



สรุปผลการวิจัย และ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยปรากฏผลโดยสรุปดังนี้ :-

ตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ส่วนเพศหญิงมีจำนวนเล็กน้อย ส่วนมากจะมีอายุอยู่ในช่วง 31-35 ปี และ 41-45 ปี ซึ่งเป็นวัยกลางคน กำลังมีความสุขรอบคอบ และมีสถานภาพสมรสแล้วแทบทั้งสิ้น โดยมีประสบการณ์ทำงานราชการมานานส่วนใหญ่จะมีอายุราชการ 16-25 ปีขึ้นไปร้อยละ 32.20 รองลงมามีอายุราชการ ตั้งแต่ 26 ปีขึ้นไป ร้อยละ 31.36 ระดับการศึกษาในระดับนักบริหารชั้นต้น โดยเฉพาะครูใหญ่ ส่วนมากมีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรีร้อยละ 80.76 แต่ในระดับนักบริหารชั้นปลายผู้ที่มีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรีร้อยละ 30.00 นักบริหารการศึกษาส่วนมากมีระยะเวลาที่ได้ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันช่วง 1-5 ปี ร้อยละ 50.85 รองลงมาช่วง 6-10 ปี ร้อยละ 24.57 และได้รับการอบรมพิเศษทางด้านการบริหารการศึกษามากที่สุดประมาณ 3 ครั้ง แสดงว่ายังมีการอบรมน้อยครั้งควรจะเพิ่มความถี่ในการอบรมให้มากกว่าเท่าที่เป็นอยู่

ตัวอย่างมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ตลอดจนนโยบายทางด้านการศึกษาที่ทางราชการได้กำหนดไว้มากที่สุดประมาณ 80-90 % มีร้อยละ 36.64 และรองลงมาในช่วง 70-80 % มีร้อยละ 29.66 ส่วนที่มีความเข้าใจที่ลึกที่สุดคือช่วง 90-100 % นั้นมีเพียงร้อยละ 16.10 เท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และนโยบายทางด้านการศึกษาไม่เพียงพอ

ตัวอย่างส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความสนใจในการจัดทำ นโยบายเกี่ยวกับแผนการศึกษาภาคบังคับให้สอดคล้อง กับสภาพท้องถิ่นเท่าที่ควร เพราะมีผู้ที่

ไม่เคยจัดทำนโยบายดังกล่าวถึงร้อยละ 55.08 ส่วนตัวอย่างที่เคยจัดทำส่วนใหญ่ จะจัดทำประมาณปีละ 1 ครั้ง ซึ่งยังมีความถี่น้อยมาก ถ้าหากนักบริหารได้มีการจัดทำนโยบายดังกล่าวให้มากกว่านี้ จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตื่นตัวและมีความเข้าใจถึงภาระที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกับโรงเรียน โดยจะมีการประสานกันระหว่างผู้ปกครองนักเรียนกับครูในโรงเรียนได้แน่นแฟ้นขึ้นกว่าเดิม

นักบริหารส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติตามแผนการที่ได้รับมอบหมายมาร้อยละ 80.18 ส่วนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนมีร้อยละ 16.10 สาเหตุส่วนใหญ่ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนได้คือขาดงบประมาณและอัตรากำลังคนที่เพียงพอ

ตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ อย่างไม่เป็นทางการ มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานถึงร้อยละ 84.75 ส่วนมากเห็นว่ามีผลต่อความสำเร็จ 60 - 80% ร้อยละ 50 รองลงไป 40 - 60% ร้อยละ 19.49 และที่เห็นว่ามีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานมากถึง 80-100% มีร้อยละ 12.71 แสดงให้เห็นว่าการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการนี้มีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานมาก อาจจะเป็นเพราะว่าการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการมีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน ทำให้เกิดความล่าช้านั่นเอง

ตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 64.41 มีความคิดเห็นว่า การจัดสายงานบังคับบัญชาตามโครงสร้างของส่วนการศึกษาของคณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัด มีความซับซ้อนค่อนข้างมาก และร้อยละ 32.20 เห็นว่ามีความซับซ้อนมาก แสดงให้เห็นว่านักบริหารส่วนมากมีความคิดเห็นว่าสายการบังคับบัญชายังไม่ดีเพราะไม่เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่แท้จริง ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาหน่วยเหนือหลายตำแหน่ง และเกิดมีการก้าวท้าวหน้าที่ระหว่างกัน น่าที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขสายการบังคับบัญชาเสียใหม่เพื่อให้ความคล่องตัวมากขึ้น

ตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 68.37 มีความเห็นว่ากฎและระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้ง ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ดีพอ และมีข้อจำกัดอยู่ในตัวอันเป็นช่องทางที่เอื้ออำนวยให้เกิดมีระบบพรรคพวก หรือบุคคลบางกลุ่มเขาแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ขวัญและกำลังใจของครูประจำภาคเสื่อม นอกจากนี้กฎเกณฑ์ในการประเมินผลเพื่อพิจารณาความชอบที่ถือปฏิบัติอยู่นั้น ส่วนใหญ่มีความเห็นว่ายังให้ความยุติธรรมอยู่ในระดับปานกลางร้อยละ 58.47 ให้ความยุติธรรมมากร้อยละ 19.49 และน้อยร้อยละ 15.26 แสดงว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาความชอบนั้นยังมีข้อบกพร่องและให้ความยุติธรรมไม่เต็มที่

ตัวอย่างส่วนใหญ่มีสภาพขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอยู่ในสภาพปานกลางร้อยละ 61.01 สภาพดีร้อยละ 16.10 และน้อยร้อยละ 13.56 แสดงว่านักบริหารส่วนใหญ่มีความต้องการให้มีการบำรุงขวัญและกำลังใจให้มีสภาพดีขึ้นกว่าเดิม เช่น ปรับปรุงเรื่องเงินเดือน เบี้ยเลี้ยง สวัสดิการ การให้ความยุติธรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในค่านบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนให้การสนับสนุนในด้านวิชาการ เพื่อเพิ่มคุณวุฒิของครูประจำภาคให้สูงขึ้น

ตัวอย่างส่วนมากเคยได้จัดการ เปิดการฝึกอบรมและพัฒนาการบริหาร การศึกษาเพื่อให้ครูประจำภาคได้เพิ่มพูนความรู้ในวิชาชีพมีร้อยละ 74.58 และที่ไม่เคยเปิดรับการอบรมร้อยละ 22.88 โดยส่วนใหญ่มีการจัดการอบรมประมาณปีละ 1 ครั้ง ร้อยละ 27.97 รองลงมาปีละ 3 ครั้ง ร้อยละ 19.49 และปีละ 2 ครั้ง ร้อยละ 7.63 ตามลำดับ แสดงว่ามีการจัดอบรมเพื่อพัฒนาครูประจำภาคให้มีความรู้เพิ่มขึ้นนั้นยังมีความถี่น้อยมาก น่าที่จะให้มีการจัดการฝึกอบรมมากกว่าเท่าที่เป็นอยู่

ตัวอย่างส่วนใหญ่มีการออกตรวจเยี่ยม และติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ร้อยละ 83.89 ทั้งนี้เพื่อการควบคุมการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด นักบริหารชั้นต้น (ครูใหญ่) ส่วนมากมีการออกตรวจเป็นประจำทุกวัน ร้อยละ 30.77 เค็อนละ 2 ครั้ง ร้อยละ 20.51 เค็อนละ 1 ครั้ง ร้อยละ 15.38 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่านักบริหารชั้นต้นเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับครูประจำชวามากกว่าระดับสูง แต่มีความถี่ในการออกตรวจเป็นประจำทุกวันยังน้อย ควรจะเพิ่มให้มากกว่านี้เพื่อจะได้กระตุ้นให้ครูประจำชวามีความกระตือรือร้นและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น ส่วนในระดับนักบริหารชั้นปลายนั้นส่วนมากจะออกตรวจเยี่ยมผู้ใต้บังคับบัญชาตามเวลาและโอกาสที่เหมาะสม ซึ่งมีร้อยละ 40.00 และออกตรวจเค็อนละ 2 ครั้ง ร้อยละ 37.50 เค็อนละ 1 ครั้ง มีร้อยละ 22.50 ตามลำดับ นักบริหารชั้นสูงควรที่จะออกตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้มากกว่านี้ เพราะการควบคุมจากผู้บังคับบัญชายังมีการติดตามผลการปฏิบัติงานน้อย

