



วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7 ผู้วิจัยได้ศึกษาบทความ ข้อเขียนในเชิงทฤษฎี และวรรณคดีที่เกี่ยวข้องดังนี้

โครงสร้างและระบบบริหาร การประถมศึกษาปัจจุบัน

หลังจากการโอนกิจการบริหาร โรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการแล้ว โครงสร้างและระบบบริหาร การประถมศึกษาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากของเดิมมาก โดยในปัจจุบันได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน

การจัดการประถมศึกษาระดับชาติ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า กปช. และสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า สปช.

คณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 31 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 13 คน กรรมการโดยแต่งตั้ง 6 คน และกรรมการเลือกตั้ง 12 คน ดังนี้

1. รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ
ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
2. ปลัด กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการ
3. ปลัด กระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
4. ปลัด กระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
5. อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ

- | | |
|--|--|
| 6. อธิบดีกรมการฝึกหัดครู | เป็นกรรมการ |
| 7. อธิบดีกรมวิชาการ | เป็นกรรมการ |
| 8. อธิบดีกรมสามัญศึกษา | เป็นกรรมการ |
| 9. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| 10. เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน | เป็นกรรมการ |
| 11. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู | เป็นกรรมการ |
| 12. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน | เป็นกรรมการ |
| 13. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง | |
| จำนวน 6 คน | เป็นกรรมการ |
| 14. ผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจาก
ข้าราชการครู จำนวน 12 คน | เป็นกรรมการ |
| 15. เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ | เป็นกรรมการและ
เลขานุการ ¹ |

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่
ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา
และแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา
แห่งชาติและแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. พิจารณางบประมาณและจัดสรร เงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้
เพื่อการจัดกาการ ประถมศึกษา

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523," ราชกิจจานุเบกษา

4. กำหนดมาตรฐานสถานวิชาการ อาชีวสถานศึกษา และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

5. เสนอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กอรัฐมนตรีและให้ความเห็นช่วยในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

6. แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

7. พิจารณาย้ายย้ายและแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้
การจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุงและเลิกโรงเรียนในสังกัด
การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษา
กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด

8. ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรี ในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา

9. ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี เกี่ยวกับการประถมศึกษา

10. ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด¹

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชา ความคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการออกได้ ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองคลัง
3. กองนโยบายและแผน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

4. กองวิชาการ
5. สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
 - 6.1. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
 - 6.2. สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
7. หน่วยงานพิเศษ¹

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
4. จัดทำงบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
5. จัดทำมาตรฐานแก่นักวิชาการ ศึกษารสถานที และค่าใช้จ่ายของโรงเรียนเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
6. เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษา และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ

¹"พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97, 165 (27 ตุลาคม 2523) : 26.

8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด¹

การจัดการประถมศึกษาระดับจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เรียกชื่อย่อว่า กปจ. และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เรียกชื่อย่อว่า สปจ.

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 15 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน กรรมการเลือกตั้ง 6 คน กรรมการแต่งตั้ง 2 คน และกรรมการคัดเลือก 3 คน ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด
ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
2. ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการ
3. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจาก
ข้าราชการครู จำนวน 6 คน เป็นกรรมการ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
6. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด
จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ
7. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ²

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523," ราชกิจจานุเบกษา
ฉบับพิเศษ : 9 - 10.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่
ดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้มโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย¹

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารระดับจังหวัดสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แบ่งส่วนราชการ ได้ดังนี้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 12.

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป
2. ฝ่ายงานการเจ้าหน้าที่
3. ฝ่ายการเงินและพัสดุ
4. หน่วยศึกษานิเทศก์
 - 4.1 ฝ่ายแผนพัฒนา
 - 4.2 ฝ่ายนิเทศการศึกษา

อนึ่ง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แบ่งออกเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก แต่แบ่งส่วนราชการเหมือนกันทุกจังหวัด จะแตกต่างกันตรงที่อัตรากำลัง ไม่เท่ากัน เท่านั้น

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
 3. จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด
- เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
 5. เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
 6. เสนอแต่งตั้งหัวหน้าประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
 7. ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
 8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
 9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 14.

การจัดการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร ถือว่าเป็นจังหวัดๆ หนึ่ง แต่เนื่องจากการปกครองแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น จึงทำให้มีโครงสร้างระบบบริหาร การประถมศึกษาแตกต่างออกไป ดังนี้

คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เรียกชื่อย่อว่า กป.กทม. ประกอบด้วยกรรมการ 15 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน กรรมการเลือกตั้ง 6 คน กรรมการแต่งตั้ง 3 คน และกรรมการคัดเลือก 3 คน ดังนี้

1. บุคคลผู้ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่ง
ชาติแต่งตั้ง เป็นประธานกรรมการ
2. รองอธิบดีกรมวิชาการ 1 คน ซึ่งอธิบดีกรม
วิชาการมอบหมาย เป็นกรรมการ
3. ผู้แทนกรุงเทพมหานคร 1 คน เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจาก
ข้าราชการครูในเขตกรุงเทพมหานคร
จำนวน 6 คน เป็นกรรมการ
5. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
6. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในเขต
กรุงเทพมหานคร จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ
7. ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพ
มหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ¹

คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอรวมกัน

¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 14.

สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เรียกชื่อย่อว่า สป.กทม. เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการ เช่นเดียวกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอรวมกัน

การจัดการประถมศึกษาระดับอำเภอ มีองค์ประกอบที่สำคัญคือคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เรียกชื่อย่อว่า กปอ. และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เรียกชื่อย่อว่า สปอ.

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วยจำนวนกรรมการไม่เท่ากันทุกอำเภอ จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนกลุ่มโรงเรียนภายในอำเภอ ดังนี้

1. นายอำเภอ เป็นประธานกรรมการ
2. ศึกษาธิการอำเภอ เป็นกรรมการ
3. ผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอกลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ
4. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ¹

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

2. เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอตอคณะกรรมกรรมการประถมศึกษาจังหวัด

3. เสนอความถี่ความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอตอคณะกรรมกรรมการประถมศึกษาจังหวัด

4. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย¹

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแบ่งส่วนราชการหามขนาดของอำเภอ คือ อำเภอขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ดังนี้

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขนาดใหญ่ แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 งาน คือ

1. งานธุรการ
2. งานการเจ้าหน้าที่
3. งานการเงินและพัสดุ
4. งานนิเทศการศึกษา

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขนาดกลาง แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 งาน คือ

1. งานบริหารทั่วไป
2. งานการเงินและพัสดุ
3. งานนิเทศการศึกษา

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 16.

สำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอขนาดเล็ก แบ่งส่วนราชการออกเป็น

2 งาน คือ

1. งานบริหารทั่วไป
2. งานนิเทศการศึกษา

อนึ่ง ในการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอขนาดใหญ่จะแบ่งออกเป็น 4 งาน ถ้าเป็นอำเภอขนาดกลางจะแบ่งออกเป็น 3 งาน คือ รวมงานธุรการกับงานการเจ้าหน้าที่เข้าด้วยกัน เป็นงานบริหารทั่วไป ถ้าเป็นอำเภอขนาดเล็กจะแบ่งออกเป็น 2 งาน คือ รวมงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ และงานการเงินและพัสดุเข้าด้วยกันเป็นงานบริหารทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการ ประถมศึกษาอำเภอ
2. จัดการ ประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ
3. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการ ประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย¹

การจัดการ ประถมศึกษาในกิ่งอำเภอ อำเภอใดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกิ่งอำเภอให้ถือว่ากิ่งอำเภอนั้นเป็นอำเภอ

คณะกรรมการการ ประถมศึกษากิ่งอำเภอ เรียกชื่อย่อว่า กปท. ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ
2. ศึกษาธิการอำเภอประจำกิ่งอำเภอ เป็นกรรมการ
3. ผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตกิ่งอำเภอกลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

4. หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ
คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกัน
กับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ เรียกชื่อย่อว่า สปก. เป็นหน่วยงาน
บริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอเป็น
ผู้บังคับบัญชา และดูแลทั่วไป สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แบ่งส่วนราชการ
เช่นเดียวกับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขนาดเล็ก มีอำนาจและหน้าที่เหมือนกับ
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกประการ

การจัดการประถมศึกษาระดับกลุ่มโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน หมายถึง
การรวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษา
กิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี หลายโรงเรียนรวมกันตามสภาพภูมิศาสตร์ หรือการปกครอง หรือ
ความสะดวกในการคมนาคมในท้องถิ่น อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 7 โรงเรียน แต่ไม่เกิน 10 โรงเรียน
เข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน หากจำเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจอนุมัติให้มี
จำนวนโรงเรียนต่ำกว่า 7 โรงเรียน หรือสูงกว่า 10 โรงเรียน ก็ได้

ขอบข่ายงานของกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ข้อ 5. ได้กำหนดให้โรงเรียน
ภายในกลุ่มร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนกัน ทั้งในทางกำลังงานและกำลังความคิด เพื่อปรับปรุง
ส่งเสริมโรงเรียนในค่านต่าง ๆ ดังนี้

1. งานวิชาการ
2. งานอาคารสถานที่
3. งานบุคลากร

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

4. งานกิจการนักเรียน
5. งานธุรการและการเงิน
6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการทุกโรงเรียน ภายในกลุ่มเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง

2. ข้าราชการครูที่ เป็นผู้สอน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน จำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการ โดยตำแหน่ง (ถ้ามีเศษให้นับเป็นหนึ่ง ข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งนี้ ในโรงเรียนหนึ่งจะมีเกิน 1 คนไม่ได้) เป็นกรรมการ¹

ให้ข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียนเลือกตั้งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียนภายในกลุ่ม ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียน

หน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังต่อไปนี้

1. วางแผนงานปรับปรุงโรงเรียนตามขอบข่ายของงานภายในกลุ่มและปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของอำเภอ จังหวัด และแนวนโยบายของคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม

4. จัดให้มีการประสานงานและร่วมมือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ.2523" (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2523), หน้า 2.

5. เสนอแนะงบประมาณประจำปีของโรงเรียนภายในกลุ่ม
6. ติดตามผลการปฏิบัติงานและดูแลความประพฤติของข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน
7. เสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน
8. **วางแผนงาน** สํารวจและคํานึงการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้เด็กเข้าเรียนอย่างทั่วถึง
9. ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่ม
10. ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย¹

หน้าที่ของประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แล้วรายงานให้อำเภอทราบ
2. เยี่ยมและนิเทศการศึกษาโรงเรียนภายในกลุ่มอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง
3. รวบรวมสถิติข้อมูล เสนออำเภอตามกำหนด
4. เป็นประธานในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในระดับกลุ่ม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
5. เป็นผู้ประสานงานภายในกลุ่ม หรือกับหน่วยงานอื่น
6. ปฏิบัติการอื่น ๆ เกี่ยวกับการศึกษาตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอมอบหมาย²

การจัดการประถมศึกษาในโรงเรียน มีลักษณะการจัดเช่นเดียวกับ

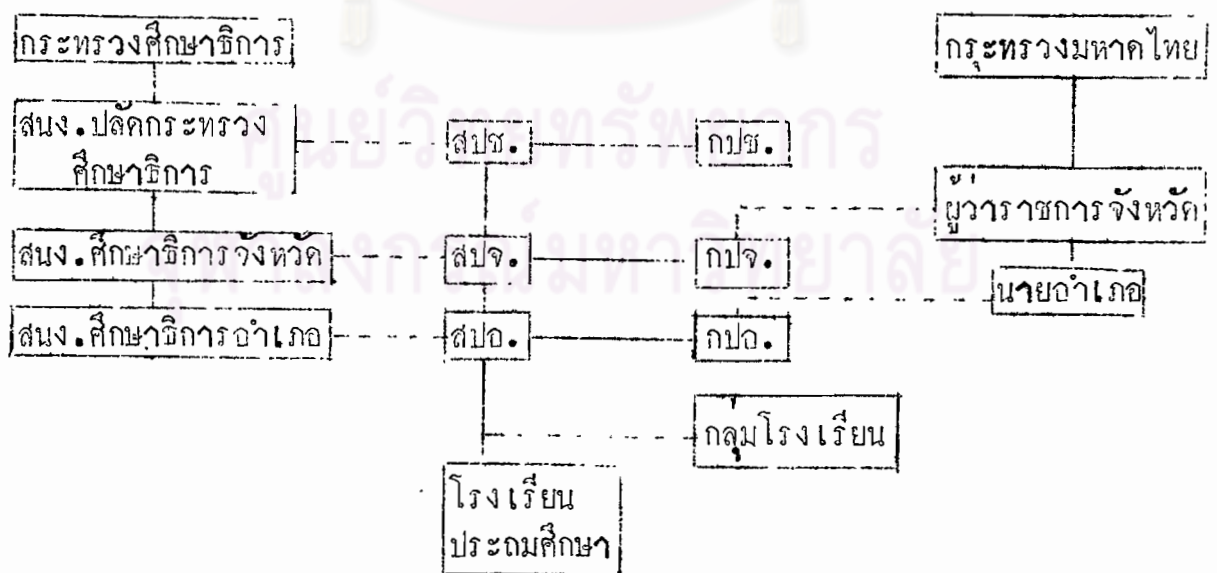
¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

โรงเรียนประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ มีผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือ ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของครูภายในโรงเรียน ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และบังเกิดผลดีตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

สรุปได้ว่า โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งในแต่ละระดับ มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการ และส่วนที่เป็นสำนักงาน โดยแต่ละส่วนกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการ โดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการพิจารณาให้ความเห็น วินิจฉัยสั่งการ หรือการประสานงาน ส่วนที่เป็นสำนักงานจะมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการ เสนอและการสนอง เป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการประถมศึกษาดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและประสานงานของหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ และในส่วนภูมิภาค คือ กระทรวงมหาดไทย ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การประถมศึกษา จึงมีลักษณะดังนี้

แผนภูมิแสดง โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ



ทั้งนี้ ได้กล่าวมาแล้วว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ประสานการดำเนินงานการ ประถมศึกษาของ โรงเรียนสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ
2. เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการ โรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัด
3. เสนอความถี่ความรอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัด
4. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ ประถม ศึกษาจังหวัดมอบหมาย

ดังนั้น บรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้ จะได้นำมาถกเถียงถึงหลักการ ทฤษฎี และผลการวิจัยที่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น

การประสานงาน

กู๊ด (Good) ได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่า เป็นกระบวนการ ประสานสัมพันธ์ของบุคคล วัสดุสิ่งของ และทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผล สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้¹

สำหรับ สมพงษ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจ ในการปฏิบัติงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายใน เวลาที่กำหนดไว้²

¹ Carter V. Good, Dictionary of Education 3d ed. (New York: McGraw-Hill Book Company, 1973), p.139.

² สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมศัพท์บริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทย-วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 29.

เช่นเดียวกัน ผู้สืบทอด สัตยมานะ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การประสานงาน เป็นการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้ส่วนต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การนั้น¹

กล่าวโดยสรุป การประสานงานหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประสานการดำเนินงาน หมายถึง ความพยายามทุกวิถีทางที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การเสนอแนะ ส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วม การติดต่อ ฯลฯ เป็นต้น

เนื่องจากงานบริหารการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ งานบริหารด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และงานบริหารด้านธุรการและการเงิน² ดังนั้นเกี่ยวกับประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ กบอ. ควรจะประสานการดำเนินงานในท่านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ ประสานการดำเนินงานด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และ ประสานการดำเนินงานด้านธุรการและการเงิน ซึ่งแต่ละงานจะได้กล่าวต่อไป

งานบริหารด้านวิชาการ

วิทยุ สาธิต ได้อธิบายไว้ว่า การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหาร

¹ผู้สืบทอด สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: พีระพัฒน์, 2521), หน้า 56.

²วิทยุ สาธิต, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 65. อ้างจาก Robert S. Fisk, "The Task of Educational Administration" In Administrative Behavior in Education, R.S. Campbell and R.T. Gregg, eds. (New York: Harper and Row, 1957), pp.211-225.

กิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกับการปรับปรุงพัฒนาการสอนนักเรียนให้ได้ผลดี และมีประสิทธิภาพที่สุด ในการบริหารงานวิชาการนั้น ผู้บริหารควรมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับหลักสูตร ประมวลการสอน ตารางสอน อุปกรณ์การสอน แบบเรียน หอสมุดโรงเรียน และการสอนต่าง ๆ ตามสมควร¹ ส่วน ผู้มิตร คุณานุกร มีความเห็นว่า วิชาการภายใน โรงเรียนหาได้มีความหมายแคบ ๆ อย่างที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ซึ่งหมายถึงการเรียนการสอนในห้องเรียนเท่านั้นไม่ แต่ยังหมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างภายในโรงเรียนที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการศึกษาของเด็ก ดังนั้น เมื่อพูดถึงการส่งเสริมวิชาการ จึงหมายถึงการส่งเสริมให้การเรียนการสอนในชั้นเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และรวมทั้งการส่งเสริมกิจกรรมอื่น ๆ ทั้งหมดให้แก่แก่นักเรียนและครูภายในขอบเขตความรับผิดชอบของโรงเรียน อีกด้วย²

จรินทร์ นาคศรีอาภรณ์ ทำการวิจัยเรื่อง "การบริหารงานวิชาการของโรงเรียนสาธิต ระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร" สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการโรงเรียนประถมศึกษานั้น ประกอบด้วยงานต่อไปนี้ (1) ขบวนการบริหารงานวิชาการ (2) หลักสูตรและการสอน (3) การนิเทศการสอน (4) อาคารสถานที่และสิ่งบริการการสอน ได้แก่ วัสดุอุปกรณ์การสอนและหอสมุด (5) กิจกรรมเสริมหลักสูตร และ (6) การประเมินผลการสอน³

จากการวิจัยของ แนม ชินพงค์ ได้สรุปไว้ว่า งานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษา มีดังนี้ (1) หลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ (2) การสอน (3) สื่อการเรียน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 252, 255.

² ผู้มิตร คุณานุกร, หลักสูตรและการสอน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2518), หน้า 157.

³ จรินทร์ นาคศรีอาภรณ์, "การบริหารงานวิชาการของโรงเรียนสาธิตระดับประถมศึกษาในกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประถมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 60.

และห้องสมุด (4) กิจกรรมนักเรียน (5) การวัดและประเมินผลการศึกษา และ (6) การนิเทศการศึกษา¹

จากแนวคิดของนักบริหารและนักวิชาการข้างกล่าวแล้ว พอสรุปได้ว่า งานวิชาการ โรงเรียนประถมศึกษาที่ กปอ. น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการประสานการดำเนินงาน ได้แก่ การกำหนดนโยบายทางวิชาการ หลักสูตร สื่อการเรียน การนิเทศการศึกษา การประเมินผล งานเกี่ยวกับวิชาการ อาคารสถานที่ และการบริการที่จะสนับสนุนงานวิชาการ ตลอดจน โครงการพัฒนาวิชาการอื่น ๆ ที่จะเป็นการส่งเสริมให้การศึกษาของอำเภอมีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

งานบริหารงานบุคคล

การบริหารงานทุกชนิดจะประสบผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ หลายอย่าง ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ ในบรรดาปัจจัยเหล่านี้ คนนี้มีความสำคัญมากที่สุด เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน ดังนั้น การบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญยิ่ง ทั้งที่ วิทยุ โสภณ กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร บรรดา สิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และการเงิน แม้ว่าจะมีบริบูรณ์สักเพียงใด จะไม่มีความหมายเลย ถ้าคนที่ใช้สิ่งเหล่านี้ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะใช้หรือขาดขวัญ ขาดกำลังใจที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยกัน ผู้บริหารที่ดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถสูงในการบริหารงานบุคคล สามารถทำให้บุคคลร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ²

¹ แนน ชินพงศ์, "การบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาล ในจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษามัธยมศึกษาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 38 - 39.

² วิทยุ โสภณ, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พัฒนาพานิช, 2517), หน้า 5.

สมพงษ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลเป็นการจัดเกี่ยวกับบุคคล นับแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษา จนกระทั่งการให้พ้นจากงาน และยังได้สรุปกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้ว่า ควรจะต้องประกอบด้วย การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การสรรหาบุคคล การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การประเมินผล การปฏิบัติงานและการป้อนเข้าเห็นใจ การปกครองบังคับบัญชา การพัฒนาบุคคล การจัดประโยชน์แกือกุศลต่าง ๆ และการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล¹ สำหรับ สุกิจ จุลละนันท์ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน การวางแผนโครงการ ระเบียบ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพื่อให้ได้มาโดยใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้าน มนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ และมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์² ในทำนองเดียวกัน บีช (Beach) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลในลักษณะที่ ใกล้เคียงกันว่า เป็นการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผนและโครงการเกี่ยวกับ ตัวบุคคล การคัดเลือกตัวบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุม อัตราค่าจ้าง และเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการ สร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานในองค์กรหรือหน่วยงาน³ ส่วน นิโกร (Nigro) ลง ความเห็นว่า การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะของการคัดเลือกคนเข้ามาทำงานและการใช้

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไพบุฒินาวัน, 2525), หน้า 4 - 6.

²สุกิจ จุลละนันท์, "การบริหารงานบุคคล," หลักการบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 102.

³Dale S. Beach, Personnel: The Management of People at Work (New York: The Macmillan Company, 1965), p.54.

คนที่มีอยู่แล้วให้ทำงานอย่างมีคุณภาพสูงสุดและได้ผลงานมากที่สุด¹

การวิจัยของ อุดม หนูประดิษฐ์ ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้ การสอบบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้ายบุคลากร ควรให้หัวหน้าหมวดการศึกษามีส่วนร่วมมากที่สุด เพราะหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้ใกล้ชิดกับครู ย่อมทราบความต้องการของโรงเรียน และความเดือดร้อนของครูมากกว่าคนอื่น ทั้งนี้ การสอบบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้ายบุคลากรจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและเหมาะสม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย²

แม้ว่าขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล จะมีผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่เนื้อหาสาระส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน ซึ่งพอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการทุกอย่างที่เกี่ยวกับบุคคลตั้งแต่เข้ามาทำงาน จนกระทั่งออกจากงาน โดยมีการคัดเลือกที่เหมาะสมยุคธรรมและพยายามให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกแล้วอยู่ในองค์การเป็นเวลานาน และทำประโยชน์ให้แก่องค์การมากที่สุด

เนื่องจาก กปอ.มีหน้าที่เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เพื่อดำเนินการพิจารณาและเสนอแนะบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้บริหารโรงเรียนให้ กปจ.พิจารณา จึงน่าที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในตำแหน่งงาน ดังนี้

การสรรหาบุคคล

สมพงษ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า การสรรหาบุคคล เป็นกระบวนการที่สำคัญใน



¹Felix A. Nigro; Public Personnel Administration (New York: Henry Holt & Co., 1958), p.36.

²อุดม หนูประดิษฐ์, "บทบาทหัวหน้าหมวดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคใต้," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 154.

ทุกองค์การ โดยเฉพาะองค์การรัฐบาล ผู้ที่รับราชการมักจะยึดอาชีพราชการเป็นระยะเวลานาน หรือจนครบเกษียณอายุ ทั้งนี้เพราะถือว่า การรับราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง ภารกิจของหน่วยราชการเป็นงานเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม หากสรรหาได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานแล้ว ผลเสียย่อมเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก การแก้ไขข้อขัดข้องผิดพลาดจากการสรรหาบุคคลที่ขาดความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับหน้าที่การงานนั้น เป็นการสิ้นเปลืองและเป็นสิ่งที่กระทำได้โดยยาก¹ และได้เสนอวิธีสรรหาบุคคล แหล่งที่จะสรรหา และระบบสรรหา ไว้ดังนี้

วิธีสรรหาบุคคลในประเทศที่พัฒนา มีลักษณะเด่นดังนี้คือ

1. มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอาชีพในอัตราสูงมาก
2. อาชีพรับราชการมีอยู่ในวงจำกัด
3. การฝึกอบรมในวิชาเฉพาะอย่าง มักกระทำในรูปของการศึกษาทั่วไป

เพื่อเตรียมตัวสำหรับงานสาธารณะ

4. การสอบคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงาน มีลักษณะเป็นไปเพื่อนำไปใช้ได้จริง ๆ และสอบเฉพาะงานที่จะต้องปฏิบัติมากกว่า

5. การแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงาน กระทำได้เกือบทุกระดับ หากผู้นั้นมีคุณสมบัติเหมาะสม

วิธีสรรหาบุคคลในประเทศที่กำลังพัฒนา มีลักษณะที่สำคัญ ได้แก่

1. การสรรหาบุคคลในหน่วยงานราชการ จะพิจารณาเฉพาะบุคคลที่มีการศึกษาสูงนิยมยกย่องผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศ นอกจากนั้นพิจารณาจากผู้ที่ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรมากกว่าคุณการปฏิบัติเป็นสำคัญ

2. การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงาน มักจะได้จากผู้สำเร็จการศึกษาใหม่ ๆ จากวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

3. การฝึกฝนอบรมให้มีความพึงใจในวิชาชีพ และงานเทคนิคโดยเฉพาะ

¹สมพงษ์ เกษมศิลป์. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 63.

4. การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงาน มักกระทำจากระดับต่ำก่อน แล้วจึงเลื่อนขึ้นไปสู่ระดับสูงในโอกาสหลัง¹

แหล่งที่จะสรรหามุคคัล มี 2 แหล่ง คือ

1. สรรหามุคคัลจากภายในองค์การ เช่น การคัดเลือกหรือสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

2. สรรหามุคคัลจากภายนอกองค์การ วิธีนี้เป็นการสรรหามุคคัลจากที่อื่น เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน เช่น การรับโอนมุคคัลจากหน่วยงานอื่นที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน ฯลฯ เป็นต้น²

ระบบการสรรหามุคคัล

ระบบการสรรหามุคคัลที่ได้รับความนิยม มีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบคุณธรรม และระบบอุปถัมภ์

ระบบคุณธรรม บางคนเรียกว่า ระบบคุณวุฒิ ระบบคุณความดี หรือระบบความรู้ความสามารถ ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน ระบบคุณธรรม เป็นระบบที่ช่วยในการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ต้องการให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน วิธีการของระบบนี้คือการสอบ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกัน แนวคิดที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ตามระบบคุณธรรม ได้แก่ ลักษณะเด่น 4 ประการ คือ (1) หลักความเสมอภาค (2) หลักความสามารถ (3) หลักความมั่นคง และ (4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง

ระบบอุปถัมภ์ บางคนเรียกว่า ระบบอุปถัมภ์ ระบบชอบพอเป็นพิเศษ หรือระบบเล่นพวก ระบบนี้เป็นระบบที่มีลักษณะเกือบจะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม มีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ยัง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

หมายรวมถึง ความเป็นญาติมิตรและความจำเป็นผูกพันอย่างอื่นด้วย¹

ซุน กาจจนประกร ให้ความเห็นว่า ระบบอุปถัมภ์² มีลักษณะคล้าย เหลือบ 2 คู่ ฝูงหนึ่งต้องไปเพื่ออีกฝูงหนึ่งจะได้เข้ามาแทนที่ หากความแน่นอนมั่นคงในชีวิต ราชการมิได้ นอกจากนี้ยังมีการตั้งตำแหน่งขึ้นใหม่อีก ทำให้คนล้นงานเกิดปัญหาต่อสมรรถภาพ และการส่งเสริมสมรรถภาพเพื่อประสิทธิภาพของงาน²

กล่าวโดยสรุป ทั้งระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ โดยหลักมูลฐานแล้ว ต่างก็มุ่งที่จะหาบุคคลเข้ามาทำงานเพื่อหวังประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน ระบบคุณธรรมใช้วิธีรับคนเข้ามาทำงานโดยการสอบคัดเลือก ส่วนระบบอุปถัมภ์ใช้วิธีคัดเลือกโดยผู้บริหาร ในหน่วยงานต่าง ๆ จะมีทั้งสองระบบควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม เราควรใช้วิธีสรรหาบุคคล โดยระบบคุณธรรมให้มากที่สุด เพราะเป็นระบบที่มีหลักเกณฑ์ และช่วยในการบริหารงาน บุคคลให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าระบบอื่น ๆ

การคัดเลือกบุคคล

การคัดเลือกบุคคลเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการสรรหาบุคคล ในการคัดเลือก บุคคลเข้าทำงานนี้ ชูศักดิ์ เทียงตรง มีความเห็นว่า การคัดเลือกที่ยุติธรรมต้องคัดเลือก บุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงสุด ด้วยวิธีการสอบโดยเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติ ถูกต้อง ใ้ใช้ความสามารถแข่งขันกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้³ ส่วน สมพงษ์ เกษมสิน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67 - 73.

² ซุน กาจจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์," ใน การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, หน้า 114, อมร รักษาศักดิ์ และโสรัจ สุจริตกุล, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514).

³ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 95.

เห็นว่า ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้น จะต้องคำนึงถึงความสามารถของบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ 5 ประการ คือ (1) ความสามารถทางร่างกาย (2) ความสามารถทางการศึกษาและระดับสติปัญญา (3) ความสามารถทางจิตใจ (4) ความสามารถในทางฝีมือและความสนใจในงาน และ (5) ความสามารถในการยอมรับของสังคม¹ นอกจากนี้ ภิญโญ สาคร ยังให้ความเห็นเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนว่า ในการคัดเลือกผู้บริหารดังกล่าว ความรับผิดชอบ ความมีระเบียบสม่ำเสมอ ความจงรักภักดีต่อโรงเรียน ความเสียสละ ความรักเกียรติยศชื่อเสียง ความสนใจในงานบริหาร และความภาคภูมิใจในโรงเรียน เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่รองลงมา คือ ความสามารถ ได้แก่ ความสามารถทั่วไป และความสามารถเฉพาะอย่าง ในการคัดเลือกตัวผู้บริหารนั้น ตำแหน่งยิ่งสูงเท่าใด ยิ่งต้องการความสามารถทั่วไปมากเท่านั้น²

เกี่ยวกับหลักการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน อุทัย หิรัญโต ได้เสนอไว้ดังนี้

1. ตำแหน่งที่มีลักษณะงานแตกต่างกัน ควรทำการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างกันเข้ามาทำงาน
2. การคัดเลือกต้องพยายามให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด ซึ่งรวมถึงความเหมาะสมทางเพศ ความถนัด และความเหมาะสมทางคุณภาพ
3. การคัดเลือกบุคคล จะต้องมีการทดสอบหรือมีมาตรการวัดความรู้ความสามารถที่เชื่อถือได้ และเป็นธรรม
4. ตำแหน่งที่มีลักษณะงานต่างกัน ควรใช้วิธีการคัดเลือกไม่เหมือนกัน³

¹สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 87 - 89.

²ภิญโญ สาคร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 174.

³อุทัย หิรัญโต, หลักการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: พีระพัฒนา, 2523), หน้า 100.

คุณสมบัติของผู้บริหารโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นผู้ควบคุมดูแลบังคับบัญชาจากจกษต่าง ๆ ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา ฮิกส์ และ เจมสัน (Hicks and Jameson) มีความเห็นว่า ผู้ที่จะเป็นครูใหญ่ควรจะเป็นผู้มีบุคลิกภาพที่ดี ได้รับการฝึกฝนอบรมมาอย่างพอเพียง และมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. สามารถแนะนำและนิเทศเกี่ยวกับหลักสูตรการเรียนการสอน
2. ใช้บุคลากรและทรัพยากรอื่น ๆ ให้เป็นประโยชน์ เพื่อส่งเสริมประสมการณ์

ของเด็ก

3. มีความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าทางวัฒนธรรมและคุณค่าทางสังคม
4. มีความเข้าใจเกี่ยวกับความเจริญเติบโตและพัฒนาการของเด็ก
5. มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์
6. มีเทคนิคในการทำงานร่วมกับชุมชนได้
7. เข้าใจในกระบวนการกลุ่มและมนุษยสัมพันธ์¹

ส่วน สตูพส์ และ จอห์นสัน (Stoops and Johnson) ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นครูใหญ่ไว้ว่า

1. เกี่ยวกับบุคลิกภาพ ควรประกอบด้วย ความเป็นผู้นำ อารมณ์มั่นคง อดทน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความเป็นผู้ใหญ่ ฉลาด สุขภาพดี ความประพฤติดี มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ต่อโรงเรียน ชุมชน และ ผู้บังคับบัญชา ฯลฯ เป็นต้น
2. การฝึกอบรม ควรได้รับปริญญาโทเป็นอย่างน้อย

¹William V. Hicks and Marshall C. Jameson, The Elementary School Principle at Work (Englewood Cliffs., N.J.: Prentice-Hall, 1957), pp.302-303.

3. มีความรู้และประสบการณ์

4. มีความสามารถ¹

เกี่ยวกับเรื่องนี้ พันัส หันนาคินทร์ มีความเห็นว่า บุคคลที่จะเป็นครูใหญ่ควรประกอบด้วยคุณสมบัติ 2 ประการ คือ คุณสมบัติส่วนตัว และ คุณสมบัติทางอาชีพ

คุณสมบัติส่วนตัว ประกอบด้วย มีสุขภาพดี เฉลียวฉลาด อารมณ์มั่นคง ความประพฤติดี มีคุณธรรมสูง สามารถในการแสดงออกซึ่งความคิด คุณลักษณะอื่น ๆ ได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความรู้จักเกรงใจผู้อื่น ความมีไหวพริบดี ฯลฯ

คุณสมบัติทางวิชาการ ประกอบด้วย (1) มีความรู้ทางวิชาการ ได้แก่ ความรู้ทางวิชาการทั่วไป และความรู้ทางวิชาชีพ (2) มีประสบการณ์และระดับความรู้ และ (3) มีการฝึกอบรมระหว่างประจำทำงาน²

สุฟีร์ อายุวัฒน์ ได้ทำการวิจัยโดยสำรวจความคิดเห็นของศึกษานิเทศก์อำเภอในเขตการศึกษา 7 เกี่ยวกับเกณฑ์ในการคัดเลือกครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งครูใหญ่ควรจะเป็นบุคคลที่ได้มาโดยการคัดเลือก มีอายุราชการไม่น้อยกว่า 5 ปี เคยทำหน้าที่ครูประจำชั้น หัวหน้าหมวดวิชา และ เป็นผู้ช่วยครูใหญ่มาก่อน มีวุฒิ ป.ม. หรือ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่าเป็นอย่างต่ำ มีอายุระหว่าง 20 - 30 ปี เป็นข้าราชการชั้นโท เคยศึกษาหรือเคยเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการบริหารการศึกษามาแล้ว ส่วนคุณลักษณะตามลักษณะงานบริหาร 5 ด้าน คือ (1) งานวิชาการ ได้แก่ ขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ มีความรู้ความสามารถในการนิเทศและให้คำแนะนำแก่ผู้อื่นได้ มีความรู้เกี่ยวกับการวัดผลและประเมินผล มีความรอบรู้ในวิชาชีพ เคยผ่านการศึกษอบรมวิชาบริหารการศึกษามาแล้ว และสนับสนุนกิจกรรมเสริมหลักสูตรเท่า ๆ กับการเรียน (2) งาน

¹Emery Stoops and Russell E. Johnson, Elementary School Administration (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), pp.10-12.

²พันัส หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-วัฒนาพานิช, 2524), หน้า 63 - 66.

ครูกร ไค่แก่ มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบราชการ การเงิน งานสารบรรณ งานพัสดุครุภัณฑ์ และการบริหารอาคารสถานที่ (3) งานบริหารบุคคล ไค่แก่ มีมนุษยสัมพันธ์ดี มีความสามารถในการจัดวางตัวบุคคลให้เหมาะสมกับงาน มีความรับผิดชอบ มีความสามารถในการประสานงานและเป็นบุคคลที่ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น (4) งานเกี่ยวกับการประสานสัมพันธ์กับชุมชน ไค่แก่ สามารถเป็นผู้นำในชุมชนได้ เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนและผู้อุปการชนักเรียน เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ที่มีขึ้นในชุมชน เข้าใจถึงความต้องการของชุมชน และเป็นบุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น และ (5) งานเกี่ยวกับกิจกรรมนักเรียน ไค่แก่ มีลักษณะเป็นผู้นำ เข้าใจในความต้องการและปัญหาของนักเรียน มีประสบการณ์ในการจัดกิจกรรมนักเรียน และมีความรู้ในการจัดสวัสดิการในโรงเรียน¹

พรศรี ทองสมจิตร ไค่ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมทางการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้เสนอความเห็นไว้สอดคล้องกับผลการวิจัยของ สุพีร์ อายุวัฒน์ คือ บุคคลที่จะเป็นครูใหญ่ควรมีพื้นฐานความรู้อย่างต่ำอนุปริญญา และควรได้รับการศึกษาหรืออบรมในด้านการบริหารการศึกษามาแล้ว เพื่อจะได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ²

เกี่ยวกับลักษณะความเป็นผู้นำ พันส์ หันนาคินทร์ มีความเห็นว่า ผลสำเร็จในการบริหารงานขึ้นอยู่กับภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารเป็นอย่างมาก ถ้าผู้บริหารเป็นผู้นำที่ดีก็สามารถจะนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้ร่วมมือกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ³ ในเรื่องนี้

¹สุพีร์ อายุวัฒน์, "ความคิดเห็นของศึกษาริการอำเภอในเขตการศึกษา 7 เกี่ยวกับเกณฑ์ในการคัดเลือกครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 61 - 63.

²พรศรี ทองสมจิตร, "พฤติกรรมทางการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 149.

³พันส์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, หน้า 69.

บัญชา แก้วเกตุทอง มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การเป็นผู้บังคับบัญชาตามตำแหน่ง อาจเป็นผู้นำที่ใช้ไม่ได้ แต่การเป็นผู้นำที่ดี มักจะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีเสมอ ผู้นำที่ดีจะต้องมี 3 ประการ คือ มีความรู้ดี มีความสามารถดี และมีความประพฤติดี¹

นอกจากนี้ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผู้บริหารกับผู้นำไว้ว่า ผู้บริหารกับผู้นำจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ผู้บริหารมักจะเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นทางการ ผู้บริหารที่ได้รับการคัดเลือกอย่างมีหลักเกณฑ์และอยู่ในระบบคุณธรรมแล้ว ก็จะมีคุณสมบัติของผู้นำอยู่ด้วยเสมอ ผู้นำอาจเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ผู้บริหารกับผู้นำ อาจจะเป็นคน ๆ เดียวกัน หรือเป็นคนละคนก็ได้²

ในเรื่องบทบาทของครูใหญ่ ฮิกส์ (Hicks) ได้เสนอไว้ว่า ครูใหญ่ควรมีบทบาทดังต่อไปนี้ (1) ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของโรงเรียน (2) ในฐานะผู้ประสานงาน (3) ในฐานะผู้จูงใจคน (4) ในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (5) ในฐานะผู้แนะนำ (6) ในฐานะผู้นำ (7) ในฐานะผู้วินิจฉัย (8) ในฐานะผู้ניתนเทศก์ (9) ในฐานะผู้ประเมินผล (10) ในฐานะผู้เป็นตัวอย่างแบบประชาธิปไตยและให้คำปรึกษา และ (11) ในฐานะผู้ทำนายเหตุการณ์ทางการศึกษา³

จากแนวคิดเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคคล และคุณสมบัติ บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนของนักการศึกษาตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าการสรรหาและคัดเลือก

¹บัญชา แก้วเกตุทอง, พลตรี, ผู้นำการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2523), หน้า 1, 69.

²นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, หลักการบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร. เอส.เอ็ม.เอ็ม., 2525), หน้า 95.

³Hanne J. Hicks, Administrative Leadership in The Elementary School (New York: The Ronald Press Company, 1956), pp.26-29.

ผู้บริหารโรงเรียน ควรจะมีเกณฑ์ในการปฏิบัติ คือ พิจารณาความรู้ความสามารถเฉพาะ และทั่วไป ประสิทธิภาพในหน้าที่การงาน ความเหมาะสมของบุคลิกลักษณะส่วนตนกับลักษณะงานและคุณสมบัติของความเป็นผู้นำ และในการสรรหาและคัดเลือกนั้น ระบบคุณธรรมที่มีหลักเกณฑ์จะอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานมากกว่าระบบอื่น ๆ

เนื่องจาก กปอ. มีหน้าที่เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ตลอดจนกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ดังนั้นจึงจำเป็นที่ กปอ. จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และแนวการพิจารณาความดีความชอบ เพื่อเป็นแนวทางให้การดำเนินการดังกล่าวได้เป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ ถูกต้อง และเป็นธรรมมากที่สุด ทั้งต่อไปนี้

การประเมินผลการปฏิบัติงาน

วิทยุ สาทร ได้ให้ความหมายการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ว่า หมายถึง การประเมินผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ของบุคลากร และเป็น การประเมินสมรรถภาพของบุคลากรไปช่วยในตัว การประเมินผลดังกล่าว เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ส่วนการวินิจฉัยขั้นสุดท้าย เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาระดับสูง ดังนั้น การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงกระทำเป็นขั้น ๆ นับตั้งแต่ขั้นต้นจนถึงขั้นสูง บุคลากรทุกคนจะมีผู้ที่อยู่เหนือคนเป็นผู้ประเมินของตนทุกคน¹ ในทำนองเดียวกัน ชูศักดิ์ เศษานันท์ ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้น ควรให้หัวหน้างานที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้ถูกประเมิน เป็นผู้ประเมิน เพราะเป็นผู้ที่รู้เห็นผลงานและการกระทำของผู้ถูกประเมิน ได้ดีกว่าหัวหน้างานที่อยู่ห่างไกล ยกเว้นในกรณีที่มีหลักฐานว่า พฤติกรรมของผู้ประเมินส่อไปในทางที่ไม่เป็นธรรม² ส่วน

¹วิทยุ สาทร, การบริหารงานบุคคล, หน้า 425.

²ชูศักดิ์ เศษานันท์, "เกณฑ์ประเมินผลงานบุคคลเพื่อนำมาใช้พิจารณาความดีความชอบในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดชลบุรี," (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2518), หน้า 90.

สมพงษ์ เกษมนลิน ได้กล่าวถึงความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้ว่า เป็นวิธีการที่ใช้ประเมินค่าว่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใด โดยพิจารณาปริมาณและคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้หรือจากการสังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณาให้ผลประโยชน์ตอบแทนความดีความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ และยังได้สรุปว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้ คือ การแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติงาน เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การปรับปรุงสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการผู้ปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบประจำปี การพิจารณาให้ผู้ปฏิบัติงานที่ย่อนสมรรถภาพและไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขตนเองให้ดีขึ้นได้ ให้ออกจากหน้าที่การงานไป¹ เช่นเดียวกับ สมถ์ เจริญกุล ได้ให้ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานในเชิงปริมาณและคุณภาพของงานไว้ว่า หมายถึง การประเมินค่าว่า คนทำงานได้ผลเท่าที่ควร จะทำได้หรือดีกว่าหรือดีกว่าที่คาดหมายและคุ้มค่าเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้นๆ หรือไม่ และผู้ปฏิบัติงานจำเป็นจะต้องมีคุณสมบัติต่าง ๆ อันได้แก่ การให้ความร่วมมือในการทำงาน ความขยันหมั่นเพียร การรักษาระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ ฯลฯ เป็นต้น²

จึงสรุปได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานบุคคล ทำให้สามารถชี้คนได้ถูกต้องเหมาะสมกับงาน ช่วยให้การพิจารณาความดีความชอบได้ดำเนินไปด้วยความยุติธรรม มีเหตุมีผล มีระเบียบแบบแผน อันจะส่งผลให้บุคลากรตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ ทุ่มเทงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงาน มีอยู่มาหลายวิธี ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่จะพิจารณาเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะงานและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น แต่จะต้องกระทำอย่างมีหลักการ ซึ่งในเรื่องนี้ จางงศ์ สมประสงค์ ได้กล่าวว่า เป็นเรื่องการ

¹สมพงษ์ เกษมนลิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 150 - 153.

²สมถ์ เจริญกุล, บรรณาธิการ. "การประเมินผลการปฏิบัติงาน," วารสารข้าราชการ 22 (สิงหาคม 2520) : 6.

วัดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตลอดชั่วระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา มิใช่เป็นการวัดเกี่ยวกับเรื่องความคิดเห็นส่วนตัว หรือตัดสินตามอำเภอใจของผู้ประเมิน การประเมินผลต้องตั้งอยู่บนมูลฐานของงานที่ผู้ถูกประเมินได้ปฏิบัติมาแล้วอย่างแท้จริง ถ้าผู้ถูกประเมินไม่ยอมรับว่าถูกตองและเป็นธรรม ปัญหาที่ตามมาก็คือ จะมีการร้องเรียนหรือประท้วง มาตรฐานการปฏิบัติงานต้องตั้งอยู่บนมูลฐานแห่งความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างหัวหน้างานกับบุคคลในปกครอง และควรกำหนดขอบเขตของงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานของทุกคนทุกตำแหน่งให้ชัดเจน เป็นที่เข้าใจ และเปิดเผยให้ทราบโดยทั่วกัน ซึ่งจะทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹

ส่วน สี่มา สี่มานันท์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นพื้นฐานในการพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ ดังนั้น จึงควรมีหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. งานที่แตกต่างกันควรมีระบบวิธีการประเมินที่แตกต่างกัน
2. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรให้มีความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน ไม่ควรใช้วิธีประเมินแบบลับ
3. ควรมีการประเมินบ่อย ๆ เท่าที่ไม่เป็นภาระเกินความจำเป็น
4. ผู้ประเมินกับผู้ถูกประเมินควรมีการตกลงกันว่าจะประเมินอะไร และเท่าใดในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ให้ผู้บังคับบัญชาชี้แจงเกณฑ์ และมาตรฐานการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบก่อนที่จะประเมิน
5. ให้ส่วนราชการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานของตำแหน่งต่าง ๆ ขึ้นไว้เป็นเกณฑ์การพิจารณา
6. ให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์และวิธีประเมินผลงาน
7. ในการประเมิน ให้องค์การกลางและส่วนราชการพิจารณาความเหมาะสมว่า ควรจะให้มีคณะบุคคลช่วยในการพิจารณากลับกรองของผู้บังคับบัญชาหรือไม่

¹จ่านงค์ สมประสงค์, หลักการปกครองของหัวหน้างาน (กรุงเทพมหานคร: มิตรเจริญการพิมพ์, 2518), หน้า 255.

8. ควรนำผลการประเมินไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ด้วย เช่น การฝึกอบรม การพัฒนา การโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ การเลื่อนตำแหน่ง การให้รางวัลจูงใจ ตลอดจนการปลดถ่ายออกจากราชการ

9. ควรกำหนดกลไกให้องค์การกลางต่าง ๆ เข้าไปแนะนำตรวจสอบระบบประเมินของส่วนราชการ¹

นอกจากนี้ ชูศักดิ์ เทชานันท์ ยังได้เสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน พอสรุปได้ว่า

1. การประเมินผลงานในตำแหน่งหน้าที่ใด ต้องมีและใช้แบบประเมินผลที่เหมาะสมกับงานนั้น
2. ในการใช้แบบประเมินต้องจัดทำคำชี้แจงการใช้แบบประเมินผลแต่ละแบบไว้เป็นแนวบรรทัดฐาน เพื่อให้การประเมินได้มาตรฐานเดียวกัน
3. การประเมินต้องกระทำต่อเนื่องกันไป สำหรับงานของครูควรจะมีผลภาคเรียนละครั้ง
4. วิธีการประเมินที่จำเป็นคือ การสังเกตและตรวจผลงาน²

จากหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีหลักการที่ดี ผู้ประเมินจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และเข้าใจการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี มีทัศนคติที่ดีต่อผู้ถูกประเมิน และจะต้องมีความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง



¹สีมา สีมานันท์, "การพิจารณาความดีความชอบ," วารสารข้าราชการ 26 (มิถุนายน 2524) : 24.

²ชูศักดิ์ เทชานันท์, "เกณฑ์ประเมินผลงานบุคคลเพื่อนำมาใช้พิจารณาความดีความชอบในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดชลบุรี," หน้า 84 - 85.

การพิจารณาความดีความชอบ

โดยปกติ การพิจารณาความดีความชอบ หมายถึงถึงวิธีการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีทางก้าวหน้าดีกว่า การบำเหน็จความชอบ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้ สี่มา สี่มานันท์ กล่าวว่า เรื่องของการพิจารณาความดีความชอบ นับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอยู่มาก เพราะเป็นสิ่งที่ข้าราชการเกี่ยวข้องอยู่โดยตลอด ซึ่งอายุการรับราชการ อาจเป็นทั้งในฐานะผู้พิจารณาความดีความชอบหรือถูกพิจารณา หรือ ทั้งสองกรณี และประการสำคัญที่สุดก็คือ การพิจารณาความดีความชอบเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเกียรติยศชื่อเสียง โอกาสก้าวหน้า รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของข้าราชการ¹ สำหรับ ภิญโญ สารภ มีความเห็นว่าการบำเหน็จความชอบ เป็นกระบวนการจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลตรงตามเป้าหมายขององค์กร² ส่วน สมศักดิ์ สุภะรัชฎาเดช ได้กล่าวถึงความมุ่งหมายในการพิจารณาความดีความชอบไว้ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการที่เพิ่มขึ้น ประการที่ 2 เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการเพิ่มอาวุโสในฐานะหน้าที่การงาน และยังสามารถเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ หลักการพิจารณาเงินเดือนข้าราชการไว้ว่า

1. จะต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการแต่ละคนไว้ให้ชัดเจน เช่น งานที่ท่านั้นจะต้องมีคุณภาพและปริมาณอย่างไร งานแต่ละอย่างใช้เวลาทำเท่าใด เป็นต้น

2. จะต้องจัดทำมาตรฐานงาน แผนงาน หรือโครงการของงาน เพื่อจะประมาณได้ว่า ในช่วงเวลาหนึ่งหรือปีหนึ่ง แต่ละคนทำงานได้ปริมาณหรือคุณภาพอย่างไร

¹สี่มา สี่มานันท์, "การพิจารณาความดีความชอบ," วารสารข้าราชการ : 18.

²ภิญโญ สารภ, การบริหารงานบุคคล, หน้า 287.

3. จะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานของข้าราชการแต่ละคนไว้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและประเมินผลการทำงาน

4. จะต้องมีการประเมินผลงาน¹

ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2519) ข้อ 4 ระบุไว้ว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ให้พิจารณาถึงคุณภาพของงาน ปริมาณงาน ผลการปฏิบัติงาน การรักษาวินัย ความสามารถ และความอุทิศส่วน อิศรา อาทิตย์ มีความเห็นว่า หลักการพิจารณาความดีความชอบต้องไม่เป็นไปแบบอัตโนมัติ จนสร้างความรู้สึกรู้สึกว่าเป็นสิทธิที่ควรได้ และในการพิจารณาความดีความชอบ จะต้องให้ผู้รับรู้สึกรู้สึกว่าคนได้รับความยุติธรรม และหลักการพิจารณาจะต้องเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป² ในเรื่องนี้ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การพิจารณาความดีความชอบ จะต้องมีการพิจารณาเป็นประจำและต่อเนื่องกัน ซึ่งอาจจะเป็นเดือนละ 1 ครั้ง หรือ 2 เดือนต่อครั้ง ในเวลา 1 ปี³ สำหรับ ชูศักดิ์ เชนานันท์ ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบไว้ว่า ควรมีการกำหนดเกณฑ์การตัดสินเอาไว้ และการพิจารณาความดีความชอบในระดับอำเภอ ควรจะจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการพิจารณา คณะกรรมการอาจประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชา ประธานกลุ่ม และบุคคลที่ครูเลือกเป็นตัวแทนเข้ามาร่วมพิจารณา⁴ ในทำนองเดียวกัน สฤต อินทุโสภณ

¹ สมศักดิ์ สุภะรัฐกุลเกษ, "การพิจารณาความดีความชอบประจำปี : ถนนสายที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรม," วารสารข้าราชการ 21 (กรกฎาคม 2519) : 18 - 21.

² อิศรา อาทิตย์, "เรากำลังยื่นตรงจุดไหนในระหว่างเส้นสองเส้น," วารสารข้าราชการ 18 (กันยายน 2516) : 13.

³ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, "ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ," วารสารข้าราชการ 18 (กันยายน 2516) : 13.

⁴ ชูศักดิ์ เชนานันท์, "เกณฑ์ประเมินผลงานบุคคลเพื่อนำมาใช้พิจารณาความดีความชอบในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดชลบุรี," หน้า 87.

ได้เสนอว่า การพิจารณาความดีความชอบ ควรจะได้มีการพิจารณาจากหลายฝ่าย หรือการพิจารณาของบุคคลที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ มิฉะนั้น การเลื่อนขั้น เลื่อนชั้น จะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและขาดความยุติธรรม¹

ในการพิจารณาความดีความชอบหรือการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการ มักจะมีปัญหาข้อขัดแย้ง มีการวิพากษ์วิจารณ์ผู้บังคับบัญชาต่าง ๆ นานา หรือมีการร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่เสมอ จากผลการวิจัยของ พันศ ศฤงคนาค เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดนนทบุรี พบว่า ครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่า ครูช่วยราชการในส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษามีโอกาสได้รับการพิจารณาความดีความชอบให้เลื่อนเงินเดือน 2 ชั้น มากกว่าครูประชาบาลที่ทำการสอน² ส่วนการวิจัยของ วิบูลย์ เหลืองสอาด พบว่า การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ สังกัดกรมการปกครอง นายอำเภอส่วนใหญ่ได้พิจารณาเฉพาะตัวบุคคลเป็นหลัก ส่วนรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่ได้นำมาประกอบการพิจารณาอย่างแท้จริง หรือไม่ได้นำมาใช้เลย ทำให้สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณของทางราชการเกี่ยวกับการเขียนรายงานขอความดีความชอบประจำปี³

นอกจากนี้ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ ได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับระบบการพิจารณาความดีความชอบ พอสรุปได้ดังนี้

1. การเลื่อนขั้นเงินเดือนในแบบความชอบไม่มีความดีไม่ปรากฏ ให้ 1 ชั้น หรือแบบหนักข้าม ไม่หนักข้าม นั้น ไม่สอดคล้องกับหลักบริหารราชการเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะว่า

¹สฤง คนาค, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-บัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), หน้า 160.

²พันศ ศฤงคนาค, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 128 - 129.

³วิบูลย์ เหลืองสอาด, "การบริหารงานอำเภอ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 182.

ไม่เป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการมีความคิดริเริ่ม และกระตุ้นการทำงานให้เกิดประโยชน์แก่ราชการอย่างแท้จริง กลับเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการเฉื่อยชา ไม่สนใจต่อการปฏิบัติงาน เพราะคิดอยู่เสมอว่า แม้จะทำงานเพียงเล็กน้อยก็ได้ 1 ชั้น อยู่แล้ว

2. การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษในระบบโควตา เป็นตัวจำกัดการทำงานของข้าราชการ โดยเฉพาะในกรณีที่ทุกคนทำงานที่เค้นเข้ากรณีเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ แต่ก็ไม่อาจเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษได้ทั้งหมด จึงทำให้บางคนหมดโอกาสไปหึ่ง ๆ ที่ควรจะได้รับโอกาสเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของผู้ที่พลาดโอกาสดังกล่าว และส่งผลเสียให้แก่ราชการในที่สุด

3. ไม่มีเครื่องมือและวิธีการที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีให้ได้อย่างแท้จริง ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการไม่เหมือนกัน โดยทั่วไปการพิจารณาความดีความชอบขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา มีช่องทางที่จะใช้ออกทิ ทำให้การพิจารณาขาดความเป็นธรรม¹

จากความหมาย หลักการ และปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ พอสรุปได้ว่า การพิจารณาความดีความชอบประจำปี เป็นเรื่องที่ยุ้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ และเป็นไปด้วยความยุติธรรม เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการทุกฝ่าย ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้หลักการอันเดียวกัน คือ เป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2519) จะมีแตกต่างกันบ้างก็เฉพาะในส่วนปลีกย่อยเท่านั้น

อนึ่ง ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี หรือการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ใ้คอบุโลมิให้ใช้หลักเกณฑ์ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2519) เช่นเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ โดย สปช. ได้กำหนดคปฏิบัติพิจารณาเลื่อนเงินเดือน แบบประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน

¹ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, "ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ," วารสารข้าราชการ : 10 - 11.

และของครูผู้ปฏิบัติการสอน และคู่มือประเมินผลการปฏิบัติงานการสอนไว้ โดยส่งไปให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนของ สปช. ได้เสนอรายละเอียดไว้ในภาคผนวก

งานบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

บุญญา สาคร กล่าวว่ การจัดการศึกษาในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับประถมศึกษา การที่จะให้ทางราชการเป็นผู้ให้แต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น จะไม่สามารถพัฒนาชุมชนได้รวดเร็วเท่าที่ควร ทางที่ดีแล้วชุมชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาคด้วย เพื่อจะได้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนมากที่สุด นอกจากนี้ยังอาจใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชนได้อีกด้วย¹

แนวความคิดเกี่ยวกับงานบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นเรื่องที่สำคัญและเป็นที่น่าสนใจแก่ผู้บริหารโดยทั่วไป การที่จะส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์กับชุมชนได้นั้น ผู้บริหารจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี ซึ่ง อรุณ รักธรรม มีความเห็นว่า มนุษยสัมพันธ์ เป็นเรื่องของธรรมชาติที่ทุกคนต้องประพฤติปฏิบัติอยู่โดยทั่วกัน ปัจจุบันมีคนมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าอื่น ๆ มีมากขึ้น คนรู้จักคุณค่าของความเป็นอิสระมากขึ้น มีความต้องการมากขึ้น จะปกครองกันด้วยอำนาจตามกฎหมายและระเบียบอย่างเดิวย่อมไม่ได้ผล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ให้มากที่สุด²

ในเรื่องโอกาสที่ผู้บริหารการศึกษาจะเข้าไปมีส่วนสัมพันธ์กับชุมชนได้นั้น หนทางหนึ่งก็คือ ต้องกระทำโดยอาศัยโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง สุรัฐ ศิลปอนันต์ มีความเห็นว่าโอกาสที่โรงเรียนจะสัมพันธ์กับชุมชนได้มี 3 ทาง คือ (1) การให้การศึกษแก่เยาวชน

¹บุญญา สาคร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 438.

²อรุณ รักธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 39.

(2) การให้บริการทรัพยากรต่าง ๆ แก่ชุมชน และ (3) การร่วมกันทำกิจกรรมระหว่างโรงเรียนกับชุมชน¹

การที่ชุมชนจะเข้าใจสถาบันใดคือนั้น การประชาสัมพันธ์ นับว่ามีความจำเป็นที่ผู้บริหารทุกระดับควรจัดให้มีขึ้น ชม ภูมิภาค กล่าวว่าการประชาสัมพันธ์ เป็นวิธีการของสถาบันที่จะต้องกระทำต่อเนื่องกันไป เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน เพื่อให้สถาบันและชุมชนที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจ และสนับสนุนร่วมมือซึ่งกันและกัน อันจะเป็นประโยชน์ให้สถาบันดำเนินการไปโดยลี้สมความมุ่งหมายที่ตั้งไว้²

การวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สมอง สุวรรณวงศ์ ได้สรุปผลการวิจัยไว้ว่า งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนยังมีน้อย ชุมชนมีความต้องการอย่างยิ่งที่จะเข้าไปสัมพันธ์กับโรงเรียน เข้าร่วมประชุมวางแผนโครงการ วางนโยบายเพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน แต่เนื่องจากโรงเรียนและผู้บริหารการศึกษายังขาดความเข้าใจในขอบเขตการบริหารการศึกษาที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน จึงยังมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตามความต้องการได้ ทั้งนี้อาจมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น โรงเรียนมิได้จัดกิจกรรมที่ให้ผู้ปกครองได้มีส่วนร่วมด้วย โรงเรียนมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สถานที่ของโรงเรียนประกอบกิจกรรมตามความจำเป็น³

จันทรานี สงวนนาม ได้ทำการวิจัยเรื่อง งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง สรุปผลการวิจัยและให้ข้อเสนอแนะ

¹สุรัฐ ศิลปอนันต์, "งานบริหารของครูใหญ่," มิตรครู 15 (15 กันยายน 2516): 54.

²ชม ภูมิภาค, หลักการประชาสัมพันธ์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2516), หน้า 91 - 92.

³สมอง สุวรรณวงศ์, "บทบาทและความต้องการของชุมชนเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา," (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519), หน้า 104.

ไว้ดังนี้

1. โรงเรียนควรจัดให้มีการประชุมผู้ปกครองนักเรียนหรือประชาชนในท้องถิ่น อย่างน้อยเดือนละครั้ง เพื่อชี้แจงนโยบายการปฏิบัติงานของโรงเรียน เป็นการส่งเสริมความเข้าใจให้ดีขึ้น

2. โรงเรียนควรสร้างค่านิยมที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ผู้ปกครองและประชาชน โดยถือหลักการให้และบริการประชาชนมากกว่าที่จะรอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ จากผู้ปกครองและประชาชนฝ่ายเดียว และถือว่าโรงเรียนเป็นสมบัติของประชาชนทุกคน

3. โรงเรียนประถมศึกษาส่วนมากยังขาดในเรื่องการประชาสัมพันธ์โรงเรียน บางโรงเรียนไม่เคยติดต่อผู้ปกครอง หรือเชิญผู้ปกครองมาประชุมเลย จึงควรจัดให้มีขึ้น¹

สรุปได้ว่า ชุมชนมีบทบาทที่สำคัญต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ผู้บริหารควรให้ความสนใจ ให้ความสำคัญ และเห็นคุณค่าของชุมชน ก่อ.ในฐานะที่มีส่วนรับผิดชอบ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาภายในอำเภอ จึงจำเป็นต้องสร้าง ความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในชุมชน ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบและเข้าใจการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบัน เชิญชวนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ นำความคิดเห็นของชุมชนมาประกอบการพิจารณาจัดการศึกษา เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในชุมชนมาร่วมปรึกษาหารือ เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ส่งเสริมให้โรงเรียนให้บริการชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

งานบริหารด้านธุรการและการเงิน

งานธุรการและการเงิน เป็นงานที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานอื่น ๆ ให้แก่หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้งานได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น สำหรับงานธุรการ

¹จันทร์ธานี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหาร การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 176 - 177.

ในโรงเรียน พันธ์ หันนาคินทร์ ได้แบ่งออกเป็น 9 ประเภท คือ (1) งานสารบรรณ (2) งานการเงิน (3) งานจัดทำงบประมาณ (4) งานจัดซื้อและควบคุมพัสดุครุภัณฑ์ (5) งานทะเบียนนักเรียน (6) งานดูแลรักษาอาคารสถานที่ (7) งานประชาสัมพันธ์ (8) งานรักษาความปลอดภัยแก่นักเรียน และ (9) งานควบคุมบุคคลที่ไม่เกี่ยวกับการสอน¹

-เกี่ยวกับเรื่องการบริหารการเงิน เกียรติศักดิ์ นาคประสิทธิ์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ที่นำมาใช้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ และการให้สวัสดิการครู เช่น การจัดอัตราค่าจ้าง การก่อสร้างอาคารเรียน การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ การสร้างบ้านพักครู การจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ ให้พอเพียงกับการเพิ่มของจำนวนนักเรียนและครู ตลอดจนการขยายตัวทางการศึกษา² ส่วน นิรมล สวัสดิ์บุตร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารการเงินโรงเรียนไว้ว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการหาเงิน การใช้จ่ายเงิน การจัดการ การควบคุม และการประเมินผลงาน³

นอกจากนี้ พันธ์ หันนาคินทร์ ยังได้เสนอหลักการจัดทำงบประมาณไว้ว่า ควรดำเนินการดังนี้ คือ (1) ตรวจสอบความต่องานที่จะใช้เงิน (2) ประเมินความต่องานออกมาเป็นตัวเลข (3) การปรับประมาณรายจ่ายให้เข้ากับเงินที่มี และ (4) ทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณตามลำดับชั้น⁴

¹พันธ์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, หน้า 282.

²เกียรติศักดิ์ นาคประสิทธิ์, "การศึกษาสมรรถภาพการบริหารศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมสามัญศึกษา และเทศบาลในเขตการศึกษา 6," (ปริชญานีพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร, 2517), หน้า 5.

³นิรมล สวัสดิ์บุตร, การศึกษาพิเศษอบรมผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ รุ่นที่ 2 (พระนคร: สมาคมโรงเรียนราษฎร์, 2515), หน้า 53.

⁴พันธ์ หันนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน, หน้า 294.

พรศรี ทองสมจิตร ได้ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมทางการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้เสนอความเห็นไว้ดังนี้ ในเรื่องการเงิน โรงเรียนควรได้มีการชี้แจงให้ผู้บริหารระดับสูง ได้พิจารณาเห็นความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นของโรงเรียนให้เพียงพอต่อการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนได้เจริญก้าวหน้า¹

พนัส ศุภนคณาต ได้ทำการวิจัยพบว่า ในการจัดหางบประมาณประจำปี ครูประชาบาลส่วนมากเห็นว่าควรให้โรงเรียนได้มีส่วนจัดหางบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ครูใหญ่เข้ามีส่วนจัดหางบประมาณด้วย เพราะเป็นผู้รู้ถึงความจำเป็นและความต้องการของแต่ละโรงเรียนดี ซึ่งฝ่ายบริหารมีความเห็นว่า ได้พยายามให้โรงเรียนได้มีส่วนจัดหางบประมาณด้วย เช่น ให้ทางโรงเรียนแจ้งจำนวนวัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์การศึกษา อัตราค่าสิ่ง ตลอดจนอาคารเรียน เป็นต้น²

จากแนวคิดเกี่ยวกับงานบริหารด้านธุรการและการเงินของนักการศึกษาที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า งานที่ กปอ. ควรจะได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการประสานงานด้านนี้ก็คือ การพิจารณาจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณการศึกษาของอำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียนอย่างแท้จริง ตลอดจนการควบคุมติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ควรจะสนับสนุนในการหาเงินจากแหล่งต่าง ๆ และชี้แจงให้ประชาชนเห็นคุณค่าของการศึกษา เพื่อชักจูงให้มีการบริจาคทรัพย์สินของให้แก่โรงเรียน เท่าที่จะเป็นไปได้

¹พรศรี ทองสมจิตร, "พฤติกรรมทางการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร," หน้า 150.

²พนัส ศุภนคณาต, "การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี," หน้า 129 - 130.

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 24 (4) กำหนดไว้ว่า "กปอ.มีหน้าที่ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด" ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กฎหมายที่ กปอ.จะกองทราบและมีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุดในหน้าที่ข้อนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 ทั้งนี้ เรื่องที่ กปอ.ควรจะได้มีการปฏิบัติที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังนี้

1. การเสนอแนะการจัดตั้ง การบริหาร การรวม การปรับปรุงและการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา
2. การประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ให้ผู้ปกครองเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดได้ทราบในเดือนธันวาคมของทุกปี
3. การยกเว้นให้เด็กซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา คือ

- 3.1 มีความบกพร่องในทางร่างกายหรือจิตใจ
 - 3.2 เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - 3.3 ต้องหาเลี้ยงผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพ ไม่มีหนทางหาเลี้ยงชีพและไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดูแทน
 - 3.4 มีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- ในกรณีตามข้อ 3.3 ถ้าผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพมีเด็กซึ่งต้องส่งเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาพร้อมกันหลายคน ให้ยกเว้นเพียงหนึ่งคน

4. การส่งถอนการยกเว้นเด็กที่พ้นจากลักษณะที่ได้รับยกเว้นตามข้อ 3

อนึ่ง ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 กปอ. จำเป็นจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการวางแผนเป็นอย่างดี เพื่อเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการวางแผนการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การจัดการศึกษาได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ ใช้เวลาและการลงทุนน้อยที่สุด

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

ชงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารงานโดยคณะกรรมการมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะที่ยังมีการมีขนาดใหญ่ขึ้น หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อให้เป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย โดยมีทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำ รวมอยู่ก็ได¹ ส่วน กำนธ ฤทธิภูมิชัย มีความเห็นว่า คณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เหตุที่ว่าการบริหารจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและเทคโนโลยีมากขึ้น ต้องอาศัยความรู้ทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้น การทำงานโดยใช้บุคคลหลายคนหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดีเป็นหลักการที่ดีอันหนึ่ง แต่ถ้าหากจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาง่ายเกินไป เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจได้ ย่อมจะทำให้บทบาทของคณะกรรมการค่อยๆ ลดลงไป² และได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการใช้คณะกรรมการไว้ดังนี้

1. คณะกรรมการจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หรือบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะดำเนินการ หรือตัดสินใจ ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยได้ผลดีมากกว่าบุคคลเพียงคนเดียว
2. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะในการพิจารณาปัญหาใด จะต้องมีการอภิปรายให้เหตุผลและลงมติ
3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปตรงตามจุดมุ่งหมาย และมีประสิทธิภาพ

¹ ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 320.

² กำนธ ฤทธิภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 17 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2524) : 61.

4. เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพราะคณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยและกลั่นกรองอย่างถี่และมีเหตุผลมากที่สุด ทำให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องและยุติธรรม

5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากไม่มีโอกาสที่จะแสดงออก ถ้าหากได้ใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด และอคติได้ เพราะไม่ได้เกิดขึ้นจากการตัดสินใจหรือการพิจารณาจากบุคคลเพียงคนเดียว¹

สโตนเนอร์ (Stoner) ได้กล่าวถึงผลดีของคณะกรรมการไว้ว่า

1. เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ต่าง ๆ หลายสาขา
2. เพื่อส่งเสริมการประสานงาน เนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ท้องการจะศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย
3. เพื่อประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลเพื่อเตรียมเป็นนักบริหาร
4. เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ²

อย่างไรก็ตาม ในการใช้คณะกรรมการ ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า มีข้อบกพร่องอยู่ด้วยเช่นกัน ซึ่งในเรื่องนี้ กัทธร กิตติภูมิชัย ได้เสนอความเห็นไว้ว่า

1. เป็นทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะกรรมการแต่ละคนมีหน้าที่อื่นอยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะนัดประชุม ยิ่งคณะกรรมการมีมากเท่าใด ยิ่งนัดประชุมยากมากขึ้น ทำให้มาประชุมไม่สม่ำเสมอ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68 - 69.

² Jame A.F. Stoner, Management (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1978), p.306.

2. สิ้นเปลืองเงินและเวลา เพราะต้องเสียเงินเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงหรือเบี้ยประชุมให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม การประชุมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ต้องมีการอภิปรายมาก จึงทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลา

3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ

4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะเป็นการซ้อนหน้าที่กับองค์การซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้ว

5. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกัน ในระหว่างคณะกรรมการนั้น¹

สโตนเนอร์ (Stoner) ได้กล่าวถึงผลเสียของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอมกัน²

นอกจากนี้ คูนท์ (Koontz) คอนเนลล์ (Donnell) และไวซ์ริช (Weibrich) มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการ สอดคล้องกับของ สโตนเนอร์ (Stoner) และมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

1. ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้รับผิดชอบ³

กล่าวโดยสรุป การใช้คณะกรรมการจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ทำให้

¹ ก๊าซร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย" .: 69 - 70.

² Stoner, Management, p.307.

³ Harold Koontz, Cyril O'

เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ส่งเสริมให้
 รู้จักยอมรับความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการฝึกวิธีทำงานแบบประชาธิปไตย ฯลฯ
 เป็นต้น อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการย่อมมีผลเสียอยู่บ้าง เช่น ทำให้เสีย
 เวลาและค่าใช้จ่าย ไม่มีผู้ใดรับผิดชอบหากมีการปฏิบัติงาน หรือตัดสินใจผิดพลาดขึ้น ในการ
 บริหารงานแบบนี้ ถ้าหากได้กำหนดกลไกการทำงานให้รัดกุม กำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน
 และทุกคนทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริงแล้วข้อบกพร่องหรือปัญหาต่าง ๆ ย่อมจะ
 คลี่คลายลงหรือหมดไปในที่สุด

หลักในการทำงานเป็นหมู่คณะ

นาฏเจลียว สุมาวงศ์ และคนอื่น ๆ ให้ความเห็นไว้ว่า ในการทำงานเป็นหมู่คณะ
 ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายคน มักจะมีความเห็นขัดแย้งกันเป็นหลายฝ่ายเสมอ ยิ่งสมาชิกแต่ละ
 คนมีแนวคิดถึงชาติกำเนิด ถิ่นฐาน ฐานะ และสถาบันการศึกษาด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้แบ่งแยก
 กันมากขึ้น การถกเถียงคัดค้านใด ๆ ควรยึดเหตุผลและปรัชญาร่วมกันเป็นใหญ่ การดำเนินงาน
 ให้เข้ากันได้นั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจกันดี และรู้จักยินยอมสมัครสมานซึ่งกันและกัน ไม่นำ
 ความอิจฉาริษยาส่วนตัว ความสงสัย ระวังใจ หรือความเห็นแก่ตัว แก่พรรคพวกมาเป็น
 อุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกัน¹

ส่วน เมืองทอง เขมมณี มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการที่คนร่วมกันทำงาน หรือ
 ประชุมกลุ่ม ไว้เพียงสั้น ๆ แต่มีความหมายมากกว่า การประชุมกลุ่มหากใครใจไม่ว่าง การ
 ประชุมไม่มีทางสัมฤทธิ์ผล การประชุมกลุ่มหากละประโยชน์ตน การประชุมย่อมให้ผลเพื่อ
 ส่วนรวม¹ และยังได้เสนอหลักการ "8 ป" ในการพัฒนาการทำงานเป็นกลุ่ม ดังนี้

¹ นาฏเจลียว สุมาวงศ์ และคนอื่น ๆ , การนิเทศการศึกษา (กรุงเทพมหานคร:
 โรงพิมพ์นครสยาม, 2516), หน้า 64.

² เมืองทอง เขมมณี, "ความในใจ," ใน เอกสารประกอบการอบรมผู้บริหาร
โรงเรียนมัธยมศึกษา, หน้า 197 (กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์การศาสนา, 2522).

1. เป้าหมาย จะต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับของทุกคนในกลุ่ม
2. ประชุม จะต้องมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือหรือทำงานร่วมกันอย่าง
พร้อมเพรียง
3. ประสาน ประสานจิตใจให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และประสานการทำงานให้สอดคล้องกัน
4. ประธาน หมายถึง ผู้นำในการทำงานเป็นกลุ่ม ซึ่งอาจผลัดกันเป็นแล้วแต่สถานการณ์ โดยทุกคนมีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพ
5. ปัญญา ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีปัญญา และใช้ปัญญาอย่างเต็มที่ รวมทั้งแสวงหาความรู้อยู่เสมอ
6. ปัญญา สมาชิกทุกคนในกลุ่มต้องร่วมกันเผชิญปัญหาและร่วมมือกันหาทางแก้ไข
7. ประเมิน ต้องประเมินหลายด้าน เช่น ประเมินการปฏิบัติงานเพื่อหาข้อบกพร่องและนำไปแก้ไข
8. ปรับปรุง ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานอยู่เสมอเพื่อแก้ไขปัญหาคูปลสรคต่าง ๆ ¹

นอกจากนี้ จำนวน คลองการเขียน ได้กล่าวถึงหัวใจของการทำงานเป็นทีมว่ามี 4 ประการ คือ (1) รักดีจิต คือ ต้องมีใจตรงกัน ทำงานโดยมีวัตถุประสงค์ตรงกัน (2) ฤทธิสูง ทำงานให้เต็มที่ (3) สุกฝีมือ และ (4) ประสานสาย จะต้องปฏิบัติร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี²

เกี่ยวกับองค์ประกอบในการเสริมสร้างการทำงานเป็นทีม วรภา ประเสริฐสม ได้เสนอไว้ดังนี้

¹ เมืองทอง แชมมณี, "หลักพัฒนาองค์การ," ใน เอกสารประกอบการอบรมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา, หน้า 19 - 20 .

² จำนวน คลองการเขียน, "หลักการการทำงานเป็นทีม," ใน เอกสารประกอบการอบรมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา, หน้า 225.

1. สมาชิกของทีมจะต้องรู้และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน
 2. สมาชิกของทีมจะต้องมีความสามารถในการเข้าใจพฤติกรรมของตนเอง
 เพื่อนร่วมทีม

3. สมาชิกของทีมจะต้องแสดงบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม
 4. ต้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานต่าง ๆ เป็นเครื่องช่วยควบคุม
 ให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติตาม

5. ต้องมีการติดต่อสื่อสารที่ีระหว่างสมาชิกของทีม
6. ต้องมีวิธีการขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างฉับไว
7. ต้องมีการสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในการทำงาน
8. สมาชิกของทีมต้องมีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกัน
9. ต้องมีวิธีการทำงานที่ดี
10. ต้องมีบรรยากาศของทีมที่ดี
11. สมาชิกของทีมจะต้องมีจำนวนไม่มากเกินไป
12. สมาชิกทุกคนควรมีความสามารถและอุทิศตนเพื่องาน
13. สมาชิกควรมีโอกาสพบปะติดต่อกันอย่างเป็นกันเอง¹

กล่าวโดยสรุป การทำงานเป็นทีมหรือหมู่คณะจะบังเกิดผลดีได้นั้น สิ่งสำคัญที่สุด
 ได้แก่ สมาชิกทุกคนในทีมหรือหมู่คณะจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ ร่วมมือร่วมใจกัน
 ทำงานอย่างเต็มที่ เคารพนับถือและมีความจริงใจต่อกัน ในการทำงานจะต้องตั้งอยู่บน
 มูลฐานแห่งความเป็นประชาธิปไตย ถูกต้อง ยุติธรรม ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
 อย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม หากสมาชิกถึงกล่าวขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่รู้จักหน้าที่
 ของตน ไม่มีความจริงใจต่อกัน เห็นประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องมากกว่าส่วนรวมก็เป็น
 เชื่อได้ว่า การดำเนินงานของหมู่คณะนั้น จะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ และเกิดความล้มเหลว

¹วราภา ประเสริฐสม, "การทำงานเป็นทีม," วารสารเพิ่มผลผลิต 17

ในที่สุด อย่างไรก็ตามก็เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว การปฏิบัติงานที่มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการย่อมก่อให้เกิดผลดีมากกว่าการปฏิบัติงานที่มีการพิจารณาโดยบุคคลเพียงคนเดียว ทั้งนี้มีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า "สองหัวดีกว่าหัวเดียว"

จากวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน การประสานงานที่เกี่ยวกับงานบริหารด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และด้านธุรการและการเงิน สาระสำคัญพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่ กปอ. จะต้องทราบและเข้าใจอย่างถ่องแท้ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานใดก็ตามดำเนินไปอย่างมีหลักเกณฑ์ ถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การพัฒนาการประถมศึกษาให้เจริญก้าวหน้าในโอกาสต่อไป

การศึกษาทั้งวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิจัยครั้งนี้



ศูนย์วิจัยและพัฒนาการศึกษา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย