

## รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาล ของ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล

ลีปนนท์ เกตุหัต

### 1. นำเรื่อง

การศึกษาประชาบาล เป็นส่วนหนึ่งของการประถมศึกษา ซึ่งรัฐประกาศเป็นการศึกษาภาคบังคับแก่ทุกคนทั่วประเทศ

ในบัจจุบันการศึกษาประชาบาลเป็นการศึกษาระดับเดียว ที่รัฐสามารถจัดได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ชาวชนในวัยเรียนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนประชาบาลอย่างเสมอหน้ากัน

แต่ถ้าหากพิจารณาในด้านคุณภาพของการจัดและการบริหารการศึกษาประชาบาล ในรายละเอียดจะพบว่า มีปัญหาหลายประการโดยเฉพาะในเรื่องผลิตผลของระบบ จะพบว่า มีนักเรียนจำนวนไม่น้อยยังอ่านหนังสือไม่ออก เขียนไม่ได้ และคิดเลขไม่เป็น และการคงสภาพการอ่านออกเขียนได้มีอยู่ชั่วระยะเวลาอันสั้น หลังจากออกจากโรงเรียนไปแล้ว

นอกจากนี้ยังมีเด็กตกชั้น และออกจากโรงเรียนในระหว่างปีเป็นจำนวนมาก สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งนั้นมาจากอิทธิพลภายนอกโรงเรียน เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมของพ่อแม่ผู้ปกครอง

อิทธิพลที่เกิดจากระบบโรงเรียนก็มีไม่น้อยทั้งนี้เนื่องมาจากขวัญและกำลังใจของครู ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญที่สุดของโรงเรียนประชาบาลอยู่ในสภาพค่อนข้างต่ำ ไม่สามารถจะอุทิศตนเองให้กับการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่

อีกส่วนหนึ่ง เนื่องมาจากระบบบริหารการศึกษาขาดเอกภาพจึงทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยใส่ใจต่อการบริหารโรงเรียน และครูประชาบาลมีฐานะทางสังคม ตลอดจนผลตอบแทน และสวัสดิการที่ได้รับมักจะช้าและน้อยกว่าข้าราชการโดยทั่วไป

## 2. สภาพปัจจุบันและปัญหา

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองได้มีการเคลื่อนไหวจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกันเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงระบบการศึกษาโดยส่วนรวม และการแก้ปัญหาการศึกษาประชาบาล

กล่าวคือในปี 2517 ทางคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ก็ได้ทำการศึกษาระบบการศึกษาของประเทศอย่างรอบคอบและลึกซึ้งและมีข้อยุติว่าเห็นสมควรอย่างยิ่งที่จะให้มีการปรับปรุงแก้ไขการจัดการศึกษาประชาบาลให้เกิดเอกภาพโดยรีบด่วน โดยให้ข้อเสนอไว้ว่า การบริหารงานด้านวิชาการและการบริหารงานโดยทั่วไปนั้นจะต้องอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกันไปตลอดทุกระดับการศึกษา และถึงจะมีการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ 2518 ก็จะต้องกระจายอำนาจให้เต็มรูปแบบไปยังองค์กรท้องถิ่นและกระจายการศึกษาทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไปด้วย และข้อเสนอกดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการสนองตอบโดยทันทีแต่ได้ชะลอมาดังมีปัจจุบัน

ความเคลื่อนไหวอีกทางหนึ่งนั้นมาจากฝ่ายการเมือง จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองหลายพรรคได้ให้ความสนใจเป็นกรณีพิเศษ และได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 216 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาประชาบาลและยกฐานะครูประชาบาลจากข้าราชการครูส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการครู

เนื่องจากการศึกษาประชาบาลมีส่วนสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ อันจะยังประโยชน์ไปถึงนักเรียนและประเทศชาติให้มากที่สุด

ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีจึงลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล โดยมีนายสมภพ โทษะภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ปี 2522 เพื่อให้ทำการศึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการแก้ไขและปรับปรุงการศึกษาประชาบาลใหม่ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาแห่งชาติโดยรีบด่วน พร้อมทั้งให้นำเสนอรูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลด้วย

### ๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ

คณะกรรมการ ฯ ได้ทำงานอย่างละเอียดรอบคอบ โดยในระยะแรกได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัจจุบัน ปัญหาและมูลเหตุแห่งปัญหาของการจัดการศึกษาประชาบาลและได้พบว่าในทัศนคุณภาพของโรงเรียนประชาบาลนั้น มีองค์ประกอบต่างๆ ต่ำกว่าโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดส่วนราชการอื่นอยู่มากในความสัมพันธ์ผลทางการเรียนของนักเรียน การตกซ้ำชั้น จำนวนครูต่อนักเรียนและเงินลงทุนทางการศึกษา

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ฯ ยังได้พิจารณาถึงสถานภาพความพร้อมและขีดความสามารถขององค์การบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบันด้วย

จากการศึกษา คณะกรรมการ ฯ ได้พบว่า มีความพร้อมอยู่ในขีดจำกัดมาก ตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบประมาณให้การอุดหนุนโรงเรียนประชาบาลทั่วประเทศมีอยู่ในขณะนี้กว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนเพียงร้อยละสองเท่านั้น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละเก้าสิบแปดนั้นเป็นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล

สาเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถให้การสนับสนุนได้น้อยเป็นเพราะว่าประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่อำนวยให้ จึงทำให้เก็บภาษีได้น้อย

ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีขึ้นใหม่ ก็ไม่สามารถจะรับภาระในการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้สูงขึ้นได้อย่างเพียงพอ ซึ่งนับวันจะยิ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ

เนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องนี้เอง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถมีบุคลากรเป็นของตนเอง จึงจำเป็นต้องใช้ข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการแทนจึงทำให้ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ในขอบเขตอันจำกัด

นอกจากนี้ยังพบว่ามีความสับสนในเรื่องบทบาทของผู้บริหารในระดับสูงขององค์การ ฯ ด้วย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ ฯ และในขณะเดียวกันเป็นผู้กำกับและดูแลในบทบาทของหัวหน้าส่วนราชการภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยด้วย

นอกจากนี้คณะกรรมการ ฯ ยังได้ทำการประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนและบุคคลในอาชีพต่าง ๆ ในรูปของจดหมายที่มีไปถึงคณะกรรมการ ฯ และจากสื่อมวลชนรวมทั้งข้อสรุปจากผลการวิเคราะห์วิจัยและสัมมนาจากวงวิชาการใช้เป็นข้อมูล เพื่อกำหนดแนวทางในการพิจารณาด้วย

#### 4. หลักการ

หลังจากได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากทุก ๆ ฝ่าย คณะกรรมการ ฯ จึงได้ใช้ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นฐานในการกำหนดหลักการได้ 9 ลักษณะ ด้วยกันคือ

1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารทางด้านวิชาการ และการบริหารทั่วไปจะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครอง ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษาเพื่อลูกเพื่อหลานของตนเองให้มากที่สุด

3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนมีโอกาสได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในโรงเรียนที่มีคุณภาพที่อยู่ในระดับเดียวกัน

4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิ ศักดิ์ศรี รายได้สวัสดิการและมีโอกาสความก้าวหน้าทัดเทียมกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป

5. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การบริหารงานในแต่ละระดับนั้น จะต้องดำเนินงานโดยองค์คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดการใช้อำนาจและการวินิจฉัยสั่งการไปอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว

6. การสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยการกำหนดให้หน่วยงานในส่วนกลางทำหน้าที่ แต่เพียงการกำหนดแนวนโยบายการวางแผน จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้การสนับสนุน และการติดตามประเมินผลเท่านั้น

ส่วนการปฏิบัติงานจะกระจายไปอยู่ที่จังหวัดและอำเภอ เพื่อให้การจัดการศึกษาอยู่ใกล้กับประชาชนให้มากที่สุด และเป็นไปตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นภายในขอบเขตของนโยบายระดับชาติและระดับจังหวัด

7. ระบบบริหารประชาบาลจะต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหาร ให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่มีอยู่เดิมได้นั้นคือ ระบบการศึกษาประชาบาล จะต้องสอดคล้องระบบบริหารการศึกษาของประเทศ และจกให้สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างการประดมและการมัธยมศึกษา

8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร รูปแบบการบริหารจะต้องเป็นไปอย่างประหยัดใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ใช้บุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษา บริหารการศึกษาในขณะเดียวกันจะต้องมีความคล่องตัวมากพอสมควรสามารถที่จะดำเนินงานไปอย่างรวดเร็ว

9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงอย่างรวดเร็วพยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ สามารถตรวจสอบและมีผู้รับผิดชอบโดยตรงที่แน่นอนได้

ในการกำหนดหลักการทั้ง 9 ประการนี้คณะกรรมการ ฯ ได้ทำการพิจารณาร่วมกัน โดยคำนึงถึงปัญหา มูลเหตุแห่งปัญหา และยึดถือประสบการณ์ของการจัดการศึกษาในปัจจุบันเป็นหลักสำคัญ ใช้หลักความรู้และแนวความคิดเห็นของกรรมการทุกคนเป็นองค์ประกอบ ร่วมกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากบุคคลต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว

##### 5. รูปแบบที่นำมาใช้ ในการพิจารณา

จากหลักการทั้ง 9 ลักษณะ คณะกรรมการ ฯ ได้ติดต่อขอความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายรวมทั้งกรรมการเองได้ช่วยกันร่างรูปแบบการบริหารให้สอดคล้องกับหลักการข้างต้น

ปรากฏว่ามีการนำเสนอรูปแบบที่ประชุม 6 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. ของครูประชาบาล ได้จากการสัมมนาของผู้แทนครูประชาบาล จัดขึ้นที่โรงแรมไทยไฮเต็ล เมื่อกลางเดือนสิงหาคม
2. ของกระทรวงมหาดไทย
3. ของนายสิปปนนท์ เกตุทัต
4. ของนายโกวิท วรพิพัฒน์

5. ของนายกระมล ทองธรรมชาติ
6. ของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย

นอกจากรูปแบบทั้ง 6 ดังกล่าว คณะกรรมการ ฯ ยังได้นำหลักการในร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่นำเสนอต่อรัฐสภาเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย

หลังจากที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ในแต่ละรูปแบบ โดยเปรียบเทียบจุดเด่นของแต่ละรูปแบบแล้ว คณะกรรมการ ฯ ก็ได้ผสมผสานลักษณะเด่นของรูปแบบทั้งหมดที่สอดคล้องกับหลักการ 9 ลักษณะเข้าด้วยกันเป็นรูปแบบใหม่เรียกว่า รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาลของคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาประชาบาล

#### ๘. รูปแบบการบริหารการศึกษาประชาบาล

รูปแบบที่คณะกรรมการ ฯ ลงมติให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติตามแผนภูมิ ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

6.1 ในส่วนกลางให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุด ระดับประถมศึกษาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนภายในกรอบของแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ กำหนดมาตรฐานการศึกษา การจัดสรรเงินอุดหนุน และให้ความเห็นชอบในการนำเสนอขอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ฯ

คณะกรรมการชุดนี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องในการประถมศึกษา ผู้แทนครูจำนวน 4 คน และอีก 4 คน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารสำนักงานเลขาธิการ ฯ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษามีฐานะเป็นกรมหนึ่ง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะในด้านการกระจายอำนาจ ซึ่งลักษณะ

งานการกระจายอำนาจนี้แตกต่างจากลักษณะงานของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการที่รวมอำนาจสู่ส่วนกลาง

### 6.2 ในระดับจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน คือ

1. คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ประกอบด้วยศึกษาธิการจังหวัด ผู้แทนจากสภาจังหวัด สภาเทศบาล ผู้แทนครู และผู้ทรงคุณวุฒิ ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน

คณะกรรมการ ฯ จะรับผิดชอบงานเกี่ยวกับนโยบายการกำหนดแนวทางดำเนินงานงบประมาณและการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการประถมศึกษาในระดับจังหวัดที่สอดคล้องกับกิจการระดับชาติ

2. ผู้อำนวยการศึกษาจังหวัด เป็นข้าราชการประจำ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาภายในจังหวัดให้เป็นไปตามมติ และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ฯ

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา มีหน้าที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามมติและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

6.3 ในระดับอำเภอ โครงสร้างการบริหารในระดับอำเภอ จะคล้ายกับรูปแบบของจังหวัดกล่าวคือ มีคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ เป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดและบริหารการศึกษาในเขตอำเภอ โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนครู และผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้บริหารสูงสุดในอำเภอคือ หัวหน้าสำนักงานการศึกษาอำเภอ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา

6.4 ในระดับกลุ่มโรงเรียนให้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษากลุ่มโรงเรียนขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย กำนันและบุคคลในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบในการกำหนดระดับความต้องการให้คำแนะนำตลอดจนความช่วยเหลือในการจัดการศึกษาโรงเรียน เลขานุการของคณะกรรมการในระดับนี้ ได้แก่ครูใหญ่ ซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน





## 7. จุดเด่นของรูปแบบ

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลมีความเชื่อว่า รูปแบบดังกล่าว จะมีความเหมาะสมกับสภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทย มากกว่ารูปแบบที่เป็นอยู่ในขณะนี้ โดยมีลักษณะเด่น ดังต่อไปนี้

1. การจัดและการบริหารการศึกษา เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ทั้งงานบริหารและงานวิชาการจะอยู่ที่เดียวกัน การประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในส่วนกลาง จะอยู่ในกระทรวงเดียวกัน และอยู่ในวิสัยที่จะรวมเข้าเป็นองค์กรเดียวกันได้ในอนาคต
2. รูปแบบนี้ให้การยกย่องและเปิดโอกาสให้มีผู้แทนประชาชนและผู้แทนครู ได้มีส่วนร่วมในการวางนโยบาย และควบคุมการจัดการศึกษาเพื่อลูกหลานของตนเองได้อย่างใกล้ชิด
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน เมื่อมีการรวมงานบริหารและงานวิชาการเข้าด้วยกันแล้ว จะทำให้การจัดการศึกษาเกิดเอกภาพสนองต่อความต้องการของผู้เรียนได้มากที่สุด
4. ความเสมอภาคของบุคลากร ครูประชาบาลในขณะนี้เป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัด ก็จะได้รับยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการครู มีฐานะ สิทธิ และศักดิ์ศรี และได้รับผลประโยชน์เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป อีกทั้งมีโอกาสดำรงตำแหน่งในสายงานประถมศึกษาได้ตลอดทั้งสายงาน เช่นเดียวกับครูระดับอื่น ๆ และข้าราชการสังกัดกรมต่างๆ
5. บริหารงานโดยองค์คณะบุคคลทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุมีผล และเป็นไปอย่างยุติธรรมมากกว่าบริหารงานโดยอำนาจมาตกอยู่ในบุคคลคนเดียว
6. การสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น กำหนดให้ส่วนกลางทำหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานนโยบายและแผนกำหนดมาตรฐานการศึกษา และให้การสนับสนุนทางด้านกำลังทรัพยากรงานบริหารหลักอยู่ที่จังหวัดและเพื่อจะได้จัดการศึกษาเป็นไปตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น
7. การประสานสัมพันธ์ ระหว่างการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา และในระดับมัธยมศึกษา จะเกิดการประสานสัมพันธ์ต่อกันและสอดคล้องกันไปทั้งระบบและสอดคล้องกับโครงสร้างของระบบการปกครองประเทศโดยส่วนรวมด้วย

8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร การจัดหน่วยงานในส่วนกลางให้เป็นกรมขนาดเล็กจะทำให้ประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายมากกว่าการจัดเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ในรูปทบวง ซึ่งใช้กำลังคนมากอีกทั้งจะเอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารออกไปสู่ระดับจังหวัดและอำเภอ ในระดับจังหวัดนั้นให้เป็นงานระดับกอง จะประหยัดการใช้กำลังทรัพยากรมากกว่าที่เสนอให้เป็นกรม และการรวมงานวิชาการและงานบริหารเข้าด้วยกันนั้น จะทำให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสามารถลดความซ้ำซ้อนของงานลงได้ ทำให้การใช้ทรัพยากรของประเทศ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาอย่างมีเอกภาพ จะสามารถลดความสูญเปล่าลงไปมาก สามารถนำทรัพยากรที่เหลือไปใช้การจัดการศึกษาในที่ยังขาดแคลนอยู่ให้ทั่วถึงได้มากยิ่งขึ้น และการที่กำหนดให้องค์กรเดียวรับผิดชอบในการศึกษานั้นจะทำให้สามารถติดตามและประเมินผลได้ง่ายและสามารถจัดปัญหาการโยนและบัตควมรับผิดชอบที่ยังคงเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ให้หมดไป

การสร้างหน่วยงานในส่วนกลาง ให้เป็นกรมขนาดเล็กนั้น ก็เพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว หากตั้งเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ ในระดับทบวงขึ้นในส่วนกลางแล้ว ก็จะต้องเอางานที่กระจายไปอยู่ภูมิภาคมาทำที่ส่วนกลางหมดและปัญหาความล่าช้า ก็จะเกิดขึ้นมา การจัดการศึกษาก็ไม่อาจจะสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ เพราะคนในส่วนกลางอาจจะไม่เข้าใจถึงความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้ดีอย่างลึกซึ้ง

10. ความเป็นอิสระการกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษาปฏิบัติงนภายในกำกับของคณะกรรมการการประถมศึกษา และขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการจะทำให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน มีความคล่องตัวสูงกว่าจัดในรูปทบวง

และการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและอำเภอขึ้นนั้น นอกจากจะกำหนดให้ทำงานในรูปองค์คณะบุคคลซึ่งมีอิสระในการดำเนินงานแล้ว ยังจะช่วยลดภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดและของนายอำเภอลงได้มาก

ท่านเหล่านี้จะสามารถใช้เวลาที่เหลือไปปฏิบัติงานบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎรและงานความมั่นคงของประเทศ ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

## 8. ความสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของครูประจำภาค

รูปแบบของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลสอดคล้องกับหลักการ และสนองตอบความต้องการของครูประชาบาลมากที่สุด ทั้งนี้ คือ

1. การจัดการศึกษามีเอกภาพ
2. การเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. การระดมสรรพกำลังและทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษา
4. ความเสมอภาคในสิทธิ โอกาส และความก้าวหน้าของครูมีเท่ากับข้าราชการพลเรือนทุกประการ
5. อยู่ในวิสัยที่จะประสานสัมพันธ์กับการศึกษาระดับอื่นได้ดี
6. บริหารงานโดยองค์คณะบุคคล
7. การบริหารอยู่ในความรับผิดชอบของนักการศึกษา
8. หน่วยงานเป็นอิสระ
9. ครูเป็นข้าราชการ

จากการศึกษาและวิเคราะห์อย่างละเอียดและลึกซึ้งจะพบว่า รูปแบบที่นำเสนอนี้ สอดคล้องกับความต้องการของครูประชาบาลทุกประการ ยกเว้นแต่ข้อไม่ใช้คำว่าทบวงแต่อย่างใดเท่านั้น

การจัดตั้งเป็นทบวงจะไปขัดกับหลักการดังกล่าวข้างต้น เช่น หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในรูปทบวง คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นจะมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษา การบริหารงานทั้งหมดจะดึงไปสู่ปลัดทบวงคนเดียว

หรือหลักการเอกภาพทางการศึกษา การดำเนินงานในรูปทบวงจะขาดเอกภาพระหว่างการประถมและการมัธยมศึกษา และถ้าจัดตั้งเป็นทบวงอิสระขึ้นมา ในอนาคตจะมีกระทรวงหรือทบวงที่ดำเนินการการศึกษาถึง 3 กระทรวง คือ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงการศึกษาประชาบาล ซึ่งจะทำให้ไม่มีเอกภาพ และจะสร้างปัญหาความวุ่นวายในการประสานงาน

ที่สำคัญที่สุด การจัดตั้งทบวงนั้นจะเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่เท่ากระทรวง มีกรมสังกัดมากที่สุดเท่าจำนวนจังหวัด ทำให้ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และจะต้องดึงงานจากส่วนภูมิภาคมาไว้ที่ส่วนกลาง เหมือนอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

### ๑. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. เมื่อมีเอกภาพของการจัดการ และการบริหารแล้วจะนำไปสู่การสร้างคุณภาพของการเรียนการสอนให้เกิดขึ้น นั่นคือ จะสามารถสร้างสายความสัมพันธ์ระหว่างงานวิชาการ และงานบริหารเข้าด้วยกัน พร้อมทั้งสามารถสร้างระบบนิเทศการศึกษาขึ้นกับงานวิชาการอีกทางหนึ่งด้วย

การสร้างเครือข่ายดังกล่าวนี้ จะส่งเสริมให้ครูเน้นและให้ความสำคัญต่อการเรียนการสอนเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้สัมฤทธิ์ผลของการเรียนของนักเรียนบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

2. ขวัญและกำลังใจของครู การยกฐานะของครูประจำชาติเป็นข้าราชการพลเรือน จะทำให้ครูมีความรู้สึกว่ามีฐานะ มีสิทธิ ศักดิ์ศรี และโอกาสก้าวหน้าเท่าเทียมกับข้าราชการสังกัดส่วนราชการอื่น ซึ่งนำไปสู่การสร้างขวัญ และทำให้มีกำลังใจจะปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

ในขณะเดียวกัน การที่กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบเป็นที่แน่นอน จะทำให้ครูซึ่งเกิดความรู้สึกในตำหนิว่ามีเจ้านายหลายคนจะหมดไป

นอกจากนี้ ตามรูปแบบที่นำเสนอจะเปิดโอกาสให้มีผู้แทนครู ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานได้ทุกระดับ

รูปแบบนี้คาดว่าจะสามารถแก้ไขและขจัดปัญหาเรื่องขวัญเสียและกำลังใจของครูให้หมดไปได้

3. ความสอดคล้องของการประถมศึกษากับการศึกษาระดับอื่นๆ และการศึกษานอกโรงเรียนจะทำให้รัฐบาลสามารถสงวนและประหยัดค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้มาก เพราะสามารถแลกเปลี่ยนในเรื่อง อาคารสถานที่ อุปกรณ์ และบุคลากร กับภาคการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาต่อไปได้

4. การให้การยกย่องและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา  
 ความคู่กันไปในนั้น จะกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่ามีความสามารถจัดการศึกษาเพื่อลูก  
 เพื่อหลานได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจการของรัฐนั้น เป็นหลักการอันหนึ่งของการ  
 ปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นมูลฐาน

5. ความมั่นคงของประเทศชาติ การปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาประชาบาล  
 ที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการศึกษาให้สูงขึ้นได้นั้นเป็นการช่วยให้คนภายในชาติได้รับการ  
 ศึกษาที่มีคุณภาพ

และสุดท้ายก็คือ การที่สามารถแก้ปัญหาของครูประชาบาลได้ เป็นการช่วยสร้าง  
 ความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในประเทศได้อีกทางหนึ่ง

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะเสริมสร้างความเข้าใจในหมู่ครูประชาบาล  
 และผู้สนใจทุกท่านในการปรับปรุง ระบบการศึกษาประชาบาลและระบบการศึกษาของประเทศ  
 ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะเสนอระบบที่มุ่งสร้าง  
 ความเจริญก้าวหน้าให้แก่เด็กไทยอันเป็นหัวใจและพื้นฐานหลักในการพัฒนาประเทศชาติใน  
 อนาคต.