ความคิดเห็นส่วนใหญ่ของนักบริหารชั้นต้น (ครูใหญ่) ที่มีต่อการจัดการในส่วนของการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน สรุปได้ดังนี้

1. การวางแผน : ควรมีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ภายในองค์การบริหารส่วนน้อยจากล่างขึ้นไปสู่เบื้องบน มิใช่กำหนดมาจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้แผนงานควรจะได้มีการกำหนดเป็นแผนระยะสั้น ระยะยาว และระยะปานกลางไว้ล่วงหน้า ตลอดจนมีการติดตามผลการปฏิบัติงานตามแผนอย่างสม่ำเสมอ

2. การจัดสายงาน : สายงานการบังคับบัญชาตั้งแต่เบื้องบนสู่เบื้องล่าง ยังมีความซับซ้อนเพราะกฎระเบียบวิธีปฏิบัติมีขั้นตอนมาก และไม่มี ความยืดหยุ่น ทำให้ไม่มีเอกภาพมณการบริหารงานเท่าที่ควร

3. การสั่งการ : เป็นผลมาจากสายการบังคับบัญชาซับซ้อน มีผู้บังคับบัญชาหลายคน และมีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการน้อยเกินไป ระบบการทำงาน

ของผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะรอฟังคำสั่งจากหัวหน้า ส่วนหัวหน้ามักจะขาดการติดตามงานหลังการสั่งการ โดยมากผู้บังคับบัญชามักจะรอฟังรายงานตามลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ไม่ได้เห็นสภาพที่เกิดขึ้นจริง

4. การสรรหาบุคลากร : การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการประเมินผลความดีความชอบ ยังมีระบบพรกพวก ทำให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ดี นอกจากนี้ อัตรากำลังครุมีไม่เพียงพอต่อความต้องการสวัสดิการ เงินเดือนค่อนข้างน้อย และโอกาสที่จะได้ศึกษาอบรมต่อเพื่อเพิ่มคุณวุฒิก็มีน้อยเช่นกัน

5. การควบคุม : ผู้บังคับบัญชาน่าจะมีการออกตรวจเยี่ยมให้มากกว่านี้ และครูใหญ่ยังมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อตรวจการจ้าง และตรวจรับสิ่งของครุภัณฑ์น้อย เท่าที่ทำอยู่ทั้งหมด

ความคิดเห็นส่วนใหญ่ของนักบริหารชั้นสูง ที่มีต่อการจัดการในส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน สรุปได้ดังนี้.-

1. การวางแผน : ควรจัดให้มีการวางแผนงานอย่างมีขั้นตอนจากโรงเรียนขึ้นมาหากลุ่มโรงเรียน อำเภอ และจังหวัดตามลำดับ ควรจัดให้มีการอบรมให้บุคลากรมีความรู้ ความเข้าใจถึงหลักและวิธีการวางแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การจัดสายงาน : การจัดสายงานบังคับบัญชายังขาดเอกภาพ เพราะมีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อน การแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบงานในแต่ละฝ่ายยังไม่ชัดเจน และละเอียดพอ จึงทำให้มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน

3. การสั่งการ : ยังขาดความคล่องตัว อำนาจในการสั่งการของนักบริหารถูกจำกัดอยู่ในขอบเขต ส่วนมากมีการสั่งการมาจากส่วนกลาง

4. การสรรหาบุคลากร : ควรจะให้ส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะมีความเข้าใจดีกว่าส่วนเลขาธิการจังหวัด และเท่าที่เป็นอยู่ยังมีการใช้ระบบพรรคพวก นอกจากนี้ อัตรากำลังของบุคลากรยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ

5. การควบคุม : ควรจัดให้มีการติดตาม การประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ส่วนการศึกษายังขาดปัจจัยที่ใช้ควบคุมงานด้านต่าง ๆ เช่น ยานพาหนะ งบประมาณ กำลังคน และการฝึกอบรมใหญ่โต บังคับบัญชาเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ

ปัญหาการจัดการในสวนศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน ในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาประจำบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่านหลังจากรับโอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 แล้วนั้น ทั้งที่เหตุผลในการโอนของรัฐบาลสมัยนั้นได้แถลงไว้อย่างชัดเจนว่า เพื่อเป็นการปรับปรุงการจัดการศึกษาและเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงาน เพื่อต้องการให้ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาประจำบาล ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ เพราะที่แล้วมานั้นเป็นระบบการจัดการศึกษามี กาดิ่งอำนาจการบริหารการศึกษาไว้กับส่วนกลาง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษาภาคบังคับ เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา หากไม่ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้ประชาชนรับผิดชอบแล้ว จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการศึกษาภาคบังคับได้ และจะเป็นผลให้การศึกษาระดับสูงขาดคุณภาพอีกด้วย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แต่ในทางปฏิบัติการบริหารการศึกษาประชาบาลหลังจากการโอนมาสังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วนั้น ได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการดังกรณีของจังหวัด
น่าน คือ

1. ดังที่ไต่ถามแล้ววาทะเหตุผลที่รัฐบาลสมัยนั้นได้โอนการศึกษาประชาบาล
มาสังกัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น
ให้ประชาชนในท้องถิ่นรับผิดชอบร่วมกันและมีเอกภาพต่อการจัดการศึกษา แต่ในทาง
ปฏิบัติที่แท้จริงแล้ว การจัดการศึกษาประชาบาลในหน่วยงานระดับท้องถิ่นยังคงต้อง
อยู่ภายใต้การควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทยอยู่นั่นเอง ซึ่งขัด
กับหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวไว้ ทำให้บทบาทของผู้บริหารการศึกษาในท้องถิ่น
เกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลในจังหวัดแก้ไขปัญหาคง ๆ ค่อนข้างสับสน
ขาดอำนาจในการตัดสินใจ

2. เกิดปัญหาด้านการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
การศึกษาประชาบาล เพราะหน่วยงานเหล่านั้นขึ้นกับสองกระทรวง คือกระทรวง
มหาดไทย กับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรับผิดชอบต่อการศึกษากลับกันทั้ง
สองกระทรวง กฎระเบียบบางอย่างซ้ำซ้อน มีขั้นตอนมากเกินไป ทำให้การ
ประสานงานเกิดความล่าช้ามาก ไม่มีความคล่องตัวต่อการปฏิบัติงาน

3. จากความคิดเห็นของครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่าผู้บริหารในตำแหน่ง
สำคัญ ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด
และนายอำเภอ มีงานประจำคานอื่นมากอยู่แล้ว เหลือเวลาและความสนใจให้แก่
การจัดการศึกษาประชาบาลไม่มากนัก ความเห็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของ
ข้าราชการฝ่ายบริหารการศึกษาที่ยอมรับว่า มีงานต้องรับผิดชอบหลายอย่าง ทั้งจำนวน
โรงเรียนมีมากไม่สามารถไปตรวจเยี่ยมโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาต่อ
การบริหารการศึกษาไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

4. เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเองก็ยอมรับว่ามีปัญหาในด้านการสรรหาบุคลากรเกิดขึ้น เพราะวิธีการคัดเลือกบุคลากรเข้ารับราชการ บรรจุ และแต่งตั้งยังไม่รัดกุม มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับสูงฝากคนให้ได้รับความช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ แต่อาจมีไม่มากนัก และเป็นเรื่องแกว่งไกวมาก เนื่องจากเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของสังคมไทย ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่การงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างมาก

5. ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของคูวาราชการจังหวัด และนายอำเภอ คูวาราชการจังหวัดเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับนโยบายจากรัฐบาล และคำสั่งจากรัฐมนตรีมาปฏิบัติ และยังเป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นหน่วยบริหารท้องถิ่น จึงเป็น 2 ฐานะ ในบุคคลเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่สับสน และตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้คูวาราชการจังหวัดบริหารการศึกษาประจำภาคอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงผู้ควบคุม และอำนวยความสะดวกงานการศึกษาประจำภาคเหมือนอย่างงานด้านการศึกษา ที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนในส่วนภูมิภาค จึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก นายอำเภอก็เช่นเดียวกัน

6. งานในหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัดกับหัวหน้าส่วนการศึกษารองการการบริหารส่วนจังหวัดยังมีใคกำหนดโดยชัดแจ้ง ทำให้การปฏิบัติงานล้าหลัง สับสน และซับซ้อน ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง

7. ส่วนการศึกษายังขาดอำนาจในการบังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบ เช่น อำนาจในการนิเทศ บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น พิจารณาโทษครูประจำภาค ทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารการศึกษาเพราะขาดเอกภาพในการจัดการศึกษา

