

บทที่ ๑

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษามีบทบาทสำคัญยิ่งในการส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ทั้งนี้ เมื่อเราได้พัฒนาการศึกษาที่เหมือนเป็นการพัฒนาคน (ชนู แสงศักดิ์, ๒๕๐๘ : ๑๑ - ๑๘) การจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ หรือที่เรียกว่าการศึกษาประชาบาลนั้น เริ่มมา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงมณฑลให้กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการ และต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๓ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายท้องถิ่น ได้ทำความตกลงเป็นที่เข้าใจกันว่า การจัดการศึกษาขั้นต้นอันหมายถึงการประถมศึกษา นั้น จะจัดให้มีทุกตำบลและทุกระดับชั้นให้เพียงพอ แก่จำนวนเด็กในวัยเรียน โดยกระทรวง มหาดไทยมีหน้าที่เกี่ยวกับด้านการบริหาร การจัดตั้งโรงเรียน การหาครู การหาเงิน มาบำรุงโรงเรียนและการชักนำเด็กให้มาเข้าเรียน ส่วนกระทรวงธรรมการนั้นเป็นผู้วาง ระเบียบ หลักสูตร การตรวจตราการสอนด้านวิชาการและเฉลี่ยเงินมาบำรุงการศึกษาไปทาง ตามสมควร (มหาดไทย, ๒๕๑๕ : ๕ - ๑๕)

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า ๓ ได้ตรา พ.ร.บ. ประถมศึกษา และบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๖๔ ซึ่งถือว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง แต่ยังคงใช้เฉพาะท้องถิ่น ควบคู่กับเทศบัญญัติ จึงทำให้การศึกษาประชาบาล เป็นที่นิยมของประชาชนกว้างขวางขึ้น ครูประชาบาลก็ได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๔๘๑ เป็นต้นมา กิจกรรมการศึกษาประชาบาลก็เริ่มโอนมาให้ทางราชการโดยตรง

ทั้งที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลจึงกำหนด เป็นนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้โอนการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติจัดทำ โดยมีมุ่งที่จะกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น คือ ชั้นแรกโอนการศึกษาให้แก่เทศบาลเฉพาะโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ส่วนโรงเรียน ที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลก็โอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการโอนดังกล่าวนี้ได้กระทำ กันเป็นที่เรียบร้อย เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๔

สาเหตุในการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น นอกจาก มีเหตุผลเพื่อปรับปรุงการศึกษาแล้ว ยังต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนได้เข้ามามีบทบาท ในการจัดการศึกษาประชาบาล ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นและประชาชนย่อมจะทราบปัญหาและความ ต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง และเนื่องจากว่าในปัจจุบันนี้ บ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าไปมาก ธุรกิจการงานก็ได้ขยายมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของทางส่วน กลางย่อมไม่อาจปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการต่างๆดังกล่าว ให้เป็นไปด้วยดีและตรงตาม ความประสงค์อันแท้จริงของท้องถิ่นต่างๆได้ (มหาดไทย, ๒๕๑๒ : ๗)

ปัจจุบันนี้หน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล ขึ้นอยู่กับ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทยไม่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินงาน เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายช่วยเหลือส่งเสริมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้สามารถปฏิบัติงาน ไปได้ด้วยดี และทำหน้าที่ควบคุมความจำเป็นแทนรัฐบาลตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น คือกระทรวงศึกษาธิการช่วยเหลือส่งเสริมค่านิชาการ ส่วนกระทรวงมหาดไทยนั้นช่วยเหลือ ส่งเสริมควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดค่านุเคราะห์ ประสานงานระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างๆด้วยกันเอง และกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน รวบรวมความต้องการด้านงบประมาณ เพื่อเสนอสำนักงบประมาณ ส่งเสริมความรู้ความ เข้าใจให้แก่ท้องถิ่นและประชาชนรับผิดชอบและถือว่าเป็นหน้าที่ของตนเองในการจัดการศึกษา ประชาบาล

ในด้านการบริหาร การศึกษาประชาบาลนั้น จากการพิจารณาหลักการจัดรูปองค์กรของการบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ตลอดจนตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องแล้ว ส่วนใหญ่มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมมือหรือแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนอยู่แล้ว แต่ยังมีปัญหาอยู่ที่ว่าเราจะทราบได้อย่างไรว่าในขณะนี้ประชาชนมีบทบาทและมีความต้องการที่จะเข้าไปร่วมมือเกี่ยวข้องกับควบคุม หรือช่วยเหลือ ในด้านการบริหาร การศึกษาโรงเรียนประชาบาลด้านต่างๆมากน้อยเพียงใด เพื่อว่าทางโรงเรียนและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะได้แสวงหาแนวทางสนองความต้องการดังกล่าวได้ตรงจุด และเชื่อว่าจะเป็นวิถีทางที่จะช่วยแก้ปัญหาและพัฒนาการศึกษาขั้นมูลฐานของชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยะประเทศได้เป็นอย่างดี อีกทั้งจะช่วยให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของประเทศชาติ ตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

ผู้วิจัยเห็นด้วยว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียน มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของชุมชนหรือสังคม ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในชนบทของประเทศ และสัมพันธ์กับประชาชนส่วนใหญ่ของชาติอยู่ตลอดเวลา จึงเป็นแรงกลใจให้พยายามศึกษาค้นคว้าเรื่องราวเกี่ยวกับการบริหาร การศึกษาในโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศทั้งด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลอันเป็นงานสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรแก่การให้ความสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

- ๑. เพื่อจะศึกษาว่าชุมชนมีบทบาทและความต้องการอย่างไรบ้าง เกี่ยวกับการบริหาร การศึกษาประชาบาลในด้านต่างๆ เช่น
 - ๑.๑ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
 - ๑.๒ ด้านการบริหารวิชาการ
 - ๑.๓ ด้านการบริหารบุคลากร

- ๑.๔ คำนการบริหารกิจการนักเรียน
- ๑.๕ คำนการบริหารธุรการ การเงินและบริการ
๒. เพื่อเปรียบเทียบวาทของกกรมการศึกษา กลุ่มสมาชิกสภาตำบล
กลุ่มสมาชิกสภาจังหวัดและกลุ่มประชาชนทั่วไป มีบพาทและความต้องการ
ในคานต่างๆแตกตางกันหรือไม่อยางไร

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาครั้งนี้จะเป็นหลักฐานยืนยันในใตฝ่ายบริหาร การศึกษาประชาบาล ได้ทราบถึง
บพาทและความต้องการของชุมชน ที่จะให้มีส่วนรวมในการบริหารการศึกษาประชาบาล
อีกทั้งจะได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการศึกษา และส่งเสริมให้ชุมชนได้มีโอกาส
เข้าไปมีส่วนร่วมตามความประสงค์ และตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

๑. การศึกษาครั้งนี้จะศึกษาถึงบพาทและความต้องการของชุมชน เกี่ยวกับ
การบริหาร การศึกษาประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เท่านั้น
๒. จะศึกษางานคานการบริหาร การศึกษาเพียง ๕ คาน คือ
 - ๒.๑ งานบริหารคานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
 - ๒.๒ งานบริหารคานวิชาการ
 - ๒.๓ งานบริหารคานบุคลากร
 - ๒.๔ งานบริหารคานกิจการนักเรียน
 - ๒.๕ งานบริหารคานธุรการ การเงินและบริการ
๓. ชุมชนที่จะศึกษาได้แกกกรมต่างๆ ๔ กกรม คือ
 - ๓.๑ กกรมการศึกษา
 - ๓.๒ สมาชิกสภาตำบล
 - ๓.๓ สมาชิกสภาจังหวัด

๓.๔ ประชาชนทั่วไป

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

๑. บทบาท หมายถึง กระบวนการที่จะต้องกระทำ ซึ่งแต่ละคนจะมีหลายบทบาทในเวลาเดียวกัน หรือหมายถึงรูปแบบของพฤติกรรมต่างๆที่แสดงออกมาตามหน้าที่และตำแหน่งที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับ คนๆหนึ่งอาจมีหลายบทบาทก็ได้ และการแสดงบทบาทอาจสามารถที่จะส่ง เกื้อและวัดพฤติกรรมในการกระทำหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในงานต่างๆได้
๒. โรงเรียนประชาบาล หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนในตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลร่วมกันจัดตั้ง และดำรงอยู่ด้วยเงินหรือทรัพย์สินของตัวเอง และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายอำเภอจัดตั้งหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับโอนมาจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
๓. ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนซึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในอาณาเขตทางภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างจะแน่นอนและติดต่อกัน มีส่วนสำคัญของชีวิตทุกๆไปอย่างเดียวกัน มองเห็นจากชนบทธรรมเนียมประเพณี การพูด การประกอบอาชีพ ในที่นี้หมายถึง กรรมการศึกษา สมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาจังหวัด และประชาชนทั่วไป
๔. การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานจัดการศึกษาในโรงเรียนประชาบาลให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่กำหนดไว้ ๕ ด้านในจุดมุ่งหมาย กล่าวคือ
 - ๔.๑ งานบริหารด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ได้แก่กระบวนการในการดำเนินการต่างๆ เพื่อความเข้าใจตรงกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและความร่วมมือร่วมใจต่างๆ
 - ๔.๒ งานบริหารด้านวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานด้านวิชาการเกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน โครงการสอน การวัดผลการศึกษา

เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์

- ๔.๓ งานบริหารคานบุคคลากร หมายถึง การดำเนินงานด้านที่เกี่ยวข้องกับบุคคล อันได้แก่เจ้าหน้าที่ทางการศึกษา ครู โดยพิจารณาการคัดเลือก การนิเทศ การบำรุงรักษา การพัฒนา การย้าย การพิจารณาความคิดความชอบ การย้าย การให้ออกจากหน่วยงาน
- ๔.๔ งานบริหารด้านกิจการนักเรียน หมายถึง การบริหารและการนิเทศต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการเรียน การสอนในห้องเรียน เช่น การสำรวจเด็ก การรับนักเรียน การบริการแก่เด็กในคานต่างๆ
- ๔.๕ งานบริหารธุรการ การเงินและการบริการ
- ๔.๕.๑ งานบริหารธุรการ หมายถึงงานคานสารบรรณ การติดต่อ โต้ตอบ แยกแยะ เอกสาร การบริการครู
- ๔.๕.๒ งานบริหารการเงิน หมายถึงงานคานการจัดสรรงบประมาณ การก่อสร้าง การซื้อวัสดุ สวัสดิการครู เงินเดือนและเงินประเภทอื่นๆ
- ๔.๕.๓ งานบริหารคานบริการ หมายถึงการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในทางวิชาการและสวัสดิการให้แก่ครูและนักเรียน เช่น บริการห้องสมุด ห้องพยาบาล ห้องโสตทัศนศึกษา การจัดอาหารกลางวัน
๕. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัด ภายในเขตจังหวัด แต่ต้องเป็นส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล