



บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นฐานประกอบการวิจัยได้แก่ ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา

การจัดการศึกษาของไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ในลักษณะของการจัดการศึกษาแบบไม่มีระเบียบแบบแผน เป็นการศึกษาที่ได้รับสืบทอดจากบรรพบุรุษ เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ สถานที่ศึกษา ได้แก่ บ้าน วัด วัง และราชสำนัก ในสมัยอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นการจัดการศึกษาก็ยังคงเหมือนกับสมัยสุโขทัย จนกระทั่งมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวังเมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อให้บุตรเจ้านายข้าราชการเข้าศึกษาเล่าเรียน ส่วนการศึกษาที่ให้แก่ทวยราษฎร์ทั่วไปนั้นได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นที่วัดมหรณพาราม ใน พ.ศ. 2427 ต่อมาได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นตามวัดต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2430 และได้เปลี่ยนแปลงเป็นธรรมการเมื่อ พ.ศ. 2472 และได้รับยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2435¹

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 (กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2507), หน้า 47 - 351.

การจัดการศึกษาในระดับ "ประถมศึกษา" นั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในโครงการศึกษาสำหรับชาติ เมื่อ พ.ศ. 2441 โดยแยกเป็นสายสามัญ และการศึกษาพิเศษ การศึกษาระดับประถมศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2441 จนถึง พ.ศ. 2523 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาตามโดยลำดับ กล่าวคือ นับแต่ปี พ.ศ. 2441 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มวางรากฐานระบบบริหารการประถมศึกษา ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบบริหารราชการแผ่นดินอยู่หลายครั้ง กล่าวคือ ระยะเวลา พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2454 การจัดการประถมศึกษาแบ่งการบริหารออกเป็นสองฝ่าย คือ ในกรุงเทพฯ และหัวเมือง การจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ ส่วนการจัดการศึกษาในหัวเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของคณะสงฆ์ภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย ระยะเวลา พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา ส่วนการมัธยมศึกษาชั้น กระทรวงธรรมการ เป็นผู้จัดดำเนินการทั้งในหัวเมืองและกรุงเทพฯ ระยะเวลา พ.ศ. 2464 ถึง พ.ศ. 2491 ในตอนต้นของช่วงเวลานี้ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารการประถมศึกษา เช่นเดียวกับระยะเวลา พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเหลือเพียงสองกระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ ระยะเวลา พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2509 ความพยายามที่จะยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการได้ประสบความสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่ครูประชาบาลได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลกรุงเทพและธนบุรี ไปสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทั่วพระราชอาณาจักรไปสังกัดเทศบาลตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ส่วนการปกครองท้องถิ่นมีส่วนแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาล ระยะเวลา พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2523 เนื่องจากจำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนมีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการจัดการศึกษาจะเจริญก้าวหน้า

มากกว่าระยะต้น ๆ ก็ตาม แต่การบริหารงานมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้เป็นภาระหนักแก่ทางรัฐบาลทั้งด้านบริหารและงบประมาณเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างแน่ชัดทั้งได้ออนการศึกษาประชาบาลให้แก่เทศบาลจัดดำเนินการไปบ้างแล้ว ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้ออนการศึกษาประชาบาลที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาบางส่วนที่สงวนไว้เป็นตัวอย่างในการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹

การบริหารการประถมศึกษาในช่วงนี้ มีหน่วยงานรับผิดชอบมากที่สุดในการปฏิบัติการศึกษา กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลในเขตของตน โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานทางด้านวิชาการ กรมสามัญศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษา เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาที่สงวนไว้เป็นตัวอย่าง เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่เดิม คือ เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และได้ปรับปรุงเป็นกรุงเทพมหานคร ในที่สุดยังคงจัดการศึกษาในเขตของตน นอกจากนี้ยังมี เมืองพัทยาซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทำหน้าที่บริหารการประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยา เพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย ครุสภายังคงทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแทน ก.พ. และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด คือ ครูประชาบาลที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ก.จ. ค่าใช้จ่ายในการจัดการประถมศึกษาทุกสังกัดได้มาจากเงินงบประมาณของรัฐบาล เป็นส่วนใหญ่การดำเนินการด้านการศึกษาของหน่วยปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา ต่างก็ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุนกันทั้งนั้น แม้ท้องถิ่นจะจัดสรรเงินรายได้ของตนเองมาสมทบช่วยในการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบบ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรับผิดชอบจัดการศึกษาประชาบาลซึ่งเป็นการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศด้วยแล้ว สามารถแบ่งรายได้ของตนเองมาช่วยในการจัดการศึกษาโดยเฉลี่ย

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษา
ไทย, หน้า 64 - 71.

