

ปัญหาและแนวทางแก้ไข

ตามที่ปรากฏในการจัดการศึกษาประชาบาลในรูปของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น คำเนินการรับผิดชอบโดยส่วนรวมซึ่งมีกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภา ทำหน้าที่คอยควบคุมส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านบริหาร วิชาการ และการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู) ตามลำดับในระยะเวลา ๕ ปีที่ผ่านมาจะได้ให้ผลดีขึ้น ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ เช่น ใ้คำเนินการแก้ปัญหาการขาดแคลนอาคารสถานที่โดยสร้างอาคารเรียนชั้นใหม่ และปรับปรุงอาคารเรียนชั่วคราวให้เป็นอาคารเรียนถาวรเพิ่มขึ้นในอัตรา ๑, ๑๘๖ - ๓, ๐๘๘ หลัง ต่อปี ในงานที่เกี่ยวกับการขาดแคลนครูก็ได้จัดสรรอัตราครูและส่งเสริมช่วยหาครูมาบรรจุเพิ่มขึ้นเป็น ๓, ๘๖๕ - ๖, ๖๓๐ คน ยังผลให้อัตราครูต่อนักเรียนโดยเฉพาะทั่วประเทศมีแนวโน้มดีขึ้นคือจาก อัตรา ๑ ต่อ ๓๘.๘ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ลดลงเป็น ๑ ต่อ ๓๑.๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ส่วนในด้านการขยายการศึกษาภาคบังคับในชั้นประถมศึกษาตอนปลายก็สามารถขยายเพิ่มขึ้นในอัตรา ๑๐๕ - ๓๗๓ ตำบลต่อปี

ถึงกระนั้นก็ดี การจัดการศึกษาประชาบาลปัจจุบันยังคงมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนครูและอุปกรณ์การศึกษา ปัญหาเด็กชั้นมีดะมาก ๆ ยังผลให้เกิดการสูญเปล่าทางการศึกษาคิดเป็นเงินปีละ ๒๐๐ - ๓๐๐ ล้านบาท เป็นต้น แต่ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะปัญหาทางด้านการบริหารที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด คำเนินการรับผิดชอบภายใต้การควบคุมส่งเสริมของส่วนกลาง เท่านั้น โดยจะไม่กล่าวถึงปัญหาทางการศึกษาอย่าง เช่น เรื่องการขาดแคลนครู หรือนักเรียนชั้นดังกวดแล้วแต่อย่างใด เพราะปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเรื้อรังมานานแล้ว มิใช่เพิ่งเกิดขึ้น

กรมการปกครอง, "สรุปผลงานเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล พ.ศ. ๒๕๑๘", แหล่งวิทยุวิชาการ, มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๖.

## ปัญหาการประสานงานในส่วนกลาง

ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมการศึกษา ประชาบาลทางคามธุการให้แก่กองการบริหารส่วนจังหวัดนั้น ปรากฏว่าต้องมีการประสานงานกับ ทบวงงานที่เกี่ยวข้องของหลายฝ่าย เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง กุรุสภา สำนักงาน ก.จ. และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาภาค ที่ผู้คล้คือ การประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เป็นเพราะ กระทรวงทั้งสองนี้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางคาม ธุการหรือธุการ และคานวิธการตามลำดับ โดยกำหนดให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ การดำเนินงานดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นโดยเฉพาะ ประ กอบด้วยเจ้าหน้าที่รับผิดชอบใหญ่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น แต่ กรรมการส่วนใหญ่แต่งตั้งจากข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่ง เป็นกระทรวงที่เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลโดยตรง กล่าวคือ

เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามขอเสนอของคณะกรรมการ การศึกษาวิจัยปัญหาการประดมศึกษาภาคบังคับและการขยายชั้นประถมศึกษาตอนปลาย ให้จัดตั้ง คณะ กรรมการประสานงานการบริหารการศึกษาภาคบังคับระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาด ไทยขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดการศึกษาประชาบาล ให้สอดคล้องกับนโยบายส่วนรวม ความแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และกำหนดวงเงินเพื่อการศึกษาประชาบาล ตลอดจน กำหนดแผนแนวทางและวิธีการดำเนินการเพื่อปฏิบัติความนโยบายดังกล่าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ ได้ดำเนินการตามมติดังกล่าวโดยแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้น ๒ คณะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒

๒ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๕๕/๒๕๑๒ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงาน การบริหารการศึกษาภาคบังคับ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๒.

คือ คณะกรรมการประสานงานระดับกำหนดนโยบาย (Joint Committee) ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานและรองประธานตามลำดับ และคณะกรรมการประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติปฏิบัติงานตามนโยบาย (Sub-joint Committee) มีรองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นประธาน

ถ้าได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานฯ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานระดับกำหนดนโยบาย (Joint Committee) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ระดับปลัดกระทรวงของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนตัวแทนของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของกิ่งกลาวแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการประสานงานฯ ทั้งสองคณะนี้จะเป็นกลไกหรือเครื่องมืออันสำคัญในการประสานนโยบายด้านการศึกษาประชาบาลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องสอดคล้องกันตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ และร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายกิ่งกลาว ตลอดจนรวมวางแผนการหรือโครงการเพื่อส่งเสริมพัฒนาการศึกษา ระดับนี้ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น กับทั้งร่วมพิจารณาแสวงหาช่องทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาคอขวดที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานฯ ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม ๒๕๑๕) ได้มีการประชุมคณะกรรมการประสานงานระดับกำหนดนโยบายเพียง ๓ ครั้ง ส่วนคณะกรรมการประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติปฏิบัติงานตามนโยบาย ก็ประชุมเพียง ๑๒ ครั้งเท่านั้น เห็นได้ว่าคณะกรรมการประสานงานฯ ทั้งสองคณะนี้มีการประชุมน้อยเกินไป ยังผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการศึกษาประชาบาล โดยเฉพาะการขจัดปัญหาคอขวดและข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

<sup>๓</sup> กรมการปกครอง, รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงาน, แผนปฏิบัติการราชการ, ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๒ - ๒๕๑๕.

## ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

เพื่อให้คณะกรรมการประสานงานได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวอย่างจริงจังและบังเกิดประสิทธิผล ตลอดจนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในการจัดตั้งหน่วยงานนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะไต่หาทางปรับปรุงวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการประสานงาน ให้เหมาะสมกับการกิจและภาวะแวดล้อม ตลอดจนความต้องการและความจำเป็นของการจัดการศึกษาประเภทที่มิได้อยู่ หรือเป็นอยู่ในขณะนี้ให้ดียิ่งขึ้น คือ

๑. ควรกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการประสานงานมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะคณะกรรมการประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย ควรจะมีการประชุมเดือนละ ๓ - ๔ ครั้ง โดยเคร่งครัด

๒. ควรจัดลำดับความสำคัญและความรีบด่วนของปัญหา แล้วดำเนินการตามนั้น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความรีบด่วนเป็นพิเศษ

๓. ในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ถ้าเป็นไปได้ ควรแยกประเด็นออกเป็นข้อ ๆ เรียงตามลำดับความรีบด่วน แล้วมีมติให้เป็นข้อยุติ ( conclusion ) เพื่อนำเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและสั่งการให้ถือปฏิบัติต่อไปโดยด่วน เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ซึ่งเป็นปัญหารีบด่วน และพอจะแยกออกจากปัญหาการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนการศึกษาหรือหมวดการศึกษา หรือในตำแหน่งอื่นใด จึงไม่ควรนำมาพิจารณารวมกันอย่างที่ทำอยู่ในขณะนี้ เพราะจะทำให้การพิจารณาปัญหาที่มีความรีบด่วนต้องเน้นเข้าไปโดยใช่เหตุ

๔. ในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงาน ไม่ควรมีบรรยากาศของการประชุมระหว่างชาติ หรือระหว่างกลุ่มผลประโยชน์โดยเด็ดขาด กล่าวคือ กรรมการผู้เข้าประชุมแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นผู้แทนของฝ่ายใด ควรมีใจเป็นธรรม ปราศจากอคติ มิได้ถือว่าเป็นการประชุมเพื่อหวังชิงอำนาจหรือเสริมสร้างบารมีให้กับหน่วยงานในสังกัดที่ตนสังกัดอยู่เป็นใหญ่ แต่ควรมุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม คือการศึกษาของชาติเป็นสำคัญ

๕. ก่อนเข้าประชุม กรรมการแต่ละคนควรจะได้ศึกษามาปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ถี่ถ้วนพอสมควร และเมื่อได้พิจารณาและลงมติในปัญหาเรื่องใดไปแล้ว ก็ควรจะมีการนัดหมาย



ที่สุดแล้ว มิใช่ว่าจะมาขอแก้ไขเพิ่มเติมในการประชุมครั้งต่อไปค่อย ๆ ทั้ง ๆ เป็นข้อเสนอแนะของ  
ตนเอง เพราะมีฉะนั้นจะทำให้งานดำเนินไปอย่างล้าช้าโดยไม่จำเป็น

๖. การอบรมครูหรือเจ้าหน้าที่การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนคุณวุฒิ ควรนำเขาที่ประชุมคณะกรรมการ  
การประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย เพื่อเป็นการประสานงานในการตั้งงบประมาณ  
ขนาดอบรมและป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนเกิดขึ้น

๗. ในกิจการบางอย่าง แม่ว่าตามข้อตกลงการแบ่งหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมการศึกษานานาชาติ  
ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงศึกษาธิการ จะไม่บังคับให้ประสานงานกับอีก  
ฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนควรวีโหดระกรมการประสานงาน  
ได้มีส่วนร่วมพิจารณาด้วย

๘. ควรได้พิจารณาและซักซ้อมความเข้าใจลักษณะงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยกับ  
กระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวกับการศึกษานานาชาติให้แจ่มชัด เพราะถ้าดูตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ  
การแบ่งงานประณัติศึกษาระหว่างกระทรวงทั้งสองนี้แล้ว อาจทำให้เข้าใจว่า การจัดการศึกษานานาชาติ  
ปัจจุบันได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการรับผิดชอบ  
ร่วมกัน โดยกระทรวงแรกรับผิดชอบทางด้านบริหารและธุรการ ส่วนกระทรวงหลังรับผิดชอบทาง  
ด้านวิชาการ แต่ถ้ามองพิจารณาจากแผนปฏิบัติการจัดองค์การงานศึกษานานาชาติ และกฎหมายอื่น ๆ ที่  
เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วน  
จังหวัด พระราชบัญญัติประถมศึกษา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ตลอดจนเจตน  
นาารมย์ของรัฐบาลแล้ว เห็นได้ชัดว่าฐานะของกระทรวงมหาดไทยและของกระทรวงศึกษาธิการเป็น  
เพียงผู้ควบคุมส่งเสริมและสนับสนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานที่และความรับ  
ผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับนี้ ทั้งทางด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และงาน  
วิชาการ ตามที่ได้รับโอนจากกระทรวงศึกษาธิการ ตามหลักการกระจายอำนาจ

เมื่อได้ซักซ้อมความเข้าใจตามนี้ดังกล่าวดังแล้ว ก็ควรประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นการแนะนำหรือ  
ย้าให้เห็นว่า การจัดการศึกษานานาชาติปัจจุบันส่วนกลางได้กระจายหรือมอบหมายให้แก่องค์  
ดำเนินการรับผิดชอบไปแล้ว และการที่ส่วนกลางต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานนี้ ก็เพื่อส่งเสริม  
และสนับสนุนในการปฏิบัติงานส่วนนี้ให้ดำเนินไปโดยราบรื่น และอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

๙. ในการประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ถ้าไม่ใช่เรื่อง  
 ที่เกี่ยวกับนโยบายหรือเป็นปัญหาที่จะต้องใคร่ครวญพิเคราะห์เสียก่อนแล้ว ก็ควรใช้วิธีติดต่อเป็นการภายใน คือ  
 ติดต่อระหว่างกองตอกองได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญที่เจ้าหน้าที่ชั้นสูงพึงรับทราบด้วยแล้ว จึงควรติดต่อ  
 เป็นทางการ ซึ่งอาจจะเป็นการติดต่อระหว่างกรมหรือกระทรวงแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อความสะดวก  
 และรวดเร็วในการประสานงาน

๑๐. ในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานฯ กรรมการที่เรา  
 ร่วมประชุมแต่ละคน ควรจะได้นำถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานฯ ว่ามีอยู่อย่าง  
 ไร มีขอบเขตมากน้อยแค่ไหน ไม่ควรไปอภิปรายหรือถกเถียงในประเด็นที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่  
 เพราะจะทำให้สิ้นเปลืองเวลาโดยใช่เหตุ อย่างที่เคยปรากฏมาแล้ว เช่น การประชุมคณะกรรมการ  
 ประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติวิสามัญ (Sub-Joint Committee) ที่ผ่านมา ได้มี  
 กรรมการบางคนไปอภิปรายถึงประเด็นที่ว่า การที่รัฐบาลได้ออกร่างการศึกษาประชาชาติจากกระทรวง  
 ศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนั้นถูกต้องหรือเหมาะสมแล้วหรือไม่อย่างไร  
 และสมควรจะโอนกลับไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการหรือไม่ประการใด เห็นได้ชัดว่าเป็นเรื่องที่อยู่  
 นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกรรมการ ในกรณีเช่นนี้ ประชาน์ในที่ประชุมย่อมจะแสดงบทบาทในการควบคุม  
 การอภิปรายหรือการแสดงข้อคิดเห็นของกรรมการให้อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ได้เป็นอย่างดี โดย  
 อาศัยประมุขศิลป์และหลักจิตวิทยาอื่น ๆ เป็นเครื่องช่วย เพื่อให้ผู้ถูกชักชวนเห็นคล้อยตามโดยสมัคร  
 ใจ ไม่ให้ยอมตามเพราะเหตุถูกบังคับจากผู้มีอำนาจหรือบารมีมากกว่า

๑๑. ในการร่วมปรึกษาหารือ การกำหนดโครงการ แผนงาน ตลอดจนการพิจารณาแก้ไข  
 ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาชาติ โดยเฉพาะ  
 กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็น "ตัวเรื้อใหญ่" นั้น ควรจะได้ออกทำกันอย่าง  
 จริงจัง โดยยึดถือหลักการ เหตุผลและผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง "หากคอยแต่รอรวม  
 อย่างผิวเผินและประคองประคองปัญหาพ้อโพนทนาที่ไปก็จะเป็นผลร้ายแก่การศึกษาของชาติอย่างยิ่ง"

เอกวิทย์ ณ ถลาง, ปัญหาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา (โรเนียว), หน้า

และไม่ใช้วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง

๑๖. การประสานงานควรส่งเสริมให้มากที่สุดในระดับภูมิภาค หรือระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ไม่น้อยที่สุดในส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับนิเทศชมและทัศนปัญหาของตนเองให้มากที่สุด มิฉะนั้นแล้วกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการจะทวงบาเพ็ดตนเป็นที่เลี้ยงขององค์การฯ อยู่ตลอดไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด และจะทำให้ผู้บริหารในระดับหัวกะโหลก (Key positions) ของท้องถิ่น เช่นผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ แทนที่จะมีอิสระในการทำงาน กลับจะต้องมาคอยฟังคำสั่งจากส่วนกลางมาก ซึ่งจะทำให้รูปการของการจัดการศึกษาประชาบาลเปลี่ยนไปจากการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นการโอนหรือมอบอำนาจ (delegation of power) จากกระทรวงหนึ่งไปให้อีกกระทรวงหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ความมุ่งหมายของรัฐบาล และไม่ถูกต้องทางหลักบริหารและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว แต่ก็มีได้หมายความเลยไปถึงว่า จะไม่มีการประสานงานในส่วนกลางเสียเลย เพราะฉะนั้นถ้าเป็นเรื่องรองงานหรือวิชาการที่เกี่ยวข้องของกับหลาย ๆ จังหวัด และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในส่วนสำคัญ กระทรวงศึกษาธิการก็ควรจะได้ติดต่อประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยในส่วนกลาง ถ้าเป็นงานเกี่ยวข้องกับจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งโดยเฉพาะ จึงควรจะต้องติดต่อกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ โดยตรง

### ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของกรมการปกครองในการ ศึกษาประชาบาล

สำหรับกรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงเจ้าสังกัดให้เป็นปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านธุรการแทนนั้น จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น เห็นว่ายังมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานในเรื่องนี้หลายประการ กล่าวคือ การติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานในสังกัด การจัดแบ่งงาน การวางแผนงาน การติดตามประเมินผล ยังไม่คี่เท่าที่ควร

## ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

เพื่อให้การปฏิบัติงานในการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลในส่วนที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดำเนินไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ ตลอดจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของรัฐบาลยิ่งขึ้น กับทั้งเพื่อขจัดความเข้าใจผิดหรือเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลที่ว่า การที่รัฐบาลได้ออมนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้นเป็นเพียงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือโอนงานส่วนนี้จากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น หากได้กระจายหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการนี้ไปให้ท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริงไม่ ฉะนั้น จึงเห็นควรแก้ไขด้วยมาตรการดังต่อไปนี้ คือ

๑. ควรปรับปรุงในเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวกับของการศึกษาประชาบาลภายในสังกัด คือ กองการศึกษาประชาบาล กองปกครองท้องถิ่น (ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับเงินสะสมของข้าราชการส่วนจังหวัด และปฏิบัติงานประจำของสำนักงาน ก.จ.) กองคลัง (มีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานและความคุมค่านการเงินและพัสดุ) และกองคลังส่วนท้องถิ่น (เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนจังหวัด) ให้มีลักษณะใกล้ชิดและแนบแน่นยิ่งขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะได้มีข้อเท็จจริงบางอย่างแสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวมีลักษณะคางคกคางทำ ไม่รู้จะมีการปรึกษาหารือหรือทำให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรูผลการดำเนินงานของตน ซึ่งเป็นช่องทางก่อให้เกิดการขัดแย้งและสับสนได้โดยง่าย ฉะนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ จึงควรจะได้ชักชวนความเข้าใจและกำหนดแนวทางประสานงานให้รัดแน่นแนบแน่น ตลอดจนจัดให้มีระบบการติดต่อ (System of Administrative Communication) ซึ่งอาจเป็นระบบ Oral หรือ Face-to-Face คือติดต่อโดยตรง และระบบ Written Medium คือติดต่อโดยใช้ลายลักษณ์อักษรตามแต่กรณี

เกี่ยวกับการนี้ หน่วยงานที่ควรจะได้รับพิจารณาเป็นพิเศษคือ กองการศึกษาประชาบาล ซึ่งได้รับมอบหมายจากกรมการปกครองให้เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาล และทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง



ในส่วนภูมิภาคนั้น ควรจะไ้รับรู้ปัญหาและผลการปฏิบัติงานของกองอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญๆ เช่น การออกระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนขอเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ ไม่ใช่ว่าหน่วยงานอื่นที่หน้าที่เกี่ยวข้องได้กำหนดระเบียบข้อบังคับเรื่องใดขึ้น และส่งไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ จนกระทั่งเกิดปัญหาข้อขัดข้องขึ้นอันเนื่องด้วยระเบียบข้อบังคับดังกล่าว และจังหวัดได้ปรึกษาหารือมายังกองการศึกษาประชาบาลแล้ว กองการศึกษาประชาบาลยังไม่ทราบว่าระเบียบข้อบังคับเช่นนั้นจริงหรือไม่ และมีรายละเอียดอย่างไร ดังที่เคยได้มีตัวอย่างมาแล้ว

๒. ควรพิจารณาปรับปรุงการแบ่งส่วนงานและการจัดสรรอัตรากำลังเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะของกองการศึกษาประชาบาลให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะงานในหน้าที่รับผิดชอบของกองนี้ซับซ้อนกว้างขวาง และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพียง ๒๐ คน (โดยประมาณ) และในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างในตำแหน่งพนักงานพิมพ์ดีด พนักงานขับรถ ภารโรง คนสวน เสียเกือบครึ่งจำนวน ส่วนที่เหลือยังได้มีข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครูที่ถูกยืมตัวมาช่วยราชการตั้งแต่โอนการศึกษาประชาบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ อีกจำนวนหนึ่ง ฉะนั้น ข้าราชการสังกัดกรมการปกครองแทบจะถือว่า เป็นบุคคลากรจริง ๆ นั้น จึงมีเพียงหยิบมือเดียว สำหรับการแบ่งส่วนงานภายในกองฯ ก็มีเพียง ๓ แผนก คือ แผนกประมาณการรายจ่าย แผนกประสานงาน และแผนกแผนงานเท่านั้น

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ควรจะได้ออกกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลังเบื้องต้นสำหรับหัวหน้าแผนก (๒ อัตรากำลัง) ประจำแผนก (๕ - ๘ อัตรากำลัง) วิทยากร และนิติกร (๕ อัตรากำลัง) และเสมียนพนักงาน (๕ อัตรากำลัง) เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นเล็กน้อย โดยจัดตั้งแผนกส่งเสริมและเผยแพร่ และแผนกวิจัยและประเมินผลขึ้น เพื่อปฏิบัติงานด้านการประชาสัมพันธ์ การส่งเสริมและเผยแพร่หลักการ ผลงาน และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลในรูปของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน

ปัจจุบัน แผนกส่งเสริมและเผยแพร่ และแผนกวิจัยและประเมินผล เป็นแผนกที่จัดตั้งขึ้นเป็นการภายใน มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในแผนก ๔ - ๗ คน

ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจถูกต้อง และให้ความสนับสนุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นภายใต้สภาวะ  
การณ์ปัจจุบัน ทั้งจะไม่มีเจ้าหน้าที่ทำการศึกษาวิจัยปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการจัดการ  
ศึกษาระดับนี้ ตลอดจนการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ  
รวมทั้งของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนี้ด้วย

เกี่ยวกับการขอตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเพิ่มดังกล่าว ก.พ. และสำนักงานประ  
มาณควรจะคำนึงถึงความจำเป็นและผลที่จะเกิดแก่การศึกษาระดับนี้ใหม่ ไม่มุ่งช่วยประหยัดบ  
ประมาณของรัฐแต่อย่างใด

เมื่อได้อัตรากำลังเพิ่มให้แล้ว ก็ควรส่งตัวข้าราชการส่วนจังหวัดหรือครูอำนวยการฯ ที่มี  
ตัวมาช่วยราชการกลับไปสังกัดเดิมให้หมด นอกจากนี้ก็ควรปรับปรุงบุคลากรที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับ  
ตำแหน่งและพันความรู้ ประสบการณ์โดยอาศัยหลัก Position Classification

การใช้วิทยากรทำหน้าที่หัวหน้าแผนก หรือประจำแผนกหรืองานด้านธุรการ ซึ่งเป็นงาน  
routine หรือให้เต็มยงพนักงานและลูกจ้าง (บางคน) ทำงานในหน้าที่รับผิดชอบของประจำแผนก  
อย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ย่อมไม่ถูกต้องตามหลักบริหารงานที่ดี และจะได้รับผลสัมฤทธิ์ไม่มากเท่าที่  
ควร

๓. ถ้าไม่สามารถหาอัตราจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นตามขอจน ควรจะได้พิจารณาขอบหมาย  
งานในหน้าที่บางอย่างของกองการศึกษาประชาบาลไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการรับผิดชอบ  
เช่น งานเกี่ยวกับการอบรมสัมมนา ควรมอบให้วิทยาลัยการปกครอง (กองฝึกอบรมเดิม) ไป  
จัดทำ โดยกองการศึกษาประชาบาลมีหน้าที่เพียงเป็นผู้จัดสรรค่าใช้จ่ายเนื่องในการอบรม ส่วนงาน  
ที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนและกิจการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ก็ควรพิจารณาหาทางมอบ  
หมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดติดต่อกับสำนักงานประมาณ และกรมบัญชีกลางโดยตรง เพื่อว่ากอง  
การศึกษาประชาบาลจะได้มีเวลาสำหรับปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ใต้อย่างเต็มที่

๔. ควรพิจารณารวมหน่วยงานภายในสังกัดกรมการปกครองทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา  
ประชาบาลเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานระดับกอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวก  
ในการปฏิบัติงาน และเกิดการประหยัดยิ่งขึ้น เกี่ยวกับขอเสนอ อาจมีผู้ค้านว่า งานหลักของกรม

การปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล คือการประสานงานระหว่างหน่วยงานพัฒนาที่  
 เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการบริหารงานด้านนี้โดยตรงเหมือนอย่างกรม  
 สามีศึกษา กระทรวงศึกษาธิการสมัยก่อน และหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ คือกองการศึกษาประชา  
 บาลก็มีไว้เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเป็นการถาวร ซึ่งอาจจะต้องยุบหรือสลายตัวไปเมื่อองค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัดสามารถยืนอยู่บนลำแข้งของตนเอง (take off) ได้แล้ว แม้กระนั้นก็ตาม ผู้เขียน  
 ยังเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านการ  
 บริหารหรือธุรการในส่วนกลางในพื้นคือ กรมการปกครองในฐานะเป็นที่เลี้ยงขององค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัดต่อไปอีกนาน เพราะจากผลการปฏิบัติงานด้านนี้ในวง ๕ ปีที่ผ่านมา พอจะคาดการณ์  
 ได้ว่ากว่าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะก้าวไปถึงจุดที่ความจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลาอีกมาก  
 แต่ปัญหาที่กล่าวมาเป็นปัญหาเฉพาะหน้า จึงควรได้รับการแก้ไขเสียก่อน

๕. กรมการปกครองควรจะได้จัดวางโครงการหรือแผนงานในทางที่เป็นการส่งเสริมให้  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองโดยปราศจากการช่วยเหลือของพี่  
 เลี้ยงได้ เช่น จัดทำโครงการส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณค่าเงิน  
 งานด้านการศึกษาประชาบาลอย่างเพียงพอ ซึ่งโครงการหรือแผนงานดังกล่าวจะต้องมีเป้าหมาย  
 และกำหนดระยะเวลาอย่างแน่นอน ทั้งจะต้องพยายามหาทางชี้แจงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มอง  
 เห็นความสำคัญ และความจำเป็นตลอดจนผลได้ผลเสียของเรื่องนั้น ๆ ด้วย

การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นวิธีการบริหารงานที่ควบคู่กับการวางโครงการ  
 หรือแผนงานนั้น ก็เป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องกระทำกันอย่างจริงจัง เพราะเท่าที่เป็นอยู่  
 ปัจจุบัน งานหรือโครงการต่าง ๆ ที่กรมการปกครองกระทำไปหรือที่เสนอแนะให้จังหวัดถือเป็นแนว  
 ทางปฏิบัติส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการติดตาม (Follow up) และประเมินผล (Evaluation)  
 กันอย่างจริงจังและถูกต้องตามหลักการบริหารว่าด้วยการนี้ เพราะส่วนใหญ่กระทำกันในรูปของกร  
 รายงาน (Reports) จากหน่วยปฏิบัติงานว่าไปปฏิบัติไปแล้วอย่างไรเพียงใด ซึ่งความจริงแล้ว  
 อาจเป็นรายงานที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงก็ได้ เพราะผู้รายงานจะพยายามรายงานผลเลิศ หรือ  
 รายงานไปในทางที่คิดว่าจะไม่ถูกตำหนิจากหน่วยเหนือเป็นธรรมดา และผู้รับรายงานก็ไม่อาจ  
 ทราบแน่ชัดว่า เป็นรายงานที่ตรงต่อความเป็นจริงหรือไม่อย่างไร เพราะไม่ได้มีเจ้าหน้าที่ของ

ส่วนกลางไปเห็นด้วยตาหรือได้ยินด้วยหูของตนเองโดยตรง ฉะนั้น จึงมักจะสันนิษฐานไปในแง่ดี  
ก่อนว่า เป็นรายงานของเจ้าหน้าที่คนผู้ใหญ่มักจะโคกคั่นกรองมาอย่างดี และคงเชื่อถือได้ ซึ่ง  
ความจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไปก็ได้ ฉะนั้น จึงควรจะมีมาตรการที่จะช่วยให้การติดตามประ  
เมินผลบังเกิดประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นการจัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปติดตาม  
ตรวจสอบผลงานโดยตรงเป็นครั้งคราว และเฉพาะเรื่องตามแต่กรณี เมื่อใดข้อมูลมาแล้ว ก็ควรมี  
เจ้าหน้าที่ทำการศึกษาคำวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักการหรือวิธีการวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่  
แน่นอน และหามาตรการแก้ไขในส่วนที่บกพร่องอย่างจริงจังต่อไป

๖. ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาลนั้น หากยังคงให้เป็นหน้าที่  
ของกรมการปกครองต่อไป ก็ควรปรับปรุงวิธีการดำเนินงานบางประการ กล่าวคือ เพื่อให้การ  
ดำเนินงานในเรื่องนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการแบ่งงานประ  
สิทธิภาพระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๐๘ กับทั้งเพื่อป้องกันข้อครหาที่  
ว่า เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองบางกรมมีส่วนได้เสียกับงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล  
ซึ่งมีจำนวนเกือบ ๓,๐๐๐ ล้านบาทต่อไป จึงเห็นสมควรให้ดูแลของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ภู  
แทนของกระทรวงศึกษาธิการ ภูแทนของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ภูแทนของสำนักงานคณะกรรมการศึกษา  
แห่งชาติ เป็นต้น มีส่วนรับรู้และร่วมพิจารณาในการจัดหางบประมาณเสนอสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ

สำหรับการปฏิบัติงานที่เสนอ ก็ได้มีแนวทางอยู่แล้ว กล่าวคือ ก่อนที่กรมการปกครองจะ  
เสนอร่างงบประมาณส่วนนี้แก่องค์การบริหารส่วนนั้น ควรนำร่างงบประมาณดังกล่าวเข้าที่ประชุมคณะ  
กรรมการประสานงานระดับกำหนดนโยบาย (Joint-Committee) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของ  
หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เพื่อพิจารณาหาข้อขัดแย้งและข้อสงสัยเห็นชอบเสียก่อนก่อนจะส่งต่อไป

๗. เพื่อป้องกันและขจัดความเข้าใจผิดที่ว่า ปัจจุบันการศึกษาประชาบาลขึ้นกับกรมการปก  
ครอง กระทรวงมหาดไทย จึงควรที่จะขจัดสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเข้าใจผิดเช่นนี้เสีย เช่น เกี่ยว  
กับชื่อของกองการศึกษาประชาบาลที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ซึ่งยังไม่ตรงกับลักษณะของงานที่ปฏิบัติอยู่จริง  
และมีผลช่วยให้เข้าใจไขว่เขวหรือสับสนดังกล่าวได้เป็นอย่างมาก จึงควรแก้เป็น "กองประสานงาน



การศึกษาระชาบาล" หรือ "กองส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการศึกษา" หรือชื่อ  
 อย่างเป็นทางการอื่นใดก็ตาม นอกจากนี้ ในการแสดงออกของเจ้าหน้าที่ในโอกาสต่าง ๆ เช่น การให้  
 สัมภาษณ์ การแสดงซึ่งแจ้งข่าว การปราศรัย การอภิปราย การบรรยายอบรม ไม่ควรกล่าวข้อความ  
 หรือแสดงท่าทีที่สื่อให้เห็นหรือทำให้เข้าใจว่ากรมการปกครอง เป็น เจ้าสังกัดขององค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัด หรือของราชการส่วนจังหวัด หรือของกรมการส่วนจังหวัด ซึ่งไม่ตรงต่อความจริงโดยเด็ด  
 ขาด ตรงกันข้ามเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในฐานะเช่นนั้น ควรจะได้ถือโอกาสประชาสัมพันธ์ และย้ำให้เห็นว่า  
 ความจริงแล้วกรมการปกครองไม่ได้อยู่ในฐานะเช่นนั้น เพื่อให้ผู้ฟังและผู้อ่านจะได้เข้าใจถูกต้อง  
 ยิ่งขึ้น ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ชนผู้ใหญ่อมมีโอกาสทำไถ่มากกว่าเจ้าหน้าที่ชนผู้น้อย

ความจริงแล้วการประชาสัมพันธ์และการส่งเสริมช่วยเหลือให้้องการบริหารส่วนจังหวัด  
 มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของกรมโดยไม่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนก็เป็น  
 วิธีการที่จะช่วยแก้ความเข้าใจผิดในทางตรงและทางอ้อมเช่นกัน กล่าวโดยสรุปแล้วการแก้ไข  
 ความเข้าใจผิดในเรื่องนี้ ย่อมจะต้องมีทั้งการกระทำและงดเว้นการกระทำควบคู่ไปด้วย

### ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

โดยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายมีอยู่สองฐานะ กล่าวคือ ตามประกาศของคณะ  
 ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหาร  
 ราชการแผ่นดินในปัจจุบันนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวง  
 มหาดไทย เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มา  
 ปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่าย  
 บริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด กับทั้งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและควบคุมราช  
 การบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด และอำเภอตามที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้กำหนดไว้ฐานะหนึ่ง  
 ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด ตามนัยพระ  
 รามัญบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ  
 บริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกฐานะหนึ่ง เมื่อบุคคลคนเดียวกัน

มีฐานะซ้อนกันอยู่สองฐานะเช่นนี้ จึงเป็นเหตุทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัด เกิดการสับสนและไม่เป็นไปตามนโยบายของทางราชการ ตลอดจนเจตนารมณ์ของกฎหมายในบางกรณี โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษาประชาบาล ซึ่งตามนโยบายของรัฐบาลก็ดี เจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนี้ก็ดี ต่างมีความมุ่งหมายที่จะให้ผู้อำนวยการจังหวัดตามบัญชาพระราชมัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด บริหารงานการศึกษาประชาบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงเป็นแต่ควบคุมและอำนวยการประสานงานการศึกษาประชาบาลเหมือนอย่างงานตามการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนในส่วนภูมิภาคอย่างที่เดิมจังหวัดบางจังหวัดประพฤติปฏิบัติกันในขณะนี้ ซึ่งผิดความประสงค์ของทางราชการ ทั้งจะเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจไปอย่างมาก

สำหรับนายอำเภอ นั้นก็มีปัญหาทำนองเดียวกันกับของผู้อำนวยการจังหวัดดังกล่าวแล้ว เนื่องจากมีฐานะเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอในขณะเดียวกัน ต่างกันแต่เพียงขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และพื้นที่อาณาเขตในความรับผิดชอบเท่านั้น

ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

๑. กระทรวงมหาดไทยจะคงที่แห่งและชักชวนความเข้าใจกับผู้อำนวยการจังหวัดและนายอำเภอให้เข้าใจถึงหน้าที่และบทบาทในการบริหารงานการศึกษาในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นนั้นว่ามีข้อแตกต่างกันอย่างไร
๒. การชี้แจง อธิบายหรือชักชวนความเข้าใจตามข้อ ๑. นั้นอาจกระทำในรูปของการสัมมนา การประชุมพิเศษ การฝึกอบรม การรายงาน คำสั่ง หรือคำแนะนำอื่น ๆ
๓. การดำเนินงานตามข้อก่อน จะคงย่ำไต่เห็นข้อแตกต่างว่า หากการปฏิบัติงานของหัวหน้างานในฐานะเป็นผู้บริหารงานเองโดยตรง (executive or policy maker) นั้นหัวหน้างานจะต้องมีความคิดสร้างสรรค์อยู่ตลอดเวลา ทั้งจะต้องพยายามคิดค้นวิธีการในอันที่จะช่วยให้ความคิดเหล่านั้นบังเกิดผลขึ้นมา ในขณะที่เดียวกันก็ต้องคอยศึกษาติดตามผลการปฏิบัติงานตามที่ใดสั่งการไปโดยใกล้ชิด ไม่ใช่เพียงทำหน้าที่ "เป็นทางผ่าน" หรือ "ที่รับรองความถูกต้อง"

แต่เห็น ส่วนการปฏิบัติงานของหัวหน้างานในฐานะเป็นผู้ควบคุมงาน (Supervisor) นั้นอาจกระทำเพียงคอยตรวจตราสอดส่องดูแลให้การปฏิบัติงานดำเนินไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้โดยถูกต้อง ก็อาจถือว่าเพียงพอแล้ว

๔. ผู้บริหารจังหวัดและนายอำเภอในฐานะเป็นผู้บริหารระดับสูงสุดในจังหวัดหรืออำเภอ นั้น นอกจากจะต้องมีลักษณะผู้นำ (the qualities of leaders) หรือภาวะผู้นำ (Leadership) ตามหลักการบริหารงานทั่วไปแล้ว ยังจะต้องเข้าใจปรัชญาของการบริหารการศึกษาตามสมควรอีกด้วย เกี่ยวกับหลักปรัชญาในที่นี้ ได้มีนักวิชาการ ได้ประมวลไว้รวมทั้งสิ้น ๑๓ ข้อ แต่ที่เห็นว่ามีควมสำคัญอย่างยิ่งก็คือ

ก. ผู้บริหารจะต้องยึด เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นหลัก การบริหารโรงเรียนจะไม่มีคามหมายถาขาดเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องถือว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษามอบเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมกับสภาพของสังคม ซึ่งผู้บริหารจะต้องปรับปรุงโรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ข. ผู้บริหารจะต้อง เปิดโอกาสให้บุคคลทั้งหลายเข้าพบ ทำความเข้าใจได้ทุกเมื่อ และรับฟังความคิดเห็นของบุคคลทุกคนในวงการศึกษและในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่

ค. ผู้บริหารจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ตนเองเป็นผู้ว่าเท่านั้น ไม่ใช่เจ้านายผู้ทรงอำนาจ

ง. ผู้บริหารจะต้องถือว่าตนเองคือนักการศึกษาผู้มีความในปรัชญาของการศึกษา จึงต้องปฏิบัติและวางตนอย่างนักการศึกษา

จ. ผู้บริหารจะต้องเสียสละทุกอย่างเพื่อการศึกษาแก่ประชาชน และเพื่อให้สังคมดีขึ้นทุก ๆ ทาง

ฉ. ผู้บริหารจะต้องรู้จักประสานงานและประสานหัวใจระหว่างชาวบ้านกับชาวโรงเรียนในการดำเนินงานการศึกษา

๕. ควรทำการสำรวจและวิจัยบทบาทของผู้นำราชการจังหวัดและของนายอำเภอ โดยเฉพาะในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ว่ามีมากน้อยเพียงใด จังหวัดใดมีมากหรือมีน้อยเกินไป และมีข้อดีเด่นหรือข้อบกพร่องอย่างไร เพื่อจะได้หาทางแก้ไขในส่วนที่บกพร่อง และส่งเสริมในส่วนที่ดีเด่นให้ดียิ่งขึ้นต่อไป โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาจากการสำรวจวิจัยประกอบการพิจารณา

๖. การวางโครงการเตรียมบุคคลที่จะมาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งการเมือง กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้จะต้องมาจากสมาชิกสภาจังหวัดท่านเอง เคียงกันกับนายกเทศมนตรีหรือเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง โดยกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้แน่นอน เช่น ๔ ปี หรือ ๕ ปี เมื่อครบวาระแล้ว จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป และมีการเลือกตั้งใหม่

โครงการเตรียมบุคคลที่จะมาเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทนผู้นำราชการจังหวัดดังกล่าว อาจทำเป็นโครงการระยะยาว เช่น โครงการ ๑๕ - ๒๐ - ๒๕ - ๓๐ ปี แต่จะต้องมีเป้าหมายแน่นอน มิฉะนั้นแล้วบางที่ถึง ๕๐ ปีข้างหน้าหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังคงเป็นผู้นำราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางเหมือนอย่างสุขาภิบาล ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลตลอดกาลโดยปริยายอย่างที่เป็นอย่างปัจจุบัน เพราะไม่มีท่าทีว่าทางราชการจะมีนโยบาย เป้าหมาย และแผนการส่งเสริมให้สุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงอย่างไร และเมื่อใด ซึ่งไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผลของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของส่วนการศึกษาจังหวัดและหมวดการศึกษาอำเภอ

ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของส่วนการศึกษาจังหวัดและหมวดการศึกษาอำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานการศึกษาประชาบาล ที่โอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการโดยตรงนั้น จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ามีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ ที่ทำให้การบริหารงานการศึกษาประชาบาล ในรูปของการกระจาย



อำนาจไม่อาจดำเนินไปโดยราบรื่นและอย่างมีประสิทธิภาพได้ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญมีดังนี้ คือ

๑. ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษาประชาชาตินั้น ปรากฏว่าจังหวัดส่วนใหญ่ยังมีได้แก่แต่งตั้งคนของตนเขาคำรงตำแหน่งนี้ และนี่หัวหน้าส่วนการศึกษาที่มีอยู่ในขณะนี้ จะได้แก่ศึกษาธิการจังหวัดซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งแต่งตั้งใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้ชั่วคราว และศึกษาธิการจังหวัดผู้ได้รับการแต่งตั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาในกรณีเช่นนี้ ก็มักจะมีความรู้สึกว่า งานในหน้าที่ของส่วนการศึกษานั้นเป็นงานฝัก ไม่ใช่งานหลักของตน จึงไม่ยอมทุ่มเทสติกำลังเพื่องานตามนัยอย่างเต็มที่

๒. งานในหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัดกับงานในหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด อีกนัยหนึ่งงานของส่วนการศึกษาจังหวัด กับงานของแผนกศึกษาธิการจังหวัด ยังไม่ได้กำหนดหรือแบ่งแยกขอบเขตให้ชัดแจ้ง ทำให้เกิดการปฏิบัติงานลัดกัน สับสน ซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันขึ้นบ่อย ๆ งานใดที่มุ่งของทางหาประโยชน์ส่วนตัวได้ก็มักจะแย่งกันทำระหว่างหัวหน้าส่วนการศึกษา และศึกษาธิการจังหวัด (ในกรณีที่จังหวัดได้แต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษาแล้ว) แท้จริงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้ก็มักจะถูกละเลยไม่ทำ

๓. ส่วนกลางไม่ได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นเงินเดือนสำหรับตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา อย่างเช่นตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ทำให้เกิดสภาพความไม่เท่าเทียมกันขึ้นระหว่างจังหวัดที่มีรายได้แตกต่างกัน กล่าวคือ จังหวัดที่มีรายได้ของตนเองมากกว่าก็มีหัวหน้าส่วนการศึกษาของตนเองได้ เพราะเงินงบประมาณเพียงพอที่จะตั้งเป็นเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนี้ได้ ส่วนจังหวัดที่มีรายได้น้อย ก็ไม่สามารถที่จะมีหัวหน้าส่วนการศึกษาของตนเอง ซึ่งไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น เพราะว่าตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด ฉะนั้น การมีหรือไม่มีตำแหน่งเช่นว่านี้ จึงไม่ควรถือเอาความสามารถในเรื่องการจัดหารายได้ของจังหวัดแต่ละจังหวัดเป็นเครื่องกำหนด

๔. อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษายังไม่สมดุลกัน กล่าวคือ หัวหน้าส่วนการศึกษายังขาดอำนาจ (authority) เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้ เว้นอำนาจในการควบคุมการนิเทศงาน อำนาจในการคัดสรรใจในเรื่อง เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณาโทษทางวินัยของครูประชาบาลเท่าที่ควร

๕. หัวหน้าส่วนการศึกษาไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำ (Staff) เพื่อช่วยกลั่นกรองงาน เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนการศึกษาที่มีอยู่ในขณะนี้ ล้วนเป็นครูช่วยราชการทั้งสิ้น และมีจำนวนจำกัด

๖. ส่วนการศึกษาไม่มีสำนักงานของตนเองโดยเฉพาะ (ยกเว้นบางจังหวัด) ทั้งยังขาดแคลนเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน เช่น เครื่องโรเนียว เครื่องพิมพ์ดีด ยานพาหนะ เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กรมการปกครองซึ่งมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลทางด้านการบริหารหรือธุรการ และเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุน จึงควรกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามแนวทางที่จะกล่าวต่อไป โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ควรเร่งรัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และเจ้าหน้าที่ประจำของตนเองขึ้นโดยเร็ว ในกรณีส่วนกลางจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนี้ด้วย ไม่ควรปล่อยให้เป็นการของจังหวัดในการหาทางช่วยตัวเองตามยถากรรมอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เว้นแต่ส่วนกลางจะได้มอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมให้

๒. ควรเร่งรัดพิจารณากำหนดหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลให้มีขอบเขตแน่นอนชัดเจน เช่น กำหนดให้ใหม่หน้าที่ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมส่งเสริมการจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตรวจเยี่ยม นิเทศ วัตถุประสงค์การศึกษา ประเมินมาตรฐานโรงเรียน และให้บริการทางค่านวิชาในเรื่องการอบรม วิจัยค้นคว้าทางการศึกษา การจัดทำคู่มือครู โครงการสอน การทดสอบผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ตลอดจนประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้าน การวางแผนการศึกษา การตั้งงบประมาณ และการแก้ไขปัญหาด้านการศึกษา เป็นต้น

ในขณะเดียวกันก็ควรกำหนดงานที่องค์การฯ ควรจะต้องประสานกับศึกษาธิการจังหวัด เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการวางแผนทางการศึกษา การจัดตั้งงบประมาณ การบรรจุแต่งตั้งครู การฝึกอบรมครู การวัดผลการศึกษา เป็นต้น

๓. ควรตั้งคณะกรรมการประสานงานระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาในเรื่องการบริหารงานบุคคลากรของครู โดยเฉพาะ เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเลื่อนอันดับ วินัย และบำเหน็จบำนาญ

๔. ควรจัดทำโครงการระยะยาวเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ส่วนการศึกษามีสำนักงานของตนเองแยกต่างหากจากที่ทำการศึกษาระดับจังหวัด ตลอดจนช่วยเหลือในค่านอุปกรณที่จำเป็นสำหรับใช้ในสำนักงานและยานพาหนะสำหรับเจ้าหน้าที่ออกไปในเทศและตรวจเยี่ยมโรงเรียน ซึ่งอาจเป็นการขอเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน หรือขอความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศหรือต่างประเทศ เช่น องค์การ UNECEF USOM หรือองค์การสาธารณกุศลต่าง ๆ

๕. ควรมีเจ้าหน้าที่ระดับนักบริหารการศึกษาชั้นสูงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาฝ่ายการศึกษาของผู้อำนวยการจังหวัด ทำนองเดียวกันกับที่ปรึกษาฝ่ายการทหารของผู้อำนวยการจังหวัดในบางจังหวัด เพื่อช่วยกันกรองงานคานนี้เสียชนหนึ่งก่อนที่ผู้อำนวยการจังหวัดจะตัดสินใจสั่งการต่อไป

๖. ควรกำหนดสายการดำเนินงานหรือสายการบังคับบัญชาให้แน่นอนตั้งแต่ผู้อำนวยการจังหวัดลงไปจนถึงโรงเรียนว่า มีหน่วยงานอะไรที่เป็น Line หรือ Staff หรือ Auxiliary เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและครูประชาบาลจะได้ทราบว่า ใครบ้างที่เบ้ญูใ้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาของตน และจะได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ถูกต้อง

๗. ควรกำหนดหลักสูตรสำหรับอบรมหัวหน้าส่วนการศึกษาและเจ้าหน้าที่ในส่วนการศึกษา โดยเฉพาะและผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดไว้เสียก่อน

๘. ควรกำหนดหลักการหรือระเบียบเกี่ยวกับการโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา และครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล หรือข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งอื่นที่มีพินความรู้ ชั้น และคุณสมบัติความเหมาะสมประการอื่นตามที่กำหนดไว้ได้ ในการนี้ ควรจะมีคณะกรรมการนอกเหนือจาก อ.ก.จ. เพื่อทำหน้าที่ช่วยพิจารณาแก่ต้นกรองความเหมาะสมด้วย

การโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่ง เช่นว่านี้เป็นเรื่องจำเป็นและมีความสำคัญต่อการ

บริหารงานกันน้อย ไม่น้อย เพราะเหตุว่านับแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บรรจุแต่งตั้งหัวหน้า  
ส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นต้นมา ปรากฏว่าใ้  
การวิพากษ์วิจารณ์ในหน้าหนังสือพิมพ์ และมีการร้องเรียนกล่าวโทษว่า ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวบาง  
คนประพฤติปฏิบัติไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมประการอื่นเป็นต้น ในกรณีเช่นนี้หากสอบสวนได้ความจริง  
ตามข้อกล่าวหา และผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปแล้ว หรือว่ากล่าวตักเตือนให้ประพฤติปฏิบัติในทาง  
ที่ชอบไปแล้ว ก็ยังไม่ดีขึ้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาโยกย้ายหรือสับเปลี่ยนตำแหน่งเพื่อให้ผู้ที่เหมาะสม  
กว่า และมีความรู้ความสามารถมากกว่ามาดำรงตำแหน่งแทน

๙๘. ควรกำหนดมาตรการในทางที่เป็นการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกสำหรับหัวหน้า  
ส่วนการศึกษาและเจ้าหน้าที่ในส่วนการศึกษาต่าง ๆ สามารถโอนไปดำรงตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่ง  
ในชั้นเดียวกันในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น หรือหน่วยงานในสังกัดอื่น เช่น กระทรวงศึกษาธิการ  
เทศบาล ได้โดยง่าย

๑๐. ควรวางโครงการระยะยาวโดยมีเป้าหมายว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการ  
ศึกษาจะต้องมีพื้นความรู้หรือวุฒิปริญญาตรีหรือปริญญาโททางการศึกษาเป็นอย่างต่ำ ในขณะที่เดียวกัน  
ก็จะต้องหาทางส่งเสริมหัวหน้าส่วนการศึกษาที่มีอยู่แล้วแต่ยังไม่ถึงวุฒิดังกล่าวให้มีโอกาสศึกษาต่อเพื่อ  
ให้ใคร่มาซึ่งวุฒิที่กำหนดไว้ด้วย

สำหรับบทบาทและหน้าที่ของหมวดการศึกษาอำเภอปัจจุบันก็อยู่ในฐานะอเนกและกำลัง  
ประสบปัญหา เช่นเดียวกับส่วนการศึกษาจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น หลักการและมาตรการแก้  
ปัญหาของหมวดการศึกษาอำเภอก็จะต้องใช้อย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับของส่วนการศึกษาจังหวัดทั้ง  
ที่ได้พิจารณาแล้วในข้อก่อนหน้านั้นเอง

### ปัญหาเกี่ยวกับการคลัง

ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ปัจจุบันปรากฏว่า องค์การปกครองท้องถิ่นทุกระดับรวมทั้งองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบได้ครบถ้วน และคุณภาพ  
ของงานที่ดำเนินการอยู่ก็ยังไม่ดีพอ กล่าวคือส่วนใหญ่เป็นไปในทางที่รักษางานที่กำลังดำเนินการอยู่แล้ว



เท่านั้น ไม่สามารถขยายงานและปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้นได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นมีรายได้จำกัด ทองอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก โดยเฉพาะในกิจการศึกษาประชาบาล ซึ่งรัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนเกือบ ๓ พันล้านต่อปี การที่องค์การปกครองท้องถิ่นรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลดังกล่าว ย่อมมีผลให้การบริหารงานของท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เพราะเหตุที่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ในฐานะเป็นเจ้าของเงินอย่างใกล้ชิด ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงได้

อย่างไรก็ดี ในพื้นที่ใดที่พิจารณาเฉพาะปัญหาการบริหารการคลังด้านการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ซึ่งอาจแยกพิจารณาออกได้ดังนี้ คือ

ก. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายในกิจการส่วนจังหวัด โดยเฉพาะกิจการด้านการศึกษา นับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง และเป็นเหตุหรือปัจจัยที่ขัดขวางต่อการพัฒนากิจการส่วนนี้ให้เจริญรุดหน้าได้ ทั้งเป็นอุปสรรคที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้ท้องถิ่นไม่อาจบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริงได้ สภาพหรือปัญหาที่องค์การฯ กำลังประสบมีอยู่หลายด้านด้วยกัน คือ

๑. อำนาจ (ในการหารายได้) และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ หน้าที่หรือกิจการส่วนจังหวัด โดยเฉพาะกิจการศึกษาประชาบาลมีปริมาณและขอบเขตกว้างขวางกว่าอำนาจในการแสวงหารายได้มากมายหลายเท่าตัว

๒. จังหวัดเป็นผู้จัดเก็บภาษี (ส่วนใหญ่) ส่งให้รัฐบาล แล้วรัฐบาลจึงจัดสรรคืนให้จังหวัด (เพียงบางส่วน) ในรูปเงินอุดหนุน การศึกษาประชาบาลและกิจการอื่น ๆ การปฏิบัติการดังกล่าวทำให้เกิดการลาซาและไม่จำเป็นขึ้น (unecessary round trip)

๓. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ซึ่งจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ของจังหวัดเองนั้น เมื่อเทียบกับที่จัดเก็บเป็นรายได้ของรัฐบาลแล้ว มีอัตราส่วนหรือจำนวนที่น้อยเหลือเกิน

### ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณดำเนินการซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้อนอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรอันเป็นรายได้

ของตนเองอย่างเพียงพอแล้ว จึงควรที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาประชาบาล ตลอดจนควบคุมส่งเสริมการดำเนินงานด้านนี้ จะไดวางมาตรการแก้ไขโดยด่วนและจริงจัง ซึ่งอาจกระทำตามแนวทางต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ศึกษาอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือการหารายได้ในทางอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ละเอียดถี่ถ้วน โดยเฉพาะภาษีหรือรายได้ที่จะนำมาเพื่อใช้จ่ายกิจการด้านการศึกษา เพื่อหาช่องทางปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไปอย่างจริงจัง

๒. ควรให้จังหวัดมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นรายได้ของตนเองมากขึ้น และหรือกันเอาส่วนหนึ่งของภาษีรัฐบาลที่จังหวัดเก็บได้ ไว้เป็นรายได้ของจังหวัดตามความเหมาะสม

๓. คาอากรมหรสพซึ่งรัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้แก่จังหวัดอยู่แล้วนั้น ควรยกให้เป็นรายได้ของจังหวัดเสียทั้งหมด หรือให้จังหวัดแบ่งปันกับเทศบาลหรือสุขาภิบาลตามที่เห็นสมควร

๔. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ซึ่งจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บอยู่แล้วนั้น ควรปรับปรุงอัตราให้เหมาะสมกับค่าของเงินในปัจจุบัน

๕. ควรกำหนดมาตรการหรือระบบการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา โดยเฉพาะซึ่งอาจเป็นในรูปแบบทางตรง เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีห้างร้านบริษัท โดยคำนวณจากราคาทรัพย์สินหรือรายได้สุทธิหรืออัตราใดอัตราหนึ่งเป็นเกณฑ์ และจะต้องกำหนดอัตราขั้นต่ำสุดเพื่อกำหนดเรียกเก็บภาษีไว้ด้วย และหรืออาจจัดเก็บในรูปแบบที่เสริมโดยเก็บจากสินค้าบางประเภท เช่น น้ำมันปิโตรเลียม สุรา บุหรี่ หรือสินค้าขุมเพื่อบางประเภท ทั้งนี้ จะต้องยึดหลักว่าไม่เป็นภาระแก่พวกระแ่เนื่องถึงการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการด้านการคลัง ( Financial Management ) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในที่นี้หมายถึงกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ในทางที่จะนำเอางบประมาณที่จังหวัดได้รับหรือมีอยู่ไปใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจการด้านการศึกษาประชาบาล ให้เป็นไปตามนโยบาย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนข้อบัญญัติและมติของสภาจังหวัดโดยถูกต้องและอย่างมีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏว่ายังมีปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ เฉพาะที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ไม่ได้จัดทำแผนใหญ่ (Master Plans) เพื่อกำหนดเป้าหมายและวิธีการดำเนินงานโดยละเอียดไว้ล่วงหน้า

๒. สภาจังหวัดซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายเงินนั้น ส่วนใหญ่ยังมีใคปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังและโดยเคร่งครัด
๓. องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดอำนาจอิสระในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย ของขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน แมแต่เป็นเรื่องเล็กน้อย ทำให้เกิดความฉ้อฉลโดยโชเหตุ
๔. เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของยังขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดการ เรื่องน้อยอย่างลึกซึ้งเพียงพอ

### ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา

๑. ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ จัดทำแผนใหญ่เกี่ยวกับกิจการศึกษาประชาบาลไว้ล่วงหน้า โดยกำหนดเป้าหมาย วิธีดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินงานโดยละเอียด ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับนโยบาย แผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ส่วนกลางได้วางไว้
๒. ควรหาทางปรับปรุงส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาจังหวัด โดยเฉพาะของคณะกรรมการสอบสวนการคลัง และคณะกรรมการเกี่ยวกับการศึกษาให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งอาจกระทำโดยการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจงานในหน้าที่มากขึ้น หลีกเลี่ยงการแต่งตั้งบุคคลผู้หรืออาจมีผลประโยชน์ได้เสียส่วนตัวจากกิจการศึกษาใด ๆ เป็นกรรมการ ในขณะที่เดียวกันก็ควรกระตุ้นส่งเสริมให้สภาจังหวัดเป็น actor ในการแสวงหารายได้เพื่อการศึกษาของจังหวัดให้มากที่สุด ไม่ใช่คอยรอความช่วยเหลือจากส่วนกลางอยู่เรื่อยไป
๓. ควรพิจารณาหามาตรการเพื่อให้งบประมาณเงินอุดหนุนประเภทค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่จังหวัดได้รับ สามารถนำไปใช้จ่ายได้ภายในระยะเวลาเกินกว่า ๑ ปี แต่ไม่เกิน ๒ ปี โดยไม่ต้องขออนุมัติใหม่อีก เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและการดำเนินการที่ไม่จำเป็น
๔. ควรให้อำนาจแก่จังหวัดอื่นที่จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงรายการค่าใช้จ่ายในหมวดหนึ่ง ๆ ไปใช้จ่ายในหมวดอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของยอดเงินทั้งหมด เช่น อาจนำงบประมาณหมวดเงินเคื่อนไปใช้จ่ายในค่านสวัสดิการของครูได้ แต่จะนำไปเป็นค่าซื้อที่ดินและสิ่งก่อสร้างอื่นไม่ได้ ทั้งนี้ให้จังหวัดใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสม
๕. ให้ส่วนการศึกษาจังหวัดและหมวดการศึกษาอำเภอจัดทำรายงานตามการคลังส่งกรม

การปกครอง เป็นรายเดือน หรือราย ๓ - ๔ เดือน เพื่อกรมการปกครองจะได้ทราบสถานะและความ  
 ๖. ท่องการที่แท้จริงโดยใกล้ชิด

๗. จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของจังหวัดที่เกี่ยวกับงานการเงิน เช่น  
 เจ้าหน้าที่ในส่วนการคลัง เจ้าหน้าที่จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน (จ.๑๘) และเจ้าหน้าที่  
 จัดทำงบประมาณอื่น ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ วิธีการและ  
 ประสิทธิภาพเกี่ยวกับการนี้มากขึ้น อันจะมีส่วนช่วยในการดำเนินงานตามนี้ไปโดยถูกต้องและมี  
 ประสิทธิภาพสูงขึ้น

### ปัญหาเกี่ยวกับวงจร แบบแผนและวิธีการในการจัดทำงบประมาณ เงินอุดหนุน

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประมาณตามที่  
 เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังมีปัญหาอุปสรรคของหลายประการ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวงจรใน  
 การจัดทำงบประมาณ ซึ่งหมายถึงระยะเวลาเริ่มตั้งแต่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แจง  
 ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำรวจความต้องการและประมาณการรายจ่ายเสนอกรมการปกครอง  
 พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องแล้วขอตั้งงบประมาณเสนอสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาอนุมัติ จน  
 กระทั่งกรมบัญชีกลางตัดโอนเงินงบประมาณให้จังหวัดและจังหวัดเบิกจ่ายให้แก่อำเภอเพื่อเบิกจ่าย  
 ให้แก่โรงเรียนเป็นขั้นสุดท้าย นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับวงจรงบประมาณแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับแบบ  
 แผนและวิธีการจัดทำงบประมาณอีกด้วย กล่าวโดยสรุปแล้ว อาจแยกออกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

๑. วงจรจัดทำงบประมาณยาวนานเกินไป เพราะต้องใช้ระยะเวลาประมาณ ๒๗ เดือน
๒. ความไม่แน่นอนและความล่าช้าเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเหลือจ่ายประจำปี
๓. องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของกรมการปกครองและของ  
 สำนักงบประมาณในกระบวนการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนไม่แจ่มแจ้ง เพราะในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ  
 การนี้ จังหวัดไม่ได้ติดต่อกับสำนักงบประมาณโดยตรง เพียงแต่ติดต่อกับกรมการปกครองเท่านั้น
๔. ระเบียบแบบแผนและวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนบางอย่างยังขาด  
 รายละเอียดมากเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับ



### วัตถุประสงค์และที่คิณสิ่งก่อสร้าง

### ขอเสนอแนะในการแก้ปัญหา

เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนและวิธีการในการจัดทำงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาประจำ  
มาดนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการนี้อย่างยิ่ง เพราะการ  
ดำเนินงานในเรื่องนี้จะต้องยึดถือระเบียบแบบแผนตลอดจนวิธีการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เป็นหลัก เมื่อ  
หลักเกณฑ์และแบบแผนที่กำหนดไว้มีข้อบกพร่องดังกล่าวดแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปรับ  
ปรับปรุงให้ดีขึ้น ซึ่งอาจดำเนินการตามแนวทางดังต่อไปนี้ คือ

๑. ศึกษาวางรจัดทำงบประมาณในเรื่องนี้ให้องแท เพื่อใหรูู้ความมีรงใคบางที่พอจะร  
ระยะเวลาให้สั้นลงไคบาง

๒. พิจารณาแยกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นประเภทค่าเนิเกาใคทั้ที่ (operating  
budgets) เช่น งบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และประเภทเงินทุน  
(Capital budget) เช่น ค่าที่คิณและสิ่งก่อสร้าง เมื่อแยกออกดังนี้แล้ว งบประมาณรายจ่าย  
ประเภทแรกก็ยอมจะผ่านการพิจารณาและอนุมัติไครวดเร็วไค ซึ่งอาจใเวลาเพียง ๑๒ - ๑๕  
เดือน ส่วนงบประมาณรายจ่ายประเภทหลังอาจองใระยะเวลาทมหวที่ยาวนานกว่านี้

๓. ที่กษาทมหวระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณขององคการอยางละเอีแค  
แล้วปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เบ้จุดปรสรค หรือเป็นเหตุทำให้การดำเนินงานล่าช้าเกินความจำเป็นเสีย  
ใหย

๔. ที่กษารวบรวมข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณไคละเอีแค เพื่อให้การ  
จัดทำโครงการหรือแผนงานใการของงบประมาณไคเป็นไปไคถูกต้องตรงกับความจริงยิ่งทั้

๕. จัดพิมพ์คู่มือเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณแผนหรือแจกจ่ายใคแกองคการบริหารส่วน  
จังหวัด ซึ่งใเอกสารดังกล่าวอยางเอยที่ผู้คกรจะมีคำอธิบายเกี่ยวกับศัพท์เฉพาะ (technical  
term) การเตรียม วิธีการจัดทำ และคูหาแก้ไขจุดปรสรคักของอยางละเอีแค

๖. กรมการปกครองควรปรับปรุงวิธีการตรวจสอบโครงการของงบประมาณเงินอุดหนุนซึ่ง  
จังหวัดต่าง ๆ ส่งมา ก่อนที่ขอตั้งงบประมาณเสนอสำนักงบประมาณด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

ก. ตรวจสอบโครงการดำเนินงานของจังหวัดต่าง ๆ ว่าสอดคล้องกับนโยบายของชาติ และความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่

ข. ตรวจสอบตัวเลขสถิติที่แนบมากับโครงการฯ กับตัวเลขสถิติซึ่งกรมการปกครองมีอยู่ หรือจัดทำมาได้ว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่ ถ้ามีกรณีสงสัยควรสอบถามจังหวัดก่อนที่จะเสนอเรื่องไป ยังสำนักงบประมาณ

ค. ในแบบพิมพ์หรือหนังสือของกรมการปกครองที่ขอตั้งงบประมาณเสนอสำนักงบประมาณ ควรชี้ขอเสนอแนะควยว่า เห็นควรอนุมัติตามที่จังหวัดขอไปหรือไม่อย่างไร พร้อมควยเหตุผล ประกอบ ในกรณีขอเสนอแนะของกรมการปกครองขัดแย้งกับขอเสนอของจังหวัด ให้กรมการปกครองแจ้งให้จังหวัดทราบควย

๓. ถ้าหากจะยอมรับว่า ความถูกต้องแน่นอนทางด้านข้อมูลสถิติมีส่วนสำคัญต่อการจัดสรร งบประมาณเงินอุดหนุนแล้ว ก็ควรจะมีเครื่องมืออุปกรณ์ที่สามารถช่วยให้การรวบรวม จัดเก็บข้อมูลสถิติ คำนวณได้โดยรวดเร็ว ถูกต้อง และสมบูรณ์กว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เพราะปริมาณงานด้านเทคนิคการปกครองปฏิบัติอยู่ทุกหัวเข่า

๔. จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่การเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในระดับจังหวัด และอำเภอ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนี้ เพื่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะได้ปฏิบัติโดยถูกต้องรวดเร็ว

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาด้านการคลังของท้องถิ่นโดยเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาดังกล่าวมานี้ นับว่าเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ทั้งมีความ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขโดยรีบด่วน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการ ศึกษาประชาบาลในรูปของการกระจายอำนาจ เป็นองค์การปกครองอย่างแท้จริง เพราะมีปัจจัย เกี่ยวกับงบประมาณหรือรายได้เป็นตัวกำหนดอำนาจอิสระอย่างสำคัญยิ่งประการหนึ่งซึ่งขาดเสียมิได้

อย่างไรก็ดี มาตรการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามที่เสนอแนะมาข้างคณ เป็นเพียงขอเสนอแนะ กว้าง ๆ ซึ่งยังไม่เพียงพอแก่การขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นได้ แต่จะต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้งอีกมาก ถ้าจะให้ถี่ถ้วนจริง ๆ แล้ว ผู้ที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ในกรณีเช่นนี้ จะคงเป็นผู้มีความรู้ เฉพาะเรื่อง (educational financial specialist or school financial

specialist) อีกด้วย

ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่โดยขึ้นพิจารณาถึงกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นเพียงปัญหาในสาระสำคัญซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการโอนการศึกษาประจำภาคจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเฉพาะปัญหาทางด้านการบริหารโดยแท้เท่านั้น โดยมีใจกล่าวถึงปัญหาทางการศึกษาโดยตรง เช่น ปัญหาการขาดแคลนครูและวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ปัญหาเด็กชาวนาน้อยๆ หรือปัญหาคุณภาพการศึกษาของเด็กนักเรียนท่า อย่างที่โฆษณากันว่า เด็กจบ ป.๕ แล้วยังอ่านเขียนไม่ (คอย) ได้ เพราะปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาทางการศึกษาโดยตรง ทั้งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน นอกจากนั้นยังเป็นปัญหาที่ขมเขตรวงกว้างยากแก่การแก้ไข และที่แน่นอนที่สุดก็คือเป็นปัญหาที่จะเอง เกิดขึ้นและคงมีอยู่ต่อไป ไม่ว่าการจัดการศึกษาระดับนี้จะได้อินไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ หรือจะโอนไปให้กระทรวงมหาดไทยกับสังกัดเดิมไม่พออนุญตนเอง

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอแนะกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น ฉะนั้นหากจะหวังให้การแก้ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลด้วยก็ดีแล้ว อาจจะตองศึกษารายละเอียดให้ลึกซึ้งลงไปอีกชั้นหนึ่ง เชื่อว่าจะช่วยให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

สรุป

ตามที่ได้ศึกษาถึงหน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการศึกษาประจำภาคหรือการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตั้งแต่บทที่ ๑ - ๓ ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้เข้ามามีหน้าที่และบทบาทในการนี้มานาน กล่าวคือการจัดการศึกษาของไทยแต่เดิมมาเป็นการศึกษาแบบโบราณ คืออาศัยวัดวาอารามเป็นสถานศึกษา ครูผู้สอนก็คือพระภิกษุสงฆ์ในวัดนั้น ๆ เอง ฉะนั้นในเรื่องการเรียนการสอนจึงเน้นในเรื่องการอ่านหนังสือไทย บาลี ขอม และอบรมทางด้านศาสนาเป็นสำคัญ ครบจนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรสามัญขึ้นตามวัดวาอารามหลายแห่ง เช่น ที่วัดมเหยงคณ์พาราม กรุงเทพมหานคร วัดนิเวศธรรมประวัติ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำหรับวิถีชีวิตที่ใกล้เคียงกันว่า สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ  
องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ทรงริเริ่มจัดตั้งขึ้น

แม้ว่าในสมัยก่อน ๆ มากระทรวงมหาดไทยจะไม่มีหน้าที่จัดการศึกษาโดยตรง เพราะมีได้  
มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้ชัดเจนเหมือนปัจจุบันนี้ แต่โดยที่กระทรวงมีหน้าที่รับ  
พิจารณาเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะต่อมา ประกอบกับการ  
จัดการศึกษาระดับเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น และการจัดการศึกษามีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทาง  
สังคมอย่างใกล้ชิด ฉะนั้นจึงพอจะกล่าวได้ว่า ในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยแม้กระทรวง  
มหาดไทยจะไม่ได้มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาโดยตรง แต่เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด  
ตลอดมา โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ ซึ่งเป็นปีแรกที่กระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายให้มามีหน้าที่  
จัดการศึกษาเบื้องต้นของทวยราษฎร์สามหัวเมืองทั่วพระราชอาณาเขต และอีก ๓ ปีต่อมาได้มีการ  
ทดลองระหว่างกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ) กระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาด  
ไทย ซึ่งสองกระทรวงหลังเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่า การศึกษาระดับต้นจะ  
จัดให้โรงเรียนทุกตำบลหมู่บ้านให้เพียงพอแก่เด็กที่อยู่ในวัยเรียน การศึกษาที่สูงก็จะมีโรงเรียน  
ตั้งขึ้นในชุมชนเป็นแห่ง ๆ ไปตามความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้แบ่งแยกโรงเรียน  
ต่าง ๆ ออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ๓ ประเภท โดยถือเอาการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก คือ โรงเรียนรัฐ  
บาล ใช้จ่ายเงินเบิกตรงต่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในงบประมาณของกรมศึกษาธิการ (ใช้จ่ายเงิน  
ประมาณแผ่นดิน) กระทรวงธรรมการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ โรงเรียนมุขกมล (ภายหลังเรียกโรงเรียน  
นราธิวาส) ก็โรงเรียนที่เอกชนจัดตั้งขึ้นด้วยทุนส่วนตัวเพื่อประโยชน์เฉพาะหมู่คณะใดโดย  
เฉพาะ และโรงเรียนประชาบาลซึ่งเป็นโรงเรียนที่บำรุงด้วยเงินพิทักษ์หัวอากรเงินส่วย หรือเงินอื่น  
ใดสุดแต่จะหาได้ สำหรับโรงเรียนประชาบาลนี้ได้มีการตกลงแบ่งหน้าที่ควบคุมส่งเสริมระหว่าง  
กระทรวงทั้งสามว่า กระทรวงนครบาลและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียน ชักนำ  
เด็กให้เข้าเรียน หาเงินจ้างครูสอน หาเงินเพื่อบำรุงโรงเรียน ตลอดจนรับจดทะเบียนและเป็นผู้  
ปกครองทั้งโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนส่วนมุขกมลอีกด้วย ส่วนกระทรวงธรรมการเป็นผู้วาง  
ระเบียบการ หลักสูตร ตรวจการการฝึกสอนต่าง ๆ นั่นก็คือ การจัดการศึกษาประชาบาลในสมัย  
ก่อนนั้น ฝ่ายมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารและฝ่ายธรรมการหรือศึกษาธิการมีหน้าที่



ควบคุมส่งเสริมงานด้านวิชาการอย่างที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้เอง

ภายหลังที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๖๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อ ๆ มาทำให้ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอได้มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาตามกฎหมายเพิ่มขึ้นตามลำดับเรื่อยมา จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๕๓ เพื่อยกฐานะครูประชาบาลและสาร์วตริศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน ยังผลให้งานการศึกษาประชาบาลโอนไปขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการโดยปริยาย ซึ่งก็มิผลทำให้หน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาพลอยลดน้อยลงไปด้วย

การศึกษาประชาบาลถูกโอนจากท้องถิ่นขึ้นสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเวลานานประมาณ ๒๐ ปี จึงได้โอนกลับไปที่ท้องถิ่นจัดการตามเดิมตามหลักการกระจายอำนาจตั้งที่นานาประเทศที่เจริญกระทำกันอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเป็นการมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับขั้นต้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นวาระหรือขั้นสุดท้าย กระทรวงมหาดไทยจึงได้ทวนกลับมามีบทบาทในการนี้ครั้งหนึ่ง โดยได้รับมอบหมายใหม่หน้าที่ควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารและธุรการ เช่น การจัดสรรและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน (อุดหนุน) การควบคุมการสร้างอาคารเรียน การขยายการศึกษาบังคับ การช่วยเหลือนักเรียนในคานอุปการณการเรียน เป็นต้น

แม้ว่าการศึกษาประชาบาลจะได้โอนไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง โดยมีเจ้าหน้าที่งบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และสามารถใช้อำนาจพิทักษ์ (Discretionary Authority) ของตนเองได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย แต่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในขั้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงต้องมียุติ มิฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรัฐอิสระรัฐหนึ่ง ไม่รวมอยู่ในราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่ว่า ประเทศไทยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ นอกจากนี้ยังขัดกับหลักรัฐศาสตร์ในข้อที่ว่า รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุดเหนือดินแดนทุกส่วนของนครตลอดจนพลเมืองที่อยู่ภายในอาณาเขตแห่งรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ( unitary

state) อย่างประเทศไทย ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลมอบหมายอำนาจหน้าที่บางอย่างไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการรับผิดชอบตามหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลอาจถอนคืนซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านั้นเมื่อใดอย่างไรก็ได้ หากมีความจำเป็นและเหตุผลสมควร

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยซึ่งเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลในพื้นที่ จึงมีลักษณะ ๓ ประการ คือ

๑. การควบคุม (control) ซึ่งแยกพิจารณาได้หลายประการ ดังนี้

ก. การควบคุมโดยกฎหมายมีหลักการว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การตราข้อบัญญัติจังหวัด การใช้จ่ายงบประมาณ จะต้องเป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ และกฎหมายระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นใดกำหนดไว้ ถ้าองค์การฯ ปฏิบัติฝ่าฝืนหรือไม่ชอบด้วยประการใด กระทรวงมหาดไทยย่อมสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องได้

ข. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือการตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น กระทรวงมหาดไทยอาจสั่งการให้ผู้ตรวจราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของตนในส่วนภูมิภาค ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้อำนาจไว้ก็ได้ หรือจะสั่งการให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงหรือผู้ตรวจราชการกรมในสังกัดออกไปทำหน้าที่เช่นนั้นโดยตรงก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้ทำการตรวจสอบย่อมมีอำนาจที่จะเรียกเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจง ตลอดจนเรียกให้ส่งบรรดาเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ค. การควบคุมโดยการยุบสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งยุบสภาจังหวัดตามความในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ ถ้าสภาจังหวัดได้กระทำการเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชนส่วนรวม หรือปฏิบัติการนอกเหนือกฎหมายหรือขัดกับนโยบายแห่งรัฐประการอื่น

ง. การควบคุมโดยวิธีอุดหนุน มีหลักการว่า เมื่อให้เงินอุดหนุน (grant) แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาล ซึ่งมีจำนวนปีละหลายพันล้านบาทไปแล้ว

กระทรวงมหาดไทยก็ต้องติดตามควบคุมอย่างใกล้ชิดว่า องค์การฯ ได้ใช้จ่ายเงินดังกล่าวถูกต้องตามนโยบาย และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ โดยเป็นผู้วางระเบียบแบบแผน วิธีการหรือแนวทางให้องค์การฯ ถือปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นการจัดสรรให้ในรูปของเงินก้อน ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เพื่อให้้องค์การฯ สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาใช้จ่ายได้ตามความเหมาะสม ฉะนั้นระเบียบหรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงมีลักษณะไปในทางควบคุม ไม่ใช่สั่งการให้ปฏิบัติงานเหมือนอย่างราชการส่วนภูมิภาค

จ. การควบคุมโดยระเบียบการคลัง การควบคุมโดยระเบียบการคลังในที่นี้ นอกจากจะมีเหตุผลดังกล่าวมาในข้อ ง. แล้ว ยังได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทุกฉบับได้กำหนดชัดแจ้งว่า การเงินหรือการคลังของท้องถิ่นต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ มาตรา ๔๓ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๘) ก็ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว

มีข้ออ้างเถวว่า การที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบการคลังก็ดี เป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ดี เป็นเรื่องของรัฐ กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติแทนรัฐ ว่ากันตามความจริงรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ขอให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการแทนตามกฎหมาย หากเป็นการที่กระทรวงมหาดไทยมา กวากายงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ แต่หากทำไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้

ฉ. การควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยผ่านผู้วาราชการจังหวัด กล่าวคือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ ให้อำนาจผู้วาราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาถั่นกรองร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะลงนามประกาศใช้บังคับต่อไป การให้อำนาจหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ของผู้วาราชการจังหวัดดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นการควบคุมองค์การฯ อยู่ในตัว

เกี่ยวกับระเบียบการคลังและการงบประมาณตลอดจนระเบียบการพัสดุแต่เดิมมา ทางกระทรวงศึกษาธิการในระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี และของกระทรวงการคลังเหมือนกับหน่วย

ราชการอื่น ๆ แต่เมื่อการศึกษาในระดับนี้ได้ออมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ก็ต้องใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยแทน ซึ่งระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ ก็ได้อาศัยระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีและของกระทรวงการคลังเป็นหลัก แต่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นยิ่งขึ้น การที่กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบและวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ ก็เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรัฐบาลว่าถูกต้องหรือไม่อย่างไร ในขณะที่เดียวกันจะพยายามหลีกเลี่ยงหรือระมัดระวังที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปทำลายหลักการปกครองท้องถิ่น เช่น ไม่ออกระเบียบเพิ่มเติมเป็นการจำกัดหรือรื้อถอนหลักการในคุณสมบัติหรือการใช้อำนาจอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอยู่ตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าระเบียบว่าด้วยวิธีงบประมาณและการคลังส่วนท้องถิ่น หรือระเบียบว่าด้วยการจ้างหรือการจัดซื้อพัสดุของกระทรวงมหาดไทยล้วนมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือและส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้โดยสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นมากกว่าที่จะเป็นการจำกัดสิทธิ

๒. การส่งเสริมสนับสนุน (supporting) การส่งเสริมสนับสนุนที่กระทรวงมหาดไทยกระทำต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่หลายประการด้วยกัน ที่สำคัญมีดังนี้

ก. ความงบประมาณ ทั้งแก่กระทรวงมหาดไทยเข้ารับหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมา ได้จัดสรรเพิ่มให้มากขึ้นประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๖ ของยอดเงินอุดหนุนซึ่งมีจำนวนประมาณ ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

ข. คำบริหารโดยการเสนอแนะหลักการ วิธีการและแนวทางการบริหารงานต่าง ๆ ตลอดจนจัดให้มีการฝึกอบรมหรือสัมมนาเจ้าหน้าที่และครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำ เพื่อให้ได้รับความรู้และประสบการณ์ใหม่อยู่เสมอ อันจะช่วยให้การดำเนินงานขององค์การฯ เป็นไปโดยราบรื่นและอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ค. ความวัสดุอุปกรณ์ การให้ความช่วยเหลือในเรื่องนี้ นอกจากจะขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนเพื่อใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้ขอความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNESCO, UNECEF, USOM ตลอดจนองค์การสาธารณกุศลและประชาชนทั่วไปช่วยบริจาควัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนและเครื่องมือเครื่องใช้อื่น ๆ สำหรับแจกจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนอีกทางหนึ่งด้วย



ง. กำนกำลังคน ในระยะแรกต้องการบริหารส่วนจังหวัดรับโอนการศึกษาประชาบาล จากกระทรวงศึกษาธิการโดยที่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ของตน เขาคำเนินงานด้านนี้้อย่างเพียงพอโดยเฉพาะ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ครั้นต่อมาได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้แต่งตั้งคนขององค์การฯ เอง เขาคำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนต่าง ๆ โดยกินเงินเดือนที่จ่ายทางองค์การฯ อย่างแท้จริง

๓. การประสานงาน (coordinating) ลักษณะการประสานงานซึ่งกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ก. ประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา การวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกำหนดและรักษามาตรฐานจำนวนครูให้ตรงตามหลักการบริหารและการขยายการศึกษายังค้ำ เป็นต้น

ข. การประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งของเอกชนและของรัฐทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น ประสานงานกับกระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุน ประสานงานกับองค์การเกี่ยวกับทุนการศึกษาต่อในต่างประเทศ

ค. ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม หรือสัมมนาข้าราชการส่วนจังหวัด การแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหาร

ง. ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เช่น การวางแผนการศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดการศึกษาไปด้วยดีทุกด้าน มีข้อน่าสังเกตว่า การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแกนกลางสำคัญ ๓ ด้านด้วยกัน คือ

(๑) ในด้านข้าราชการส่วนจังหวัด ในที่นี้หมายถึงข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งครู ข้าราชการส่วนจังหวัดตำแหน่งอื่น ตลอดจนจนสมาชิกสภาจังหวัด การส่งเสริมมุ่งในด้านปริมาณและคุณภาพ

เป็นสำคัญ เช่น จัดสรรอัตราครู การให้ทุนศึกษาต่อ การฝึกอบรม เป็นต้น

(๒) ในค่านักเรียน ให้การสนับสนุนโดยการประสานงานในเรื่องการจัดตั้งมูลนิธิช่วยการศึกษาประชาบาล การจัดหาอุปกรณ์การเรียนแจกให้แก่เด็กนักเรียน การจัดให้เด็กในเกณฑ์บังคับเข้าเรียนโดยทั่วถึง เป็นต้น

(๓) ในค่านโรงเรียน ประสานงานในการจัดสรรเงินอุดหนุนและจัดสร้างอาคารเรียนให้เพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น การแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนบริวารที่ดินและวัสดุอุปกรณ์การก่อสร้างอาคารเรียนต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับตัวบุคคลผู้ทำหน้าที่ประสานงานการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว ในส่วนกลางได้แก่หัวหน้ากองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง อธิบดีกรมการปกครอง และผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง สำหรับส่วนภูมิภาคได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งตำแหน่งทั้งสามมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดคืออยู่ด้วยแล้ว ฉะนั้นการดำเนินการในเรื่องนี้จึงไม่ยุ่งยากมากนัก

อันที่จริงแล้ว การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล ดังกล่าวนั้นมีลักษณะเป็นการควบคุม ส่งเสริมและประสานงานอยู่ในตัวแทบทุกเรื่อง เช่น ในเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนสร้างอาคารเรียน บ้านพักครู กระทรวงมหาดไทยจะไต่ถามองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำรวจความต้องการแล้วแจ้งให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อขอตั้งงบประมาณเสนอสำนักงบประมาณ เพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว กรมการปกครองจะขอให้กรมบัญชีกลางตัดโอนเงินไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การฯ จะต้องใช้จ่ายเงินดังกล่าวตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการนั้น

แม้ว่าปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยจะได้เข้ามาทำหน้าที่และบทบาทในการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง โดยเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนและควบคุมการใช้จ่ายเงินดังกล่าวซึ่งมีจำนวน ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี เป็นผู้จัดวางระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางบริหารต่าง ๆ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือปฏิบัติ กับทั้งเป็นผู้จัดให้มีการฝึกอบรมครูและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนงานด้านธุรการอื่น ๆ ดังกล่าวโดยละเอียดมาแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นผู้เข้าไปบริหารหรือจัดการด้วยตน



เองแต่อย่างใด เพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมโดยใกล้ชิด กล่าวคือ

๑. พิจารณาจากแง่ของกฎหมาย (Legal Aspect)

ก. ตามนัยพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า เป็นการโอนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง และโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่สอนตามหลักสูตรประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศดำเนินการรับผิดชอบ หากได้มีมติอนุมัติให้โอนการศึกษาระดับไปสังกัดกรมการปกครอง หรือหน่วยราชการอื่นใดในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใดไม่ แม้ว่าตามความในมาตรา ๘ จะได้มีมติอนุมัติว่าให้โอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๐ (ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๘) ของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะที่ค้างไว้เพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการของโรงเรียนประถมศึกษาที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่มีมติขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้กรมการปกครองเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนเท่านั้น

ข. ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ และ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ

(๑) ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติ

(๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อทำหน้าที่ปกครองดูแลและบริหารราชการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

(๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามอุดมการณ์ทางประชาธิปไตย

สำหรับการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยนั้น ในส่วนกลางแบ่งออกเป็นสำนักงานและกรมต่าง ๆ และในส่วนภูมิภาคมีที่ทำการปกครองจังหวัดและที่ทำการปกครองอำเภอ

เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นราชการบริหารกึ่งส่วนหรือกึ่งระดับกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงไม่ใช่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทยตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว เพียงแต่อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยซึ่งกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

๒. พิจารณาในแง่ของการบริหาร (Administrative Aspect) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้รับโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการมาดำเนินการรับผิดชอบนั้นเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในที่นี้จะได้พิจารณาในแง่ของการบริหารว่าหน่วยงานนี้มีลักษณะเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการ และบังคับบัญชาได้โดยชอบ โดยจะพิจารณาจากหลักการหรือประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

ก. เกี่ยวกับงบประมาณและเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดซึ่งรวมทั้งการศึกษาประชาบาล และตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ปัจจุบันก็ได้มีเจ้าหน้าที่และบุคคลากรเป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดดังกล่าว ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพราะไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน แต่รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การฯ เอง

แนวราชการส่วนจังหวัดในตำแหน่งบางตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งผู้บริหาร เสนอว่า



ราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ จะเป็นบุคคลเดียวกันกับ หัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดหรืออำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าว ก็มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดตามกฎหมาย และมีหน้าที่ที่จะกองบริหารหรือปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนจังหวัดและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นทุกประการ

ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีงบประมาณรายได้ของตนเอง ซึ่งมีที่มา ๓ ทางด้วยกัน คือ

- (๑) รายได้ที่จังหวัดจัดเก็บจากค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ พ้นข้อปรับเงิน ฎ และทรัพย์สินส่วนจังหวัด ฯลฯ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ
- (๒) เงินที่ผู้ปฏิบัติให้เพื่อเป็นการอุดหนุนสาธารณะประโยชน์
- (๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

แม้ว่างบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัจจุบันส่วนใหญ่จะตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่โดยปริยายแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลดังกล่าวก็ถือว่าเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทหนึ่ง และการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัดและมติของสภาจังหวัด ไม่ใช่ใช้จ่ายตามความประสงค์หรือคำสั่งของหน่วยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

ข. เกี่ยวกับอิสระในการดำเนินงานและดุลยพินิจในการกำหนดนโยบายและทัศนปัญหา (Autonomy and Discretionary Authority) การที่จะรู้อำนาจการบริหารส่วนจังหวัดมี Autonomy และ Discretionary Authority ในการบริหารงานโดยเฉพาะงานด้านการศึกษาประชาบาล ว่ามีมากน้อยแค่ไหน และมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยในลักษณะใดนั้น ย่อมศึกษาวิเคราะห์ได้จากโครงสร้างและขบวนการบริหารงาน (Structure and Administrative Process) และอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making Power)

(๑) ในด้านโครงสร้างและขบวนการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยองค์กร (Organs) หรือหน่วยงานใหญ่ ๆ ๒ ส่วน หรือ ๒ ฝ่าย คือ สภาจังหวัด

และพิจารณาราชการจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในเขตจังหวัดเลือกตั้งขึ้น (ในกรณีปกติ) ทำหน้าที่วินิจฉัยและควบคุมพิจารณาราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารกิจการส่วนจังหวัด เช่น พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างขอมติจังหวัด ร่างขอมติจังหวัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอภิปราย การตั้งกระทู้ถาม การมีมติต่าง ๆ เป็นต้น อีกนัยหนึ่งนโยบายในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดทุกประเภทรวมทั้งการศึกษาประชาบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้ เช่น ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ ฝ่ายบริหารตกลงใจจะสร้างอาคารเรียน บ้านพักครูขึ้นใหม่ในที่ใด จำนวนเท่าไร ขนาดไหน จะบรรจุแต่งตั้งครูใหม่เพิ่มขึ้นกี่อัตรา หรือจะส่งเสริมสวัสดิการครูในเรื่องที่เกี่ยวกับเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทาง การรักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งกิจการต่าง ๆ ดังกล่าว แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีงบประมาณอยู่ในมือพร้อมแล้ว แต่ก็ยังดำเนินการไม่ได้ จนกว่าจะได้จัดทำเป็นร่างขอมติจังหวัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสภาจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยแล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความผูกพันหรือความจำเป็นที่จะต้องขออนุญาตจากส่วนกลาง หรือจากกระทรวงมหาดไทยก่อนแต่อย่างใด เพียงแต่ว่าในการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนท้องถิ่น และระเบียบว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุสำหรับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ตลอดจนระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยการนี้เท่านั้น กรณีซึ่งต่างกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ในกรณีที่จังหวัดพิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นต้องสร้างอาคารเรียนเพิ่มเติมในโรงเรียนประจำจังหวัดแห่งหนึ่งซึ่งเป็นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา หรือกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ หรือเห็นควรให้มีอัตราครูใหม่เพิ่มขึ้นจำนวน ๕ อัตรา ในกรณีเช่นนี้จังหวัดจะต้องเสนอความต่องการเช่นว่านั้นต่อกรมหรือกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาอนุมัติ หรือสั่งการเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้

โดยนัยดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่ใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมพิจารณาราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงนั้น คือสภาจังหวัดไม่ใช่กระทรวงมหาดไทย เพราะมาตรการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยนั้นเป็นมาตรการกว้าง ๆ และส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและการเงินเท่านั้น ไม่ใช่ควบคุมในรายละเอียด ส่วนการควบคุมของสภาจังหวัดนั้นมีลักษณะเป็นการควบคุมเบ็ดเสร็จ

เกี่ยวกับบทบาทของสภาจังหวัดนี้ ได้มีนักวิชาการบางท่านแสดงทัศนะท่านองว่า สภาจังหวัดไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำงานตามความต้องการอันแท้จริงของราษฎร เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามกฎหมายที่จะยับยั้งมติของสภาจังหวัดได้ทุกเรื่อง เกี่ยวกับประเด็นข้อนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าจะเป็นเรื่องที่เมื่อพิสูจน์ได้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดทุกคนหรือส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาดี มีความรอบรู้ในปัญหาด้านการศึกษาดี หรือมากกว่าฝ่ายบริหารการศึกษาของจังหวัด เป็นผู้มีความปรารถนาดีต่อการศึกษาอย่างแท้จริง มีความบริสุทธิ์ใจ เป็นตัวของตัวเอง โดยไม่อยู่ในใต้อาณัติของบุคคลใด นอกจากนี้ยังจะต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งยับยั้งมติของสภาจังหวัดโดยไม่ได้ไตร่ตรองถ่วงถ่วงหรือรอบคอบถี่ถ้วนเสียก่อน หรือทำไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง หรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ มิฉะนั้นแล้วปัญหาเรื่องนี้ก็คงจะไม่มี เพราะโดยปกติแล้ว จะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการกระทำของทุกฝ่ายได้มีเป้าหมายเพื่อสนองความต้องการของราษฎร และมีความหวังดีต่อส่วนรวมด้วยกันทั้งสิ้น หากเป็นเช่นนั้นจริงปัญหาข้อขัดแย้งหรือภาวะการตึงต้าวก็คงไม่เกิดขึ้น เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งปรากฏขึ้น ดังที่ขอสम्मติฐานไว้เท่านั้น

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยับยั้งร่างข้อมติของจังหวัดหรือมติของสภาจังหวัดดังกล่าวมานั้น น่าจะเป็นมาตรการ "ป้องกัน" ในกรณีมีเหตุความจำเป็นในฐานะที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาลเกี่ยวกับการควบคุมส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะมี จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติในระยะ ๕ - ๖ ปีที่ผ่านมา รัฐมนตรีฯ เกือบจะไม่ได้ใช้อำนาจยับยั้งมติของสภาจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลเลย

(๒) พิจารณาในแง่อำนาจวินิจฉัยสั่งการ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ (Decision-Making Power) ก็เป็นตัวกำหนดที่แสดงให้เห็นได้ว่าการบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) หรือหลักการรวมอำนาจ (Centralization)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าขอแตกทางหรือเส้นแบ่งแยกระหว่าง

หลักการกระจายอำนาจกับหลักการรวมอำนาจนั้น ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า "อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดรวมอยู่ในองค์การปกครองเพียงแห่งเดียวหรือกระจายไปอยู่องค์การหลายแห่ง ถ้าอำนาจเจเนอรัลรวมอยู่ในองค์การปกครองเพียงแห่งเดียว ก็เรียกว่าเป็นการรวมอำนาจ แต่การกระจายไปอยู่องค์การหลายแห่งก็เป็นการกระจายอำนาจ"

เมื่อพิจารณาตามหลักการดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าในการบริหารงานการศึกษาประเภทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ส่วนกลางได้มอบหมายอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือชี้ขาดทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานด้านวิชาการ กล่าวคือ

(ก) ในด้านการบริหารงานทั่วไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดแผนงานต่าง ๆ เช่น จะปลูกสร้างโรงเรียนหรือปรับปรุงอาคารเรียนที่ใด อย่างไร ภายในวงเงินงบประมาณที่ผ่านการเห็นชอบของสภาจังหวัดแล้ว

(ข) ในด้านการบริหารงานบุคคลภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย อ.ก.จ. ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ตามนัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทุกเรื่อง เช่น การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย โอน การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การสอบเลื่อนขั้น และการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนจังหวัด หรือครูประจำภาคได้

(ค) ในด้านวิชาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการให้มีการปรับปรุงหลักสูตรและแบบเรียนบางอย่างให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่นได้ และมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการนิเทศการศึกษา การวัดผลการศึกษา หรือการฝึกอบรมครูเป็นต้น

แม้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีดังกล่าวมาข้างต้นจะถูกจำกัด

<sup>๒</sup> ธานาญ บุณยธรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๘



ควมงบประมาณ แต่ส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปก้าวกายอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเหล่านั้นได้ และในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงในเรื่องนี้แต่อย่างใด เพราะถือว่าได้มอบหมายอำนาจไปแล้ว

(๓) พิจารณาในแง่การมีส่วนร่วมงบประมาณในการกำหนดนโยบายและควบคุมฝ่ายบริหารการศึกษา ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้นถือกันว่า จะเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self-Government) หรือไม่ขึ้นอยู่กับที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานใดเป็นไปตามความต้องการของคนส่วนรวมหรือไม่เป็นสำคัญ สำหรับการบริหารงานการศึกษาประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ปรากฏว่าไม่ว่าจะโดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือโดยข้อเท็จจริง จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติ และควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานการศึกษาประมาณและกิจการส่วนจังหวัดอื่น ๆ ในกรณีนี้สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีอำนาจอธิปไตยกำหนดนโยบายและควบคุมฝ่ายบริหารการศึกษาให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามนโยบายและความต้องการของท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ถ้าสมาชิกสภาจังหวัดเห็นว่า การตั้งงบประมาณเพื่อกำหนดกิจการศึกษาประมาณไม่รอบไม่ครบ หรือไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างไร สมาชิกก็มีอำนาจที่จะรื้อถอนผู้ว่าราชการจังหวัดหรือมีมติไม่เห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือมีมติในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีมติของสภาจังหวัดดังกล่าวมีผลผูกพันผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่กรณีที่เห็นลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัดอื่นจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเสีย Autonomy ไปบ้าง แต่ก็เป็นมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพ บูรณภาพ และเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องรักษามันแล้วประเทศไทยก็อาจกลายเป็นสหพันธรัฐซึ่งประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 70 รัฐ หรือกว่านั้นไปในที่สุด

๓. พิจารณาในแง่ข้อเท็จจริง ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ การปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย

ที่มต้องจัดการบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องการศึกษาประชาบาลไม่ว่าจะกระทำด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ล้วนมีลักษณะเป็นการเสนอแนะแทบทั้งสิ้น เช่น มีข้อความลงท้ายว่า "จึงเรียนมาเพื่อทราบ และถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป" "จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่" จะเห็นได้ว่าในกรณีเช่นนี้ไม่มีลักษณะเป็นคำสั่ง หรือคำสั่งขี้ไก่ของปฏิบัติตามแต่อย่างใด แต่อยู่ในดุลยพินิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะพิจารณาเห็นสมควร ซึ่งจังหวัดอาจไม่ปฏิบัติตามขอเสนอแนะเช่นนั้นก็ได้ และเคยมีตัวอย่างมาแล้ว ในกรณีเช่นนี้ "กระทรวงมหาดไทยกระทำได้แต่เพียง تذังท้วงและคัดเตือนจังหวัดให้ปฏิบัติหรือแก้ไขให้ถูกต้อง หากจังหวัดยังคงเพิกเฉย กระทรวงมหาดไทยก็ไม่อาจลงโทษองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้" แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจลงโทษทางอ้อม เช่น สั่งโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือนายอำเภอตามระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่าได้มีข้อเท็จจริงเช่นนั้นเกิดขึ้น

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์หน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการศึกษาประชาบาลจากแง่ของกฎหมาย แงของการบริหาร และแง่ของข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้ว พอจะกล่าวสรุปได้ว่ารูปการจัดการศึกษาประชาบาลปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดการและรับผิดชอบทั้งการบริหารงานทั่วไป บริหารงานบุคคล และงานวิชาการ ส่วนกระทรวงมหาดไทยเพียงทำหน้าที่ควบคุมส่งเสริมทางด้านการบริหารหรือธุรการทั่วไปให้แก่องค์การฯ โดยใกล้ชิดเท่านั้น และองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ไรหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งคล้าย ๆ ของเทศบาล ซึ่งมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการตามหน้าที่การควบคุมดูแลและ

<sup>๗</sup> ศึกษาจากหนังสือราชการจากกระทรวงมหาดไทย หรือกรมการปกครอง ถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น ๒๐๐ ฉบับ (โดยประมาณ).

<sup>๘</sup> สัมภาษณ์นายโกวิท วาไรกุล ผู้ช่วยหัวหน้ากองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๖.

ส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ แม้กระนั้นก็ รัฐบาลจัดการศึกษาประ  
ชาชาติดังกล่าวยังไม่อาจถือว่า เป็นการจัดการหลักการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์แบบตามมาตรฐาน  
ฐานของประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed) เช่น สหรัฐ อังกฤษ เยอรมัน แต่ก็ไม่ใช่เป็นการจั  
กคามหลักการรวมอำนาจอย่างเช่นราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Deconcentration) เหมือนแต่  
ก่อน จึงควรที่หน่วยงานผู้แทนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือหาทางแก้ไขอย่างจริงจังต่อไปตามแนวทาง  
ต่าง ๆ ที่โลกเสนอแนะไว้มานานแล้ว.

---