8. ในส่วนการศึกษาไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำในสำนักงาน มีแต่เฉพาะครูที่
มาช่วยราชการทั้งนั้น และมีอัตราค่าจ้างจำนวนจำกัด ไม่สอดคล้องความรับผิดชอบในการ
จัดการศึกษาประจำเขตทั้งจังหวัด

9. ปัญหาเรื่องการค้าขาย รายได้ของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด จึงต้องอาศัย
เงินอุดหนุนมาจากส่วนกลาง ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้การออกตรวจ
เยี่ยมผลการปฏิบัติงานของผู้ไต่บังคับขันน้อย

10. การอบรมครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาดความร่วมมือประสาน
งานเท่าที่ควร ความถี่ในการอบรมยังมีน้อย อาจมีผลทำให้ครูส่วนใหญ่ยังมีความ
เข้าใจ นโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนแผนงานการจัดการศึกษาประจำเขตไม่
เท่าที่ควร

11. การประเมินผลทางวิชาการนั้น โรงเรียนประจำเขตบางแห่งยังไม่
ยอมรับและให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในการประเมินผล
ทางวิชาการ เช่นการประเมินมาตรฐานโรงเรียน การทดสอบด้านการเรียนการ
สอน ทั้งนี้ เพราะความกลัวว่าข้อมูลที่ไต่บังไปจะเป็นการเปิดเผยผลการปฏิบัติงาน
ของโรงเรียนแก่ผู้บังคับบัญชา

12. ครูประจำเขตซึ่งเป็นผู้ไต่บังคับขันและเป็นผู้ราชการชั้นผู้น้อย
ส่วนใหญ่มีความรู้สึกนึกคิดว่าสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขาไม่ดีพอ เพราะโรง
เรียนประจำเขตส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามชนบทที่ห่างไกลจากความเจริญ ประชาชนใน
ท้องถิ่นส่วนมากมีฐานะยากไร้จึงให้ความร่วมมือกับโรงเรียนน้อยกว่าโรงเรียนที่
ตั้งอยู่ในเมือง พวกเขาต้องแก้ไขและพบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย แต่เงินเดือน
สวัสดิการ ตลอดจนการได้รับความช่วยเหลือจากนักบริหารชั้นสูงมีน้อยกว่าโรงเรียน
ในสังกัดของกรมสามัญศึกษา ขอแตกต่างในฐานะดังกล่าวเป็นเหตุให้ขวัญและกำลังใจ
ไม่ดี เกิดความท้อแท้ต่อการปฏิบัติงาน ไม่มีความกระตือรือร้นที่จะตั้งใจสอนเด็ก

นักเรียนประชาบาลให้มีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อการศึกษาประชา
บาลอย่างใหญ่หลวง

อุปสรรคในการดำเนินงาน

การดำเนินการจัดการในสวนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จันทวน
นาน มีกิจกรรมหลายอย่างที่จะต้องปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้การจัดการศึกษาประชาบาล
ในองค์การดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นโยบายและ
เป้าหมายที่ทางรัฐบาลได้ตั้งไว้อย่างรวดเร็วที่สุด ฝ่ายบริหารการศึกษาต้องเผชิญกับ
อุปสรรคเป็นอันมาก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องรีบแก้ไขโดยด่วน การแก้ไขปัญหาลักษณะ
เหล่านี้ลำพังแต่สวนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายเดียวก็คงไม่อาจจะกระ
ทำได้สำเร็จ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยรัฐบาล หน่วยงานราชการและ
กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นด้วย อาจจะได้กล่าวได้ว่า
การปฏิบัติงานของสวนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จันทวนาน มีข้อจำกัด
ในการจัดการ อันเป็นปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการคือ

ก. ปัจจัยภายนอก : อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล การประสาน
งานระหว่างหน่วยงานของรัฐ การจัดการประสานความร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่น
 เป็นต้น

ข. ปัจจัยภายใน : เป็นปัจจัยที่สืบเนื่องมาจากการขาดการเตรียม
การที่พร้อมมูล รูปแบบการจัดองค์การ ขาดข้อ กวากษาอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
หลายฝ่าย อัตรากำลังคนมีจำนวน และคุณภาพไม่เพียงพอ เป็นต้น

ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากปัจจัยทั้งสอง ได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเพิ่มประสิทธิ
ภาพในการปฏิบัติหน้าที่การงานของนักบริหารในสวนการศึกษาของ องค์การบริหารส่วน
จังหวัด ในหลายลักษณะ และอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญที่องค์การดังกล่าวไม่สามารถ

สนองนโยบายรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ การทำความเข้าใจในมูลเหตุแห่งปัญหาทั้งสองจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ก. ปัจจัยภายนอก :

1. นโยบายของรัฐบาล รัฐบาลในสมัยนั้นได้ตั้งเป้าหมายการพัฒนาการศึกษาประชาบาลโดยกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาออกสู่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับผิดชอบภาระดังกล่าวด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติอำนาจส่วนใหญ่ในการบริหารการศึกษายังคงเป็นของส่วนกลาง นอกจากนี้รัฐบาลยังประสบปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรที่มาทำหน้าที่ด้านบริหารการศึกษาโดยตรง นโยบายของรัฐในระยะเริ่มต้นจึงใช้วิธีการเอาครูประจำบาลเข้ามาช่วยราชการในส่วนการศึกษา สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้เคยตั้งไว้

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ครุสภา กองการศึกษาประชาบาล และการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการภายนอก ส่วนการศึกษาของคณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัด มีการติดต่อประสานงานและให้ความร่วมมือต่อกันไม่ดีพอ ทั้งนี้เพราะกฎระเบียบจึงเป็นอุปสรรคไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารการศึกษาคำเนินไปอย่างรวดเร็วและรวดเร็วกว่าที่ควร

3. ราษฎรยังไม่ให้ความร่วมมือต่อทางราชการเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลดำเนินนโยบายผิดพลาดมาแต่แรก เช่น รัฐบาลไม่ได้ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจเพื่อจะร่วมกับรับผิดชอบต่อการศึกษาประชาบาลระดับท้องถิ่น ส่วนใหญ่ยังมีความรู้สึกฝังใจว่า การศึกษาเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ทางราชการ ประชาชนมีหน้าที่ทำหน้าที่มาหากินเพื่อเลี้ยงครอบครัว ภาระต่าง ๆ ด้านการศึกษาของเด็กนักเรียนเป็นภาระโดยตรงของครูประชาบาล

ข. ปัจจัยภายใน

1. ส่วนการศึกษา ยังไม่มีความพร้อมในการบริหารการศึกษา ชาวปัจจัยที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารการศึกษาเป็นไปอย่างราบรื่น เช่น ชาวกำลังคนผู้ที่มีความรู้ความสามารถในหน้าที่การงาน ไม่มีสำนักงานของตนเองโดยอิสระ มีอุปกรณ์วัสดุ เครื่องใช้ ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เพียงพอ ได้รับเงินงบประมาณจากท้องถิ่นที่จัดสรรให้ และเงินอุดหนุนจากส่วนกลางไม่เพียงพอ เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาประชาบาลทั้งสิ้น

2. การจัดโครงสร้างขององค์การในส่วนการศึกษา ยังมีความยุ่งยากซับซ้อน อำนาจส่วนกลางรวมไว้ที่ส่วนกลาง ผู้บริหารไม่มีอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ งานบางอย่างจะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการศึกษา แต่กลับไปขึ้นกับฝ่ายอื่น เช่น งานด้านสรรหาบุคลากร ขึ้นอยู่กับสำนักงานเลขาธิการจังหวัด ในเรื่องการเงิน งบประมาณ และเงินอุดหนุนที่ได้รับ จะต้องผ่านฝ่ายคลังจังหวัดเสียก่อน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของส่วนการศึกษา เพราะทำให้เกิดความล่าช้าในการนำเงินงบประมาณออกใช้ให้ทันต่อเหตุการณ์

3. ในด้านการควบคุมส่วนการศึกษา ไม่สามารถติดตามผลการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างสม่ำเสมอ เพราะมีอุปสรรคทางด้านยานพาหนะ อัตรากำลังคนผู้มีความสามารถทางการประเมินผลงาน นอกจากนี้ครูใหญ่ยังไม่มีอำนาจเข้าใจต่อระเบียบวิธีจัดการประเมินผลงาน จึงไม่ให้ความสะดวกและความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการประเมินผล

ข้อเสนอแนะ

ในการจัดการศึกษาในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน นั้น ถ้าต้องการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และ นโยบาย ของรัฐบาล

ที่ได้เคยกำหนดไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ตามร่างพระราชบัญญัติการโอนการศึกษา
 ประชาบาลเข้าไปสังกัดอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำเป็นที่จะต้องมีการปรับ
 ปรุงเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งสามารถแยกออกได้ 2 ประการคือ

ก. ปัจจัยภายนอก : ก่อนอื่นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขปัจจัยภาย
 นอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียก่อน เพราะมีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดการ
 ศึกษาในส่วนการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะผู้บริหารการศึกษาประชาบาลในส่วน
 การศึกษาทั้งระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ต่างก็มีความรู้สึกที่ไม่มั่นคงในฐานะของ
 ตนเอง ขาดอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ ทำให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปใน
 รูปแบบทำงานตามคำสั่ง ขาดความคิดริเริ่มในการบริหารการศึกษา เพราะการ
 เสนอโครงการทางการศึกษาใด ๆ ในระดับอำเภอ ถ้าหัวหน้าส่วนอำเภอหรือ
 นายอำเภอไม่เห็นด้วย ก็ไม่สามารถปฏิบัติได้ และในระดับจังหวัดก็เช่นเดียวกัน
 ถ้าหากทางผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถปฏิบัติได้อีกเช่นกัน

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน ได้มีการแยกงาน
 บริหารบุคคลและการเงินไปขึ้นอยู่กับฝ่ายเลขานุการจังหวัด และหมวดการคลัง
 แลวนั้น การบริหารการศึกษายังไม่มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
 ควรได้กำหนดคอบทบาทนักบริหารการศึกษาระดับสูง เช่น หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้
 ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา และผู้ช่วยหัวหน้าหมวดการศึกษา
 ให้ชัดเจน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดได้ยึดถือปฏิบัติ และควรที่จะ
 ได้มีการโอนนักบริหารการศึกษาระดับสูงดังกล่าวเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดแทนที่
 จะเป็นการยืมตัวมาจากครูใหญ่โรงเรียนอย่างเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และพนักงาน
 เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในส่วนการศึกษาก็เช่นเดียวกัน นักบริหารการศึกษาใน
 ระดับสูงหรือชั้นปลายนี้ ควรจะเป็นผู้ที่ครูให้ความศรัทธาและยอมรับ เพราะตำแหน่ง

ในหน้าที่นี้จะต้องเป็นตัวแทนของครูประชาบาลในอำเภอ และจังหวัด แต่การที่จะกระทำเช่นนี้ได้ ย่อมหมายถึงการมอบอำนาจในการบริหารงานที่เป็นอิสระ เป็นตัวของตัวเองพอสมควรแก่หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นไปดำเนินการในเรื่องการจัดการศึกษาเอง ในรูปแบบที่ไม่ใช่เป็นอยู่ขณะนี้ และส่วนกลางควรที่จะโอนความรับผิดชอบงานด้านบุคลากรและการคลังอันเกี่ยวกับการศึกษาเข้าไปอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการศึกษาโดยตรง เท่าที่เป็นอยู่กรมการปกครองควบคุมอำนาจเอาไว้ ทั้งที่ข้าราชการของกรมการปกครองไม่ได้มีความรู้ในเรื่องการจัดการศึกษาเลย

ข. ปัจจัยภายใน : คืออุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในส่วนกลางศึกษาของ การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดน่าน อยู่ในขณะนี้ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการจัดการศึกษาประชาบาล เป็นอย่างยิ่ง เช่น

การจัดทำแผนงานบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด ควรจัดให้มีการวางแผนงานอย่างมีขั้นตอน คือจากระดับโรงเรียนขึ้นมาหากกลุ่มโรงเรียนอำเภอ และจังหวัดตามลำดับ แล้วจึงมีการประสานแผนการกับระดับจังหวัด เพราะการจัดทำแผนงานโดยวิธีเริ่มมาจากผู้อยู่ต่ำบังคับบัญชาจะทำให้รูสภาพและทราบข้อมูลรายละเอียดได้ดี ทำให้การวางแผนงานของอำเภอและจังหวัดมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอีกด้วย เท่าที่เป็นอยู่แผนงานส่วนใหญ่มักถูกกำหนดมาจากส่วนกลางแล้วให้ส่วนการศึกษานำไปปฏิบัติ

ควรที่จะมีการประสานแผนงานตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ โดยผู้ที่เป็นหัวหน้างานจะต้องวางแผน และมอบหมายงานจัดให้มีการประสานงานพร้อมทั้งตรวจสอบควบคุมและประเมินผลงานเป็นระยะ โดยใกล้ชิดวางแผนไว้ดำเนินการไปตามแผนและสำเร็จเรียบร้อยไปแล้วพึงใจ

ควรจัดให้มีการอบรมหรือสัมมนาทางวิชาการให้แก่ครูในแต่ละโรงเรียน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องต่าง ๆ เป็นประจำทุกปี หมั่นเวียนกันไปโดยให้โอกาสแก่ครูทุกคนได้รับการฝึกอบรม ทั้งนี้ เพื่อนำผลไปใช้ปรับปรุงในเรื่องการเรียน การสอน ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

เงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารการศึกษาประชาบาล ซึ่งทำให้การบริหารจะไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้คือ งบประมาณไม่เพียงพอ งบประมาณล่าช้า งบประมาณที่ได้รับไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้หาทางปรับปรุงแก้ไขระบบและวิธีการจัดทำงบประมาณ ให้มีความรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ และตรงต่อความจำเป็นในการบริหารการศึกษาประชาบาล

ในด้านการจัดสรรงบประมาณของจังหวัด ควรให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของโรงเรียน อำเภอ และจังหวัดเข้าร่วมพิจารณาคำขอ เเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ การจัดสรรงบประมาณมักเป็นเรื่องของสภาจังหวัด จึงมักเป็นเหตุให้การจัดสรรเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน อำเภอ (หมวดการศึกษา) และจังหวัด (ส่วนการศึกษา) ในเรื่องดังกล่าวนี้จังหวัดควรหาทางจัดระบบและวิธีการดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณ ให้มีประสิทธิภาพกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ควรมีการแก้ไขเกี่ยวกับสายบังคับบัญชาของการบริหารการศึกษา ประชาบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ เพื่อหารูปแบบที่พึงประสงค์ให้เหมาะสมกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพราะเท่าที่เป็นอยู่มีลักษณะที่รวบอำนาจ การสื่อสารติดต่อส่วนมากจะอยู่ในแค่งเฉพาะแวงคิง ส่วนในแวนอนมีน้อย การบังคับบัญชาจึงมีความล่าช้าในการสั่งการ ควรจะได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ โดยสายบังคับบัญชาของการบริหารศึกษาในส่วนการศึกษาให้มีลักษณะสั้น แทกว้าง จึงจะเป็นการกระจายอำนาจ เพราะสามารถติดต่อประสานงานกัน

ในแนวนอนมากขึ้น และสายการบังคับบัญชาระหว่างเบื้องบนกับเบื้องล่างชั้นสามารถสั่งการและประสานงานในทุกระดับได้รวดเร็ว

นักบริหารการศึกษาควรจะให้ความสำคัญแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะในด้านอัตราค่าเงินเดือน ค่าเบี้ยเลี้ยง สวัสดิการ มาตรการความปลอดภัย ตลอดจนการพิจารณาความชอบ เลื่อนตำแหน่ง บรรจุ แต่งตั้งและการคัดเลือกบุคลากร โดยถือหลักยุติธรรมให้มากกว่าเท่าที่เป็นอยู่ เพื่อเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเสนอกฎเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวให้รัดกุมและให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

ในด้านการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นนักบริหารการศึกษาระดับปลายยังไม่ค่อยจะมีเวลาในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนประชาบาลโดยทั่วถึง เพราะโรงเรียนประชาบาลมีจำนวนมาก และอยู่ในท้องถิ่นทุรกันดารส่วนมากมักจะมอบให้เจ้าหน้าที่ทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องเป็นตัวแทนออกไปดำเนินการตรวจเยี่ยมแล้วรายงานผลให้ทราบ การติดตามประเมินผลยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนควรจะได้มีการวางกฎเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนประชาบาลให้ถือปฏิบัติในแนวเดียวกันทั้งจังหวัดและควรจะได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณเพื่อการนี้อย่างพอเพียง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย