้สอบ
คัดเลือกได้เรียงตามลำดับ จากผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดลงไปหาต่ำ ถ้ามีผู้สอบได้คะแนนเท่ากัน ให้
กรรมการทำการสอบสัมภาษณ์เฉพาะผู้ได้คะแนนเท่ากันนั้นอีกครั้งหนึ่ง ผู้ได้คะแนนมากกว่า บอมนอยู่
ในอันดับสูงกว่า แล้วแจ้งผลการสอบให้ ก.พ. และครูสภาทราบ และส่งขอสอบวิชาละสามชุด
กระดาษคำตอบของผู้ได้คะแนนสูงสุด กลาง ก้า ให้ ก.พ.ทราบด้วย การบรรจุให้บรรจุผู้สอบ
คัดเลือกได้เรียงตามลำดับ

(5) ผู้สมัครสอบคัดเลือกต้องมีคุณสมบัติ และพินความรู้ตามมาตรา 3 และ 4
แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติและพินความรู้ และวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง
ข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับส่วนราชการที่มีเหตุพิเศษ พ.ศ. 2501

(6) ผู้สมัครสอบคัดเลือกต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นการสอบคัดเลือกคนละ 40 บาท
และให้ชำระค่าธรรมเนียมการสอบ พร้อมทั้งยื่นใบสมัครขอเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่รับสมัคร ตามกำหนด
วัน เวลา ที่ทางราชการได้ประกาศ

เงินค่าธรรมเนียมการสอบคัดเลือกจะไม่คืนให้ ในเมื่อประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ
สอบคัดเลือกแล้ว เว้นแต่เฉพาะผู้ขาดคุณสมบัติหรือพินความรู้ ดังได้ระบุไว้ความความในข้อ 2.5

(7) ผู้สมัครสอบคัดเลือกจะต้องได้คะแนนในภาคปฏิบัติและการแก้ระวิชาไม่ต่ำกว่า
ร้อยละหกสิบ จึงจะเป็นผู้สอบคัดเลือกได้

(8) ความปกติใหม่ในการสอบคัดเลือกใดละหนึ่งครั้ง และให้ให้มีอายุไว้ได้ไม่เกิน
2 ปี และถ้ามีการสอบคัดเลือกใหม่ก่อนกำหนด 2 ปี และได้ประกาศผลการสอบคัดเลือกแล้ว บัญชี
การสอบคัดเลือกครั้งก่อนเป็นอันยกเลิก

(๑) การประกาศสอบคัดเลือกนั้น ให้มีกำหนดเวลายื่นใบสมัคร เข้าสอบไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เมื่อใช้ประกาศรับสมัครแล้ว ให้ส่งสำเนาประกาศรับสมัครให้สำนักงาน ก.พ. ทราบก่อนวันปิดรับสมัคร

กฎข้อ

การบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอโดยการโอน นั้น ผู้ที่จะขอโอนจะต้องเป็นข้าราชการครู ซึ่งต้องมีคุณสมบัติดังนี้⁶

1. มีวุฒิ ป.ม. หรือเทียบเท่า และรับราชการในตำแหน่งครูมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือมีวุฒิ กศ.บ. ดำรงตำแหน่งครูมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี
2. มีความประพฤติดี เชื่อถือ และมีความเป็นอยู่ในครอบครัวดี
3. มีความเข้มแข็งในการทำงาน และมีลักษณะเป็นผู้นำ
4. มีใบรับรองจากศึกษาธิการจังหวัด ผู้ตรวจการศึกษา ผู้ตรวจราชการกระทรวง

ศึกษาธิการ

วิธีการขอโอนนั้น ให้ผู้ขอโอนส่งคำร้องถึงหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยตรง ตามแบบที่ทางราชการกำหนดให้ พร้อมสำเนา 3 ชุด ซึ่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้คัดส่งแจ้งศึกษาธิการจังหวัด ผู้ตรวจการศึกษา และผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ หากที่ผู้ขอโอนแจ้งความจำนงไว้ในคำร้อง เพื่อขอใบรับรองให้ลออกไป

การแต่งตั้ง โดยตรง

โดยการได้รับแต่งตั้งมาจากหัวหน้าแผนกกลาง ๆ ในสังกัดกองกลาง หรือหัวหน้าแผนกในกองอื่นซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ที่เห็นว่าการพลเรือนสามัญนั้นโท ให้ไปดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอใดในอัตราเงินเดือนที่ว่างอยู่ เช่นการแต่งตั้งหัวหน้าแผนกโตตอบ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ไปดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอใด เป็นต้น

⁶ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ศช.0201/3136 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2503.

3. ระดับการศึกษาของประเทศไทย⁷

ประเทศไทยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับดังนี้ คือ

1. ระดับอนุบาลศึกษา ได้แก่การอบรมเบื้องต้นเพื่อให้กุลบุตรกุลธิดา พร้อมทั้งจะ รับการศึกษาระดับ ประถมศึกษาต่อไป แนวการจัดการศึกษาระดับอนุบาลศึกษานี้ รัฐถือว่าเป็นการศึกษาก่อนการศึกษา บังคับ อาจจัดโรงเรียนอนุบาลที่มี 2 ชั้น หรือ 3 ชั้น หรือจัดชั้นเด็กเล็ก 1 ชั้น ในโรงเรียนประถมศึกษา การจัดการศึกษาระดับอนุบาล รัฐดำเนินแนวโน้มที่จะให้เอกชนช่วยกันปฏิบัติจัดทำขึ้นมายิ่งขึ้น โดยที่รัฐมาจัดโรงเรียนอนุบาลให้เป็นที่อย่างจังหวัดละ 1 โรงเรียน หน่วยงานการที่รับผิดชอบในการจัดโรงเรียนอนุบาล คือ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
2. ระดับประถมศึกษา ได้แก่การศึกษาซึ่งมุ่งหมายจะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กร่วมกับการ อบรม สั่งสอนอันมีมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ แบ่งออกเป็นสองประโยค คือ ประโยคประถมศึกษาตอนต้น 4 ชั้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลาย 3 ชั้น แนวการจัดการ ศึกษาระดับประถมศึกษา รัฐถือว่าเป็นการศึกษาเบื้องต้นที่กุลบุตรกุลธิดาโดยทั่วไปพึงได้รับ อาจจัดสอน ประโยคประถมศึกษาตอนต้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกัน หรือแยกกัน ก็ได้ ในบทการจัดการศึกษาระดับนี้ รัฐบาลได้สนับสนุนให้เอกชนได้แบ่งเบาภาระไปจัดทำอย่างกว้าง ขวาง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หน่วยงานการที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษาในปัจจุบันนี้ ได้แก่กรมสามัญศึกษา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ระดับมัธยมศึกษา ได้แก่การศึกษาที่อาศัยประถมศึกษาเป็นพื้นฐาน มุ่งหมายจะสำรวจและส่งเสริม ความสนใจ และความถนัดความชอบอาชีพของเด็ก เพื่อให้ได้มีความรู้และทักษะ อันเพียงพอแก่การ ประกอบอาชีพ หรือให้ได้มีพื้นฐานความรู้อันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต หรือเพื่อการศึกษาที่สูงขึ้น แบ่ง ออกเป็นสองประโยค คือ ประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น และประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ละ

⁷ กระทรวงศึกษาธิการ, กองวางแผนการศึกษา, แผนการศึกษาแห่งชาติ, เอกสาร ฉบับที่ 6, (พระนคร, โรงพิมพ์ ร.ส.พ. 2504), หน้า 4.

ประโยคไม่เกิน 3 ชั้น แนวการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นนี้ รัฐถือว่าเป็นการจัดการศึกษาระดับที่ถึง
 คำนี้ถึงเอกภาพ จึงจัดเป็นสายสามัญ เพื่อให้นักเรียนได้ไปบ้าง และสายอาชีพ เพื่อให้นักเรียน
 และทักษะในการประกอบอาชีพบ้าง อาจจัดสอนประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นและประโยคมัธยมศึกษา
 ตอนปลายรวมไว้ในโรงเรียนเดียวกันหรือแยกกันก็ได้

การจัดสายสามัญชั้นใหม่ชั้นในประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ชั้น ประโยคมัธยมศึกษา
 ตอนปลาย 2 ชั้น รับช่วงศึกษากันไป เมื่อจบประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว ให้มีความรู้ขั้นเป็น
 มาตราฐานที่จะสมัครเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การจัดสายอาชีพชั้นนี้ ทั้งประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น และประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย
 แต่ละประโยคอาจจัดเป็น 1 ชั้น 2 ชั้น หรือ 3 ชั้น โทษคำนี้ถึงลักษณะของวิชาอาชีพเป็นสิ่งสำคัญ
 เฉพาะบางวิชาอาจจัดชั้นในประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย รับช่วงจากประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นศึกษากัน
 ไปก็ได้

การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพก็เช่นเดียวกัน รัฐใช้วิธี
 แบ่งแรงให้เอกชนช่วยกันจัดอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากโรงเรียนพาณิชย์เอกชนที่สร้างขึ้นใหม่ ๆ
 มีเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มเกี่ยวกับการมัธยมศึกษาที่มองเห็นได้ชัดก็คือ โรงเรียน
 มัธยมแบบประสม ในระยะที่ประเทศกำลังอยู่ในระหว่างพัฒนาเช่นนี้ บ่อผลของการกำลังคนในอันที่จะ
 เพิ่มผลผลิตให้แก่ประเทศชาติ รัฐบาลจึงหันมาให้ความสนใจกับโรงเรียนมัธยมแบบประสมมากขึ้น
 โดยได้จัดตั้งแปลงโรงเรียนมัธยมที่มีอยู่เดิมให้ใหม่เป็นโรงเรียนมัธยมแบบประสม ระหว่างนี้อยู่ใน
 ระหว่างการทดสอบถาม โครงการที่รัฐบาลได้จัดวางไว้ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัด
 การศึกษาระดับนี้ได้แก่ กรมวิสามัญศึกษา และกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

4. ระดับอุดมศึกษา ได้แก่การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือวิชาการชั้นสูงและการวิจัย ในมหาวิทยาลัย หรือ
 ในสถาบันชั้นสูงอื่น ๆ ที่เทียบเท่าปริญญา แนวการจัดการศึกษาระดับนี้ รัฐถือว่าเป็นการศึกษา
 ระดับขั้นต้นขั้นสองของชาติ ควบคู่กับแผนการรัฐจึงยังไม่ใช้วิธีแบ่งแรงให้เอกชนจัด ใน
 ปัจจุบันนี้ให้จัดได้ในระดับอนุปริญญาเท่านั้น และหน่วยราชการที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับ
 อุดมศึกษาได้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งขึ้นโดยตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ในความควบคุมของ
 สภาการศึกษาแห่งชาติ

4. การจัดระเบียบบริหารราชการในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการในปัจจุบันนั้น อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 เป็นหลักบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตามมาตรา 4 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน คือ⁸

- (1) การบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงราชการส่วนกลาง หรือบริการสาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองได้จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนทั่วราชอาณาจักร ตามมาตรา 6 ถึง มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง กรม หรือทบวงการเมือง มีฐานะเทียบกรม องค์การบริหารราชการส่วนกลางนี้มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนตลอดทั่วราชอาณาจักรดังกล่าวแล้ว โดยมีพระราชบัญญัติอื่น ๆ สัมพันธ์ เช่น การทหารกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม การรักษาสภาพสงบเรียบร้อย ก็มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนมีพระราชบัญญัติอื่น ๆ ประกอบ เป็นเครื่องมือบริหารให้สมประโยชน์สนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น

องค์การบริหารราชการส่วนกลางนี้ตั้งอยู่ในนครหลวงของประเทศไทย กระทรวงทบวงกรมดังกล่าวแล้วนี้ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนย่อยแล้วแก่ปริมาณและคุณภาพของราชการ และมีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบความสำคัญ และมีอำนาจสั่งการไปยังหน่วยราชการส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร

⁸ สมบูรณ์ นนทชะศิริ, อำนาจหน้าที่อำเภอเกี่ยวแก่การศึกษา วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาค 2 ทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระนคร.

โดยเฉพาะในด้านการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา
อบรม การศาสนาและวัฒนธรรม หน่วยงานในระหว่างศึกษาธิการแบ่งออกเป็น

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรมการฝึกหัดครู
- (4) กรมการศาสนา
- (5) กรมพลศึกษา
- (6) กรมวิชาการ
- (7) กรมวิสามัญศึกษา
- (8) กรมสามัญศึกษา
- (9) กรมอาชีวศึกษา
- (10) กรมศิลปากร

ซึ่งหน่วยราชการเหล่านี้ มีหน้าที่บริหารการศึกษาของชาติทั่วประเทศ

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายความว่า ราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งได้
แบ่งแยกไปจัดทำภายใต้การปกครองของประเทศไทย เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
ในเขตปกครองนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ
เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยได้แก่ ราชการส่วนจังหวัด อำเภอ และ
กิ่งอำเภอ ตลอดจนตำบล และหมู่บ้าน ในส่วนที่ยังไม่เหมาะสมควรที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล กล่าวคือ
ท้องถิ่นนั้นยังมีสภาพไม่สมควรหลายประการ จะมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ออกไป
ประจำตามจังหวัดและตามอำเภอ เพื่อบริหารราชการในจังหวัดหรืออำเภอ กิ่งอำเภอ แล้วแต่ฐานะ
ตำแหน่งของข้าราชการ เหล่านั้น

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะเกี่ยวกับการศึกษานั้น ทางราชการได้มอบให้
ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ส่งเสริมและรับผิดชอบชั้นจังหวัด โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและ
เจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ช่วยบริหารการศึกษา

ส่วนการบริหารการศึกษาชั้นอำเภอ ทางราชการได้อนุญาตให้นายอำเภอและอำเภอเป็นผู้หน้าจัดการศึกษา และส่งเสริมให้เจริญก้าวหน้า โดยมีศึกษาธิการอำเภอ และเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ช่วยบริหารราชการในเขตอำเภอแต่ละอำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ราชการบางอย่างซึ่งได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชน เฉพาะในท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้น เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อบริหารท้องถิ่นนั้น โดยตรง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) องค์การบริหารส่วนตำบล

การแบ่งส่วนราชการบริหารแผ่นดินออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้นนี้ มิได้หมายความว่า ราชการบริหารแผ่นดินจะถูกแบ่งแยกจากกันโดยเด็ดขาด โดยต่างฝ่ายต่างทำในเขตของตน ความจริงราชการบริหารทั้งสามฝ่ายนี้มีความสัมพันธ์กันอยู่ ทั้งนี้จะเห็นได้ชัดระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลางโดยตรง กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ และราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาล ทั้งหลายแทนราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากนี้ ราชการส่วนกลางยังมีความสัมพันธ์กับส่วนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การให้เงินอุดหนุนต่าง ๆ จากงบประมาณแผ่นดิน หรือให้กู้เงิน เพื่อช่วยเหลือเทศบาลในการจัดทำกิจการในอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้แบ่งส่วนราชการของอำเภอออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ นายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมใดตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงทบวงกรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

ผู้บริหารงานของอำเภอ ผู้บริหารงานของอำเภอประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้ คือ

(1) นายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารงานในอำเภอทั้งหมด

(2) ปลัดอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ

(3) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แบ่งตั้งไปประจำทำงาน

เจ้าหน้าที่ซึ่งกล่าวมีหน้าที่บริหารราชการอำเภอ ตามกฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติไว้ หรือตามระเบียบแบบแผน โดยนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในด้านการปฏิบัติงานและการปกครอง นอกจากนั้นก็มีเจ้าหน้าที่ซึ่งรองที่อยู่ใต้อำนาจการบังคับบัญชา และรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวช่วยปฏิบัติส่วนสองขั้นตอนนี้อีกทอดหนึ่ง⁹

อำนาจหน้าที่ของอำเภอเกี่ยวกับการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ¹⁰

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอไว้ 3 ประการ คือ

(ก) จัดให้มีสถานที่เล่าเรียนให้เพียงพอแก่เด็กในอำเภอ

(ข) ควบคุมการสอนให้เป็นไปตามระเบียบและหลักสูตร **อย่าให้เสื่อมทราม**

(ค) ควบคุมให้ผู้ปกครองส่งเด็กไปโรงเรียน

⁹ พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน, พ.ศ. 2489 (มาตรา 124, 125, 126.)

¹⁰ พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น, พ.ศ. 2457, (ข้อ ฆ. บำรุงการศึกษา)

2. อำนาจหน้าที่ความระเบียนคำสั่งและนโยบายของรัฐบาล เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้พ้นวัยการศึกษาได้มีโอกาสได้เรียนรู้อะไรบ้างไม่มากนักขอ และใหญ่ที่รู้อยู่บ้างแล้วใครคนควหาความรู้เพิ่มเติม จึงให้อำเภอจัดการดังนี้

(ก) ให้จัดการศึกษาผู้ใหญ่ โดยความร่วมมือของกระทรวงศึกษาธิการ กับกระทรวงมหาดไทย

(ข) ให้จัดห้องสมุดประชาชนประจำอำเภอ นายอำเภอกับศึกษาธิการอำเภอเป็นตัวจักรใหญ่ ในการดำเนินการห้องสมุดประชาชนประจำอำเภอให้เรียบร้อย

5. ประวัติการศึกษากลางบังคับ และโรงเรียนประชาบาล

การศึกษากลางบังคับแต่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรมสามัญศึกษา กล่าวโดยบันทึกตั้งแต่วันที่ 12 มีนาคม 2494 แก่โดยพฤตินัยกรมสามัญศึกษา ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2494 โดยใช้ชื่อว่า "กรมประชาศึกษา" กรมประชาศึกษาอยู่เพียง 9 เดือนก็ยุบ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น "กรมสามัญศึกษา"

ก่อนการจัดตั้งกรมสามัญศึกษา ประวัติมีอยู่ว่า เมื่อครูโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2491 การบรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย ลงโทษ และการพิจารณาเงินเดือน ฯลฯ ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของอำเภอและจังหวัด ที่ครูโรงเรียนเทศบาลและประชาบาลสังกัดคือผู้ก็เปลี่ยนมาเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ดำเนินงานโดยตรงก็คือกองโรงเรียนประชาบาล ครูโรงเรียนประชาบาลในวันที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการสังกัดกองโรงเรียนประชาบาลมีถึง 63,673 คน ในตนเองซึ่งตั้งอยู่ส่วนกลางมีข้าราชการปฏิบัติงานอยู่เพียง 31 คนเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานของข้าราชการครูจำนวน 63,673 คน ให้คล่องไปไหนมาไหนได้ เป็นผลให้รัฐบาลต้องแก้ไข เพื่อให้อุปสรรคหมดไป โดยรวมกองโรงเรียนประชาบาลและกองการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นเป็นกรมสามัญศึกษา¹¹

¹¹ สกล ธิพโสภณ, การบริหารการศึกษากลางบังคับ วิบูลย์พันธ์ ปริญาไตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พระนคร : หน้า 41.

กล่าวโดยสรุปกรมสามัญศึกษามีหน้าที่ดังนี้ ¹²

1. จัดการประถมศึกษาภาคบังคับ
2. จัดการศึกษานอกระบบและชั้นเด็กเล็ก
3. จัดการประถมศึกษาตอนปลาย
4. จัดการศึกษาก่อนบางเหล่าเป็นพิเศษ
5. จัดการศึกษานักเรียน

จากประวัติศาสตร์จะเห็นว่าการศึกษาเริ่มจากวัดโดยประชาชนเป็นผู้จุนจwabหาความรู้เอาเอง ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญสูงขึ้นความจำเป็นในการใช้ความรู้มาบริหารราชการมีมากขึ้น ผู้บริหารประเทศจึงต้องจัดการศึกษาขึ้นเอง เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ตรงเป้าหมาย การศึกษาเช่นนี้จึงเป็นลักษณะการรวมอำนาจการศึกษา ประกอบด้วยทฤษฎีทางการ เมืองของประเทศเราคือระบบการปกครองโดยการรวมอำนาจมาสู่ส่วนกลาง การศึกษาจึงมีลักษณะการบริหารงานโดยส่วนรวม

ต่อมาทฤษฎีการปกครองคือหลักการกระจายอำนาจ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารศึกษาในท้องถิ่นของตน ในประเทศไทยเราขณะนี้กำลังอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารการศึกษา ซึ่งถือแนวนโยบายจากระบบการปกครองที่จะให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น จึงมีความริเริ่มที่จะให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมช่วยในการจัดการศึกษาของตนมากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบทางด้านการศึกษาให้ไปอยู่ในส่วนท้องถิ่นนี้ จะได้ผลมากน้อยเพียงใด บ่มขึ้นอยู่กับความพร้อมของประชาชนที่จะรับภาระอันนี้ โดยกล่าวสรุปได้ว่าลักษณะของแผนงานการศึกษา ควรจะกำหนดโดยอาศัยพื้นฐานและทฤษฎีทางการ เมืองของประเทศ ซึ่งจะได้รับการเปลี่ยนแปลงเมื่อทฤษฎีทางการ เมืองเปลี่ยนแปลงไป

¹²

กระทรวงศึกษาธิการ, กรมสามัญศึกษา, รายงานการศึกษาประจำปีการศึกษา 2505. (ธนบุรี : ร.ร.การช่างอุตสาหกรรม แผนกการพิมพ์, 2507), หน้า 1.

สมมุติฐานทางทฤษฎีของการกระจายอำนาจนั้น มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากทฤษฎีการรวมอำนาจนั้นคือ¹³

- ความเป็นผู้นำทางการศึกษาไม่ขึ้นอยู่กับผู้มีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่
- มนุษย์สัมพันธ์ขึ้นอยู่กับความร่วมมือทางานของกลุ่ม เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของหมู่คณะ
- ทุกคนมีส่วนร่วมปฏิบัติหน้าที่ในโครงการหรือนโยบาย และจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับโครงการและนโยบายนั้น ๆ
- การประเมินผลงาน ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบร่วมกัน

สมมุติฐานดังกล่าวข้างบนนี้ หากจะนำมาใช้ก็จะทำให้ลักษณะของระบบการบริหาร เป็นไปในลักษณะต่อไปนี้¹⁴

(1) จะมีการพิจารณาและเนโนบในเรื่องการกระจายอำนาจบริหาร ซึ่งหากว่า การกระจายอำนาจนั้นเป็นผล และท้องถิ่นจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการริเริ่มและมีความรับผิดชอบในการบริหาร

(2) จะมีการตัดแปลงการศึกษาให้เหมาะสมกับท้องถิ่นต่าง ๆ ตามความต้องการของเด็กและท้องถิ่นนั้น ๆ

(3) จะเน้นในเรื่องความสามารถ และการเสริมสร้างความริเริ่มของส่วนบุคคล ของผู้นำในท้องถิ่นมากกว่าจะควบคุมและสั่งงาน

(4) ความมุ่งหมายของการควบคุม และการให้คำปรึกษาจะเป็นไปโดยให้เกิดผลในทางพัฒนาปรับปรุงมากกว่าที่จะพิจารณาว่า ผู้บริหารชั้นอยู่ใต้งค์บังคับบัญชา และครู จะทำคำสั่งหรือไม่

¹³ ชู แสงศักดิ์, ทร., การพัฒนาทางการศึกษาพัฒนาทางการเมือง, เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนา (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; 2507), หน้า 9.

¹⁴ อางแลว

การโอนโรงเรียนประชาบาลขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย

ผู้เขียนขอท้าวความย้อนหลังไปสักเล็กน้อย เพื่อจะได้ทราบความเป็นมาของโรงเรียนประชาบาลและกฎหมายการศึกษาบางฉบับ กล่าวคือ¹⁵ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประเทศไทยในระบอบการปกครองประชาธิปไตยอย่างยิ่ง จึงได้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาใหม่ เรียกว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง คือเมื่อ พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อย เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น และในพระราชบัญญัตินี้สาระสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับปี พ.ศ. 2464 ฉบับที่เพิ่มขึ้นก็คือ โรงเรียนเทศบาล และโรงเรียนนี้เองที่แสดงว่าการศึกษาได้กลับมาอยู่กับท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ที่กล่าวเช่นนี้เพราะได้กล่าวมาแล้วว่าเดิมทีคือโรงเรียน และรัฐบาลได้มีส่วนดำเนินการแต่อย่างใด จึงนับได้ว่าแต่เดิมนั้นโรงเรียนเป็นของท้องถิ่น การที่รัฐบาลได้ตั้งโรงเรียนเทศบาลขึ้นก็เนื่องจากระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และในประเทศเราก็ได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2476 ดังนั้นในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับใหม่ โดยกำหนดให้โรงเรียนเทศบาลขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 บัญญัติว่า "เมื่อท้องถิ่นมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้โอนโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น" นับแต่ปี พ.ศ. 2478 ก็ได้เริ่มโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลซึ่งแต่เดิมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาให้เทศบาลดำเนินการเป็นกึ่งมา ครั้นในปี พ.ศ. 2486 เทศบาลจึงได้โอนโรงเรียน

¹⁵

กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, รายงานการศึกษาประชาบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512), หน้า 9.

เทศบาลไปให้แก่กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการอีก เนื่องจากรายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้ และประกอบกับรัฐมิได้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลอีกด้วย ถึงกระนั้นก็รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็ยังเห็นว่า การศึกษาขั้นประถมศึกษาควรจะต้องอยู่ด้วยท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2497 คณะรัฐบาลชุดนั้นจึงได้มีหลักการให้โอนโรงเรียนประชาบาลให้แก่เทศบาลเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งในการโอนการศึกษาให้แก่เทศบาลในครั้งนี้ได้ถือรายได้ของเทศบาลเป็นหลักในการพิจารณา โดยพิจารณาโอนให้แก่เทศบาลที่มีรายได้พอจะดำเนินการได้เท่านั้น แต่เป็นการโอนกันเฉพาะในเรื่องทรัพย์สิน ส่วนครูทางรัฐบาลให้เทศบาลลี้มไปทำการสอนในโรงเรียนเทศบาลกลาง ๆ ก่อน

ครั้นถึงสมัยรัฐบาลอามี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ร่วมกันพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล โดยเห็นควรแก่กฎหมาย บกเลิกให้ครูประชาบาลเป็นข้าราชการ เพราะจะทำให้งบประมาณประเภทเงินเดือนสูงขึ้น และโครงการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น ควรรวมเอาเรื่องโรงเรียนเข้าไว้ด้วย โดยให้โรงเรียนเป็นของท้องถิ่น ราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จ่ายเงินค่าจ้างครู และค่าใช้สอย ซึ่งในที่สุดได้พิจารณาเรื่องนี้ออกเป็น 3 ประเด็นโดยย่อดังนี้¹⁶

(1) แก่กฎหมายให้ครูประชาบาลโอนเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยให้เงินอุดหนุนเทศบาลเป็นเงินเดือนครู และค่าจ้างภารโรง เงินค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร และเงินค่าภาษีเงินได้ของครู และให้ข้าราชการครูพ้นจากสภาพข้าราชการ

(2) การรวมโรงเรียนประชาบาลเข้าไว้ในโครงการพัฒนาท้องถิ่นโดยให้อยู่ในความดูแลและรององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(3) ให้แบ่งโอนโรงเรียนประชาบาลในท้องถิ่นเป็น 2 ระยะคือ ในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล

¹⁶ เศรษฐมณีโรจน์, การโอนการศึกษาประชาบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยย่อ, (โรเนียวโดยกรมการปกครอง), หน้า 2.

โดยเหตุที่การโอนโรงเรียนประชาบาลให้กับท้องถิ่นรับไปดำเนินการทั้งหมด ยังไม่อาจกระทำได้ในคราวเดียวกัน เพราะมีอุปสรรคและข้อขัดข้องหลายประการ กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางโครงการโอนโรงเรียนประชาบาล ข้าราชการครูให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ดังนี้¹⁷

- (1) ในปี พ.ศ. 2504 ดำเนินการโอนโรงเรียนและข้าราชการครูที่อยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ๗ และเทศบาลนครธนบุรี
- (2) ในปี พ.ศ. 2505 ดำเนินการโอนโรงเรียนและข้าราชการครูที่อยู่ในเขตเทศบาลอื่น ๆ ทั้งหมด
- (3) ในปี พ.ศ. 2506 ดำเนินการโอนโรงเรียนและข้าราชการครูซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปผลการโอนโรงเรียนประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ดำเนินการดังนี้¹⁸

- (1) กระทรวงศึกษาธิการจะโอนโรงเรียนประชาบาลให้แก่เทศบาลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2506 เป็นต้นไป
- (2) เทศบาลจะได้รับทรัพย์สินทุกอย่าง เช่น สถานที่ อาคารเรียน อุปกรณ์การสอน เป็นต้น ของโรงเรียนประชาบาลที่โอนมา ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้นประมาณ 413 โรงเรียน
- (3) เทศบาลจะรับโอนครูประชาบาลที่โอนมาเป็นพนักงานเทศบาลประมาณ 4,430 คน และภารโรงประมาณ 328 คน
- (4) จำนวนนักเรียนเทศบาลที่จะต้องดำเนินการประมาณ 132,274 คน
- (5) เทศบาลจะได้รับเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับ

17" " "
 อางแลว.. หน้า 3.

18" " "
 อางแลว.. หน้า 4.

- ก. เงินเกินครู
- ข. เงินเคียนมารโรง
- ค. เงินค่าเล่าเรียนบุตร
- ง. เงินค่าภาษีเงินโต
- จ. ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- ฉ. เงินค่าเช่าบ้านครู

คณะกรรมการพิจารณารายละเอียด เพื่อดำเนินการโอนโรงเรียนประชาบาลไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้พิจารณารายละเอียดตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยตลอดแล้วปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานประมาณ ยังมีปัญหาข้อขัดแย้งซึ่งไม่อาจหาความตกลงกันได้บางประการ เช่น ปัญหาการควบคุมการบริหารงานบุคคล ส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูประชาบาล ปัญหาการงบประมาณ ว่าควรให้กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ควบคุม คณะกรรมการ ฯ จึงได้เสนอขอให้นักเศรษฐกรชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อจะได้ถือเป็นแนวทางประกอบการพิจารณากราบทูลพระราชบัญญัติการโอนโรงเรียนประชาบาลบางประเภทไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สมบูรณ์ต่อไป

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2508 มีมติให้ครูสภาควบคุมการบริหารงานบุคคลส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูประชาบาล ส่วนงบประมาณให้ตั้งทางกระทรวงมหาดไทยในรูปเงินอุดหนุน เวลาราชการของครูประชาบาลที่จะโอนไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ให้มีเวลาราชการระหว่างที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก่อนที่จะโอนไปนั้น นับเป็นเวลาราชการที่รับราชการ เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดด้วย

มูลนิธิรัฐบุรุษได้อิโณการศึกษาระชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี ²⁰

การประถมศึกษาของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่อยู่ใญ่ภูมิภาคนี้ของโลก อาจกล่าวได้ว่ายังมีสภาพที่ล้าหลัง ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เกาหลี และมาเลเซีย ได้ก้าวหน้าไปมาก เด็กของประเทศเหล่านี้ได้มีโอกาสเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษาโดยทั่วถึง และได้รับการศึกษาสูง เช่น เกาหลี สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ก็จะขยายการศึกษาภาคบังคับถึงระดับปีที่ 9 ใน 1 - 2 ปีข้างหน้า ทำให้คุณภาพของประชากรของประเทศเหล่านี้สูงขึ้น ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ

การศึกษาบังคับของประเทศไทยโดยทั่วไปก็คือ ประถมปีที่ 1 - 4 และขยายไปถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เป็นเพียงบางตำบลและเป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาตอนต้นก็ยังไม่สามารถจัดที่หรือตั้งอยู่ในเกณฑ์บังคับได้เอาเรียนโดยทั่วถึงและเหมาะสมได้ เพราะยังขาดโรงเรียน อุปกรณ์การเรียน การสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังขาดแคลนครูอยู่อีกมาก สภาพการณ์เช่นนี้เป็นเหตุให้เรารังเกียจมานาน ที่ในปัจจุบัน เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน รัฐบาลจึงได้พิจารณาและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขวิธีจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลเสียใหม่ คือ กระจายอำนาจโอนการศึกษาประชาบาลจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นจัดการ เช่นเดียวกับที่ โอนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตเทศบาลไปให้เทศบาลรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งได้ดำเนินการมาก่อนแล้ว

สาเหตุที่มีการโอนการศึกษาประชาบาล นอกจากมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุผลซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการบริหารงานรูปต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษา ที่แต่เดิมมาดำเนินการ โดยส่วนกลาง ให้ไปอยู่กับท้องถิ่นตามกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้เห็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 70 ซึ่งมีบัญญัติว่า "รัฐพึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเป็นผลดี"

2. ต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชน เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาล เพราะท้องถิ่นและประชาชนยอมรับปัญหาและความต้องการของแกละท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ปัจจุบันบ้านเมืองเจริญก้าวหน้าไปมาก ธุรกิจการงานมากขึ้น ประชากรมากขึ้น ความต้องการของประชาชนก็มากขึ้น เจ้าหน้าที่ทางส่วนกลางขอมไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวให้เป็นไปด้วยดี และทรงทราความประสงค์อันแท้จริงของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

3. งบประมาณของรัฐที่นำมาใช้จ่ายในการศึกษาประชาบาลปีละ เกือบ 2 พันล้านบาท ไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการศึกษาแก่เด็กในระดับประถมศึกษา ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงปีละ 3.98 % หากให้ท้องถิ่นและประชาชนมีความรู้สึกว่าการจัดการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของเธอ เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันอยู่ในนานาอารยประเทศ ท้องถิ่นและประชาชนก็จะนำทรัพยากรของท้องถิ่นและของประชาชน มาใช้ในการจัดการศึกษา เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องทำหน้าที่บริหารการศึกษาอีกทางหนึ่งนอกเหนือไปจากการบังคับควบคุมบำรุงสูงของประชาชนในท้องถิ่น และงานดังกล่าวเป็นงานใหม่ กรมการปกครองจึงตั้งกองใหม่ขึ้นกองหนึ่ง เรียกว่า "กองการศึกษาประชาบาล" ทำหน้าที่เสมือนเป็นหน่วยประสานงานระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการในด้านวิชาการ จนกว่าโรงเรียนประชาบาลเหล่านั้นจะเลี้ยงตัวเองได้ กองนี้ก็จะบอบตัวเองเป็นแผนกหรือสลายไปในที่สุด²¹ จะเห็นว่า ในสถานการณ์ที่กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการต้องประสานงานกัน ปัญหาเรื่องการประสานงานนี้เป็น เรื่องสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันเพื่อความเจริญ

²¹ พัทธนะ สุวรรณพานิช, หัวหน้ากองการศึกษาประชาบาล "การศึกษาประชาบาล"

ของการศึกษาแห่งชาติ การประสานงานจะต้องพิจารณาให้เหมาะสม การประสานงานควรจะมีมาก และใกล้ชิดในส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางควรจะมีให้น้อยลง เพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจ การศึกษาให้แก่ท้องถิ่น ใ้ท้องถิ่นมีอิสระในการทำงาน หากส่วนกลางควบคุมมากเกินไป หรือ สั่งการแทบทุกอย่าง ก็จะมีนโยบายการกระจายอำนาจอีก ควรจะส่งเสริมให้องค์กรบริหารส่วน จังหวัดได้รับนิคมชอบและศักดิ์สิทธิ์เอง เพื่อช่วยตัวเองให้มากที่สุด การทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงอยู่ตลอดไป แทนที่จะมีอิสระในการทำงาน กลับต้องมาคอยฟังคำสั่งจากส่วนกลางมาก รูปการณ์นี้จะเปลี่ยนจากการกระจายอำนาจ เป็นการ "โอนอำนาจ" ไม่น่าจะถูกมองตามหลักบริหาร และการกระจายอำนาจ จึงขอตั้งความหวังว่า หลักการประสานงานควรจะมีให้น้อยที่สุดในส่วนกลาง และให้มากที่สุดในส่วนภูมิภาค เราก็จะถึงจุดหมายปลายทางให้การศึกษาได้เรียบร้อย

เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ผู้วิจัยใคร่ขอนำรายละเอียดของการแบ่งงานประเพณีศึกษา ระหว่าง กระทรวงมหาดไทย กับ กระทรวงศึกษาธิการ มาแสดง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการประสานงานของ ทั้งสองกระทรวงให้ดียิ่งขึ้น ดังนี้

งานในหน้าที่บริหารการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย 22

1. การตั้งงบประมาณเงินอุดหนุน การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่าย
2. การควบคุมงานก่อสร้าง อนุรักษ์
3. การบริหารบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ วินัย ทะเบียนประวัติ บำเหน็จบำนาญ
4. การตรวจจัดทำสถิติ ทะเบียนเด็ก และจัดให้เด็กมาเข้าโรงเรียน
5. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการแต่งตั้ง ย้าย เลิกโรงเรียนประชาบาล
6. การขยายการศึกษาภาคบังคับ
7. การช่วยเหลือนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดทำแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา

8. การประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโดยเฉพาะในเรื่อง
- 8.1 การอบรมครูในระดับจังหวัด
 - 8.2 โครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดประถมศึกษา
 - 8.3 เรื่องอื่น ๆ

งานในหน้าที่บริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ²³

1. การควบคุมในเรื่อง
 - 1.1 หลักสูตร ประมวลการสอน (กรมวิชาการและกรมสามัญศึกษา)
 - 1.2 แบบเรียน (กรมวิชาการ)
 - 1.3 การวัดผลการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
 - 1.4 การตรวจและนิเทศการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
2. การให้บริการ
 - 2.1 การผลิตครู (กรมการฝึกหัดครู)
 - 2.2 การอบรมครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา เพื่อเพิ่มคุณภาพมาตรฐานหรือความภาค
ในระดับกระทรวง (กรมสามัญศึกษา)
 - 2.3 การวิจัยการศึกษา (กรมสามัญศึกษา)
 - 2.4 การทดลองและสาธิต (กรมสามัญศึกษา)
 - 2.5 การจัดแบบเรียน (กรมสามัญศึกษา)
3. การประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะ
ในเรื่อง
 - 3.1 การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

- 3.2 การกำหนดและรักษามาตรฐานการจักระ และดำเนินการประเมินศึกษา
- 3.3 การกำหนดและการควบคุมมาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักบริหารกรศึกษา
- 3.4 การแนะนำและเผยแพร่เทคนิคการศึกษา
- 3.5 การขยายการศึกษาภาคบังคับ
- 3.6 เรื่องอื่น

6. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค

การพัฒนาการศึกษาหากมุ่งพัฒนาแต่ในเมืองใหญ่ หรือเมืองหลวง ก็จะทำให้เด็กในชนบทเข้ามาศึกษาในเมือง และเด็กในเมืองมุ่งสู่เมืองหลวง จนบทก็จะมีแก่จะเสื่อมโทรม ตรงกันนั้นในเมืองหลวงก็เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น เช่น ปัญหาเบาชน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาสังคม ฯลฯ และจะคงจัดการสอนสองมลิต กล่าวไควการศึกษาเมื่อคำนึงถึงคานปริมาณเพียงอย่างเคียว คุณภาพก็ยอบต่ำลง นอกจากความจำเป็นในเรื่องสถานที่ศึกษา ซึ่งบังคับให้เด็กต้องละทิ้งภูมิลำเนาแล้ว เพื่อความก้าวหน้าของตนตามแนว "ความคิดของประชาชนซึ่งมาแก่อีกจนปัจจุบันในข้อนี้มุ่งหมายแต่จะให้บุตรหลานประกอบอาชีพในทางรับราชการ" ²⁴ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กเรียนกลายเป็นความผูกพันกับภูมิลำเนาเดิม และอาชีพของบิดามารดาในชนบทนั้น ๆ ทำให้ท้องถิ่นเดิมขาดผู้คนชั้นหลังช่วยกันพัฒนา

จากความคิดของประชาชนดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงให้เห็นว่าประชาชนมิได้เห็นความสำคัญทางด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และวิชาชีพอย่างอื่น ถ้าอันที่การศึกษาจะเป็นเครื่องมือนำคนเขารับราชการ ส่วนที่เหลือก็จะเป็นผู้ว่างงาน เพื่อจะรอจังหวะเขารับราชการในภายหลัง เมื่อประชาชนมุ่งหวังแต่จะรับราชการ เพื่อต้องการเงินเดือน ในที่สุดผู้ผลิตจะน้อยลง บั้มเป็นผลกระทบกระเทือน

²⁴ กองเผยแพร่การศึกษา, สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, งานพัฒนาการศึกษา กองกระทรวงศึกษาธิการ, (พระนคร: โรงพิมพ์คลังการพิมพ์, 2504), หน้า 52.

ต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างใหญ่หลวง ปัจจุบันจะเห็นได้ชัดว่า เศรษฐกิจของประเทศตกอยู่ในมือคนต่างดาวเป็นส่วนมาก

การศึกษาไม่ได้พัฒนาไปทั่วถึงในชนบท ประกอบกับประเทศไทยมีอาณาเขตกว้างขวาง ประชาชนอยู่กระจัดกระจาย การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้เกิดความลำบากลำบากในการพัฒนาการศึกษา "แม่จะไต่เรียงเกณฑ์เกณฑ์ให้เขาเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ก็ยังมีเด็กตกค้างอยู่มาก"²⁵

นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน การวางนโยบายการศึกษาหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา เริ่มมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น รวมทั้งหลักสูตรซึ่งก็ปฏิบัติเป็นแนวเดียวกันทั้งประเทศ จึงเห็นได้ว่าหลักสูตรดังกล่าวไม่มีความยืดหยุ่น (Flexible) เพียงพอ หลักสูตรที่สนับสนุนต้องคำนึงถึงความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาเฉพาะท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันออกไปตามสิ่งแวดล้อม และฐานะทางเศรษฐกิจ การจัดการศึกษาที่ใดแล้วดี สามารถจะตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ปัญหาท้องถิ่นได้ จะคงได้ผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ริเริ่ม หรือจัดทำหลักสูตรเอง แต่ก็มีปัญหาว่า เราจะมีบุคคลที่มีคุณวุฒิเพียงพอที่จะดำเนินการดังกล่าวหรือไม่

อันเนื่องมาจากการขาดบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในการวางแผนการศึกษานี้เอง เห็นเหตุให้การรวมอำนาจจัดการศึกษามีมาแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อควบคุมมาตรฐานการศึกษาไม่ให้ต่ำลง แก่หากการวางแผนการบริหารการศึกษา โดยได้รับคำสั่งหรือระเบียบจากส่วนกลาง—เพียงแห่งเดียวก็หาได้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรไม่ กล่าวได้ว่า "เพื่อให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นผลสำเร็จ จะคงจะเริ่มสนด้วยการสร้างผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนภูมิภาคให้ใช้หลักสูตรที่ยืดหยุ่นได้"²⁶

25. . . .
อ้างแล้ว., หน้า 51.

26. . . .
อ้างแล้ว., หน้า 52.

ในโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค จึงมีความเห็นว่าควรจะ "สร้างแหล่งศูนย์กลางทางวิชาการขึ้นในส่วนภูมิภาคเป็นแห่ง ๆ ไป โดยเปิดโรงเรียนฝึกหัดครู และครู สัมมนาการเป็นหลักในระยะต้น และอาจมีการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระยะต่อไป เพราะว่าประเทศไทยใด ๆ ก็ตาม ถ้ามีความเจริญมากอยู่ทุกตัว ประเทศนั้นย่อมเป็นประเทศที่อ่อนแอ"²⁷

การพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค จะไม่บรรลุผลตามเป้าหมายได้โดยสมบูรณ์ ถ้าหากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน เนื่องจากการศึกษาต้องใช้กำลังเงินเป็นจำนวนมาก จะอาศัยงบประมาณเพียงอย่างเดียว บ่อไม่สามารพัฒนาได้ทั่วถึง ความจริงข้อนี้ย่อมปรากฏอยู่ แต่ก็ยังมีประชาชนส่วนมากเข้าใจผิดอยู่เสมอว่า การจัดการศึกษานั้นเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการฝ่ายเดียว ว่าที่จริงแล้ว ในประเทศประชาธิปไตย การศึกษาระดับสูงเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

ในการจัดการศึกษาให้โดยดลคั้น จะคงคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพควบคู่กันไป สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ..จำนวนโรงเรียนระดับประถมศึกษาได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา และการศึกษามากยังคงเป็นความจริงในข้อนี้ เกือบตลอดทั่วทุกแห่ง รัฐบาลไทยงบประมาณของชาติในระบบการศึกษาอย่างค่อนเนื่อง การศึกษาในประเทศไทยค่อนข้างจะมีปัญหาในคุณภาพ....²⁸

ประเทศไทยได้เพียรพยายามที่จะพัฒนาทางการ เมืองใหม่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และมีความเห็นอยู่ว่า ประชาธิปไตยของเราในปัจจุบันนี้ยังอยู่ในลักษณะที่ไม่สมบูรณ์ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากระดับการศึกษาของประชาชน และอีกประการหนึ่งนั้นก็เนื่องจากว่า

²⁷ v v
 ว่างแล้ว

²⁸ David A. Wilson, Government And Politics of Southeast Asia, (New York: The Vail-Ballou Press, Inc, 1959), p. 63.

ประชาชนยังมิได้รับการอบรมให้ความรู้และเข้าใจคำว่าประชาธิปไตยเพียงพอ ดังนั้น การพัฒนาการศึกษาจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการปกครองดำเนินไปสู่เป้าหมายได้ เมื่อประชาชนได้รับการศึกษาดี ก็จะทำให้ประชาชนมีความต้องการที่จะได้รับโอกาสให้เข้าร่วมในการตัดสินใจในนโยบายการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามลดการรวมอำนาจการบริหารการศึกษามาอยู่ส่วนกลาง และได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษามากขึ้น โดยให้มีโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาคเป็นแนวความคิดในปัจจุบันที่ถือหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารประเทศ

เมื่อ พ.ศ. 2501 กระทรวงศึกษาธิการได้มีโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค ชื่อโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค (พ.ศ.ภ.) หรือ Regional Education Development Project Including Higher Educating (REDPHE) ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับหลักการเมื่อ 13 ตุลาคม 2501 รับหลักการให้ก่อสร้างต่อไป โครงการนี้แบ่งภาคศึกษาเป็น 12 ภาค ตามลักษณะแตกต่างของความเ็นอยู่ของประชาชนแต่ละภาค โครงการจะเร่งรัดปรับปรุงสถานที่ อุปกรณ์การสอน คุณภาพการสอน และให้ความสำคัญแก่การเกษตร อุตสาหกรรม รวมถึงวิชาอื่น ๆ ในอันที่สมควร²⁹ แก่คนที่จะได้รับผลสำเร็จในโครงการนี้มากขึ้นเพียงใด ก็ได้มีการโอนการศึกษาภาคบังคับมาอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

การเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับประถมศึกษา เร่งส่งเสริมปรับปรุงให้มีคุณภาพได้มาตรฐานแล้ว จะทำให้การศึกษาระดับสูงได้มาตรฐานในเวลาต่อมา เพราะเรามีเยาวชนที่มีพื้นฐานความรู้เบื้องต้นดี ทำให้พัฒนาการศึกษาระดับสูงได้โดยง่าย เมื่อได้กำลังคนทุกระดับความรู้ มีปริมาณและคุณภาพสอดคล้องตามความต้องการ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จะเห็นผลให้เห็นพัฒนาเศรษฐกิจ บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ย่อมมีประสิทธิภาพ นั่นก็คือ ทำให้ประชาชนมีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานการครองชีพสูง เป็นช่องทางให้ประชาชนมีโอกาสทางการศึกษาที่ยั่งยืนกว่าเดิม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศมั่นคง เพื่อเสริมความเข้าใจ โปรดพิจารณาแผนภูมิ

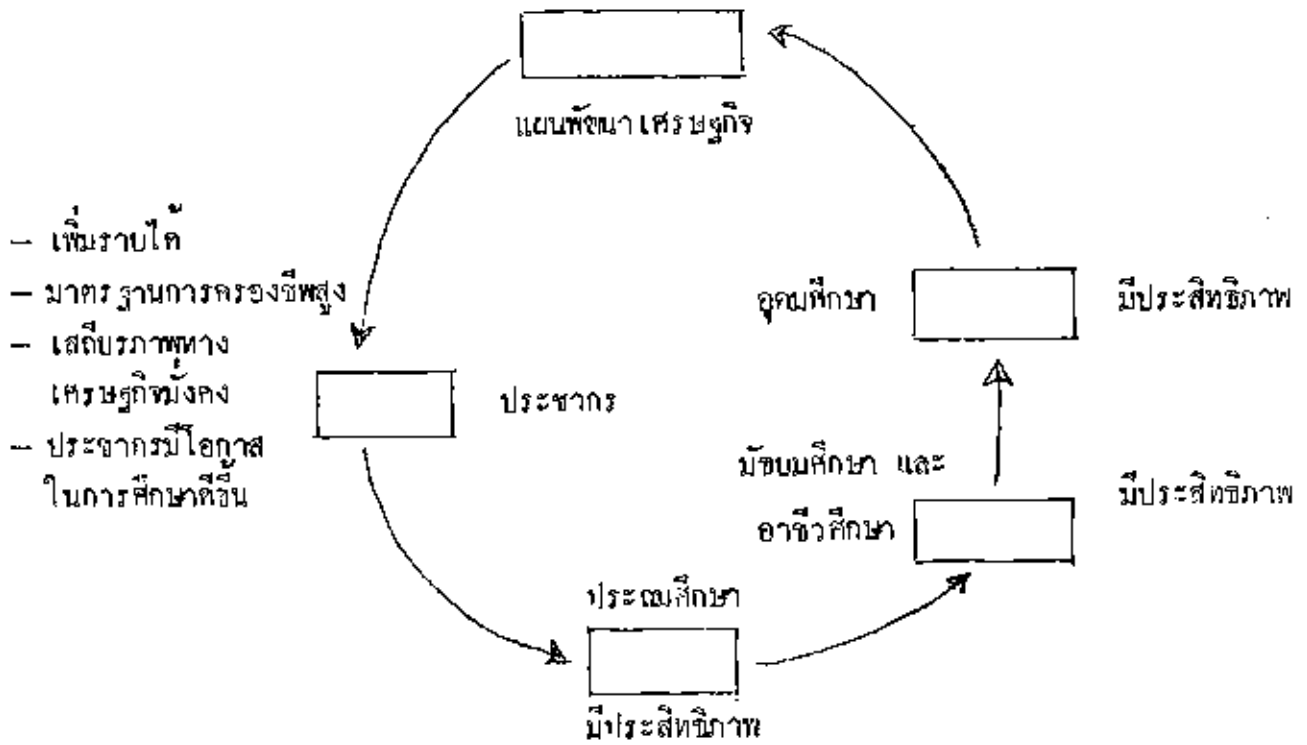
29

กระทรวงศึกษาธิการ, โครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค (พระนคร :

โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 6.

แผนภูมิที่ 1

แสดงผลของการศึกษาประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ 30



ในประเทศไทยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายก็จริงอยู่ แต่ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการบริหารหาได้ลุล่วงไปตามกาลเวลาไม่ จะเห็นว่า ปัญหาที่สำคัญ เช่น ปัญหาเรื่องการบริหารบุคคลากร การเงิน ครอบครัวยังของนักเรียน การวางแผนการศึกษา และการจัดองค์การ เพื่อดำเนินการ ยังคงปรากฏรุนแรงอยู่ แผนผู้บริหารเองจะมีข้อถดถอย แก้ไขปรับปรุงปัญหาการบริหารงานเหล่านั้น ปัญหาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้³¹

1. การศึกษาระดับมัธยม มีได้มีการวางแผนการศึกษามาก่อน การบริหารการศึกษาระดับนี้แก้ไข้ปัญหาเพื่อพัฒนาการแต่ละปี เพิ่งจะเริ่มวางแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2504 จึงปรากฏว่า การพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจ เป้าหมายการพัฒนาการศึกษา "ขยายการศึกษา ป.5 ถึง ป.7 รับนักเรียนประมาณปีละ 150,000 - 200,000 คน" แต่ความจริงมีว่า ".....ใน พ.ศ. 2508 อาจจะมีนักเรียนจบชั้นประถม 4 ถึงประมาณ 8,000,000 คน หากจะวางโครงการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อในชั้นประถม 5 ในปีการศึกษา พ.ศ. 2509 เพียงประมาณ 40% ก็จะมีนักเรียนที่จ้องรับเพิ่มขึ้นประมาณ 320,000 คน เฉพาะชั้น ป.5" จึงเห็นได้ว่า แผนการศึกษาซึ่งไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาการศึกษาในระดับนี้ได้สมบูรณ์ รัฐบาลยังต้องรับภาระหนักในการปรับปรุงและการขยายประถมศึกษาก่อนต้น (ป.1 - ป.4) อีกด้วย โครงการขยายการประถมศึกษาภาคบังคับ (ป.5 - ป.7) ได้ดำเนินการตามกำลังเงิน นับได้ว่าการศึกษาภาคบังคับจะก่อให้เกิดปัญหาอื่นในอนาคต

2. ระบบการศึกษา ที่ตั้งอำนาจการบริหารการศึกษาไว้กับส่วนกลางถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการศึกษาระดับมัธยม เนื่องจากประชาชนที่มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษามีได้ร่วมรับผิดชอบช่วยเหลือในด้านการเงินเพียงพอ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาอาศัยแล้วเพียงงบประมาณแผ่นดินทางเดียว รัฐบาลมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อีกมาก เพียงงบประมาณอย่างเดียวจึงไม่สามารถแก้ปัญหาการศึกษาภาคบังคับซึ่งต้องใช้กำลังเงินส่วนมากได้ หากไม่ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ให้ประชาชนรับผิดชอบแล้ว จะไม่สามารถแก้ปัญหาการศึกษาภาคบังคับได้ และจะเป็นผลให้การศึกษาในระดับสูงขาดคุณภาพอีกด้วย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. ปัญหาการศึกษาในส่วนภูมิภาคที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษาไม่อำนวยประโยชน์เกิดขึ้น และไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณี รวมทั้งการศาสนาของท้องถิ่น ทั้งประเทศ และไม่ยึดหยุ่นพอเพียง จากหลักสูตรไม่เอื้ออำนวยให้เด็กนำความรู้ความสามารถไปใช้ประกอบอาชีพเลี้ยงตนได้ เพราะอาชีพในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไป ยิ่งกว่านั้นหลักสูตรไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณี หรือศาสนาของท้องถิ่น โดยเฉพาะในจังหวัดภาคใต้ ทำให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาไม่เป็นที่นิยมของท้องถิ่น หากประชาชนในท้องถิ่นนั้นส่งบุตรหลานไปเรียนประเทศข้างเคียงมากขึ้นแล้ว จะเป็นผลร้ายแก่ประเทศในอนาคต หลักสูตรที่ยืดหยุ่นได้ควรจะให้ท้องถิ่นได้ร่วมจัดหลักสูตรด้วย

4. เนื่องจากงบประมาณการศึกษาไม่เพียงพอ ปัญหาที่ตามมาก็คือ ผลลัพธ์ไม่เพียงพอ การแก้ไขโดยการนำบุคคลที่มีความรู้ชั้นสามัญเข้าทำการสอนแทน ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพของการศึกษา เนื่องจากครูไม่มีวุฒิทางครู นอกจากนั้น ศึกษานิเทศก์ผู้ซึ่งทำหน้าที่แก้ไขปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโดยตรงก็ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ และศึกษานิเทศก์ที่วุฒิสูงกว่าชั้นปริญญา ก็ยังมีอยู่เป็นจำนวนมีจำนวนน้อย ในท้องถิ่นที่กันดารก็ยังประสบปัญหาขาดแคลนครูอยู่เป็นจำนวนมาก อาคารเรียนและอุปกรณ์การสอนก็ยังไม่เป็นที่เพียงพอ องค์ประกอบเหล่านี้ย่อมเป็นเหตุให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาไม่มีคุณภาพ ไม่ไต่มาทรฐานเพียงพอ

5. ปัญหาหนักของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ สาเหตุอันหนึ่งก็คือ ในสายคาของบุคคลหลาย ๆ ระดับไม่สนใจและเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับมัธยมศึกษา โดยถือว่าการศึกษาระดับนี้เป็นการศึกษาขั้นมูลฐาน ใคร ๆ ก็สามารถสอนได้ โดยแท้จริงแล้ว การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษางานมูลฐานซึ่งเป็นขั้นที่สำคัญอย่างยิ่ง หากวางรากฐานไว้นั้นคงแล้ว ก็จะสามารถดำเนินการขั้นต่อไปได้สำเร็จตามจุดประสงค์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การที่เอาครูที่ไม่มีความรู้เข้าทำการสอน เล็กชั้นประถมศึกษาที่ 1 ผลปรากฏว่า นักเรียนชั้นประถมปีที่ 1 สอบตกเป็นจำนวนมากที่สุด

6. ปัญหาคุณภาพของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ "ขวัญ" (Morale) ในการทำงานของครูประจำภาค นับตั้งแต่การโอนครูและโรงเรียนประจำมาลไปห้องการบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ การบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ "ขวัญ" ของครูเสียไปเป็นอันมาก หากไม่หาทางแก้ไขโดยรีบด่วนแล้ว ย่อมจะเป็นช่องทางทำให้การสอบของครูเลวลง ซึ่งเป็นภัยต่อคุณภาพการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอย่างยิ่ง

๒. ฐานะและอาชีพของผู้ปกครอง ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพหลัก คือ เกษตรกรรม ฐานะของประชาชนส่วนใหญ่ค่อนข้างยากจน ย่อมเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการศึกษาของบุตรหลานเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองไม่สามารถจะจัดหาอุปกรณ์การเรียน เสื้อผ้า อาหารมีออกกลางวัน ให้แก่บุตรหลานได้ ทำให้สุขภาพเสื่อมโทรม จากความสนใจในการเรียน เจ็บป่วย ฯลฯ นักเรียนส่วนใหญ่จำเป็นต้องช่วยเหลือผู้ปกครองหามาหากับเงินจือครอบครัว นับได้ว่าฐานะทางครอบครัวเป็นเหตุให้การศึกษาภาคบังคับไม่เจริญก้าวหน้า และได้มาตรฐานเท่าที่ควร

๓. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา แม้จะเป็นหลักการที่ดี แต่ปรากฏว่า ยังถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอยู่มาก การที่มอบหมายงานรับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับหลายฝ่ายเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน

๗. การศึกษาเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ

การศึกษาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานอย่างแท้จริงในหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอ ผู้วิจัยได้สร้างแบบการสัมภาษณ์ตามหัวข้อที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่ควรทราบ แล้วใช้สัมภาษณ์ศึกษานิเทศก์อำเภอท่านหนึ่ง ซึ่งกำลังดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์อำเภออยู่ในขณะนี้ ผลจากการสัมภาษณ์มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ คือ ³²

๑. สภาพการปฏิบัติงาน

๑.๑. งานประจำวัน (Routine work)

ก. งานในหน้าที่ทั่วไป เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติและควบคุมราชการ อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษานิเทศก์ และงานการศึกษาประชาชนบาลีในฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย ให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษา

³² บุญเลียง พลอรุณ, ศึกษานิเทศก์อำเภอชุมพวง นครราชสีมา, การสัมภาษณ์. (พระนคร: 18 มีนาคม 2513.)

จ. งานเป็นหน้าที่บริหารการศึกษา ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ลูกเสือ อนุชาชาติ การนิเทศการศึกษา การตรวจและควบคุมการดำเนินงานในโรงเรียน การอบรม และการวัดผลการศึกษา

สำหรับงานประจำวันที่สำนักงานของศึกษาธิการอำเภอ นั้น ส่วนใหญ่เกี่ยวกับหน้าที่การตรวจพิจารณา บันทึกเรื่อง เสนอสิ่ง ทรวจรางวัลสิ่ง ทรวจหนังสือ เสนอนายอำเภอ เป็น สิ่ง ทรวจบัญชีเงินประจำวัน จัดและทรวจการศึกษา ทรวจบัญชีเงิน จัดและควบคุมดูแลงานของส่วนราชการศึกษาธิการอำเภอ และของหมวดการศึกษาอำเภอ ให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย

นอกจากจะนั่งประจำที่สำนักงานแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องออกปฏิบัติงานนอกสำนักงาน เช่น ไปประชุมประจำเดือนที่จังหวัด ไปรับเงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายประจำเดือนมาดำเนินการเบิกจ่าย เป็นกรรมการถือกุญแจบ้านเก็บเงินของอำเภอซึ่งฝากไว้ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอ เป็นประธานในการประชุมครูใหญ่ประจำเดือน ไปตรวจควบคุมดูแลการก่อสร้างตามที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ การออกตรวจโรงเรียนประจำเดือน การจัดอบรมครู อบรมผู้บังคับบัญชาลูกเสือ ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราว เป็นต้น

1.1 การปฏิบัติงานตามแผนการหรือโครงการที่วางไว้

นอกจากงานประจำ (Routine work) แล้ว ศึกษาธิการอำเภอยังมีงานที่จัด ๑งปฏิบัติและดำเนินการตามแผนหรือโครงการที่วางไว้ เช่น โครงการจัดออกทดสอบมาตรฐานสำหรับวัดผลชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 โครงการอบรมครูที่สอนวิชาต่าง ๆ โครงการอบรมผู้บังคับบัญชาลูกเสือ โครงการส่งเสริมการแข่งกันกรีฑาขึ้นกระหว่างกลุ่ม ฯลฯ เป็นต้น งานตามโครงการต่าง ๆ ของอำเภอดังกล่าวบางโครงการ ศึกษาธิการอำเภอเป็นประธานกรรมการ บางโครงการมีนายอำเภอเป็นประธาน และศึกษาธิการอำเภอเป็นรองประธานกรรมการ ดังนั้น ศึกษาธิการอำเภอจึงต้องปฏิบัติจัดทำและรับผิดชอบงานในโครงการต่าง ๆ ตามที่ได้รับแต่งตั้ง

1.3 งานอื่น ๆ ในสำนักงาน

ในสำนักงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งศึกษาธิการอำเภอได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ประจำอำเภอ มีหน้าที่รวบรวมค่าส่งถูกเงิน ค่าออกกู้สามัญ

ค่าชอกุพิเศษ ของสมาชิก นำส่งสหกรณ์ออมทรัพย์ครูที่จังหวัด ค่าเนิการรับสมัคร เป็นสมาชิกและ การลาออกจากสมาชิก การขอเปลี่ยนอัตราเงินสะสม การรับเงินกู้ฉุกเฉิน เงินกู้สามัญ และเงินกู้ พิเศษ ตลอดจนเงินปันผลประจำปีมาจ่ายให้แก่สมาชิกในสังกัดอำเภอ และงานอื่น ๆ ในหน้าที่ กรรมการดำเนินการ เช่น การไปตรวจรอบหลักทรัพย์ เช่น ที่ดินหรือบ้านในกรณีสมาชิกเป็นเชอชุกุพิเศษ เป็นต้น

1.4 งานนอกสำนักงาน

ก. การเป็นกรรมการรักษากฎูเจก่าว้น ต้องทำหน้าที่กรรมการ เปิด ปิด ก่าว้นประจำวัน

จ. การรับเชิญไปร่วมในการจัดประชุมและการจัดงานต่าง ๆ เช่น การประชุม กลุ่มโรงเรียน การแข่งขันกีฬารองกลุ่มโรงเรียน การจัดงานเปิดป่าคลองโรงเรียน การจัดงาน วัฒวอารามต่าง ๆ การจัดงานสงกราบต์ การจัดงานวันขึ้นปีใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้ สิดสมาชิกอำเภอ อาจไปร่วมในฐานะเป็นประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ หรือเป็นแขกผู้มีเกียรติ ที่ได้รับเชิญ แล้วแต่กรณี

2. แนวโน้มเกี่ยวกับปริมาณงาน ก่อน - หลัง การ โอนการศึกษาประชาบาลไปให้ องค์การบรินารส่วนจังหวัดจัดทำ

ตารางที่ 1

สถิติเกี่ยวกับการศึกษาประชาชน นับรวมทั้งประเทศ 71 จังหวัด

	ก่อนโอบ (พ.ศ. 2509)		โอบแล้ว (พ.ศ. 2510)
จำนวนโรงเรียน	24,418	ร.ร.	24,775 ร.ร.
จำนวนครู	104,714	คน	110,938 คน
จำนวนนักเรียน	3,668,055	คน	3,814,238 คน
งบประมาณจากรัฐบาล	1,040,997,500	บาท	1,333,160,038 บาท
งบประมาณจังหวัด	234,015,432	บาท	487,624,160 บาท
เงินช่วยเหลือจากองค์การ, มูลนิธิ	12,874,785	บาท	13,850,823 บาท
เงินที่ประชาชนบริจาค	38,724,323	บาท	49,870,427 บาท

แหล่ง: กองการศึกษาประชาชน กรมการปกครอง 2512.

จากตาราง จะเห็นว่าสถิติเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนเพิ่มขึ้น หากจะพิจารณาของ
ศึกษาธิการอำเภอก่อนโอบและหลังโอบ จะเห็นว่า ก่อนโอบนั้น ศึกษาธิการอำเภอนิ่งงานด้านกระทรวง
ศึกษาธิการมากมาย แต่เมื่อได้โอบครู ภารโรง โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง และ
โรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา ซึ่งสอนตามหลักสูตรประเภทตอนปลายของกระทรวงศึกษา
ธิการ และตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาลที่อำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในห้องที่กำบสที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับแล้ว ไปตั้งที่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด งานด้านการศึกษาประชาบาลที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คงมีเฉพาะ ร.ร.ประชาบาล
ที่เกิดตอนต้นประเภทปลายสังกัดกรมสามัญศึกษา ซึ่งไม่ได้ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับโรงเรียนประชาบาล
ที่นายอำเภอจัดตั้ง หรือตั้งอยู่ในห้องที่กำบสที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศขยายการ

ศึกษาภาคบังคับแล้ว (ซึ่งต่อไปเมื่อกำกับโรงเรียนตั้งอยู่ ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับแล้ว
ร.ร. ตั้งกล่าวก็ตั้งโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด) กับ ร.ร. ที่กรมสามัญฯ ส่งมอบไว้เป็น
โรงเรียนตัวอย่าง ปัจจุบันยังคงมีโรงเรียนประชาบาลสังกัดกรมสามัญศึกษาอยู่เพียง 345 โรงเรียน ³³

เมื่อพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ปริมาณงานในหน้าที่รองศึกษาธิการอำเภอทางด้านการ
กระทรวงศึกษาธิการ เปลี่ยนแปลงไปในทางลดน้อยลงกว่าเดิมอย่างเห็นได้ชัด แต่เนื่องจากศึกษาธิการ
อำเภอได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ และเป็นผู้ช่วยนายอำเภอปฏิบัติงาน
เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอที่ตนดำรงตำแหน่ง ตาม
คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1517/2509 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2509 และที่ 566/2511
ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2511 ดังนั้น ถ้าจะพิจารณางานในหน้าที่ความรับผิดชอบของศึกษาธิการอำเภอ
รวมกับงานในหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ รวมกันแล้ว ปริมาณงานในหน้าที่มีได้ลดน้อยลง
กว่าเดิม แลกลับจะมากขึ้นกว่าเดิม เพราะงานที่สำนักงานจะต้องแยกบัญชีการเงินออกเป็น 2 ชุด
คืองานการเงิน การบัญชีฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการ และฝ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้ง
ต้องแยกหนังสือราชการด้วย จึงยิ่งทำให้มีงานเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับงานการศึกษาประชาบาล
ขยายตัวขึ้นทุกปี ได้แก่ มีครูเพิ่ม โรงเรียนเพิ่มขึ้น ครูช่วยสอน คนงาน ภารโรง เพิ่มขึ้น เป็นต้น
จึงทำให้ในงานในหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษาซึ่งศึกษาธิการอำเภอดำรงตำแหน่งอยู่นั้นเพิ่มปริมาณมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ
หาตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้
ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอซึ่งกระทรวงมหาดไทยขอขมัตว์มาทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการศึกษา
ชั่วคราวได้ทำหน้าที่ตรวจตราและบริหารที่ ร.ร. คำนวณวิชาการได้เต็มที่ เพื่อให้เป็นไปตามมติ ครม. ตั้งกล่าว
กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 45/2513 ลงวันที่ 4 มกราคม 2513 เรื่อง
การแต่งตั้งข้าราชการในดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ความว่า

"เมื่อจังหวัดใดได้แต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าภาคการศึกษาอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของหมวดกิ่งอำเภอแล้ว จึงให้ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ช่วยศึกษาธิการประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งจังหวัดใดแต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งแทน แลแล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด นับแต่วันที่จังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งบุคคล เขาคำดำรงตำแหน่งแทน หากตำแหน่งใดที่ยังไม่แต่งตั้งข้าราชการส่วนจังหวัดในดำรงตำแหน่งแทน ให้ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาธิการประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ช่วยศึกษาธิการประจำกิ่งอำเภอ ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ต่อไปตามเดิม"

จากคำสั่งดังกล่าว ถ้าจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าภาคการศึกษาขึ้นแล้ว ศึกษาธิการอำเภอก็ต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ เมื่อศึกษาธิการอำเภอไม่ได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาแล้ว หน้าที่และปริมาณงานก็จะลดน้อยลงกว่าเดิมเป็นอันมาก กล่าวคือศึกษาธิการอำเภอจะได้ทำหน้าที่ทางด้านวิชาการส่วนรับผิดชอบงานการศึกษาประชาบาล และรับผิดชอบงานของกระทรวงศึกษาธิการมากขึ้น

งานของกระทรวงศึกษาธิการได้แก่

1. งานของกรมสามัญศึกษา ในกรณีที่มีโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เป็นโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ ในอำเภอนั้น
2. งานของกรมสามัญศึกษา ในกรณีที่มีโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา
3. งานของกรมการศาสนา ได้แก่ ก่อสร้างอาราม
4. งานของกรมพลศึกษา ได้แก่ การพลศึกษา ลูกเสือ อนุเคราะห์ การแข่งขัน

การศึกษา

กล่าวโดยสรุปก็คือ หากศึกษาธิการอำเภอพบว่าหน่วยงานหรือหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอแล้ว แนวโน้มในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอก็จะเปลี่ยนไป กล่าวคือ งานในตำแหน่งบริหารบุคลากรจะลดลงเป็นอันมาก อำนาจการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ตำแหน่งครูประชาบาลก็จะหมดไป ศึกษาธิการอำเภอจะต้องหันมาเอาใจใส่เกี่ยวกับงานทางด้านวิชาการมากขึ้น เช่น การนิเทศการศึกษา การวัดผล การวิจัย การควบคุมมาตรฐานโรงเรียนประชาบาล และดำเนินงานเกี่ยวกับโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีอยู่ในอำเภอ นั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ศึกษาธิการอำเภอจะต้องสนองตอบหาความรู้ ปรับปรุงสมรรถภาพของทางด้านวิชาการ เพื่อให้สามารถนิเทศแนะนำให้การอบรมครูใหญ่ ครู โรงเรียนต่าง ๆ รวมทั้งต้องมีความสามารถเกี่ยวกับด้านการวางโครงการ งานด้านสถิติ การวิจัย เป็นต้น เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ทางด้านวิชาการให้โดยลดี

การบริหารชุมชน ใต้ถ้ำ

1. การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาติดต่องาน ณ ที่ทำการศึกษาธิการอำเภอ และส่วนการศึกษาอำเภอ
2. จัดให้มีห้องสมุดประชาชนประจำอำเภอและเทศน์บำรุงส่งเสริมให้ก้าวหน้า
3. แนะนำชี้แจงประชาชนให้เข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตนตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา
4. ส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้อาคารสถานที่ราชการ เพื่อประโยชน์ของชุมชน
5. การจัดบริการด้านการศึกษาให้แก่ชุมชน เช่น การแนะนำผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อในสถานบันชั้นสูง และแนะนำชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจเกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

การปฏิบัติร่วมกับหน่วยราชการอื่น ๆ

1. ให้ความร่วมมือกับฝ่ายปกครองตามที่ได้รับแต่งตั้ง เช่น หัวหน้าที่กรมการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน การสำรวจสำมะโนประชากร และทะเบียนทั่วประเทศ การสำรวจสำมะโนเกษตร

2. ให้ความร่วมมือในการจัดงานต่าง ๆ ของอำเภอ เช่น งานวันขึ้นปีใหม่ งานสงกรานต์ งานลอยกระทง
3. ให้ความร่วมมือกับฝ่ายปกครองเกี่ยวกับงานด้านสถิติการศึกษาตามที่ต้องการ
4. การออกปฏิบัติกร ร่วมกับฝ่ายปกครองตามโครงการ เจริญประชาชาติ ในฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการ
5. ร่วมมือกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นในอำเภอ เช่น ร่วมมือกับอนามัยอำเภอในโครงการ ประปาโรงเรียน



ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่สำคัญได้แก่

1. งบประมาณที่ได้รับเกี่ยวกับก่อสร้างอาคารถาวร และจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ การขยายอาคารเรียน การซ่อมแซมอาคารเรียน ไม่เพียงพอ และได้รับล่าช้า ส่วนมากได้รับก่อนสิ้นปีงบประมาณไม่กี่เดือน ทำให้ต้องรีบเร่งดำเนินการ อันทำให้เกิดข้อบกพร่องเสียหายใกอง่าง บางกรณีล่าเป็นข้อฉ้อฉลเปลี่ยนแปลงรูปแบบ รายการก่อสร้าง ซึ่งต้องเสียเวลานาน
2. วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ เช่น เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องอัดโรเนียว กระดาษไข กระดาษอัดโรเนียว กระดาษพิมพ์หนังสือราชการ ของจดหมายราชการ ตู้เก็บเอกสาร ฯลฯ ทำให้การปฏิบัติงานลุล่วงล่าช้า และไม่สามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบงานสารบรรณได้
3. งบประมาณค่าใช้สอยเกี่ยวกับค่าเบี้ยเลี้ยง พาหนะในการเดินทางไปตรวจโรงเรียน หรือไปตรวจราชการของศึกษานิเทศก์อำเภอมีน้อย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการได้อย่างเต็มที่
4. จำนวนครูไม่เพียงพอแก่จำนวนโรงเรียน มีครูไม่ครบชั้นเรียน มีโรงเรียนครูคนเดียวอยู่เป็นจำนวนมาก
5. ปัญหาเกี่ยวกับครูลาออก ขอย้าย เนื่องจากโรงเรียนที่ต่ำกว่าสอนอยู่ห่างไกล หรือเป็นโรงเรียนในท้องที่กันดาร หรือเป็นการขอย้ายข้ามอำเภอ จังหวัด เพื่อกลับภูมิลำเนา

6. ปัญหาคุณภาพการศึกษา เด็กตกชั้นไ้มาก ผลการศึกษาต่ำกว่าที่ควร ทั้งนี้ไม่ผลสืบเนื่องมาจากปัญหาขาดแคลนครู
7. ไม่มีงบประมาณในการจัดอบรมครู ทำให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานสายวิชาการ
8. ขาดอุปกรณ์การสอน ไม่มีห้องสมุด
9. ฐานะของครูปกครองส่วนนี้ ใหญ่ยากจน เด็กนักเรียนส่วนมากจึงมีอุปกรณ์การเรียนไม่ครบ เป็นผลกระทบบระเทือนต่อคุณภาพการ เรียนของเด็ก
10. ปัญหาเกี่ยวกับตัวศึกษานิเทศกรเอง ปัจจุบันปรากฏว่ามีศึกษานิเทศกรอำเภอที่มีวุฒิทางครูต่ำกว่า ป.ศ.สูง, พ.ม. เป็นจำนวนมาก เนื่องจากศึกษานิเทศกรอำเภอมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับงานวิชาการมากขึ้น (แนวโน้มในปัจจุบัน) ศึกษานิเทศกรอำเภอจึงควรมีวุฒิทางครูไม่ต่ำกว่า พ.ม. หรือเทียบเท่า ถ้าเป็นไปได้ ศึกษานิเทศกรอำเภอควรมีวุฒิปริญญาเพื่อ ี่สามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. แนวโน้มของแผนการศึกษาชาติในอนาคต

เชียร ชรมาชิปก³⁴ ได้สรุปข้อคิดเห็นบางประการ จากการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาระดับชาติในระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2515 - 2519) ในระหว่างวันที่ 7 - 11 กรกฎาคม 2512 ไว้ดังมีใจความพอสรุปได้ดังนี้

³⁴ เชียร ชรมาชิปก, ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการและสอบไล่ สำนักงาน ก.พ. ข้อคิดเห็นบางประการจากการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาระดับชาติ, (พัฒนบริหารศาสตร์; กรกฎาคม 2512), หน้า 440.

การวางแผนการศึกษาควรมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของสังคมสมัยใหม่ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป โดยพัฒนาความเป็นคนและกำลังคนควบคู่กันไป เพื่อแก้ปัญหาในด้านการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม ดังนั้น ในการวางโครงการพัฒนาการศึกษา ทั้งโครงการส่วนรวมและโครงการบ่มเพาะ เพื่อให้เป็นไปตามแผน จะต้องกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย แนวทางในการดำเนินงาน ตลอดจนแบบปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน และละเอียดกว่าที่เคยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 2 นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนราชการส่วนมากยังขาดแผนปฏิบัติงาน (Operation plans) ในแต่ละปี ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาการประสานงานการวางแผน และปัญหาการประสานงานในการปฏิบัติตามแผน ในส่วนราชการ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

ก. การประสานงานในระดับชาติ ระหว่างสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. กุสุสภา ก.จ. กต. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานก รัฐมนตรี และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

ข. การประสานงานด้านการวางแผนและการบริหารการศึกษา ตลอดจนระบบการศึกษาของชาติทุกระดับการศึกษา และระดับบริหาร เช่น ระดับอำเภอ จังหวัด ภาค และกรม ในหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งมีบทบาทในการให้การศึกษ

นอกจากนี้ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ การเผยแพร่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และโดยเฉพาะ แผนพัฒนาการศึกษา ไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับทราบมีขอบเขตของอนุภาค

เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนและปฏิบัติงานตามแผนการศึกษา ที่ระบุเห็นว่า
รัฐสภาควรมีนโยบายดังนี้³⁵

(1) ควรให้การศึกษามีเนื้อหาไปในทางสนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาความเป็นคน ซึ่งเป็นการส่งเสริมคุณค่าทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนวิวัฒนาการแบบใหม่ เช่น เป็นการปลูกฝังความ
เป็นประชาธิปไตย เอกลักษณ์ (Identity) ของชาติ และวัฒนธรรมของไทยไว้ แก่กัน

(2) ควรปรับปรุงโครงสร้างของระบบการศึกษา และจัดส่วนสัดการขยายการศึกษา
ในรัศมีและสาขาต่าง ๆ ให้สอดคล้องสนองภาระผูกพันที่รัฐมีต่อประชาคม และสอดคล้องในความ
ต้องการในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการพัฒนา
การศึกษา

(3) ควรส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และโดยเฉพาะการให้การศึกษาก่อนวัยเข้า
เพิ่มเติม (Continuing Education) แก่ผู้จบประถมศึกษา หรือมัธยมศึกษา และไปให้เขา
ศึกษาในระดับสูงขึ้น ทั้งนี้ เพื่อมุ่งพัฒนาให้บุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลและแรงงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
ในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

(4) ควรส่งเสริมและเร่งรัดพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค และการศึกษาที่เหมาะสม
แก่สภาพของท้องถิ่นและชนกลุ่มน้อยในบางท้องถิ่น

(5) ควรปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาทุกระดับให้สูงขึ้น และโดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา
ควรให้มีความทัดเทียมกับนานาชาติ

(6) ควรส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัยการใช้แนวความคิดและวิธีการใหม่ ๆ
ตลอดจนเทคโนโลยีทางการศึกษาอย่างจริงจัง

(7) ควรส่งเสริมให้มีการร่วมมือและประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างสถาบันการศึกษา
กับสถาบันอื่น ๆ ที่มีส่วนในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

- (8) ควรมีการศึกษาและพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และมีความคล่องตัวยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- (9) ควรส่งเสริมให้เอกชนได้มีส่วนร่วมจัดการศึกษาของชาติตามแนวนโยบายของรัฐ มากขึ้น
- (10) ควรศึกษาวิธีการที่จะให้โตมาซึ่งทุนและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อใช้ในการพัฒนาการศึกษา นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน

9. แนวทางการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็นแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่ละรัฐแบ่งออกเป็นส่วน ๆ แต่ละส่วนเรียกว่าเขตการศึกษา (School District) โดยถือเอาความหนาแน่นของพลเมืองและกำลังทางเศรษฐกิจของพลเมืองในส่วนนั้นเป็นเครื่องกำหนดเขตการจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ หรือแบบ วิเกนซ์ คือ การยกอำนาจให้ส่วนภูมิภาคจัดกันเอง เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลเห็นความร่วมมือกัน และเห็นการจัดการศึกษาของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน

เมื่อแบ่งเขตการศึกษาแล้ว แต่ละเขตจะทรงจัดการเลือกตั้งสภาการศึกษา (School Board) ขึ้นประจำเขตของตน ซึ่งอาจจะประกอบด้วยบุคคลประมาณ 5 - 7 คน สภาการศึกษา (School Board หรือ Board of Education) มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการศึกษาในเขตของตนทั้งหมด เช่น การเก็บภาษีเพื่อการศึกษาจากพลเมืองในเขตของตน จัดการศึกษาการบริหารค่าเงินงาน จัดศึกษานิตเทศน์มาทำงาน จัดครู อาจารย์ เกณฑ์เด็กมาเข้าโรงเรียน และควบคุมการก่อสร้าง เป็นต้น บุคคลที่ประกอบเป็นสภาการศึกษาของแต่ละเขต มักจะประกอบด้วย คนหมัด พอลคา หนาบความ นายช่าง นายแพทย์ ครูซึ่งออกจากงานแล้ว ชาวนา ชาวไร่ หรืออื่น ๆ แล้วแต่ลักษณะอาชีพของพลเมืองในเขตการศึกษา เนื่องจากบุคคลเหล่านี้อาจไม่สันทัดในเรื่องการศึกษาสัก สภาการศึกษาจึงต้องจ้างศึกษาธิการไว้เป็นผู้ดำเนินการ ความมติของสภาการศึกษา และเป็นที่ปรึกษาของสภาศึกษานั้น ๆ

ศึกษาธิการของเขตการศึกษาแต่ละเขต จะต้องเป็นคนที่ได้เล่าเรียนวิชาการบริหารการศึกษามาแล้วเป็นอย่างดี ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับปริญญาเอกทางวิชาการศึกษา มีประสบการณ์ทางการสอนและทำงานมาแล้วเป็นอย่างดี ศึกษาธิการจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่สภาการศึกษาได้อย่างแจ่มแจ้งในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมด ตามหลักวิชาที่ได้อธิบายมาแล้ว และเมื่อสภาลงมติอย่างใด ศึกษาธิการจะต้องปฏิบัติตามที่นั้นอย่างเต็มความสามารถ ศึกษาธิการจะต้องมีส่วนงานและคณะเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการอย่างสมบูรณ์ และต้องแบ่งส่วนราชการ หรือสายงานให้ดีที่สุด³⁶

คำว่า "ศึกษาธิการ" ของไทยอาจเทียบได้กับ "Superintendent of Schools" ซึ่ง Good³⁷ ได้ให้ความหมายไว้ว่า Superintendent of schools: The chief executive and advisory officer charged with the direction of schools in a local school administration unit, as in a district, city, town.

จะเห็นว่า ศึกษาธิการคือเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของหน่วยบริหารโรงเรียนประจำท้องถิ่นนั้น ๆ นั้นเอง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ศึกษาธิการจะต้องเป็นผู้ที่ได้เล่าเรียน (Training) ทางด้านการบริหารการศึกษามาโดยเฉพาะ มีประสบการณ์ในการสอน และทำงานมาแล้วเป็นอย่างดี นั้น ปรากฏว่า ศึกษาธิการในต่างประเทศนอกจากจะมีความรู้ความสามารถทางด้านการศึกษามาแล้ว ยังต้องมีความรู้เกี่ยวกับวิชาอื่น ๆ ด้วย เช่น ในบางรัฐจะกำหนดลงไปว่า ศึกษาธิการจะต้องเรียนวิชาเอกทางการศึกษา และเรียนวิชาอื่นในสาขาใดสาขาหนึ่ง เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือรัฐศาสตร์ เป็นต้น เพื่อเสริมสร้างความเป็นผู้นำในชุมชนนั้น ๆ³⁸

³⁶ ศำโรจ บัณฑิต, คร. "แนวความคิดในการบริหารการศึกษา". วิทยานิพนธ์, พระนคร.

³⁷ Carton V. Good., Dictionary of Education (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc. 1959), p. 538.

³⁸ Frederick Elmer Bolton, The Beginning Superintendent (New York: The Macmillan Company, 1937) p. 21.

10. หลักบริหารทั่วไป และการบริหารการศึกษา

ในหน่วยงานใดก็ตามถ้ามีการดำเนินงานหรือปฏิบัติงาน (Practice) โดยปราศจากหลักการ (Theory) แล้ว หน่วยงานนั้นอาจจะดำเนินไปไต่แต่ไม่เจริญก้าวหน้า เพราะว่าหลักการหรือทฤษฎีนั้นเป็นสิ่งที่สามารถจะชี้ทำนายอนาคตได้ ตามทัศนะของ Griffith กล่าวว่าการทฤษฎีไม่ใช่กฎ แต่เป็นความคิดที่มีระเบียบแบบแผนเป็นกลุ่มก้อน ความคิดเหล่านี้สามารถพัฒนาจากวิธีการ (Methodology) และวิชาการ (Content)³⁹ ดังนั้น ผู้ที่จะดำเนินงานหรือปฏิบัติงานในหน่วยงานใด ๆ ก็จำเป็นต้องรู้หลักหรือทฤษฎีในการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาในแง่นี้ บุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสถาบันการศึกษาถือว่าเป็นทฤษฎีหลักทางการศึกษา และผู้ที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาก็ต้องรู้หลักหรือทฤษฎีในการบริหารการศึกษา (Educational Administration) หลักของการบริหารงานทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการบริหารธุรกิจ การปกครองหรือการศึกษา ย่อมจะมีหลักการดำเนินงานคล้าย ๆ กัน แต่จะมีสิ่งซึ่งบ่งบอกถึงความแตกต่างของการบริหารแต่ละชนิดอยู่ 4 ประการด้วยกัน (4 P) คือ⁴⁰

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. จุดมุ่งหมาย (Purposo) | ได้แก่จุดมุ่งหมายเฉพาะของแต่ละประเภทการบริหาร |
| 2. ผู้ปฏิบัติงาน (People) | ได้แก่ผู้ที่จะมาปฏิบัติงานนั้น ๆ มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือไม่ |
| 3. วิธีการ (Process) | ได้แก่วิธีการที่เหมาะสมเฉพาะหน่วยงาน |
| 4. ผลผลิต (Product) | ได้แก่ผลผลิตซึ่งแต่ละหน่วยงานผลิตออกมาไม่เหมือนกัน |

³⁹ ภิญโญ สาร, ดร., Theory and Research เล่มเซอริ , 2512

⁴⁰ วิจิตร ศรีสอาด, ดร., Educational Administration; เล่มเซอริ , 2511.

แรกเริ่มทีเดียว หลักการบริหารงานนั้นไม่ได้คำนึงถึงตัวบุคคล คิดแต่เพียงว่า จะดำเนินงานอย่างไรจึงจะทำได้งานนั้นดำเนินไปอย่างก้าวหน้า และได้ผลดีตามรูปการเดิมที่กำหนดไว้ การบริหารงานในระยะนั้นจึงมีคำอยู่เพียง 2 คำ คือ หน่วยงาน (Organization) และการจัดการ (Management) ปรากฏว่าการทำงานเหมือนสมรรถภาพพลง ต่อมาจึงเข้าสู่ยุคเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ (Human Relationship era) การบริหารเริ่มเป็นกระบวนการขึ้น (Process) มีผู้พิเคราะห์เกี่ยวกับองค์ประกอบของกระบวนการบริหารไว้หลายครั้งแตกต่างกัน เช่น

Fayol⁴¹ กล่าวว่า กระบวนการบริหารมีองค์ประกอบ 5 อย่างด้วยกัน คือ

1. วางแผนงาน (To plan)
2. จัดระบบงาน (To organize)
3. บังคับบัญชา (To command)
4. ประสานงาน (To coordinate)
5. ควบคุม ตรวจสอบ วัสดุ (To control)

Gulick กับ Urwick⁴² ได้อธิบายว่า กิจกรรมของผู้บริหาร ประกอบด้วย

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดระบบงาน (Organizing)
3. การจัดคนทำงาน (Staffing)
4. การบัญชางาน (Directing)
5. การรายงาน (Reporting)
6. การจัดสรรงบประมาณ (Budgeting)

⁴¹

Henri Fayol, General and Industrial Management (London: Sir Isaac Pitman & Son, Ltd., 1949).

⁴²

Gulick, Urwick (eds.), Paper on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937).

ในระยะต่อมา ระบบการศึกษาจึงมีการบริหารเกิดขึ้น สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่ง
อเมริกาได้นำเอาหลักการบริหารของ Gulick และ Urwick มาคิดแปลงเป็นหลัก
ในการบริหารการศึกษา ซึ่งมีองค์ประกอบต่อไปนี้⁴³ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดหาบุคคล วัสดุ และเงิน (Allocation)
3. การจัดสิ่งดึงดูดใจ (Stimulation)
4. การประสานงาน (Co-ordination)
5. การประเมินผลงาน (Evaluation)

Campbell⁴⁴ ได้กล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องมีการตัดสินใจ ถ้าผู้บริหารมีการตัดสินใจ
ที่ดี การบริหารงานจะประสบความสำเร็จ และก้าวหน้าไปไกล ถ้าผู้บริหารตัดสินใจไม่ดี หรือไม่กล้า
ตัดสินใจ ก็อาจทำให้การงานล้มเหลวหรือหลุดลอยไปได้ กระบวนการบริหารของ Campbell
จึงประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้ คือ

1. การตัดสินใจ (Decision Making)
2. การวางโครงการ (Programming)
3. การจูงใจ (Stimulating)
4. การประสานงานกัน (Co-ordinating)
5. การประเมินผล (Appraising)

⁴³ American Association of School Administration, Staff Relations
in School Administration (Washington: AASA, 1955), chapter 1.

⁴⁴ Campbell, Gregg, Administrative Behavior in Education
(New York: Harper & Brothers, 1957), chapter 8.

ทฤษฎีการบริหารการศึกษา Model ที่น่าสนใจของ Mc Cleary & Hendey ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการบริหารโรงเรียนในสมัยปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบของ Model นี้แล้ว น่าจะนำมาใช้ได้กับโรงเรียนแบบประสม ซึ่งในอนาคตเราอาจจะมีโรงเรียนแบบประสม (Comprehensive School) ทั้งระดับมัธยมและประถมศึกษา ก็เป็นไปได้

Model การบริหารการศึกษาตามทัศนะของ Mc Cleary & Hendey ประกอบด้วยส่วนใหญ่นับ 2 ส่วน คือ บรรยากาศรอบนอกโรงเรียน และส่วนประกอบภายในโรงเรียน ทั้ง 2 อย่างนี้จะประสมประสานกัน และเข้าไปปรากฏอยู่ในโครงการของโรงเรียน

บรรยากาศรอบนอก ได้แก่ โรงเรียนอื่น ๆ หน่วยงานอาชีพต่าง ๆ และชุมชนรอบข้าง อาจเป็นประโยชน์กับโรงเรียนในลักษณะต่าง ๆ

บรรยากาศภายใน หรือส่วนประกอบภายในโรงเรียน ได้แก่

ชั้นนอกสุด ประกอบด้วย

1. นโยบายของโรงเรียน (Policy making) ซึ่งมาจากเสียงของประชาชน
2. กลุ่มอาชีพ (Advisory Group) ซึ่งอาจช่วยโรงเรียนได้หลายอย่าง
3. การศึกษา, วิจัย, สืบหา, หรือวิเคราะห์ (Study, Research, Survey หรือ Analyse) สิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
4. เตรียมการ แล้วร่างโครงการเสนอทางจังหวัด (Prepare of propose and recommendation)

ชั้นถัดเข้ามา ประกอบด้วย

1. แผนงาน (Planning) ของแต่ละโรงเรียน พร้อมตั้งคู่มือปฏิบัติงาน

2. ผู้นำกลุ่ม (Group leader) ซึ่งกล้าที่จะทำงาน
3. การวิเคราะห์หลักสูตร (Program develop) ได้แก่การพัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสม
4. การประเมินผล (Evaluation) ในด้านความรู้ ทักษะ ความสนใจและทัศนคติของนักเรียน

ชั้นในสุด ได้แก่

1. การนิเทศการศึกษา (Supervision)
2. การบริหารบุคคลของนักเรียน (Student Personnel Administration)
3. การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ของโรงเรียน
4. การจัดสวัสดิการต่าง ๆ (Facilities)
5. การจัดหาทุน วัสดุ และอุปกรณ์ (Maintenance)

โครงการของโรงเรียนประกอบด้วย

1. การอบรมสั่งสอน (Instruction)
2. การแนะแนว (Guidance)
3. การจัดกิจกรรม (Activities)
4. การให้บริการต่าง ๆ (Services)

11. แนวความคิดในการบริหารงานและบริหารการศึกษา

ดร. อมร รัชศาสตร์⁴⁶ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ในการบริหารงานใด ๆ ให้ได้ผลออกมา (out put) นั้น จำต้องมีปัจจัยสี่ คือ คน ทรัพย์ วัสดุ และการจัดการ (men, money, material, and management) มาใช้เสียก่อน โดยถือว่า ก่อนอื่นจะต้องมีปัจจัยสามอย่างแรก ตามปริมาณและคุณภาพในระดับต่าง ๆ ที่จะส่งนำมาใช้เสียก่อน แต่การมีปัจจัยสามอย่างเท่านั้น โดยไม่มีการจัดการ ผลงานต่าง ๆ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นเองได้ ปัจจัยสามอย่างนั้นเป็นปัจจัยนำเข้า (input factors) เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับโรงงานหรือบริษัท กระบวนการจัดการถือว่าเป็น คอนเวียเลอร์ (Through put) ซึ่งจะทำให้เวียนเป็นแบบรูปได้ดังนี้

แบบรูปที่ 2



หัวใจของการบริหารมีไต่อยู่ที่ปริมาณของปัจจัยนี้ แต่อยู่ที่คุณภาพของปัจจัยนี้ โดยเฉพาะด้านการจัดการ ซึ่งหมายรวมถึงการมีภาวะผู้นำ การจูงใจคน และสมรรถนะอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพ จากข้อเท็จจริงของจะอนุมานได้ว่า ถ้าจัดให้มีการพัฒนาการบริหารขึ้น โดยพัฒนาปัจจัยสี่นี้แล้ว ส่วนราชการจะผลิตผลงานไต่มากขึ้น ถ้าให้ปัจจัยทั้งสี่ไต่เท่าเดิม หรือจะสามารถผลิตผลงานไต่เท่าปัจจุบันโดยใช้ปัจจัยน้อยลง

⁴⁶ อมร รัชศาสตร์ ทร., การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ เอกสารประกอบ การประชุมทางวิชาการ ครั้งที่ 3. กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (สิงหาคม 2512).
หน้า 5.

จากการศึกษาของ Elton Mayo และคณะ (Associates) ที่เรียกว่า Hawthorne's study ได้แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยที่ทำให้ได้ผลผลิตมากกว่าขึ้นอยู่กับความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานว่า หน่วยงานได้เห็นความสำคัญของตน และมีความสนใจในฐานะผู้มีส่วนร่วมในงานคนหนึ่ง ถ้าหน่วยงานเห็นความสำคัญ และสนใจ ผู้ปฏิบัติงานสูง ขวัญในการทำงานก็สูงด้วย กล่าวคือ ผู้ที่เป็นหัวหน้างาน หรือผู้บริหารจะทอ้งเอาใจใส่บุคคลภายในบังคับบัญชาเป็นรายบุคคล มีความเห็นอกเห็นใจ เอาใจใส่ในทุกๆ สัข และทำให้ผู้ร่วมงานมีความสำคัญในหน่วยงานนั้น

เกี่ยวกับภาวะผู้นำ ดร.อาษา เมฆสวรรค์ ได้ลงความเห็นว่ หัวหน้างานควรจะมีคุณสมบัติหรือลักษณะพิเศษแตกต่างจากคนทั่วไปไม่มากนักน้อย ลักษณะบางประการที่ถือว่าหัวหน้างานทั่ว ๆ ไปควรมีนั้น ได้แก่ลักษณะต่อไปนี้ คือ

- (1) มีความเจตียวถาคและมีไหวพริบทันคน
- (2) มีความเชื่อมั่นในตนเอง (Self Confidence)
- (3) มีความเด็ดเคี่ยวในการบริหารงาน (Decisiveness)
- (4) มีกำลังใจสูง (Strong will-power)
- (5) มีความรู้หลายคาน (Well-rounded)
- (6) มีความสามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เรื่องต่าง ๆ ได้โดยรวดเร็ว
- (7) มีความกระตือรือร้น (Enthusiasm)
- (8) มีความสุภาพ เป็นมิตร เมตตากรุณาและเห็นอกเห็นใจ
- (9) มีศีลมีสัจย์ นันคง และเที่ยงธรรม (Integrity)
- (10) มีความสามารถที่จะนำและสอนคนอื่นได้
- (11) มีความศรัทธาของงานและผู้ร่วมงาน

⁴⁷ กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), หน้า 224

นอกจากนั้น ดร.อาซา เมซซวอร์ก⁴⁸ ยังได้กล่าวถึงถึงความสำคัญของหัวหน้างานว่า "หัวหน้างานย่อมเป็นตัวหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อหน่วยงาน ต่อผู้บังคับบัญชาและต่อผลงานเป็นส่วนรวม คุณภาพและลักษณะของหัวหน้างานจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคุณภาพของสถาบัน และมีผลสะท้อนต่อผลงาน และวิธีปฏิบัติงานขององค์การหรือหน่วยราชการแต่ละแห่งเป็นอันมาก"

เกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของผู้นำ
 John A. Bartky⁴⁹ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จและความล้มเหลวของผู้นำไว้ข้อ ๆ ดังนี้

แหล่งที่มาของความสำเร็จของผู้นำมี 4 แหล่ง

1. ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎี กลยุทธ์ (Strategy) และกลวิธี (Tactics) ของความใญ่ผู้นำ
2. ความรู้สึก (Sensitivity) ต่อประชาชน หน่วยงาน และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ
3. ความอดทน และแรงกระตุ้น รวมทั้งความต้องการที่จะเป็นผู้นำ
4. โชค

⁴⁸ อาซา เมซซวอร์ก คร., "ประมุขศิลปะ: ศิลปการเป็นหัวหน้างาน" หลักบริหาร กรมการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), หน้า 195.

⁴⁹ John A. Bartky, Administration as Educational Leadership (Standford: Standford University Press, 1956), p. 4.

และความสำเร็จของผู้นำหรือผู้บริหารย่อมวัดได้จากสิ่งต่อไปนี้ คือ ⁵⁰

1. ผลสำเร็จและประสิทธิภาพของงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว
2. ความเคารพเชือฟังและความเลื่อมใสศรัทธาของผู้ใต้บังคับบัญชา
3. ขวัญในการทำงานและความสามัคคี ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน

แหล่งที่มาของความล้มเหลวของผู้นำประกอบด้วยเหตุผลต่อไปนี้ คือ

1. ปัญหาที่ประสบเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแก้ไขได้ (Unsolvable)
2. ผู้นำคาดการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ (Situation) นิดและไม่เหมาะสม
3. ผู้นำใช้กลยุทธ์ (Strategy) และกลวิธี (Tactics) นิด
4. ผู้นำเินผู้ที่ขาดความสามารถในการแก้ปัญหา (Grappling) ที่เผชิญอยู่

เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งมักจะเกิดขึ้นทั่วไปในวงการบริหาร การมอบอำนาจหน้าที่เป็นศิลปะองการดำเนินงานชนิดหนึ่ง เป็นที่นิยมกันว่า ถ้ามอบอำนาจได้ดีแค่ไหนก็เป็นผู้บังคับบัญชาได้ดี

⁵¹ แต่การมอบอำนาจช่วยให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทำงานเพิ่มขึ้นอีกได้หลายเท่า ซึ่งธรรมดาจะทำได้เสีย ถ้าไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่ ยิ่งไปกว่านั้น การมอบอำนาจหน้าที่ ทำให้หน่วยราชการทำงานได้เหมาะสมกับเป็นหน่วยราชการ (to make the organization better as an organization)

50
กรมการปกครอง.. แหล่งเก็บ.. หน้า 224

51
Louis A. Allen, Management & Organization, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York, 1958 p. 114.

52
มัลลี เวชชาชีวะ ได้กล่าวไว้ว่า ในการมอบอำนาจและหน้าที่นั้น จำเป็นจะต้องมีหลักเกณฑ์ และวิธีมอบอำนาจหน้าที่ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

หลักในการมอบหมายอำนาจหน้าที่

1. มอบความรับผิดชอบ หรือหน้าที่ (Responsibility) ให้ไปปฏิบัติงานแทน
2. ต้องมอบอำนาจ (Authority) ในการวินิจฉัยสั่งการ วางแผนงาน วิธีดำเนินงาน การใช้สิ่งของ เงินและบุคคลที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน
3. อำนาจและหน้าที่ต้องได้สัดส่วนกัน
4. เกิดการหรือความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน (Accountability)
5. ผู้บังคับบัญชายังคงมีความรับผิดชอบต่องานที่ตนได้มอบไปแล้ว ต่อผู้บังคับบัญชาโดยตรงของตน
6. การมอบอำนาจหน้าที่กระทำไต่หลายระดับ

วิธีมอบอำนาจหน้าที่

1. จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นกฎเกณฑ์สำคัญที่ทำให้มีงานเกิดขึ้นเป็นเป้าหมายในการวัดผลงาน เป็นเครื่องนำทางให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนไปสู่ผลสำเร็จของงาน
2. จะต้องนิยามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนขอบเขตที่แน่ชัด และหาความเข้าใจกับผู้นับังค้บังคับบัญชาให้เรียบร้อย



สมพงษ์ ศิริเจริญ⁵³ ได้เห็นแนวทัศนะเกี่ยวกับความสำเร็จของผู้นำไว้ว่า กลวิธี (Tactics) อย่างหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานรุกหน้าและเป็นผลสำเร็จสมดังความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ กลวิธีดังกล่าวคือการติดตามผลงาน (Follow up) ทุกระยะ การติดตามผลงานจะเป็นการเร่งรัดการทำงานของผู้น้อยกับมีดูอาให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ไม่ใช่ปล่อยตามสบาย นอกจากนั้นผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์ มีการนำร่องขวัญผู้น้อยให้มีความมั่นใจ และมีความเอาใจใส่ในงานอย่างแท้จริง

ดร. กอ สวัสดิ์พาณิชย์⁵⁴ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ภาวะของผู้นำบ่อประกอบควบ ปัจจุบันคือ การนำร่องขวัญผู้น้อยให้มีความมั่นใจ การให้เห็นความสำคัญของงาน และให้เพิ่มความสำคัญของตัวของเขาเอง ผู้น้อยจะต้องการภัยพิบัติของบุคคลรอบข้าง ผู้น้อยให้มีความมั่นใจในการทำงานในแบบงาน และควรเร่งรัดการทำงาน

ดร. เกษม สุวรรณกุล⁵⁵ ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการบริหารบุคคลไว้ว่า "ในระบบการบริหารเรื่องเงินเดือน มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของบุคคลเป็นอันมาก ขวัญของข้าราชการขึ้นอยู่กับเงินเดือนมาก แม้ว่าเงินเดือนจะไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดของขวัญ (Morale) ของคน แต่เงินเดือนไม่พอเพียง เงินเดือนก็จะเป็นปัจจัยแรกที่ทำให้ขวัญเสีย นอกจากนั้นเงินเดือนยังมีส่วนสัมพันธ์กับคอรัปชั่น ถ้าข้าราชการได้เงินเดือนต่ำ คอรัปชั่นก็จะสูงตามมา"

⁵³ สมพงษ์ ศิริเจริญ, ผู้อำนวยการกองโรงเรียนฝึกหัดครู, การประชุมทิศ นิสิตฝึกงาน ชั้นปริญญาโทแผนกบริหารการศึกษา, กรมการฝึกหัดครู, 2512.

⁵⁴ ดร. กอ สวัสดิ์พาณิชย์, กระบวนการบริหารการศึกษา, เอกสารเย็บเล่ม, หน้า 6.

⁵⁵ เกษม สุวรรณกุล, School Personnel Administration, เลดเซอร์, 2511.

ธีระ ขุณเจริญ⁵⁶ ได้สรุปไว้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานย่อมประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

คือ

1. ความพอใจของการนิเทศ
2. ความพอใจในการปฏิบัติงาน
3. ความเข้ากันได้ของบุคคลในหน่วยงาน
4. ความพอใจในวัตถุประสงค์และประสิทธิผล (Effectiveness) ของหน่วยงาน
5. ความพอใจในรายได้ และสิ่งอื่นที่คล้ายกับรายได้
6. สุขภาพทางกายและทางจิตของบุคคลในหน่วยงาน

12. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศ

ในปี ค.ศ. 1933 Department of Superintendent⁵⁷ ได้รายงานถึงหน้าที่ของศึกษานิเทศลงในหนังสืออนุสรณ์ประจำปี ซึ่ง Ayer และ Hughes เป็นผู้ทำการวิเคราะห์ (job analyse) ไว้ ผลจากการวิเคราะห์ปรากฏว่าหน้าที่สำคัญ ๆ ของศึกษานิเทศ มี 12 ประการดังต่อไปนี้

1. การบรรจุแต่งตั้งครู
2. การบรรจุแต่งตั้งครูใหญ่
3. การกำหนดหรือการวางนโยบายใหม่ ๆ
4. เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม

⁵⁶ ธีระ ขุณเจริญ, ระบบพฤติกรรมของผู้บริหารในสถานศึกษามัธยมศึกษา, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2511

⁵⁷ Frederick Elmer Balton, The Beginning Superintendent, McMillan Company, New York, 1937.

5. แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างชุมชน
6. การเลือกตำราเรียน
7. การเลือกอุปกรณ์การสอน
8. การจัดสรรงบประมาณ
9. การกำหนดวิชาเรียน
10. การกำหนดเนื้อหาวิชา
11. การเลือกอุปกรณ์ต่าง ๆ
12. การนิเทศการสอน

จากรายงานของ A.A.S.A.⁵⁸ ที่เขียนลงในหนังสือ The American School Superintendency โคลกล่าวไว้ว่า จากกรวิเคราะหงานของศึกษานิการ ไม่ว่าศึกษานิการระดับใด และโรงเรียนขนาดไหน จะพบวางานหลักของศึกษานิการมีอยู่ ๘ ประการ ดังต่อไปนี้คือ

1. การวางแผนและการประเมินผลงาน (Planning and Evaluation)

การวางแผนในโรงเรียนเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ยากกว่าในหน่วยงาน จะต้องศึกษาพฤติกรรมอารศึกษาของประชาชน และมีการพัฒนาหลักสูตรเป็นระยะ ๆ ชอบเขตของการพัฒนาหลักสูตรบึงครอบคลุมไปถึงการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับพัฒนาการในต่าง ๆ ของพลเมืองอีกด้วย การวางแผนจำเป็นจะต้องอาศัยบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ มาเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับหลักสูตร โครงสร้าง การกำหนดแผน และการประชาสัมพันธ์ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การวางแผนจึงจำเป็นจะต้องมีความรอบรู้เกี่ยวกับชุมชนควบ

58

ASA, "Analysis of the Work of the Superintendency" The American School Superintendency Washington, D.C.: a department of the national education association of the United State. pp. 82-102.

59

Harold C. Hand, What People Think about Their Schools, New York: World Book Co., 1948, p. 219.

นอกจากนี้การวางแผนยังเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดงบประมาณอีกด้วย เมื่อมีการวางแผนจะต้องมีการประเมินผลของแผนด้วย การวางแผนควรมีทั้งแผนปกติ และแผนพิเศษ ตัวอย่างเช่น การวางแผนการปฏิบัติงานของครูในรายปี (52 สัปดาห์) ควรจะให้ครูได้พักผ่อน 4 สัปดาห์ ทำการสอน 40 สัปดาห์ และอีก 8 สัปดาห์ไปชั้นเรียนครูควรศึกษาวิสัยอุปถัมภ์ประกอบ การสอน นอกจากนั้นยังมีแผนพิเศษสำหรับเวลาครูขาด ครูลา อีกรด้วย ซึ่งสังเกตว่า การวางแผน มีความสำคัญหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณมาก ถ้าขาดแผน ก็อาจงบประมาณ เมื่อมีแผน ก็จำเป็นต้องมีทุนทรัพย์มาดำเนินการให้เป็นไปตามแผน

2. การจัดหน่วยบริการกลุ่มโรงเรียน (Organization of the Units and Services of the School System) ไทแกการพัฒนาโรงเรียน และจัดให้มีหน่วยงานใหม่ ในรูปองค์การสำหรับช่วยเหลือกลุ่มโรงเรียน จัดตั้งผู้ดำเนินการ และจัดหาทุนให้ การจัดหน่วยงาน บริการอาจารย์ทำได้เป็น 2 ลักษณะคือ หน่วยบริหารใบโรงเรียน และหน่วยบริการส่วนกลาง

3. การบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ไทแก่กระบวนการเกี่ยวกับการวางแผน การวางโครงการ ระเบียบ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับ ตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน กระบวนการดังกล่าวได้รวมหน้าที่สำคัญ ๆ ไว้ดังนี้ คือ การ วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงาน การจัดอัตราค่าจ้าง ผู้ปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงาน การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง การ จัดทำทะเบียนและประวัติ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การรักษา สุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การวิจัย เกี่ยวกับตัวบุคคลและการให้ทุนและโทษ เป็นต้น

4. หน้าที่ธุรการ การเงิน และการดูแลรักษาอาคารสถานที่ (Business Duties, Finance, and the School Plant) ไทแก่งานสารบรรณ การรับและเบิกจ่ายเงิน การ จัดทำบัญชีรายรับจ่าย การขอวัสดุอุปกรณ์ การควบคุมและตรวจสอบเกี่ยวกับบัญชีการเงินของ โรงเรียน การจัดทำงบประมาณประจำปี การดูแลรักษาอาคารสถานที่ให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยอยู่ เสมอ งานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การจัดรักษาความปลอดภัยให้แก่นักเรียนในขณะที่อยู่ที่โรงเรียน และการควบคุมตัวบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวกับการสอน เป็นต้น

5. การบริการพิเศษในชั้นความรู (Services Auxiliary to Instruction) ได้แก่การจัดหน่วยบริการพิเศษให้คำแนะนำแก่นักเรียนในระดับต่าง ๆ การจัดบริการห้องสมุดในโรงเรียน และห้องสมุดประชาชน จัดกรรับส่งผู้ที่อยู่ไกล ๆ เป็นต้น การจัดบริการต่าง ๆ จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการศึกษามากขึ้น และประชาชนเหล่านี้ก็อาจเป็นครูเป็นตาแทนศึกษาธิการได้ซึ่งจะเป็นผลดีในปลายทาง อาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานกิ่งอิสระขึ้นต่อศึกษาธิการก็ได้

6. การแนะนำและการให้รายละเอียด (Information and Advice) ศึกษาธิการจะเป็นผู้มอบหมายหรือแจกจ่ายหน้าที่ ตลอดจนการให้รายละเอียดและคำแนะนำต่าง ๆ ในการจัดโปรแกรมการศึกษาให้แก่ผู้ที่รับมอบหมาย ในกรณีที่มีการปฏิบัติงานแทนกับศึกษาธิการจำเป็นจะต้องตรวจตราและดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ศึกษาธิการจะต้องมีความระมัดระวังในการแถลงเรื่องราวต่าง ๆ ที่สื่อมวลชน สถานการศึกษา และการให้สุนทรพจน์ที่ชุมนุมชนไม่ให้ผิดพลาดได้ บางครั้งศึกษาธิการควรหาผู้ช่วยทำหน้าที่โดยไม่ให้ทำหน้าที่บริการรายละเอียดและข่าวสารต่าง ๆ และบางเวลาอาจทำหน้าที่เป็นครูช่วยสอนด้วย ที่ต้องปฏิบัติเช่นนี้ เพราะถือว่าเสี่ยงจากประชาชนเมื่อมีอิทธิพลต่อการจัดโปรแกรมของโรงเรียนเป็นอันมาก

นอกจากนี้ศึกษาธิการยังต้องมีหน้าที่ให้คำแนะนำและรายละเอียดต่าง ๆ แก่คณะกรรมการการศึกษาและนิเทศชน โดยอาจจะจัดทำเป็นวารสารซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับหน่วยงานต้นหรือบางครั้งอาจต้องจัดให้มีการประชุมพบปะกันเป็นครั้งคราว เป็นต้น

7. การประสานงาน และการอำนวยความสะดวก (Co-ordination and Direction) การปฏิบัติหน้าที่ในชั้นนี้จะให้เกิดผลดีศึกษาธิการจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติในการ เป็นผู้นำอย่างบัง การจัดหน่วยงานก็จะมีส่วนอยู่มาก จะเห็นได้ว่าศึกษาธิการมีภาระหน้าที่ที่ต้องกระทำอยู่เป็นอันมาก รวมทั้งการอำนวยความสะดวกและการให้ความร่วมมือในชั้นต่าง ๆ การที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จ

ดูลงไปด้วยก็ จะต้องมีการประสานงานกันโดยปราศจากข้อขัดแย้งอันใด ในแง่นี้ศึกษาธิการอาจต้อง
ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับควมมาก

๘. การให้ความรู้ (Instruction) หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของศึกษาธิการ
ศึกษาธิการจะต้องพยายามหาวิถีทางที่จะให้การอบรมสั่งสอนและการให้ความรู้ดำเนินไปด้วยดี คือ
อุปกรณต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ครูบ บางครั้งอาจจะต้องจ้างครูพิเศษที่เชี่ยวชาญเฉพาะวิชาในการ
อบรมสั่งสอนนักเรียน หรืออาจเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำ หรือให้ความรู้แก่นักเรียน หรือ
มานิเทศการสอนให้ครูก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาของเด็กอย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. 2507 ฌบิ จันทวิมล⁶¹ ได้กล่าวถึงแนวปฏิบัติราชการของศึกษาธิการ
อำเภอไว้ในเรื่องการประชุมอบรมศึกษาธิการอำเภอทั่วประเทศ ดังมีใจความพอสรุปได้ดังนี้

แนวปฏิบัติราชการของศึกษาธิการอำเภอ

1. งานในหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องควบคุมและส่งเสริม
โรงเรียนประชาบาลในอำเภอของตนให้เจริญก้าวหน้า และสามารถให้การศึกษารับประณศึกษา
อย่างดีที่สุดแก่เด็กในท้องถิ่น
2. งานในหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภออีกอย่างหนึ่งที่กำลังจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น โดยลำดับ
คือการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมวิสามัญในอำเภอ ซึ่งต่อไปจะมีแนวโน้มที่จะจัดเป็นรูปโรงเรียนมัธยมแบบ
ประสม
3. ขณะนี้กำลังมีการปรับปรุงและส่งเสริมกิจการลูกเสือและยุวกาชาดให้เจริญก้าวหน้า
เป็นประโยชน์แก่เด็กยิ่งขึ้น จึงขอให้รวบรวมสนับสนุนกิจการของทั้ง ๒ ฝ่ายนี้

⁶¹ ฌบิ จันทวิมล, ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คู่มือการประชุมอบรมศึกษาธิการอำเภอ
ทั่วประเทศ พ.ศ. 2507, สำนักงานปลัดกระทรวง ฯ, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,
2507), หน้า 37.

4. ขอให้ศึกษาธิการศึกษานำจัดระเบียบงานและควบคุมการปฏิบัติงานฝ่ายธุรการของให้การศึกษาธิการอำเภอให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและก้าวหน้า

5. โคนุแห่งการศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้บริหารการศึกษาในระดัอำเภอ และจะต้องช่วยเหลืองานของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกกรม ศึกษาธิการจึงควรมีความรู้ในทางการศึกษา และเข้าใจเรื่องราวของกรมกองต่าง ๆ ที่พอสมควร นอกจากนั้นยังต้องพยายามศึกษาค้นคว้าความรู้เพิ่มเติมให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ

6. ให้ศึกษาธิการอำเภอพิจารณาแนวปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด และให้ช่วยกันปฏิบัติให้เกิดผลที่สมความมุ่งหมายของทางราชการ

7. ศึกษาธิการอำเภอที่ควรจะปฏิบัติงานให้เป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของนายอำเภอ ศึกษาธิการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ทั้งต้องมีการประสานงานกับกรมกองอื่นหรือหน่วยราชการอื่นเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

8. ศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าคณะครูในอำเภอ จึงควรประพฤติและวางตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เป็นที่เคารพรักของพวกครู เป็นที่นับถือของชาวบ้าน และเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้ผู้ใหญ่บังคับบัญชาในทุก ๆ ด้าน

9. เพื่อการดำเนินงานการศึกษาในอำเภอให้ได้ผลดีนับจำต้องอาศัยความร่วมมือกับท้องถิ่น ศึกษาธิการอำเภอจึงควรมีการประชาสัมพันธ์ได้ดี โคนุหาความรู้จักกับเจ้าอาวาส ผู้ปกครองนักเรียน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และบุคคลสำคัญในท้องถิ่น และหาโอกาสเผยแพร่งานทางการศึกษาให้ทราบทั่วกัน

10. ไพร่กระดิกใจเสมอว่า...มีงานหลายอย่างที่ทำหน้าที่ให้ดีขึ้นได้โดยไม่ต้องอาศัยเงินงบประมาณ และโดยเหตุที่งบประมาณเกี่ยวกับศึกษานี้มีน้อย ไม่เพียงพอแก่ความต้องการ ฉะนั้น ถ้าสามารถหาทรัพย์สินไร้เป็นสมบัติของการศึกษาประจำตำบล หรือของคณะลูกเสือแห่งชาติ เพื่อจัดหาผลประโยชน์ข้อใดข้อหนึ่งจะเป็นการดีมาก

ในปี พ.ศ. 2509 ทรงศักดิ์ สุขขปริศา⁶² ได้กล่าวเปิดการประชุมศึกษาธิการอำเภอ ภาค 7 - 8 โดยมีใจความว่า "ในการประชุมอบรมครั้งนี้ ก็เพื่อให้ศึกษาธิการอำเภอได้มีการ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ได้รับเอาความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ไปปรับปรุงการศึกษา ให้ถูกต้องไปทั่วทิศ" ในการประชุมครั้งนั้น มีสิ่งที่น่าสนใจก็ปรากฏนอกเหนือจากงานในหน้าที่ของ ศึกษาธิการอำเภออยู่ 2 ประการ คือ เรื่องการศึกษาและเศรษฐกิจ และ แนวโน้มในการจัดการ ศึกษา

ในปี พ.ศ. 2512 เกือบง เอ็มสกุล⁶³ ได้กล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของ ศึกษาธิการอำเภอไว้ในเอกสารการประชุมศึกษาธิการอำเภอ ภาค 1,5,12 ไว้ดังนี้มีความสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

ศึกษาธิการอำเภอรับผิดชอบต่อกระทรวงศึกษาธิการ 3 อย่าง คือ

1. รับผิดชอบด้านบริหารธุรกิจ หรืองานเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ในสำนักงาน
2. รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบุคลากร บริหารครู จะเป็นในแง่ของการดูแลครู ลงโทษ

แต่งตั้งครู

3. รับผิดชอบบริหารงานวิชาการ

⁶² ทรงศักดิ์ สุขขปริศา, เอกสารการประชุมศึกษาธิการอำเภอ ภาคศึกษา 7,8

(สำปาง: 2508.)

⁶³ เกือบง เอ็มสกุล, อธิบดีกรมสามัญศึกษา เอกสารการประชุมศึกษาธิการอำเภอ

ภาคศึกษา 1,5,12 หอประชุมคุรุสภา (พระนคร: มิถุนายน 2512.)

ในปัจจุบันงานรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 3 อย่างนั้นน้อยลง แต่ภาระของศึกษาริการอำเภอมีไม่ใช่น้อย เพราะล่องรับผิดชอบช่วยนายอำเภอในการบริหารงานด้านการศึกษา จะอย่างไรก็ตาม ในสาขาของกระทรวงศึกษาธิการ จะมองศึกษา ธิการอำเภอในฐานะเพื่อนักวิชาการ เพราะฐานะในทางการบริหารนั้นจางลงไปมากแล้ว ในฐานะนักวิชาการ ศึกษาธิการอำเภอจะคงมีบทบาททางวิชาการ งานวิชาการนั้นอยู่ที่โรงเรียน งานวิชาการจะมีคุณภาพหรือไม่ก็อยู่ที่ตัวเด็ก และโรงเรียน ทำอย่างไรจึงจะให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างดีที่สุด

64
ในปี ค.ศ. 1952 Griffiths ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การประเมินผลเกี่ยวกับภาระผู้นำของศึกษาธิการ" เพื่อที่จะตั้งเกณฑ์ในการวัดภาวะผู้นำของศึกษาธิการอำเภอ โดยหาความแตกต่างระหว่างศึกษาธิการที่ได้รับผลสำเร็จ และไม่ได้รับผลสำเร็จในการปฏิบัติงานในเรื่องต่อไปนี้ คือ ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย การบริหารงานในเชิงปฏิบัติ และปฏิกริยาที่เป็นการปฏิบัติตนของครู เครื่องมือที่ใช้ได้แก่แบบสอบถามที่ครอบคลุมเรื่องดังกล่าว และใช้กลุ่มตัวอย่างคือ ศึกษาธิการใน Connecticut และ New York ให้เป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ข้อมูลที่ได้ถูกนำมาวิเคราะห์โดยวิธีสถิติศาสตร์ ผลของการวิจัยสรุปได้ดังนี้ ในเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และปฏิกริยาของครูที่ประกอบ การปฏิบัติงานของศึกษาธิการนั้น ศึกษาธิการทั้ง 2 ประเภท (ที่ได้รับผลสำเร็จและไม่สำเร็จ) ไม่มีความแตกต่างกันโดยนัยสำคัญทางสถิติ แต่ในเรื่อง เกี่ยวกับการบริหารงานนั้น ศึกษาธิการทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันโดยนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ศึกษาธิการที่ได้รับผลสำเร็จในการบริหารงานนั้น จะต้องมีคุณสมบัติต่อไปนี้ คือ

1. ได้ฝึกฝนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมาเป็นอย่างดี
2. เป็นนักประชาธิปไตย
3. รู้จักการแบ่งอำนาจหน้าที่ในหมู่คณะ
4. มีการวางแผนระยะยาว

⁶⁴ Daniel E. Griffiths, "An Evaluation of the Leadership of the School Superintendent," Abstract of Dissertation, Vol. XXIX No. 2 (August, 1968), pp. 351 A - 699 A.

ในปี ค.ศ. 1968 Bradshaw 65 ได้ศึกษาคนที่เกี่ยวข้องกับความเคลื่อนไหว

ของศึกษาธิการอำเภอ (district superintendency mobility) ในรัฐ Illinois ความมุ่งหมายของการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีหลักใหญ่ ๒ ประการ ประการแรกได้แก่ การทำความเข้าใจเปลี่ยนแปลงของจำนวนศึกษาธิการของการศึกษาเกรด 12 ในรัฐ Illinois ประการที่สองได้แก่ การหาความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพของศึกษาธิการอำเภอ กับดัชนีแห่งการกำหนดคุณสมบัติที่ถูกเลือก โดยใช้ chi-square test ($P = .05$) ผลของการวิจัยพอสรุปได้ดังนี้

1. ข้อมูลที่กล่าวนั้นทั้งหมด บอດให้ทราบว่า ศึกษาธิการส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการศึกษาความเคลื่อนไหวของศึกษาธิการไปสู่รัฐอื่น
2. พบว่าความเคลื่อนไหวของศึกษาธิการในรัฐ Illinois กำลังเพิ่มขึ้น
3. ส่วนมากมีความเห็นสอดคล้องกับรายงานการวิจัยอื่น ๆ ที่ว่า ศึกษาธิการจะมีความเคลื่อนไหวมากขึ้นในท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่มีอัตราส่วนระหว่างครูต่อนักเรียนต่ำ ค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนอยู่ในอัตราต่ำ หรือ กำลังเงินไม่สู้ดี
4. ในข้อที่ไม่เห็นด้วยกับรายงานการวิจัยอื่นได้แก่ ศึกษาธิการมีแนวโน้มที่จะเคลื่อนไหวมากในตำบลใหญ่ ที่มีกำลังเงินและมีค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนสูง
5. ในข้อที่เห็นด้วยกับรายงานการวิจัยอื่นนั้นได้แก่ ศึกษาธิการมีแนวโน้มเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวน้อย ในตำบลที่มีความสามารถทางการคลังดี และมีค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนสูง
6. ในข้อที่ไม่เห็นด้วยกับรายงานการวิจัยอื่น ๆ ที่ว่า ศึกษาธิการมีแนวโน้มในการเคลื่อนไหวต่ำ ในตำบลที่มีความสามารถทางการคลังไม่ดี และมีค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียนต่ำ
7. พบว่า เขตสภาพทางการศึกษาจะเป็นบ่อเกิดของความเคลื่อนไหวของศึกษาธิการในตำบลใหญ่ ๆ หลายตำบล

ในปีเดียวกันนี้ Talty ได้วิเคราะห์บทบาทของศึกษานิเทศก์ในการเข้าร่วม
 ปฏิบัติงานระหว่างคณะกรรมการโรงเรียนกับครูที่อยู่นอกสหพันธ์ครูในนิวยอร์ก ผลของการวิจัย
 สรุปได้ว่า กฏของ Taylor ใช้ได้ดีในการประสานงานระหว่างกรรมการโรงเรียน กับครู
 และพบว่า บทบาทของศึกษานิเทศก์ เริ่มก่อเกิดของความขัดแย้งระหว่างสมาชิกของคณะกรรมการ
 โรงเรียนกับครู จากแบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ จำนวน 29 ข้อ คณะ
 กรรมการการศึกษาเห็นไม่เหมือนกัน 4 ข้อ ศึกษานิเทศก์และครูเห็นไม่เหมือนกัน 11 ข้อ และ
 คณะกรรมการกับครู เห็นไม่เหมือนกัน 23 ข้อ

ดร.สาโรช บัวศรี⁶⁷ ได้เขียนวิทยานิพนธ์ เรื่อง "แนวความคิดในการบริหาร
 การศึกษา" เพื่อใช้ในการอบรมศึกษานิเทศก์อำเภอ ศึกษานิเทศก์จังหวัด ได้ให้นิยามของคำว่า
 "การบริหาร" และ "การศึกษา" ไว้ดังต่อไปนี้

การบริหาร หมายถึง การกระทำสามอย่าง คือ การวางแผน (Planning)
 การปฏิบัติตามโครงการ (Executing) และการวัดผล (Evaluating)

การศึกษา หมายถึง ความงอแงที่เกิดขึ้นแก่ผู้เรียน เนื่องจากเราจัดหาประสบการณ์
 ที่ดีให้ เมื่อสรุปพร้อมกัน การบริหารการศึกษา ก็จะหมายถึง การกระทำสามอย่างอันจะก่อให้เกิด
 ความงอแงขึ้นแก่ผู้เรียน เนื่องจากเราจัดหาประสบการณ์ที่ดีให้ นั้นเอง

การวางแผน เป็นหัวใจของการบริหาร เป็นสิ่งแรกที่จะต้องกระทำในการบริหาร
 เพราะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ามีความคิด (idea) หรือไม่ ขั้นตอนไปคือการปฏิบัติตามแผน
 หรือโครงการที่วางไว้ (Executing) โดยการนำวิธีการต่าง ๆ เข้ามาใช้ เช่น

66

Michael R. Talty, "Role expectations for the superintendent in
 collective negotiations between school boards and nonunion teachers organi-
 zation in New York State," Abstract of Dissertation, Vol. XXIX, No.9
 (March 1969), p. 2938 A.

67

สาโรช บัวศรี ดร., แนวความคิดในการบริหารการศึกษา วิทยานิพนธ์

(พระนคร)

การแบ่งสายงาน การประสานงาน การนับเลขงาน การตั้งกรรมการประจำ (Standing Committee) การตั้งกรรมการเพื่อการอื่น การใช้วิธีการแห่งปัญญา (The method of Intelligence) หรือการใช้เทคนิค (Technique) เป็นต้น แล้วแต่กรณี และขั้นสุดท้ายก็คือ การวัดผลงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว (Evaluating) ว่าทำได้ผลดีไหม ตรงตามจุดประสงค์หรือไม่ ถ้าทำไม่ได้ตามแผน มีอะไรเป็นอุปสรรค หลักของการวัดผลจะต้องวัดอยู่เสมอ และศึกษากันไป เมื่อพบข้อบกพร่องจะได้แก้ไขทันที และเมื่อพบจุดเด่นก็จะได้ส่งเสริมสนับสนุนโดยไม่มีหลังมือ

นอกจากนั้น ยังได้กล่าวถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำในการปรับปรุงโรงเรียนให้เข้ามาตรฐาน สิ่งเหล่านี้ได้แก่

1. สถานที่ซึ่งควรมีในโรงเรียน ได้แก่

- 1.1 สำนักงานบริหารของครูใหญ่ (Administrative Suite)
- 1.2 สำนักงานนายทะเบียน (Registrar's Office)
- 1.3 ห้องพักครู
- 1.4 ห้องพักนักเรียน
- 1.5 ห้องสมุด
- 1.6 ห้องปฏิบัติการสำหรับวิชาต่าง ๆ
- 1.7 ห้องเรียนวิชาดนตรี
- 1.8 ห้องเรียนคหกรรมศาสตร์
- 1.9 ห้องทัศนศึกษาและศิลปะ
- 1.10 ห้องรับประทานอาหารและการจัดอาหารกลางวัน (Cafeteria and the Lunch Programs)
- 1.11 ห้องประชุม (Auditorium)
- 1.12 ห้องพลศึกษา (Gymnasium)
- 1.13 ห้องดื่มน้ำ (Drinking Fountain)
- 1.14 ห้องพยาบาล

- 1.15 ห้องแนะแนว (Guidance office)
- 1.16 ห้องส้วมและห้องน้ำ
- 1.17. สนาม การปลูกต้นไม้ และการจัดบริเวณ

2. สิ่งต่าง ๆ ในเรื่องการอบรมและแนะแนว

- 2.1 ทารักอนุสาสน์ (Dean of Students) เพื่อเป็นหัวหน้าในการอบรมและแนะแนว
- 2.2 การใช้ชีวิตการอบรมแบบ Home-Room และการตั้งครูผู้ดำเนินการอบรม (Home-Room Teacher)
- 2.3 การจัดให้มีบริการแนะแนวส่วนตัว, ทางการศึกษา และการอาชีพ (Guidance and Psychological Service-Personnel, Educational and Vocational)

3. สิ่งต่าง ๆ ในเรื่องนิเทศการศึกษา

- 3.1 จัดสัมมนาในโรงเรียน
- 3.2 จัดการอบรมครูในโรงเรียน
- 3.3 ให้ศึกษานิเทศก์มาแนะนำเป็นรายบุคคล เฉพาะบางคน
- 3.4 ให้ศึกษานิเทศก์มาแนะนำเป็นรายวิชา

4. เกี่ยวกับการปรับปรุงการสอนโดยทั่วไป

- 4.1 การสอนแบบหน่วย (Unit of work)
- 4.2 การฝึกฝนทักษะในแต่ละวิชา
- 4.3 กิจกรรมคู่กับหลักสูตร หรือ กิจกรรมเสริมหลักสูตร (Co-curriculum Activities)

5. เกี่ยวกับการสอนและการจัดผลการเรียนรู้ของนักเรียน

- 5.1 การใช้ Intelligence test
- 5.2 การใช้ Standardized test ในวิชาต่าง ๆ
- 5.3 การสอนที่ครูจัดทำเอง หึ่งที่เป็น Essay type, Objective-test type สดุดปากเปล่า การเขียนรายงานประจำวิชา ฯลฯ

6. เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับประชาชน

- 6.1 การมีสมาคมครูและผู้ปกครอง (Parent - Teacher Association)
- 6.2 การร่วมมือกับฝ่ายบ้านเมืองและชุมชนรอบข้าง ๆ
- 6.3 การพิมพ์เอกสารของโรงเรียนเพื่อให้ชุมชนได้ทราบเกี่ยวกับโรงเรียน

7. สิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- 7.1 โสภทัศน์ศึกษา (รวมอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการสอน)
- 7.2 การเรียนโคบพิงวิทยุ
- 7.3 การสหกรณ์ในโรงเรียน
- 7.4 การปรับปรุงหลักสูตรและประมวลการสอน
- 7.5 การลูกเสือและอนุภาชาต

ในปี พ.ศ. 2511 ดร. ภัยใหญ่ สาทร⁶⁸ ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง "บทบาทของศึกษานิเทศก์ในจังหวัดในประเทศไทย" โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่บางประการของศึกษานิเทศก์ ในทัศนคติของผู้บริหาร 3 กลุ่ม คือ ศึกษานิเทศก์ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางและผู้ตรวจการศึกษามาค โดยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยได้แก่แบบสำรวจความคิดเห็นซึ่งสร้างขึ้นในตัวเองเกี่ยวกับแบบสอบถาม และได้วิเคราะห์เรียบเรียงอย่างแบบทดสอบมาตราฐานก่อนที่จะนำไปใช้จริง เป็นแบบสำรวจแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating scale) จำนวน 50 ข้อ โดยแบ่งประเภทงานในหน้าที่ของศึกษานิเทศก์ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. งานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยบริหารการศึกษา โรงเรียน และชุมชน
2. งานที่เกี่ยวกับหลักสูตร แผนเรียน อุปกรณ์การสอนและการสอนของครู
3. งานที่เกี่ยวกับการบริหารบุคลากร
4. งานที่เกี่ยวกับการเงิน งบประมาณ และการให้บริการ

⁶⁸ ภัยใหญ่ สาทร., แหล่งเดิม.

การวิจัยนี้มุ่งทดสอบสมมุติฐานที่ตั้งไว้ว่า "ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดไม่แตกต่างกันโดยนัยสำคัญตามหลักสถิติศาสตร์" เพื่อเปรียบเทียบ

1. ระหว่างกลุ่มทั้ง 3 กลุ่มคือ กลุ่มศึกษาธิการจังหวัด กลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
2. ระหว่างกลุ่มศึกษาธิการจังหวัดและกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ระหว่างกลุ่มศึกษาธิการและกลุ่มผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
4. ระหว่างกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
5. ภายในกลุ่มศึกษาธิการจังหวัดเอง
6. ภายในกลุ่มผู้ว่าราชการจังหวัด
7. ภายในกลุ่มผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

วิธีทางสถิติศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ F - test, t - test, S.D. และ Percentage ซึ่งผลของการวิจัยพอสรุปได้ดังนี้ คือ

1. ผู้บริหารทั้งสามกลุ่มมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ซึ่งศึกษาธิการจังหวัดควรปฏิบัติ
2. ความขัดแย้งเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด ควรจะปฏิบัติอาจจะเกิดขึ้นได้ ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับศึกษาธิการจังหวัด
3. ผู้บริหารการศึกษาชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กับผู้ว่าราชการจังหวัดมีความคิดเห็นขัดแย้งกันอยู่ในเรื่องบทบาท และหน้าที่ซึ่งศึกษาธิการควรปฏิบัติ

ความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันในหมู่ผู้บริหารระดับสูงทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารการศึกษาของประเทศไทยไม่ดำเนินไปอย่างไคยลดี สมนตามเจตนารมณ์ของประชาชน และรัฐบาล

สรุป จากการศึกษาและค้นคว้าวรรณกรรมต่าง ๆ ที่กล่าวมาในบทที่ ๒ พอสรุปได้ดังนี้ คือ

น่าจะกล่าวได้ว่า การบริหารการศึกษาของไทยเริ่มเป็นระบบระเบียบมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลในการจัดการศึกษา จะเห็นได้ว่า การจัดการศึกษาในสมัยนั้นมีส่วนถูกต่อความแนวความคิดของการจัดการศึกษาในประเทศประชาธิปไตยไทยทั้งหลาย คือการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาให้กับส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษา หรือเห็นได้กับ School Board ของต่างประเทศขึ้นมา เมื่อได้สถาปนากระทรวงศึกษาธิการขึ้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษามีชื่อเป็น "ศึกษาธิการ" ตามไปด้วย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้นมา เมื่อมีการปรับปรุงระเบียบในกระทรวงศึกษาธิการ อำนาจในการบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาพักอยู่กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอีก จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๐๙ จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้ออนการศึกษาประชาบาล ไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งรวมทั้งการศึกษาด้วย โดยยึดหลักว่า "เพื่อประชาชน และโดยประชาชน" บังคับ

เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการที่ประจำทำงานอยู่ในส่วนภูมิภาคได้แก่ ผู้ตรวจการการศึกษา (เดิมเรียกศึกษาภาค) ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ สำหรับส่วนแห่งศึกษาธิการอำเภอนั้น แต่งตั้งมาได้ ๓ ทาง ได้แก่ การสอบคัดเลือก การโยน และการแต่งตั้งโดยตรง จากการศึกษารายละเอียดต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า การบรรจุแต่งตั้งบุคคลผู้ไปดำรงตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอนั้นได้กระทำอยู่ในวงแคบ และมีได้ฝึกอบรม (Training) ทางด้านการบริหารการศึกษามาโดยตรง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ ความเป็นมาของกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดไว้ ๔ ประการด้วยกัน คือ การบริหารงานธุรการ การบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และหน้าที่อื่น ๆ แนวโน้มเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอ ภายหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำนั้น ปรากฏว่าอำนาจในการบริหารงานบุคคลลดน้อยลง แต่ปริมาณงานกลับเพิ่มมากขึ้น เพราะกองทัพอำนวยการช่วยนายอำเภอในการบริหารการศึกษา และต้องช่วยปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยในหลายโอกาส

จากการศึกษาประวัติการศึกษาภาคบังคับ และความถี่มาของโรงเรียนประชาบาล ทำให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภาคบังคับนี้มีหลายฝ่ายด้วยกัน ได้แก่ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ศึกษาพิเศษ อนามัยอำเภอ เป็นต้น หากไม่กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการไว้อย่างแน่ชัดแล้ว บ่อจะมีปัญหาในการจัดการศึกษาระดับตำบลนี้อย่างแน่นอน อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพการศึกษา และการพัฒนากำลังคนในอนาคตอย่างมหาศาล

จากข้อเขียน ผดของการค้นคว้าวิจัย และแนวความคิดต่าง ๆ ที่ได้ศึกษามา พอสรุปได้ว่า หลักใหญ่ของการบริหารงานประกอบด้วย ปัจจัย 4 (4 M) ได้แก่

1. Men หมายถึงตัวบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงาน
2. Money หมายถึง หุบ หรืองบประมาณในการดำเนินงาน
3. Material หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน
4. Management หมายถึง วิธีการ หรือ การจัดการให้งานดำเนินไปบรรลุผล

ตามจุดมุ่งหมายที่พึงไว้

หลักในการบริหารการศึกษาโดยทั่วไปประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้ คือ

1. Planning ได้แก่ การวางแผนงาน หรือวางโครงการ
2. Executing ได้แก่ การบริหารงาน หรือปฏิบัติตามโครงการ
3. Evaluating ได้แก่ การวัดผลลงนามว่าเป็นไปคามจุดประสงค์หรือไม่

เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการ สรุปได้ดังนี้ คือ

1. Business Affairs ได้แก่งานธุรการทั้งหมด
2. Academic Affairs ได้แก่งานในด้านวิชาการทั้งหมด
3. Personnel Affairs ได้แก่การบริหารงานบุคคล
4. Special Services ได้แก่การบริการพิเศษ

จากหลักฐานต่าง ๆ ที่โลกกล่าวมาแล้วทั้งหมด พอจะยืนยันได้อย่างแน่ชัดว่า ศึกษาธิการอำเภอยังคงมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดการศึกษาประจำท้องอยู่ในขณะนี้ ดังนั้น การที่จะมอบหมายการงานหรือความรับผิดชอบให้แก่ศึกษาธิการอำเภอ โดยให้ปฏิบัติได้ครบถ้วน และได้ผลดีตามหลักวิชาการหรือการศึกษาก็แล้ว ขอบเขตความหมาย บทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอในแง่การปฏิบัติจริงจะค่อนข้างใกล้เคียง หรือไม่แตกต่างจากบทบาทหน้าที่ในความคิดเห็นมากนัก หากการปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่ของศึกษาธิการอำเภอมีความแตกต่างไปจากบทบาทหน้าที่ตามความคาดหวังของศึกษาธิการอำเภออย่างมากจนเห็นได้ชัด ก็เป็นที่เชื่อแน่ว่า การพัฒนาการศึกษาของชาติในส่วนนี้ จะไปไม่ได้ไกลเท่าที่ควร และหวังได้ยากที่จะให้การศึกษาส่วนนี้ทันเท่ากับกำลังคนเพื่อให้ออกคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