



บทที่ ๕

## สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาล ซึ่งได้ศึกษาทัศนคติต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาลทั้ง ๕ ด้าน คือ โครงสร้างการจัดระบบการศึกษา การดำเนินงานด้านวิชาการ การดำเนินงานด้านธุรการ การดำเนินงานด้านการบริหารบุคคล การจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การศึกษาหัวข้อนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยเฉพาะผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างโดยการยึดจำนวนโรงเรียนเป็นหลัก และทำการสุ่มตัวอย่างตามโควตา ( QUOTA SAMPLING ) และส่งแบบสอบถามไปยังโรงเรียนที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนละ ๒ ชุด เป็นแบบสอบถามใหญ่ ๑ ชุด และครูประจำการ ๑ ชุด รวมเป็นแบบสอบถามทั้งสิ้น ๒,๔๑๔ ชุด ได้รับส่งคืน ๑,๒๒๗ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๘ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การคำนวณเป็นร้อยละ การวิจัยปรากฏผลตรงกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้ คือ "ข้าราชการครูส่วนจังหวัดโดยทั่วไปไม่พอใจในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน (ในช่วงระหว่างปี ๒๕๐๘-๑ ตุลาคม ๒๕๒๓) "

## ความคิดเห็นของผู้วิจัยต่อทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัด

สำหรับความคิดเห็นของข้าราชการครูส่วนจังหวัดต่อการจัดระบบการศึกษา ประชาบาลนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจากข้าราชการครู ๆ มีหน้าที่โดยตรงในการสอน สิ่งที่ครูสัมผัสอยู่ตลอดเวลา คือ นักเรียนในโรงเรียนที่ตนสอนนั่นเอง โดยทั่วไปครู มีภูมิอำนาจอยู่ในหมู่บ้านหรือตำบลที่โรงเรียนตั้งอยู่ อาชีพหลักนอกจากการเป็นครูแล้ว ข้าราชการครู ๆ ก็มีอาชีพไม่แตกต่างจากระชาชนในท้องถิ่น วิธีชีวิตความเป็นอยู่ ก็เช่นเดียวกัน มีเวลาเป็นของตัวเองมากกว่าข้าราชการอื่น เช่น เวลาปิดเทอม เป็นเวลานาน ทัศนคติของข้าราชการครูโดยทั่วไป ศึกษารวมทั้งวิชาชีพที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน เช่น วิชาคณิตศาสตร์ ภาษาไทย ฯลฯ มีข้าราชการครู ๆ จำนวนน้อยที่ได้รับการศึกษาในด้านการบริหาร การจัดการของการปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายระเบียบการ จากการขาดพื้นฐานความรู้ทางด้านนี้ ประกอบกับการมีภาระต้องประกอบอาชีพส่วนตัวเป็นประจำของตน ทำให้ขาดความสนใจการดำเนินงานของส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา จากสภาพเช่นนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วข้าราชการครู ๆ แต่เดิมนั้นคงจะไม่ค่อยสนใจในเรื่องการจัดระบบการศึกษาเท่าใดนัก ข้าราชการครูส่วนใหญ่ส่วนหนึ่งอาจมีความรู้สึกเฉย ๆ ไม่ว่าจะจัดระบบการศึกษาประชาบาลไปในลักษณะใด เพราะอย่างไรครูก็ต้องทำหน้าที่สอนนักเรียนอยู่ตนเอง ดังจะเห็นว่าข้าราชการครูที่มีทัศนคติในลักษณะ เฉพาะหรือไม่ออกความเห็นมีอยู่ในคำถามทุกข้อในทุก ๆ ด้าน ๆ แต่อย่างไรก็ดีสภาพการต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป เมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลง การติดต่อสื่อสาร การคมนาคมและสื่อมวลชนเจริญขึ้น ชนบทกับเมืองสามารถติดต่อกันได้ในเวลารวดเร็ว หน่วยงานของทางราชการหลายหน่วยงาน เข้าไปคลุกคลีกับชนบทมากขึ้น เช่น การพัฒนาส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือ ครูได้สัมผัสกับการทำงานของข้าราชการหน่วยอื่น เช่นการ เข้าเป็นเลขานุการสภาตำบล เป็นวิทยากรดูแลชาวบ้าน ฯลฯ ข้าราชการครูจะเริ่มมีข้อ เปรียบเทียบในอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์ของตนกับข้าราชการอื่น

และมีความรู้สึกที่ว่าตัวเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ไม่มีเบี้ยเลี้ยง  
 ในการทำงานเหมือนสหกรณ์ ไม่สามารถเบิกค่าเช่าบ้านได้ เหมือนกับฝ่ายปกครอง  
 และไม่ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ นานา โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการครู  
 กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในโรงเรียนในต่างอำเภอได้รับความสะดวกสบาย  
 และปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน บ้านพักมีสภาพดีกว่าและเพียงพอ ความก้าวหน้าก็ดีกว่า  
 เมื่อเปรียบองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเท่าที่ควร  
 ประกอบกับมีข้าราชการครูจำนวนมากไม่ยอมมีการศึกษาสูงขึ้น และมีการวิพากษ์วิจารณ์  
 ถึงข้อเสียเปรียบและไม่มีความเป็นธรรมของครูประชาบาลในหน้าหนังสือพิมพ์ตลอดเวลา  
 ข้าราชการครูจึงเปรียบเทียบกับและเริ่มไม่เอาใจในสิ่งที่ตนได้รับ ผู้วิจัยทำงานเกี่ยวกับ  
 การศึกษาท้องถิ่น ได้มีโอกาสพูดคุยกับข้าราชการครูที่เข้ามารับการอบรมและครูใน  
 โรงเรียนชนบทอยู่เสมอ มักได้รับคำถามเสมอว่า ทำไมครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ  
 มีบ้านพักที่ดีกว่าครูสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้รับการจัดสรรอุปกรณ์  
 การเรียนการสอนค่าเช่าและไม่เพียงพอ ต้องออกเงินส่วนตัวซื้อเอง ฯลฯ สภาพการต่าง ๆ  
 เหล่านี้ข้าราชการครูส่วนใหญ่จึงไม่พอใจการจัดระบบการศึกษาประชาบาล ผู้วิจัย  
 มีความเชื่อว่าการที่ข้าราชการครูส่วนใหญ่ไม่พอใจในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลนั้น  
 สาเหตุหนึ่งเกิดขึ้นเพราะการเปรียบเทียบกับข้าราชการโรงเรียนอื่น ๆ เช่นการที่ตน  
 ไม่ได้รับสิทธิ สวัสดิการเท่าที่ควร บางคนมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแต่เบิกไม่ได้เพราะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*จากพิมพ์ข่าวหนังสือพิมพ์ ของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง

ไม่มีงบประมาณตั้งไว้ ไม่ได้รับการแนะนำสอดคล้องทางด้านวิชาการเท่าที่ควร  
อุปกรณ์การเรียนไม่เพียงพอ เป็นต้น ทำให้ไม่พอใจในการจัดระบบการศึกษา  
โดยรวม

ความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยต่อความคิดเห็นของข้าราชการครูฯ แยกตามด้านต่าง ๆ

๑. ความคิดเห็นต่อการจัดโครงสร้างระบบการศึกษาประชาบาล

ความคิดเห็นของข้าราชการครูต่อการจัดโครงสร้างฯ ที่แบ่งหน้าที่ให้  
กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ครูสภา รับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนในการ  
ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ผู้อยู่อาศัยมีความคิดเห็นว่า การที่  
หน่วยงานที่รับผิดชอบต่างก็มีเจ้าหน้าที่ของตนในส่วนภูมิภาค เช่น กระทรวงมหาดไทย  
มีผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ กระทรวงศึกษาธิการ มีศึกษาธิการ  
จังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ แต่ละหน่วยงานจึงส่งงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล  
อย่างเจ้าหน้าที่ของตนโดยตรง ขาดการประสานงานในส่วนกลางจึงมักมีการพูด  
จากข้าราชการครูอยู่เสมอว่า นายอำเภอ ปลัดจังหวัด ส่งอย่างหนึ่ง ศึกษาธิการจังหวัด

จากเอกสารงบประมาณ งบประมาณศึกษาของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น  
กรมการปกครอง งบประมาณเป็นค่าเช่าบ้านของข้าราชการครูฯ ทั้ง ๗๑ จังหวัด  
ที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานงบประมาณ ในปี ๒๕๒๒ มี ๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท ปี ๒๕๒๓  
มี ๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่จากการประมาณการของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น  
ตามบันทึก ทน.ผ.ทป. ถึง ผอ.ศป. เรื่องการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการครู  
ส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๑ จะมีข้าราชการครูฯ มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน  
ในปี ๒๕๒๒ จำนวน ๘๘,๐๓๘ คน (ประมาณ ๓๘% ของครูทั้งหมด) ต้องใช้งบประมาณ  
๓๐๑,๘๘๓,๘๘๓ บาท ซึ่งจะเห็นว่าเกินงบประมาณที่ได้รับเป็นจำนวนมาก.

ศึกษาธิการอำเภอสิ่งอีกอย่างหนึ่ง ข้าราชการครูจึงมีความรู้สึกว่ามันนายหลายคน  
 ดังปรากฏในผลการวิจัย (ข้อ ๘) อีกประการหนึ่งลักษณะการแบ่งหน้าที่ส่งเสริม  
 สนับสนุนจากส่วนกลางในลักษณะนี้ทำให้หน่วยงานส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย  
 ครูสภา และกระทรวงศึกษาธิการให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา  
 ในระดับที่แตกต่างกัน เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้รับอำนาจตามกฎหมายให้ดูแล  
 การปกครองท้องถิ่น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหลายตำแหน่งเข้าไปทำหน้าที่  
 ในระดับผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่  
 นายองค์การฯ ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การฯ นายอำเภอทำหน้าที่หัวหน้าส่วน  
 อำเภอ ลักษณะนี้ทำให้ดูเหมือนว่ากระทรวงมหาดไทยเข้าไปควบคุมจัดการบริหาร  
 การศึกษาโดยตรงเพราะมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดให้คนให้โทษแก่ข้าราชการ  
 ท้องถิ่น อดุลยงบประมาณยังตั้งอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยอีกด้วย ในลักษณะเช่นนี้  
 ความเชื่อถือของผู้ปฏิบัติงานในองค์การรวมทั้งครูทั่วไปต่อกระทรวงมหาดไทย จึงอาจมี  
 มากกว่าความเชื่อถือต่อหน่วยงานอื่น ๆ เหตุนี้ทำให้กระทรวงศึกษาธิการ ครูสภา  
 ไม่ค่อยอยากเข้ายุ่งเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเท่าใดนัก คงให้ความสำคัญ  
 แก่งานวิชาการในการศึกษาระดับมัธยมศึกษาซึ่งตนรับผิดชอบอยู่มากกว่า และ  
 จากการสัมภาษณ์ นายดี ไชยวรรณ หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัดขอนแก่น เห็นว่า  
 กระทรวงศึกษาธิการ โดยหน่วยศึกษานิเทศก์ให้ความสนใจในเทศก์งานประถมศึกษา  
 น้อยมากเพราะศึกษาธิการจังหวัดก็มักสนใจงานการศึกษาในระดับมัธยมศึกษามากกว่า  
 จนบางครั้งส่วนการศึกษาจะจัดครูที่มีความรู้ความสามารถในสังกัดตนเอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัมภาษณ์ นายเศวตศักดิ์ มิ่งสอน, ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดศรีสะเกษ  
 เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓.



เป็นส่วนมาก เมื่อหน่วยงานอื่นไม่ให้ความสนใจงานการศึกษาประชาบาลเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงก้าวเข้าไปดำเนินงานส่งเสริมประสานงานในแทบทุกด้าน เช่น การสนับสนุนด้านงบประมาณให้การฝึกอบรมครูในด้านต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านวิชาการ การจัดสวัสดิการ การส่งเสริมความก้าวหน้าของครู เช่น ใ้ทุนการศึกษาต่อในระดับต่าง ๆ เป็นต้น จึงทำให้ครูและคนโดยทั่วไปเข้าใจว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาล<sup>๒</sup> ลักษณะที่กล่าวมาทำให้การศึกษาประชาบาลไม่พัฒนาเท่าที่ควร

## ๒. ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้านวิชาการ

สำหรับความคิดเห็นของข้าราชการครูต่อการดำเนินงานด้านวิชาการนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้าราชการครูฯ โดยทั่วไปต้องการที่จะได้รับการแนะนำส่งเสริมทางด้านวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นเทคนิคการเรียนการสอน วิชาการสมัยใหม่จากผู้มีความรู้ความสามารถทางด้านการศึกษา เนื่องจากวิชาการและเทคนิคสมัยใหม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีการปรับปรุงเนื้อหาวิชา เปลี่ยนแปลงหลักสูตรใหม่ ความต้องการได้รับการแนะนำช่วยเหลือในวิธีการสอนเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะความจำเป็นในวิชาชีพของตนคือการต้องการสอนนักเรียนตามแนวนโยบายและแนวทางที่กำหนดไว้ แต่เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้รับยัดชอบดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยตรง จึงไม่ได้เข้าส่งเสริม

สัมภาษณ์ นายดี ไชยวรรณ, หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัดขอนแก่น  
(๒๕๑๕-๒๕๒๓) ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผอ.กองพัฒนานโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๓.

สัมภาษณ์ นายอนันต์ แจงกลี, ผอ.สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น  
เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๓.

สนับสนุนงานด้านวิชาการให้เพียงพอกับความต้องการของข้าราชการครู หน่วยงานนิเทศก์  
 ในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่นิเทศก์การศึกษามีเจ้าหน้าที่ประจำเฉพาะในสำนักงาน  
 จังหวัดเท่านั้นไม่ได้มีศึกษานิเทศก์ประจำในแต่ละอำเภอแต่อย่างใด อัตรากำลัง  
 ในแต่ละจังหวัดไม่พอเพียง เช่น ในจังหวัดศรีสะเกษ มีศึกษานิเทศก์ ๑๖ คน  
 คิดเป็นอัตราส่วนศึกษานิเทศก์ ๑ คน ต่อครู ๘๓ คน ต่อโรงเรียน ๕๕ โรงเรียน  
 และ ๑ คน ต่อนักเรียน ๑๒,๓๘๖ คน งบประมาณที่ได้รับก็ไม่เพียงพอโครงการ  
 ที่จะดำเนินงานทำได้จำกัดตามงบประมาณที่ตั้งไว้เท่านั้น ด้วยเหตุที่อัตรากำลังจำกัด  
 งบประมาณไม่เพียงพอ เครื่องมือเครื่องใช้ไม่พร้อม การนิเทศก์งานจึงไม่ค่อยทั่วถึง  
 เท่าที่ควร ๑ สำนักงานและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอเองซึ่งเป็นหน่วยใกล้ชิด  
 กับครูก็มีอัตรากำลังน้อยมาก เช่น อำเภอใหญ่ มีอัตรากำลัง ๔ คน อำเภอระดับกลาง  
 มี ๒ คน อำเภอขนาดเล็กมี ๔ คน ทำให้งานส่งเสริมด้านวิชาการไม่ได้ดำเนินการ  
 เท่าที่ควร ๒ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการครูฯ จึงมีความคิดเห็นว่าองค์การฯ ควรมีศึกษา  
 นิเทศก์ของตัวเอง (ขอ ๒๖)

### ๓. ความคิดเห็นต่อการดำเนินงานด้านธุรการ

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าข้าราชการครูฯ โดยทั่วไปยังขาดความเข้าใจ  
 ในงานด้านธุรการ โดยเฉพาะงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยทั่วไปมักมี  
 ความคิดว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาประถมศึกษาโดยตรง ทั้งนี้

๑ สมภาษณ์ นายจ่านง สุริโย, ศึกษานิเทศก์ฝ่ายบริหารประถมศึกษา  
 จังหวัดศรีสะเกษ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๓.

๒ สมภาษณ์ นายเสวตศักดิ์ มิ่งสอน, ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดศรีสะเกษ  
 เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓.

อาจเป็นเพราะข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเข้ามามีส่วนในการบริหารงานในระดับนโยบายขององค์การฯ โดยตรง ประกอบกับงบประมาณด้านการศึกษา งบประมาณตั้งอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย การจัดสรรงบประมาณตั้งแต่เรื่องเงินเดือน เงินค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ฯลฯ ล้วนแต่เป็นการจัดสรรของกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น นายอนันต์ แจงกลีบ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยเข้าไปจัดการในทุกเรื่อง เช่น คำนวณการงบประมาณ การส่งเสริมทางด้าน วิชาการในลักษณะสนับสนุนงบประมาณในการจัดอบรมครู การส่งเสริมสวัสดิการ เช่น จัดสรรเงินค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าที่พักแก่ครูที่มาประชุมประจำเดือน ซึ่งเดิมไม่เคยได้รับการส่งเสริมความก้าวหน้า เช่น การให้ทุนการศึกษาในระดับต่าง ๆ เป็นต้น<sup>๑</sup> ข้าราชการครูโดยทั่วไปขาดความรู้ทางด้านงบประมาณ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงาน และเมื่องบประมาณต่าง ๆ ล้าช้า กระทรวงมหาดไทยก็ถูกโจมตีในการปฏิบัติงานตลอดเวลาทั้ง ๆ ที่บางครั้งความล่าช้าไม่ได้ อยู่ที่การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง อาจเป็นเรื่องของจังหวัดหรือ ล่าช้าอยู่ที่สำนักงานงบประมาณ หรือกรมบัญชีกลาง<sup>๒</sup> ในรอบเดือนหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยจะถูกโจมตีทางหน้าหนังสือพิมพ์เรื่องต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา<sup>๓</sup> เช่น ความล่าช้าในการก่อสร้างอาคารเรียน การซ่อมแซมอาคารเรียนที่ประสบภัยธรรมชาติ

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายอนันต์ แจงกลีบ, ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น  
เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup>โปรดดูรายละเอียดขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณในภาคผนวก.

<sup>๓</sup>จากแฟ้มข่าวหนังสือพิมพ์ปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓ ของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น  
กรมการปกครอง.



เป็นต้น การที่งบประมาณการศึกษา ซึ่งมีจำนวนมากตั้งอยู่กระทรวงมหาดไทย ทำให้คนทั่วไปคิดว่ากระทรวงมหาดไทยแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล และกระทรวงมหาดไทยก็ขาดการชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้<sup>๑</sup>

๔. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แมว่าการบริหารงานบุคคล เช่น การพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของครูสภา จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมโดยทั่วถึงกัน คือ การใช้ระบบคะแนนโดยยึดปริมาณงาน คุณภาพของโรงเรียนและสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน<sup>๒</sup> ซึ่งจะให้ความเป็นธรรมแก่ทุกท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปข้าราชการครูไม่ค่อยมีความเข้าใจการดำเนินงานของครูสภาเท่าใดนัก เพราะขาดตัวแทนในระดับจังหวัดที่จะคอยรายงานความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานของครูสภา ในคณะกรรมการอำนวยการครูสภาก็มีตัวแทนครูองค์การฯ เพียง ๔ คน<sup>๓</sup> ในทางปฏิบัติก็เลือกตั้งเป็นตัวแทนภาคเท่านั้น คณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ (ทั้งประจำและการเมือง) ของกระทรวงศึกษาธิการ<sup>๔</sup> ด้วยเหตุนี้

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายอนันต์ แจงกลีบ, เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายบุญเวทย์ ลักษณะนาย, ผู้อำนวยการกองบริหารบุคคลของครูสภา เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓.

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑.

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๑.

ข้าราชการครูจึงมักมองว่าตนไม่ได้รับการเหลียวแลจากคุรุสภาทางด้านสวัสดิการ  
เท่าที่ควร (ขอ ๒๒) แม้ว่าคุรุสภาจะดำเนินการเพื่อสวัสดิการครูในหลายเรื่อง เช่น  
การช่วยเหลือสมาชิกผู้ประสพภัยธรรมชาติ อีคิภัย ช่วยเหลือครูอาวุโส ช่วยเหลือ  
การศึกษาบุตรสมาชิกคุรุสภา จัดหอพักคุรุสภา แนะนำค่านกกฎหมาย ฌาปนกิจสงเคราะห์ ฯลฯ<sup>๑</sup>  
นอกจากนั้นมักจะเข้าใจว่าการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตลอดจนการเลื่อนขั้น  
เลื่อนระดับของครู คุรุสภามักจะถือเกณฑ์ข้าราชการครูกระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก  
(ขอ ๒๕) ความเข้าใจเหล่านี้เป็นเพราะการประชาสัมพันธ์ของคุรุสภาไม่แพร่หลาย  
ทั่วถึง<sup>๒</sup> และจากสภาพปัจจุบันข้าราชการครูฯ มีโอกาสในเรื่องความก้าวหน้า  
ในสายงานน้อยกว่าข้าราชการในส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะข้าราชการครูสังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการหรือข้าราชการครูส่วนกลางสามารถที่จะสับเปลี่ยนหมุนเวียน  
และมีโอกาสที่จะได้รับความสนับสนุนในตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้นไปได้มากกว่า ดังจะเห็น  
ได้จากครูในระดับประถมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการมีช่องทาง  
ความก้าวหน้าเป็นอธิบดี หรือปลัดกระทรวงได้ ในขณะที่ข้าราชการครูส่วนจังหวัด  
มีโอกาสนั้นได้สูงสุดเพียงหัวหน้าส่วนการศึกษาซึ่งเป็นข้าราชการระดับ ๖ ระดับ ๗  
เท่านั้น ทั้งที่ปริมาณงานไม่น้อยกว่ากัน และสิทธิผลประโยชน์ที่ได้รับก็มากกว่า  
ข้าราชการครูสังกัดอื่น<sup>๓</sup> จากลักษณะตามผลการวิจัยจึงปรากฏว่าข้าราชการครู  
มีทัศนคติว่าตนมีศักดิ์ศรีน้อยกว่าข้าราชการครูสังกัดอื่น

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายมนูญ แสงภู, หัวหน้าแผนกสวัสดิการทั่วไปคุรุสภา  
เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายฉัน ศรีม่วง, หัวหน้าแผนกประชาสัมพันธ์คุรุสภา  
เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๓.

<sup>๓</sup> คณะกรรมการพิจารณาการศึกษาประชากร, (สภาพการศึกษา  
เอกสารเก็บเล่ม), หน้า ๒๗.

## ๕. ความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด

สำหรับทัศนคติของข้าราชการครูต่อการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ระดับนโยบาย เช่น นายกองการฯ ปลัดกองการฯ ตลอดจนหัวหน้าส่วนอำเภอของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยอยู่ ประกอบกับการดำเนินงานขององค์การฯ ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาจังหวัดในลักษณะขออนุญาตจังหวัด จึงทำให้ข้าราชการครูโดยทั่วไปเข้าใจว่าการศึกษาประชาบาลถูกครอบงำ โดยข้าราชการฝ่ายปกครองและสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งเป็นนักการเมือง และโดยส่วนมากไม่มีความรู้ทางด้านการศึกษา การพิจารณาความดีความชอบก็ขึ้นอยู่กับในการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าองค์การฯ ยังมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ขอ ๕) และมีความรู้สึกว่าการทำงานของส่วนการศึกษา หมวดการศึกษานั้นเป็นลักษณะการเล่นพรรคเล่นพวก จะเลือกเฉพาะพวกของตนมาทำงานในส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษา ซึ่งจะเห็นวาลจากการวิจัยปรากฏว่าข้าราชการครูฯ มีความเห็นว่าคุณที่ทำงานในหมวดการศึกษา ส่วนการศึกษาโดยทั่วไปไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของครูโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีทัศนคติว่าปัญหาความไม่พอใจของครูฯ ต่อการจัดการศึกษาขององค์การนั้นส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการบริหารบุคคล เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การแต่งตั้ง โยกย้าย และเรื่องการจัดสรรค่านางบประมาณเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งใน ๒ ด้านที่สำคัญนี้ยากจะทำความพอใจให้แก่ทุกคนในระบบได้ การพิจารณาความดีความชอบก็พอใจเฉพาะผู้ใดความชอบพิเศษ ๒ ชั้น ซึ่งมีเพียงครูจำนวนหนึ่งเท่านั้น การจัดสรรงบประมาณ (ที่ต้องผ่านสภาจังหวัด) ก็ไม่อาจสร้างความพึงพอใจแก่ทุกโรงเรียน เนื่องจากข้อจำกัดทางค่านางบประมาณ ในเรื่อง การพิจารณาความดีความชอบในระดับอำเภอก็เป็นเรื่องที่ครูใหญ่ประธานกลุ่มแต่ละกลุ่มในอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ซึ่งกลุ่มโรงเรียนจะประชุมครูใหญ่ในแต่ละกลุ่มคัดเลือกโควตาที่ได้รับ นายอำเภอต้องทำตามมติกลุ่มต่าง ๆ ในเรื่องการจัดการศึกษาประชาบาล

ก็เป็นเรื่องของหัวหน้าหมวดการศึกษาจะดำเนินการ นายอำเภอจะเข้าไปยุ่งเกี่ยว  
 ต่อเมื่อมีการปฏิบัติผิดระเบียบกฎหมายเท่านั้น<sup>๑</sup> โดยทั่วไปการพิจารณาการจัดสรร  
 งบประมาณของสภาจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษาก็เป็นไปตามที่ฝ่ายการศึกษาเสนอ  
 (โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด) ทุกประการไม่เคยคัดค้านขัดขวางการดำเนินงาน  
 ของฝ่ายการศึกษาแต่อย่างใดโดยส่วนมากจะให้การสนับสนุนด้วยดี<sup>๒</sup>

### ปัญหาการจัดการศึกษาประชาชนตามทัศนะของผู้นับถือ

จากผลการวิจัยฯ และสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ผู้นับถือ  
 มีความเห็นว่าความไม่พอใจในการจัดระบบการศึกษาประชาชนของข้าราชการครู  
 ส่วนจังหวัดนั้นได้สะท้อนให้เห็นว่า ระบบการศึกษาปัจจุบันมีข้อบกพร่องและมีปัญหา  
 หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปที่สำคัญได้ดังนี้

๑. การจัดโครงสร้างที่แบ่งงานรับผิดชอบ ๓ หน่วยงานเพื่อส่งเสริม  
 สนับสนุนการจัดการศึกษาประชาชนของท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ  
 การดำเนินงานธุรการ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบด้านวิชาการ ครูสภา  
 รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคลนั้นก่อให้เกิดปัญหา คือ

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายอนันต์ แจงกลีบ, อดีตนายอำเภอโพธาราม จังหวัด  
 หนองคาย (๒๕๑๘-๒๕๒๑) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา  
 ท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายดี ไชยวรรณ, หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัดขอนแก่น  
 เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๓.

(๑) ขาดการประสานงานในหน่วยงานส่วนกลางทั้งสาม เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มีเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด จึงสั่งงานที่เกี่ยวกับการศึกษาผ่านเจ้าหน้าที่ของตนโดยตรง ทำให้นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาไม่สอดคล้องกัน

(๒) การแบ่งแยกความรับผิดชอบในงานด้านวิชาการและการบริหารทำให้เกิดข้อบกพร่อง กระทรวงศึกษามีหน้าที่ทางวิชาการแต่ไม่มีอำนาจสั่งการหรือแนะนำที่แท้จริงแม้จะพบข้อบกพร่องทางด้านวิชาการเพราะการบริหารควบคุมคลี่คลายอยู่กับองค์การฯ ที่มีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บริหาร

(๓) การที่งบประมาณต้องอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยและข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่บริหารในระดับสูงขององค์การ มีอำนาจให้คุณให้โทษข้าราชการครูฯ ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการสั่งการการปฏิบัติมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ เพราะโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาไม่ว่าด้านการศึกษา การอบรมครู อัตรากำลัง วัสดุ อุปกรณ์ ฯลฯ ด้านการศึกษาต้องผ่านการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ความสำเร็จขององค์การฯ อยู่ที่ความสนับสนุนโดยเฉพาะค่านงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทย

(๔) เมื่อหน่วยงานอื่น คือ กระทรวงศึกษาธิการ ครูสภา ขาดอำนาจแท้จริงที่จะเข้าไปมีส่วนส่งเสริมแนะนำในงานของตน จึงไม่ยากหาความช่วยเหลือจัดการศึกษาขององค์การฯ

(๕) ก่อให้เกิดความแตกแยกในบรรดาปฏิบัติ  
- ผู้บริหารการศึกษาขององค์การฯ เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ มีความรู้สึกว่างานการศึกษาที่ตนรับผิดชอบนั้นไม่ได้อยู่ในความสามารถของตน ทำให้ปฏิบัติงานไม่เต็มกำลังความสามารถเพราะไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ของตน เพราะความสับสนในการมอบหมายอำนาจให้หลายหน่วยงานรับผิดชอบ



- ข้าราชการครูมีความรู้สึกว่ามีเจ้านายหลายคนมีอยู่ เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ต่างฝ่ายต่างมีอิสระในการเข้าไปสั่งงานให้ครูเป็นปฏิบัติ จนบางครั้งครูไม่สามารถจะเลือกได้ว่าจะทำตามฝ่ายใด

- ประชาชนมีความรู้สึกว่า ไม่ได้รับความสะดวกติดต่องานด้านการศึกษา เพราะไม่แน่ใจในบทบาทด้านการจัดการศึกษาว่าอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายใด<sup>๑</sup>

๒. การนิเทศและการแนะนำทางด้านวิชาการดำเนินงานไม่ทั่วถึง เนื่องจากศึกษานิเทศก์มีงานประจำในหน้าที่ของตนที่ต้องดำเนินการตลอดปีจึงไม่ได้ให้การนิเทศกันอย่างเต็มที่<sup>๒</sup> และเนื่องจากไม่ได้รับนิเทศขอการศึกษาประชาชาติ จึงไม่ค่อยไปนิเทศและให้คำแนะนำในด้านการศึกษาเรียนการสอนในโรงเรียนประชาบาล<sup>๓</sup>

๓. ความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรร ใช้งบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการไม่ทันกับเหตุการณ์ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้นำเงินออกมาใช้จะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอนย้อนไปย้อนมา จนเป็นเรื่องที่น่าเบื่อหน่าย<sup>๔</sup> นอกจากนี้ขั้นตอนการดำเนินงานด้านงบประมาณไม่เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในหมู่ข้าราชการครู ทำให้ขาดความเข้าใจในการดำเนินงานของงบประมาณและมองว่ามีการคอร์รัปชันในการดำเนินงาน

<sup>๑</sup> คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, หน้า ๒๓๓.

<sup>๒</sup> คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, หน้า ๒๓๕.

<sup>๓</sup> คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, (สภาการศึกษา เอกสารเย็บเล่ม), หน้า ๒๖.

<sup>๔</sup> คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, หน้า ๒๔.

๔. เนื่องจากครูสภามีตัวแทนข้าราชการครูฯ ในคณะกรรมการดำเนินงาน  
 ครูสภาจำนวนน้อยเพียง ๔ คน เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนจังหวัดหรือจำนวน  
 ข้าราชการครูซึ่งมีถึง ๒๒,๗๖๔ คน<sup>๑</sup> และส่วนใหญ่ของคณะกรรมการครูสภาเป็น  
 ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการครูจึงเกิดความไม่แน่ใจว่าครูสภาจะ  
 ดำเนินการเพื่อสิทธิผลประโยชน์และสวัสดิการของคนโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิ  
 ตลอดจนความก้าวหน้าในการเลื่อนขั้นเลื่อนระดับของข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ<sup>๒</sup>  
 ทำให้ข้าราชการครูส่วนจังหวัดขาดความเชื่อถือครูสภา

๕. เนื่องจากขาดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ข้าราชการ  
 ท้องถิ่นไม่ใช่ผู้บริหารเป็นเพียงผู้ปฏิบัติงาน เมื่อฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เข้ามามีบทบาทในฐานะผู้บริหาร และการบริหารงบประมาณต้อง  
 จัดทำเป็นข้อบัญญัติจังหวัดที่ส่งผ่านสภาจังหวัดทำให้ข้าราชการครูมีความรู้สึกว่ามีคน  
 ขาดความรู้ทางด้านการศึกษามาจัดการศึกษา ซึ่งจะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีในการ  
 ดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

จากผลการวิจัยทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดซึ่งไม่พอใจต่อการ  
 จัดระบบการศึกษาประชาบาล อันสะท้อนให้เห็นปัญหาและจุดอ่อนในการจัดระบบ  
 การศึกษาประชาบาลดังไกลงมาแล้วข้างต้น อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการ  
 ศึกษาประชาบาลของท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาเท่าที่ควร เพราะเมื่อครูขาดความพอใจ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
 วิทยาลัย

<sup>๑</sup> สถิติจากฝ่ายสำรวจและติดตามประเมินผล สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น  
 กรมการปกครอง.

<sup>๒</sup> คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, (สภาการศึกษา  
 เอกสารเยี่ยมเล่ม), หน้า ๒๗.

ในระบบแล้วขอมาช่วยและกำลังใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย และให้  
 การศึกษาแก่เยาวชนของชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากผลการวิจัยของสำนักงาน  
 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปรากฏว่าอัตราการตกชั้นของนักเรียนประถมศึกษา  
 สูงกว่านักเรียนในโรงเรียนประเภทอื่น และสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน  
 ประชานาลก็ต่ำกว่านักเรียนในสังกัดอื่นด้วย แมว่าผลการเรียนของนักเรียน  
 ประชานาลจะเกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ความยากจนของผู้ปกครอง ประสิทธิภาพ  
 ชั้น ๆ ฯลฯ แต่ครูก็เป็นส่วนหนึ่งของผลการเรียนของนักเรียน อย่างน้อยที่สุดครูต้องมี  
 ความพึงพอใจมีขวัญกำลังใจในการทำงานด้วย จากทัศนคติของครูฯ และปัญหาขอปกครอง  
 ในการจัดระบบการศึกษาที่กล่าวถึงมาเดิวนั้น จึงควรได้มีการปรับปรุงการจัดระบบ  
 การศึกษาประชาบาลให้เป็นที่พึงพอใจแก่ผู้อยู่ในระบบเพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ  
 ในการทำงานต่อไป

#### ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและการที่ระบบการศึกษาไม่ได้มี  
 การพัฒนาเท่าที่ควร เช่น อัตราการตกชั้นของนักเรียนอยู่ในระดับสูง สัมฤทธิ์ผล  
 ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับต่ำ เป็นต้น และจากทัศนคติของข้าราชการครู  
 ส่วนจังหวัดคงปรากฏในผลการวิจัยนั้น จะแก้ไขได้ก็ด้วยการปรับปรุงระบบการจัด  
 การศึกษาประชาบาลใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและสามารถนำไป  
 ปฏิบัติได้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยประสิทธิภาพ  
 โรงเรียนประถมศึกษา" อ่างใน คณะกรรมการการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล,  
 ระบบบริหารการศึกษาประชาบาลเสนอต่อคณะรัฐมนตรี, หน้า ๑๔๘.

ผู้วิจัยได้กำหนดแนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลและได้ศึกษาข้อดีข้อเสียของรูปแบบการศึกษาประชาบาลทั้ง ๕ รูปแบบที่เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล ซึ่งมีนายสมภพ โทษระกิตย์ (รองนายกรัฐมนตรีในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี) เป็นประธาน และเห็นว่าเมื่อนำหลักการและรูปแบบในบางประการของหลักการและรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลที่เสนอโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และที่เสนอโดย นายกระมล ทองธรรมชาติ มาผสมผสานกันเข้าแล้วนั้น สอดคล้องกับแนวความคิดของผู้วิจัย ซึ่งจะได้กล่าวนำเสนอให้ทราบต่อไป

### รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลตามแนวความคิดของผู้วิจัย

หลักการ รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลได้กำหนดหลักการ ๔ ประการ เป็นแนวทางได้แก่

๑) เอกภาพในการบริหารการศึกษาประชาบาล ยึดการกำหนดนโยบายทางด้านวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และงบประมาณในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การดำเนินงานและการควบคุมของหน่วยงานเดียวกัน

๒) ความเชี่ยวชาญและความพร้อมในการจัดการศึกษา การจัดรูปแบบการบริหารการศึกษา ยึดความเชี่ยวชาญ ความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงาน เป็นสำคัญ

๓) หลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาล หน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำหนดนโยบาย ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นเท่านั้น

๔) การกำหนดนโยบายและการวินิจฉัยปัญหาการศึกษาประชาบาลโดยองค์คณะบุคคล

โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาประชาบาล ระบบบริหารการศึกษาประชาบาล

แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

- ๑. โครงสร้างและระบบบริหารในส่วนกลาง
- ๒. โครงสร้างและระบบบริหารในส่วนท้องถิ่น

๑. โครงสร้างและระบบบริหารในส่วนกลาง จากหลักเอกภาพในการบริหารการศึกษาประชาบาลและหลักความเชี่ยวชาญและความพร้อมในการจัดการศึกษานั้น ในระดับส่วนกลางนี้ผู้วิจัยจึงกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล องค์ประกอบของโครงสร้างและระบบบริหารในส่วนกลางที่สำคัญ ๓ ส่วน คือ

๑.๑ คณะกรรมการประณการศึกษา ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานโดยมีกรรมการโดยตำแหน่ง ๘ คน คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการประณการศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้แทนครู ๔ คน ที่มาจากการเลือกตั้งของครูประชาบาลเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประณการศึกษา

- (๑) กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาประชาบาลให้สอดคล้องนโยบายส่วนรวมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนการพัฒนการศึกษาแห่งชาติ
- (๒) ตรวจสอบ ควบคุม และติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย



- (๓) พิจารณาและจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาประชาบาล
- (๔) พิจารณาส่งเสริมการศึกษาประชาบาลในทุกตำบล
- (๕) สรรหา คัดเลือก เสนอแต่งตั้งและเสนอให้พ้นตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา
- (๖) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะผู้ทำงานเพื่อกำเนินการ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๑.๒ เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา เป็นข้าราชการประจำ สรรหาและเสนอแต่งตั้งและเสนอให้พ้นจากตำแหน่งโดยคณะกรรมการประถมศึกษา และแต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่งโดยรัฐมนตรี เลขาธิการฯ ทำหน้าที่บังคับบัญชา ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา

๑.๓ สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษา เป็นส่วนราชการขึ้นตรงกับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับ คณะกรรมการประถมศึกษา และเป็นหน่วยงานกลางมีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย การประถมศึกษาแผนพัฒนาประถมศึกษา มาตรฐานการศึกษา ควบคุมให้ปฏิบัติตาม มาตรฐาน จัดสรรงบประมาณ ส่งเสริมสมรรถภาพของบุคลากร ประสานงานด้านการ ศึกษาประชาบาล

๒. โครงสร้างและระบบบริหารในส่วนท้องถิ่น จากหลักการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการศึกษาประชาบาลในระดับท้องถิ่น ผู้วิจัยจึง กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาล องค์ประกอบ โครงสร้างและระบบบริหารในส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นระดับส่วนจังหวัด และระดับ ส่วนอำเภอ

๒.๑ ระดับส่วนจังหวัด ให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดรวม ๒ คณะ ได้แก่คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษาระดับจังหวัด และคณะกรรมการบริหาร การประถมศึกษาระดับจังหวัด มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

ประกอบด้วย

ก. คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษา ระดับจังหวัด

- |  |                     |
|--|---------------------|
| ๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด                                       | ประธานกรรมการ       |
| ๒) ปลัดจังหวัด   | รองประธานกรรมการ    |
| ๓) ศึกษาธิการจังหวัด   | รองประธานกรรมการ    |
| ๔) นายอำเภอทุกอำเภอ  | กรรมการ             |
| ๕) ประธานกรรมการการศึกษาอบรมของสภาจังหวัดกรรมการ             |                     |
| ๖) หัวหน้าส่วนสำนักงานจังหวัด                                | กรรมการ             |
| ๗) หัวหน้าส่วนศึกษานิเทศก์                                   | กรรมการ             |
| ๘) หัวหน้าส่วนการคลัง  | กรรมการ             |
| ๙) หัวหน้าส่วนการเจ้าหน้าที่หรือเลขานุการจังหวัด             | กรรมการ             |
| ๑๐) เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาเทศบาล                          | กรรมการ             |
| ๑๑) ผู้ทรงคุณวุฒิผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง<br>ไม่เกิน ๕ คน | กรรมการ             |
| ๑๒) หัวหน้าส่วนการศึกษา                                      | กรรมการและเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

- (๑) กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาประจำชาติให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ
- (๒) ตรวจสอบ ควบคุม และติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย
- (๓) พิจารณาและจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาประจำชาติ
- (๔) พิจารณาคำเนินการส่งเสริมการศึกษาประจำชาติในท้องถิ่น
- (๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะผู้ทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข. คณะกรรมการบริหารประถมศึกษา ระดับจังหวัด ประกอบด้วย

- ๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานกรรมการ
- ๒) ปลัดจังหวัด รองประธานกรรมการ
- ๓) ศึกษาธิการจังหวัด รองประธานกรรมการ
- ๔) หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ กรรมการ
- ๕) หัวหน้าส่วนการคลัง กรรมการ
- ๖) หัวหน้าส่วนการเจ้าหน้าที่หรือ  
เลขานุการจังหวัด กรรมการ
- ๗) หัวหน้าส่วนการศึกษา กรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ มีดังนี้

- (๑) การบริหารงานบุคคล เช่น การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ
- (๒) การบริหารงานคานงงบประมาณ เช่น การจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณ
- (๓) จัดทำแผน โครงการตลอดจนการปฏิบัติตามแผนและโครงการที่เกี่ยวกับการประถมศึกษาในระดับจังหวัด
- (๔) คณะกรรมการคณะนี้สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือผู้ทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๒.๒ ระดับส่วนอำเภอ ให้มีคณะกรรมการ ๒ ชุด เช่นเดียวกับระดับจังหวัดได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษา ระดับอำเภอ และคณะกรรมการบริหารประถมศึกษา ระดับอำเภอ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก. คณะกรรมการนโยบายการประถมศึกษา ระดับอำเภอ ประกอบด้วย

- ๑) นายอำเภอ ประธานกรรมการ
- ๒) ศึกษาธิการอำเภอ รองประธานกรรมการ

- |  |                     |
|--|---------------------|
| ๓) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ   | กรรมการ             |
| ๔) สมาชิกสภาจังหวัดในเขตอำเภอ              | กรรมการ             |
| ๕) หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ                 | กรรมการ             |
| ๖) เจ้าหน้าที่บริหารการศึกษาเทศบาล (ถ้ามี) | กรรมการ             |
| ๗) ครูใหญ่ประชาชนกลุ่มในเขตอำเภอ           | กรรมการ             |
| ๘) หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ                | กรรมการและเลขานุการ |

### อำนาจหน้าที่

- (๑) กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาประชาบาลให้สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติและระดับจังหวัด
- (๒) ตรวจสอบควบคุมและติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย
- (๓) พิจารณาและจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาประชาบาล
- (๔) พิจารณาคำเนิการส่งเสริมการศึกษาประชาบาลในทุกด้าน
- (๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะผู้ทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

### ข. คณะกรรมการบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ ประกอบด้วย

- |   |                     |
|---|---------------------|
| ๑) นายอำเภอ                                 | ประธานกรรมการ       |
| ๒) ศึกษาธิการอำเภอ                          | รองประธานกรรมการ    |
| ๓) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ (ถ้ามี) | กรรมการ             |
| ๔) หัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ                  | กรรมการ             |
| ๕) หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ                 | กรรมการและเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่ มีดังนี้

- (๑) การบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ
- (๒) การบริหารงานค่านงบประมาณ เช่น การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ
- (๓) จัดทำแผน โครงการตลอดจนการปฏิบัติตามแผนและโครงการที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา ระดับอำเภอ
- (๔) คณะกรรมการคณะนี้สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะผู้ทำงาน เพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

เหตุผลสำคัญในการจัดรูปแบบการบริหารการศึกษาประจำตำบลตามแนวความคิดของผู้วิจัย

การจัดรูปแบบฯ ตามแนวความคิดของผู้วิจัยนั้น ส่วนหนึ่งได้นำเอาปัญหาที่ได้จากผลการวิจัยทัศนคติของข้าราชการครูฯ มาพิจารณาแก้ไข และส่วนหนึ่งผู้วิจัยได้ยึดหลักการที่ควรจะเป็นไปโดยไม่ยึดอารมณ์ความรู้สึกของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก โดยยึดเหตุผลว่าการจัดรูปแบบบริหารจะต้องมีหลักการและนโยบายของตนเองเป็นหลักด้วยคือ

๑. จากหลักการสำคัญที่กำหนดใหม่ เอกภาพในการบริหารการศึกษา และกำหนดให้การกำหนดนโยบายด้านวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และงบประมาณในส่วนกลางและท้องถิ่นอยู่ภายใต้การดำเนินงานและการควบคุมของหน่วยงานเดียวกัน และผู้วิจัยได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบในส่วนกลางนั้น ผู้วิจัยเชื่อว่าจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการแบ่งงานกันรับผิดชอบ ๓ ฝ่าย ตามระบบฯ เดิมได้ เช่น จะไม่มีปัญหาในเรื่องการประสานงาน



เพราะมีหน่วยงานเดียวรับผิดชอบงานทั้งด้านการบริหารบุคคล วิชาการ และงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการสามารถสั่งการโดยตรงให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ตามกฎหมาย เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องบริหารงานตามที่กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย อยู่แล้ว นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดนโยบายด้านวิชาการและงบประมาณ ตลอดจนการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน

๒. หลักการกระจายอำนาจ ผู้วิจัยได้กำหนดให้ส่วนกลางมีหน้าที่ทางด้านนโยบาย เช่น การวางแผน การควบคุมตรวจสอบ เป็นต้น และกำหนดให้ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาประชาบาลนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่านโยบายการจัดการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับระบบการปกครองประเทศ เมื่อนโยบายการปกครองต้องการกระจายอำนาจ นโยบายการจัดการศึกษาก็จะต้องกระจายให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ การดำเนินงานใดที่สามารถให้ท้องถิ่นได้ก็ควรจะมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นด้วยกับนโยบายการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการศึกษาประชาบาล

๒.๑ เป็นการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ในการบริหารงานในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษานั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น และการฝึกเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นให้เรียนรู้การบริหารงาน เพื่อจะได้รับฝึกอบรมการปกครองตนเองเมื่อถึงเวลาอันควร

๒.๒ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประชาบาลอันจะทำให้การจัดการศึกษาประชาบาลมีความคองตัวและเกิดประสิทธิภาพ เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหาและความต้องการของตนได้ดีกว่าส่วนกลาง การเข้ามามีส่วนร่วมนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในรูปการทำงานของสภาจังหวัดโดยประชาชนจะเลือกตัวแทนของตนซึ่งเรียกว่าสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เข้าทำหน้าที่ในสภาจังหวัด <sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๓ (๒).

<sup>๒</sup> หน้าที่ของสภาจังหวัดได้นำเสนอแล้วในบทที่ ๒.

๒.๓ การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยความรวดเร็วเพราะอำนาจจัดการอยู่ที่  
ท้องถิ่นโดยตรง ไม่ต้องรอสั่งการจากส่วนกลาง

๒.๔ เป็นการประหยัดงบประมาณ และระดมทรัพยากรในท้องถิ่น  
ช่วยการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่าในปีหนึ่ง ๆ องค์กรฯ ได้ตั้งงบประมาณสมทบ  
ช่วยการศึกษาประมาณ เช่น ในปี ๒๕๒๐ องค์กรฯ ตั้งงบประมาณสมทบเป็นเงิน  
๑๓๘,๗๘๑,๖๑๑ บาท เป็นต้น นอกจากนี้ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการจัด  
การศึกษาเป็นการหน้าที่ของตนก็จะได้นำทรัพยากรในท้องถิ่น และของประชาชน  
มาใช้เพื่อการศึกษา อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ดังปรากฏว่าเท่าที่  
ผ่านมาประชาชนได้ร่วมบริจาคทรัพย์สินและแรงงานเพื่อช่วยการศึกษา เช่นปี ๒๕๒๒  
คิดเป็นจำนวนเงินถึง ๒๓,๘๔๕,๖๖๘ บาท<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจให้องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดเต็มรูปแบบ มีการนำข้าราชการส่วนกลางเข้าบริหารงานในองค์กรด้วย  
ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดให้ข้าราชการส่วนกลาง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด  
ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เข้ามีส่วนในการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งจะควบคุมได้  
ก็ตามแต่ ควรที่จะได้มีการกำหนดเวลาไว้แน่นอน และในกรณีที่ให้ข้าราชการ  
ส่วนกลางร่วมบริหารงานนั้นควรจะได้มีการฝึกให้เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นได้มีประสบการณ์  
ในการบริหาร และเมื่อถึงเวลาอันควรตามกำหนด ส่วนกลางควรมอบหมายให้ท้องถิ่น  
ดำเนินการของตนเอง ส่วนกลางเพียงมีหน้าที่คอยส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน  
ขององค์กรฯ เท่านั้น

<sup>๑</sup> กองการศึกษาประมาณ กรมการปกครอง, การศึกษาประมาณ ๒๕๒๑  
(พรรณคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๒๑), หน้า ๔๐.

<sup>๒</sup> จากเอกสารสถิติการศึกษาปี ๒๕๒๒ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง.

๓. การที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในส่วนกลางและองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงได้กำหนดให้ขีบัตกรรมการปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น รวมเป็นคณะกรรมการประถมศึกษา (ส่วนกลาง) เพื่อจะได้ทราบแนวทางในการจัดการศึกษาประชาบาล จะได้นำไปปรับให้เข้ากับการวางแผนพัฒนาการดำเนินการของท้องถิ่น

ในส่วนท้องถิ่นผู้วิจัย ได้กำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัด (ระดับจังหวัด) ศึกษาธิการอำเภอ (ระดับอำเภอ) เป็นรองประธานกรรมการทั้งในระดับนโยบาย และระดับผู้บริหาร เพื่อกระทรวงศึกษาธิการจะได้เข้ามามีบทบาทในการแนะนำ และบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงต่อไป จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่มีข้อกล่าวหาว่าการบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความรู้ในด้านการศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด (ระดับจังหวัด) ศึกษาธิการอำเภอในระดับอำเภอจะเป็นผู้กลั่นกรองงานด้านการศึกษาก่อนที่จะนำเสนอ คณะกรรมการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์เข้าร่วมในคณะกรรมการทั้งระดับนโยบายและระดับผู้บริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด เพื่อจะได้เข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายและดำเนินงานการศึกษาของท้องถิ่นได้ตามอำนาจหน้าที่

๔. การนำเอาประธานกรรมการศึกษาอบรมของสภาจังหวัดเข้าเป็น กรรมการนโยบายการประถมศึกษา ระดับจังหวัด และการกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัด ในเขตอำเภอเข้าเป็นกรรมการนโยบายการประถมศึกษา ระดับอำเภอ สืบเนื่องจาก แนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนกำหนดนโยบายในการบริหารการศึกษา ท้องถิ่น ในลักษณะของตัวแทนตามคัลลองของประชาธิปไตย

๕. ในคณะกรรมการประถมศึกษา (ส่วนกลาง) ผู้วิจัยกำหนดให้มีกรรมการ มาจากวุฒฒนครู ๔ คน เนื่องจากต้องการให้การกำหนดนโยบายในระดับส่วนกลางนั้น ได้มีวุฒฒนครู เขาร่วมด้วย เพื่อจะได้เป็นปากเสียงและสะท้อนข้อเท็จจริงของการศึกษา ในระดับท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณาวางแผนด้วย

๖. สำหรับกรรมการอื่น ๆ ที่ร่วมในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล หรือเกี่ยวข้องกับการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้การจัดการศึกษาประชาบาลดำเนินไปด้วยดี

การศึกษาประชาบาลเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับตั้งแต่เด็กนักเรียนจนถึงครู ครอบคลุมลึกซึ้งไปตั้งแต่เรื่องของการจัดระบบบริหาร การศึกษา ตลอดจนทัศนคติของครู เมื่อเปรียบเทียบสภาพของตนกับข้าราชการอื่น ๆ โดยทั่วไปครูประชาบาลอยู่ตามชนบท ความลำบากยากแค้นในลักษณะธรรมชาติ รอบตัวย่อมแตกต่างกับข้าราชการอื่นในตัวเมืองที่มีความสะดวกสบายปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน เมื่อครูอยู่ตามชนบทย่อมเป็นธรรมดาที่จะเกิดความรู้สึกว่าตนต่ำต้อย โดยเฉพาะเมื่อการจากระบบบริหาร ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อครูไม่สามารถสนองตอบ ความต้องการบางประการและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ครูประชาบาลก็ย่อมเกิดทัศนคติไม่ดีต่อระบบ ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าการแก้ไขปรับปรุงระบบการบริหาร การศึกษาประชาบาลที่เหมาะสมคงได้เสนอมมาแล้วจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาได้ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลายละเอียดบางประการที่เกิดขึ้นซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งที่กำหนดความรู้สึกนึกคิดของครูฯ ควรจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงด้วย เช่น ในเรื่องสิทธิและสวัสดิการ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ควรจะได้รับการแก้ไขในรายละเอียด ซึ่งอยู่เหนือที่จะกล่าวในวิทยานิพนธ์นี้ และสิ่งที่จะขาดไม่ได้ คือ การประชาสัมพันธ์แจ้ง ความเคลื่อนไหว ความก้าวหน้า ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งด้านนโยบายและปฏิบัติให้ได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะช่วยให้ครูได้เข้าใจในระบบการบริหาร การศึกษา และการดำเนินการด้านการศึกษาได้ดีขึ้น ผู้วิจัยเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะแก้ไขความรู้สึกขวย ความพึงพอใจ ในการปฏิบัติงานของครูได้ อันจะทำให้การศึกษาประชาบาลพัฒนาก้าวหน้าสืบไป.