เพียงร้อยละ 2 - 3 ของงบประมาณการศึกษาทั้งสิ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ความหวังที่รัฐบาลต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระทางด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาจึงไม่บรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควรทางด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด หรือครูประชาบาลที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นครูส่วนใหญ่ของประเทศนั้น แม้จะมีกฎหมายรับรองว่ามีฐานะเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนทุกระดับก็ตาม แต่ในความเป็นจริง สิทธิ ศักดิ์ศรี และความก้าวหน้าของครูประชาบาลยังด้อยกว่าข้าราชการพลเรือนในทุกทาง ทำให้ครูประชาบาลขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ เกิดขึ้นอีกมากอาทิเช่น การบริหารงานขาดเอกภาพในการบริหาร เพราะแยกงานวิชาการกับงานบริหารบุคคลออกจากกัน ทำให้ประสิทธิผลของการจัดการศึกษาลดต่ำลง ทั้งความพร้อมทางด้านรายได้และความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีจำกัด ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลทั้งสิ้น¹

จะเห็นได้ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษามีการ เปลี่ยนแปลงระบบบริหารอยู่ เสมอจน ในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้โอนโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการโดยกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือมีการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กำหนดให้มีการ เลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู เข้าไปร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ มีหลักการสำคัญ 9 ประการคือ

1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารงานทางด้านวิชาการและบริหารทั่วไป จะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่อง และ เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครองได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
5. การวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจ
6. สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่แค่เพียงกำหนดแนวนโยบาย การวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลเท่านั้น
7. ระบบบริหารประชากรต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่มีอยู่เดิมได้
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ต้อง เป็นไปอย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงกันอย่างรวดเร็วพยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹

โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน ต่างจากระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต ข้อแตกต่างที่เห็นได้เด่นชัดได้แก่ การกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ แต่เดิมนั้นผู้มีอำนาจคือ เสนาบดี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กฎหมายจะกำหนด แต่ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นขององค์คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ซึ่งโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน ได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ดังลักษณะแผนภูมิ

¹ลีปพนธ์ เกตุทัต, "รูปแบบบริหารการศึกษาประชากร", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์

1. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติ

การจัดการประถมศึกษาระดับชาติ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการฝึกหัดครู อธิบดีกรมสามัญศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 6 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 12 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ¹

1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ
2. กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
3. พิจารณางบประมาณและจัดสรร เงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา
4. กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

¹พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523" ราชกิจจานุเบกษา

5. เสนอแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติคือ รัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร

6. แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

7. พิจารณายับยั้ง และสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17 (3) หรือ (4) ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

8. ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

9. ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา

10. ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอมอบให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาตักเตือนการต่อไปได้¹

1.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษา เสนอ

ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

4. จัดทำงบประมาณและจัดสรรงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7.

5. จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของ
โรงเรียน เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6. เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการ
การประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษา และรายงานให้
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ

8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัย เกี่ยวกับการประถมศึกษา

9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด¹

ทั้งนี้ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่
บังคับบัญชาควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ

2. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

นโยบายการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
ต้องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่จังหวัด เพราะส่วนกลางไม่สามารถที่จะดูแลการศึกษา
ได้ทั่วถึงได้ ซึ่งส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่กำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณ และควบคุม
ติดตามผล เท่านั้น ส่วนที่เป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้การจัดการประถมศึกษา เป็นไปในรูปแบบใดนั้น
อยู่ที่ระดับจังหวัด เนื่องจากระดับจังหวัดได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง เช่น การกำหนด
นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษา ซึ่งการจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัดนั้น มีองค์ประกอบ
ที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัด โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

มาตรา 16 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวบรวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ
ระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย¹

2.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
3. จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาใน
จังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
5. เสนอ จัดตั้ง บริหาร รวบรวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนในสังกัด
6. เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษา
กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
7. ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอน
ในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
8. รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
ในจังหวัด
9. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด²

¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523, ราชกิจจานุเบกษา,
หน้า 11 - 12.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 15.

ทั้งนี้ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา
ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการ
ปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ส่วนโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาสำหรับโรงเรียนที่อยู่ใน
เขตกรุงเทพมหานครนั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523
ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานกรรมการ
ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งรองอธิบดีกรมวิชาการหนึ่งคนซึ่งอธิบดีกรม
วิชาการมอบหมาย ผู้แทนกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทน
ข้าราชการครูในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษา
ศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร
จำนวน 3 คน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครเป็นกรรมการ
และเลขานุการ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่บังคับบัญชา
ควบคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และ
รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ¹

3. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

การจัดการประถมศึกษาระดับอำเภอ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่
เกี่ยวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานการประถมศึกษา-
อำเภอ

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย
นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอ และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็น
ผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอกลุ่มโรงเรียนละหนึ่งคน เป็นกรรมการ
และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 156

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังนี้

1. ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
2. เสนอแนะแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย¹

3.2 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย ทั้งนี้ ให้มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด²

4. โครงสร้างระดับกลุ่มโรงเรียน

ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ รวมโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน ซึ่งจำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 16.

² เรื่องเดียวกัน.

โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียน เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

สรุปแล้วจะเห็นว่าลักษณะโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน มีลักษณะพิเศษที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการ
2. เป็นการบริหารที่กระจายอำนาจสู่จังหวัด

การบริหารในรูปของคณะกรรมการ นั้น จะเห็นได้ว่าในโครงสร้างตั้งแต่ระดับชาติลงมา มีลักษณะเป็นกรรมการทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการครู ส่วนที่กล่าวว่าเป็นการบริหารที่กระจายอำนาจสู่จังหวัด นั้น จะพิจารณาเห็นได้จากภารกิจที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไว้ค่อนข้างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ การจัดตั้ง บริหาร ปรับปรุง รวม และเลิกโรงเรียน ส่วนในเรื่องการบริหารบุคคลนั้น ก็ได้กำหนดให้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานทุกหน่วยที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดรวมถึงการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูทุกระดับในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตลอดจนการออกระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาในจังหวัดโดยไม่ขัดต่อระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงานการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน ลักษณะการกระจายออกมาในรูปอย่างนี้ หลายคนคิดว่าระดับชาติสำคัญที่สุด แต่ถ้าพิจารณาโครงสร้างของการจัดการประถมศึกษาที่

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ปรากฏในกฎหมาย และด้วยเจตนารมณ์อันแท้จริงแล้วจะเห็นว่า การจัดการประถมศึกษาที่สำคัญนั้นอยู่ที่ระดับจังหวัด¹ เมื่อพิจารณากฎหมายประถมศึกษาให้ถี่ถ้วนว่า ไม่ได้เป็นกฎหมายซึ่งรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะกลไกที่คุมสภาพการศึกษาที่แท้จริงนั้นอยู่ในระดับจังหวัด อำนาจหน้าที่ที่จะคลบคลานให้การประถมศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศสำเร็จในเชิงคุณภาพและปริมาณครบถ้วนนั้นไม่ได้อยู่ที่ระดับชาติเลย หากอยู่ที่ระดับจังหวัด คือ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวการที่สำคัญที่ทำให้การประถมศึกษาในจังหวัดดำเนินการไปในรูปใด เพราะฉะนั้นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญสูง กรรมการระดับชาติเพียงแต่กำหนดแนวทางนโยบาย ซึ่งในระยะแรกอาจกำหนดมาหน่อย เพราะยังเป็นของใหม่ แต่ผู้ที่จะดำเนินการนั้น อยู่ในระดับจังหวัดทั้งสิ้น² การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงนับได้ว่ามีความสำคัญยิ่ง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดต้องศึกษาแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด

การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนเป็นอย่างดี

นโยบาย (Policy) โดยทั่วไป หมายถึง การตกลงใจขั้นต้นในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงาน องค์การ หรือสถาบันต่าง ๆ จำเป็นต้องมีนโยบายในการบริหารงาน นโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา คือ หลักการหรือจุดประสงค์ที่ใช้ควบคุมการจัดการประถมศึกษาของจังหวัดและเป็นรากฐานในการบริหารงานตาม

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2526), หน้า 7.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ปกติได้มาจากการแปรนโยบายระดับสูงลงมาเป็นทางปฏิบัติ¹ สำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถม
ศึกษาจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีวิธีดำเนินการเป็นขั้นตอน
ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นำร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษา
จังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก่อนการประชุมพิจารณากำหนดนโยบาย
ดังกล่าว เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

พร้อมร่างนโยบายดังกล่าวให้เสนอเอกสารรายละเอียดและข้อมูลประกอบการพิจารณา
ดังต่อไปนี้ไปด้วย

1. นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. นโยบายและแผนพัฒนาชนบทของจังหวัด
3. นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานระดับอื่น
4. นโยบายและแผนพัฒนาของส่วนราชการอื่น
(ข้อ 2 - 4 เสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาเท่านั้น)
5. ดัชนีทางการศึกษาของจังหวัด
6. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนตามหลักสูตร
7. ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด
8. ร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษา ระยะ 5 ปีของจังหวัด
9. ข้อเสนอนโยบายแนวทางการพิจารณาร่างนโยบายเพิ่มเติม

9.1 วิธีการพิจารณาเอกสารที่เสนอประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย
แสดงให้เห็นระดับสัมฤทธิ์ผลประเภทของปัญหาต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับการประถมศึกษา
ของจังหวัด

¹ เดลิม บุญธรรมเจริญ, "ความเป็นมาของระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน",
ประถมศึกษา 11 (สิงหาคม 2524) : 8 - 10.

๑.๒ คำอธิบายประกอบร่างนโยบาย เป็นรายชื่อ แสดงความครอบคลุมของนโยบายที่มีต่อปัญหาและความต้องการของการประถมศึกษาของจังหวัด แสดงความสอดคล้องของนโยบายระดับต่าง ๆ แสดงแนวโน้มและโอกาสขัดแย้งในแนวความคิด แนวปฏิบัติกับปัญหา และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา¹

ขั้นที่ 2 ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นชอบกับร่างนโยบายดังกล่าวก็จะอนุมัติให้กำหนด เป็นนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดนั้น แล้วให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป

ขั้นที่ 3 ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยร่างนโยบายนั้น ก็ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้คำแนะนำและส่งกลับไปสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข แล้วเสนอ เพื่อพิจารณาใหม่

หากปรากฏว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยังไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อขอข้อเสนอแนะหรือแนวปฏิบัติในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เหมาะสม และนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป²

แผน คือ เครื่องมือสำคัญในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีการพิจารณา กำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อย่างรอบคอบ เป็นระเบียบ³ ส่วนแผนพัฒนาของหน่วยงานเป็นแผนหรือเค้าโครงของสิ่งที่จะ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "กระบวนการพิจารณากำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาระดับจังหวัดของ กปจ. และกปช.", 2527, (อัครสำเนา) หน้า 13 - 14.

² เรื่องเดียวกัน.

³ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักการวางแผน," 2527. (อัครสำเนา) หน้า 8.

ปฏิบัติจัดทำในระยะยาว (ส่วนมากระยะ 5 ปี) เพื่อตอบสนองต่อนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้¹ การวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา มีขั้นตอน เช่นเดียวกับการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน และมีรายละเอียดวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้²

1. การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งจะ เป็นเสมือน เครื่องชี้แนวทางในการปฏิบัติ หรือ กรอบกำหนดการดำเนินงาน เพื่อให้งานการประถมศึกษาบรรลุจุดหมาย แต่ยังไม่มียรายละเอียดชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติจะทราบได้ว่า ใน 5 ปีข้างหน้า จะทำอะไรบ้าง ดังนั้น ก่อนที่จะกำหนดแผนงานโครงการ จำเป็นต้องวิเคราะห์นโยบาย เพื่อหาแนวทางปฏิบัติเสียก่อน

2. การวางวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในขั้นตอนแรกของการจัดทำแผนพัฒนาในทางปฏิบัติจริงนั้น วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจะปรากฏให้เห็นตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาแล้ว และเมื่อนำผลจากการวิเคราะห์นโยบายขั้นต้น มาตรวจสอบกับวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในตอนจัดทำร่างนโยบายอีกครั้งหนึ่ง จะสามารถปรับปรุงการเขียนวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาได้ชัดเจนเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การกำหนดเป้าหมาย เมื่อวิเคราะห์นโยบายจนได้กิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติแล้วจะต้องพิจารณาว่าในแต่ละกิจกรรมจะต้องปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพข้อมูลเดิมที่มีอยู่ ความต้องการหรือความคาดหวัง จำนวน/ปริมาณของสิ่งที่จะปฏิบัติเท่าที่คาดไว้ว่าจะช่วยให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การประมาณค่าใช้จ่าย เมื่อตัดสินใจกำหนดเป้าหมายว่าจะทำอะไรบ้างเพียงใดแล้ว จะต้องประมาณค่าใช้จ่ายไว้เป็นการล่วงหน้าว่า ถ้าจะดำเนินการตามนโยบาย กิจกรรมและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว จะใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมมากน้อยเพียงใด

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

² สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "การวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา ระยะ 5 ปีของจังหวัด" 2527, (อัครสำเนา) หน้า 5 - 14.

5. กำหนดแผนงาน/โครงการ แผนงาน/โครงการที่จะกำหนดขึ้น จะต้องครอบคลุมการบริหารงานการศึกษาทั้งหมด คือ

- 1) แผนงานวิชาการ
- 2) แผนงานกิจการนักเรียน
- 3) แผนงานบุคลากร
- 4) แผนงานอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา
- 5) แผนงานธุรการ การเงินและพัสดุ
- 6) แผนงานความสัมพันธ์กับชุมชน
- 7) แผนงานโครงการพิเศษ



6. การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ในแต่ละแผนงาน การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ซึ่งผลสุดท้ายจะระบุว่า จะจัดทำโครงการใดบ้าง เราจะสามารถพิจารณาได้จากงานและกิจกรรมที่วิเคราะห์ได้จากนโยบาย เป้าหมาย ที่กำหนดขึ้นตามกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายรวมในแต่ละกิจกรรม

7. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นและรับเข้าแผนระยะ 5 ปีแล้ว ควรพิจารณาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังตามความจำเป็นไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการพิจารณาจัดเข้าแผนและเมื่อมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรหรืออื่น ๆ เกิดขึ้นโครงการที่มีความสำคัญสูงจะได้รับการพิจารณาก่อน

การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ ต้องอาศัย เกณฑ์ที่คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่วางแผนได้สร้างขึ้นเป็นหลักในการจัดลำดับความสำคัญ เช่น เกณฑ์ความสอดคล้องกับนโยบาย เกณฑ์ความเป็นไปได้ในด้านการเงินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ความสามารถทางปฏิบัติและผลตอบแทนจากโครงการ เป็นต้น

8. การวิเคราะห์โครงการ การวิเคราะห์โครงการในที่นี้หมายถึง การวิเคราะห์ก่อนที่จะรับโครงการ เข้าประมวลแผน การวิเคราะห์มีวัตถุประสงค์ที่จะหาประสิทธิภาพของโครงการ เช่น

- 1) การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับนโยบายและลำดับความสำคัญของปัญหา
- 2) การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในเรื่องทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน

โครงการ/ช่วงระยะเวลา/การปฏิบัติงาน

3) วิเคราะห์ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ

4) วิเคราะห์วิธีดำเนินการว่าเหมาะสมกับเหตุการณ์ เวลา หรือสถานการณ์
แวดล้อมเพียงใด ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

9. ร่างแผนตามโครงสร้างและแผนพัฒนาระยะ 5 ปี การจัดรูป เล่ม เอกสาร
ควรโครงสร้างหลัก ดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบันและปัญหา

ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการประถมศึกษา นโยบาย เป้าหมาย

ส่วนที่ 3 ประมวลโครงการ

ส่วนที่ 4 ภาคผนวก

ปัญหา เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด มีดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดบุคลากรในการจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษา

2. ระยะเวลาในการพิจารณาโยบายและแผนพัฒนามีน้อยและ เร่ง เกินไป

3. เอกสารประกอบการศึกษาและวางแผนมีไม่ เพียงพอ

4. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดบางคนขาดความรู้ความ เข้าใจในเรื่อง

นโยบายและแผนพัฒนา

5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนา ซึ่งอาจ
ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

6. การประสานงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยังไม่ดีพอ

7. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดการประเมินผลและ เสนอผลการปฏิบัติ

งานในรอบปีต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 77.

การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา

การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเป็นระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ การงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการงบประมาณโดยทั่วไปมักจะดำเนินการคล้ายคลึงกัน เรียกว่า "วงจรงบประมาณ" ซึ่งประกอบด้วย

1. การเตรียมงบประมาณและการเสนอของบประมาณ
2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. การดำเนินการ
4. การตรวจสอบ

การจัดตั้งงบประมาณ หมายถึง การที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จัดทำคำขอตั้งงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปของหน่วยงานของตน เพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว หน่วยงานระดับเหนือจะจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเท่าที่ผ่านมา กรมเจ้าสังกัดจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดต่าง ๆ โดยอาศัยอัตราการเพิ่มปีละประมาณ 15 - 20 % จากงบประมาณเดิมที่แต่ละจังหวัดได้รับ ซึ่งทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำมาก โดยจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรมากอยู่แล้วจะได้รับจัดสรรมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรน้อยจะได้รับน้อยมาโดยตลอด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น และให้เกิดการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นไปโดยทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละจังหวัดวิธีการจัดสรรงบประมาณ ใช้ค่าดัชนีความต้องการทางการศึกษาเป็นสำคัญ¹ การดำเนินงานมีขั้นตอนดังนี้

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ; การประถมศึกษา 2526

1. โรงเรียนจัดทำคำของบประมาณประจำปี เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
2. กลุ่มโรงเรียนจัดทำคำของบประมาณประจำปีในส่วนที่เป็นงบประมาณของกลุ่มโรงเรียน เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำคำของบประมาณประจำปีเพื่อการประถมศึกษาของอำเภอ จากข้อมูลรายละเอียดของงบประมาณของโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน เสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำคำของบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของจังหวัด จากข้อมูลรายละเอียดคำของบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ส่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้มีโอกาสศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ก่อนที่จะ เสนอขอความเห็นชอบ
5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอคำของบประมาณประจำปีเพื่อการประถมศึกษาจังหวัด ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ
6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ส่งคำของบประมาณที่ได้รับการเห็นชอบแล้ว ไปสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับแจ้งวงเงินจัดสรรงบประมาณประจำปี จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปี ให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน
8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอการจัดสรรงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
9. เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ้งการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อแจ้งให้กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทราบ

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ มีดังต่อไปนี้

- ก. การเสนอขอตั้งงบประมาณ
 1. ข้อมูลในการเสนอขอตั้งงบประมาณไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดเวลาในการขอตั้งงบประมาณน้อยเกินไป ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาได้ไม่รอบคอบ เท่าที่ควร

ข. การจัดสรรงบประมาณ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่จัดสรรงบประมาณให้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน
2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดสรรงบประมาณให้ไม่ตรงกับความต้องการตามความจำเป็นที่เสนอขอตั้งงบประมาณไป
3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจัดสรรงบประมาณล่าช้า
4. การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มโรงเรียน โรงเรียนในด้านวิชาการและการก่อสร้างน้อยเกินไป¹

การจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา

ก. การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีจำนวนนักเรียนในแต่ละรายอายุตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปมาเข้าเรียน ถ้ามีนักเรียนในแต่ละรายอายุไม่ถึงยี่สิบคน แต่มากกว่าห้าคนให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนสาขาของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียง
2. จะต้องอยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาเดิม ตามเส้นทางคมนาคมไม่น้อยกว่าหกกิโลเมตร
3. จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าหกไร่ และเมื่อคาดคะเนความเดิมโคของโรงเรียนแล้วควรมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าสิบตารางวาต่อนักเรียนหนึ่งคน

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 78.

4. ในท้องที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่น หรือในท้องที่ที่มีความจำเป็นพิเศษ หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ในข้อ 1 และ 2 ในการพิจารณาอนุมัติให้คำนิ้งถึงปริมาณประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการประถมศึกษาด้วย

5. การจัดตั้ง การกำหนดชื่อ และการเปลี่ยนชื่อโรงเรียนประถมศึกษาหรือโรงเรียนสาขา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด¹

ข. การรวมและการเลิกโรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด พิจารณาดำเนินการระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรวมและการเลิกโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังต่อไปนี้

1. ยุบรวมให้เป็นโรงเรียนเดียวกัน ในกรณีนี้

1.1 ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร

1.2 จำนวนนักเรียนของแต่ละโรงเรียนไม่เกิน 120 คน

1.3 การคมนาคมระหว่างโรงเรียนไม่ลำบาก

2. ยุบรวมให้เป็นสาขาของอีกโรงเรียนหนึ่งในกรณีนี้

2.1 อยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร

2.2 โรงเรียนหนึ่งมีนักเรียนเกินกว่า 120 คน ก็ให้โรงเรียนเล็ก

เป็นสาขาของโรงเรียนใหญ่

3. การเลิกโรงเรียนประถมศึกษา พิจารณาโดยยึด เกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1 จำนวนนักเรียนของโรงเรียนลดลงจนมีนักเรียนรวมกันไม่ถึง

20 คน

3.2 ทางราชการหมดความจำเป็นที่จะใช้สถานที่นั้น เพื่อประโยชน์

อย่างอื่นในราชการ

¹กระทรวงศึกษาธิการ. "ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.

การรวมและ เลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษา นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังมีวิธีดำเนินการที่สำคัญ คือ

1. จะต้องแจ้งให้ผู้ปกครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 180 วันก่อนวันเปิดเรียนภาคต้น
2. การเลิกล้มควรเลิกล้มปีละชั้น เริ่มแต่ชั้นต้นของโรงเรียน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ ก็อาจเลิกล้มพร้อมกันทุกชั้นได้
3. จะต้องจัดให้นักเรียนในโรงเรียนที่เลิกล้ม เข้าเรียนในโรงเรียนที่ใกล้เคียง หรือจัดการศึกษาในรูปแบบอื่น
4. ทรัพย์สินและบุคลากรของโรงเรียนที่เลิกล้ม ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาจัดสรรหรือมอบให้โรงเรียนที่เหมาะสม
5. เอกสารหลักฐานสำคัญของโรงเรียนที่เลิกล้ม ให้โอนไปอยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ใกล้เคียง¹

ค. การบริหารและการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา

1. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ขบวนการดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่อง
 - 1.1 วิชาการ
 - 1.2 บุคลากร
 - 1.3 กิจกรรมนักเรียน
 - 1.4 อุดมการณ์ การเงิน และพัสดุ
 - 1.5 อาคารสถานที่
 - 1.6 ความสัมพันธ์กับชุมชน

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, “ระเบียบว่าด้วย รวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524,” (อัคราเน่า), หน้า 1 - 2.

2. การปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การแบ่งส่วนราชการภายในโรงเรียนประถมศึกษา¹

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษา มีดังนี้

1. การยุบ รวม และ เลิกล้ม โรงเรียน ขัดต่อความรู้สึกของประชาชนและเจ้าอาวาสในท้องถิ่น เพราะไม่เข้าใจก่อให้เกิดปัญหาตามมา ทำให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปได้ยาก

2. โรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ห่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่ไม่ถึง 3 กม. มีเป็นจำนวนมาก ไม่อยากรวมกับโรงเรียนใหญ่

3. ในการรวมและเลิกล้มโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่เข้าใจระเบียบ อาจพิจารณาผิดพลาด

4. ไม่มีการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงเหตุผลในการยุบหรือจัดตั้ง

5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการยุบหรือเลิกล้มโรงเรียน

6. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา

พ.ศ. 2524 ข้อ 4 กำหนดว่า "ไม่น้อยกว่า 6 กม." ระยะทางไกลเกินไป

7. เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาใหม่ ตามหลักเกณฑ์แล้วเกิดปัญหาขาดอัตรากำลังครูไปสนับสนุน

8. การขอจัดตั้งโรงเรียนใหม่ บางครั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ มีการสร้างสถานการณ์ประกอบ หรืออาศัยขบวนการมีฝ่ายการเมืองมาบีบบังคับ

9. เกิดปัญหาในการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนที่ถูกยุบรวม

10. มีปัญหาเรื่องชื่อของโรงเรียน เมื่อมีการยุบรวม

11. มีปัญหาอัตรากำลังครูเกิน เมื่อมีการยุบรวมโรงเรียน

12. มีปัญหาการจัดตั้งโรงเรียนใหม่ไม่ก่อนได้รับอนุญาต แล้วขออนุญาตภายหลังสร้างปัญหาบีบบังคับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้จำต้องอนุญาต²

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 52.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 - 79.

การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- ก. การแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่สูงขึ้น
- ข. การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

เพื่อให้การคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้ง เป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ได้รับการพิจารณาเท่าเทียมกัน และได้บุคคลที่มีความรู้และความสามารถสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีมติให้เปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งตามที่ ก.ค. กำหนดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยการสอบจะได้รับการอบรมแล้ว เรียงตามลำดับคะแนนที่ได้ และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาว่า ผู้ที่สอบได้คนใดควรจะส่งไปดำรงตำแหน่ง ณ ที่ใด ทั้งนี้บุคคลที่ส่งไป คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 17(4)¹

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

2.1 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ณ อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดมาเป็นเวลาครบ 4 ปี ให้ถือเป็นการย้ายตามวาระ ในกรณีจำเป็นอาจจะขอยกเว้นได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และขอยกเว้นได้ไม่เกิน 2 ครั้ง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

2.2 เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้มีการย้ายสับเปลี่ยน เพื่อประโยชน์ของราชการและเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานโดยให้ไปดำรงตำแหน่งเดียวกัน หรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน

2.3 เมื่อมีตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอว่างลง ควรจะพิจารณาย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่งที่ว่างให้เหมาะสมเสียก่อน จึงให้แต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้ผ่านการคัดเลือกชั้นบัญชีไว้

2.4 ให้มีการย้ายข้ามจังหวัดได้

2.5 เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคล ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์

ต่อไปนี้

2.5.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน เฉพาะตำแหน่ง

2.5.2 อายุการดำรงตำแหน่ง

2.5.3 อายุราชการ

2.5.4 ระดับหรือขั้น เงิน เดือน

2.5.5 ความรู้ความสามารถในการ เป็นผู้บริหารและการ เป็นผู้นำ

- มีความรู้ความสามารถ เป็นที่ เชื่อถือและยอมรับของ
ทุกคนโดยทั่วไป

- มีความคิดริเริ่มและตั้งใจในการทำงาน กล้าคิดกล้าทำ
จนมีผลงาน เป็นที่ประจักษ์

- มีความรับผิดชอบสูง และสามารถใช้ดุลยพินิจในการ
ตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

- มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และปฏิบัติงานด้วยความ
เสียสละ จนบังเกิดผลดีแก่ราชการ

- มีความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมี
ความสุขภาพอ่อนน้อมต่อบุคคลทั่วไป

- มีความยุติธรรม ไม่เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจ
ผู้ร่วมงาน และร่วมมือในการทำงาน เป็นอย่างดี

- มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถเข้ากับชุมชนได้

3. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ มีวิธีดำเนินการไม่ไปในแนวเดียวกัน โดยสรุปแล้ว เมื่อมีตำแหน่งว่าง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จะพิจารณาสรรหาแล้ว เสนอแนะไปยังคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถประสบการณ์ และความเหมาะสมอื่น ๆ กระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดนโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา โดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2525 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2525 ให้เปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกโดยการสอบและอบรมหลังการสอบ² แต่จนถึงบัดนี้ นโยบายดังกล่าว ยังไม่ได้นำมาปฏิบัติแต่อย่างใด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ จึงยังคงใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการเดิมตลอดมา

4. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

4.1 เมื่อมีตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาว่างลงและจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะให้มีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในตำแหน่งเดียวกัน มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ให้กระทำได้

4.2 หากตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาที่อยู่ห่างไกลหรือในท้องที่ทุรกันดารหรือในเขตความยากลำบากของผู้ก่อการร้ายว่างลง และหาผู้ที่เหมาะสมจากผู้ผ่านการคัดเลือก

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, "หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และกิ่งอำเภอ," 2525, (อัสสัมชัญ) หน้า 1 - 2.

² กระทรวงศึกษาธิการ, "นโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา," 2525, (อัสสัมชัญ) หน้า 1.

แล้วไปดำรงตำแหน่งไม่ได้ จังหวัดอาจพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ
ไปดำรงตำแหน่งก็ได้

4.3 ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา จะต้องพยายามปรับปรุงสถานศึกษา
แห่งนั้นให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ หากผู้บริหารคนใดเกิดความเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น หรือ
มีอุปสรรคในการบริหารงานก็อาจมีการย้ายหมุนเวียนสลับ เปลี่ยนในตำแหน่งเดียวกัน หรือพิจารณา
ให้ไปเป็นผู้สอน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

4.4 เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคลควรพิจารณาจากผู้ที่มิอาจปฏิเสธหรือมี
ความสามารถในการบริหารงานมากกว่า โดยคำนึงถึง

- 4.4.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานเฉพาะตำแหน่ง
- 4.4.2 อายุการดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา
- 4.4.3 อายุราชการ
- 4.4.4 ระดับหรือขั้น เงิน เดือน
- 4.4.5 ความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียนและการ

เป็นผู้นำของโรงเรียน

- มีความรู้ความสามารถเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของบุคคลโดยทั่วไป
- มีความคิดริเริ่มและตั้งใจในการทำงาน กล้าคิด กล้าทำจนมีผลงาน เป็นที่ประจักษ์
- มีความรับผิดชอบสูง และสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง
- มีความมุ่งมั่นในการทำงานและปฏิบัติงานด้วยความเสียสละจนมิให้เกิดผลดีแก่ราชการ
- มีความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และมีความสุภาพอ่อนน้อมต่อบุคคลทั่วไป
- มีความยุติธรรมไม่ เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมงานและร่วมมือในการทำงานเป็นอย่างดี
- มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถเข้ากับชุมชนได้

4.4.6 ความเหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนและท้องถิ่น

- ความปลอดภัย
- ที่พักอาศัย
- การเดินทางไปปฏิบัติราชการ¹



5. การแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาล

โรงเรียนอนุบาลเป็นโรงเรียนที่จัดเป็นตัวอย่างเพื่อการวิจัย มีลักษณะแตกต่างจากโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลว่างลงหากจะมีการย้ายหัวหน้าสถานศึกษามาดำรงตำแหน่งที่ว่าง นอกจากจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้พิจารณาจากผู้ที่มีความสมบัติดังนี้ คือ

5.1 เป็นหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลหรือหัวหน้าสถานศึกษาที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลมาแล้ว หรือ

5.2 เป็นหัวหน้าสถานศึกษาและเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาที่มีชั้นอนุบาลและจะต้องมีวุฒิด้านอนุบาลศึกษาหรือ เคยผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรทางด้านอนุบาลศึกษามาแล้ว²

ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีดังต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่งรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด พิจารณาเพียงคนเดียว ทำให้ไม่มีโอกาสเลือกตัวบุคคล

2. คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เสนอมา

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนย้ายหัวหน้าสถานศึกษา," 2525. (อัดสำเนา) หน้า 1 - 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

3. การคัดเลือกหัวหน้าสถานศึกษาโดยการสอบ ทำให้ไม่มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริงมาดำรงตำแหน่ง

4. การแต่งตั้งผู้บริหารทุกระดับ เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน นั้น ตามระเบียบกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอเสนอแนะ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบกับผู้สอบได้ไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเห็นชอบและแต่งตั้งแล้วอาจจะไปทำหน้าที่เข้ากับท้องถิ่น ชุมชน วัด ได้ยากก็ได้ บางทีคนที่ท้องถิ่นต้องการ คนที่ทำงานดี เป็นผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ อาจหมดโอกาสที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่ว่างก็ได้¹

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

การพิจารณาความดีความชอบ โดยปกติหมายถึงความรวมถึงวิธีการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการให้ความชอบแก่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ การเลื่อนขั้น เงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีทางก้าวหน้าดีกว่า การบำเหน็จความชอบ ฯลฯ การพิจารณาความดีความชอบเป็น เรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง โอกาสก้าวหน้า รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของข้าราชการ การบำเหน็จความชอบ เป็นกระบวนการจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตรงตามเป้าหมายขององค์การ² ความมุ่งหมายในการพิจารณาความดีความชอบ มี 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการที่เพิ่มขึ้น ประการที่สอง เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการเพิ่มอาวุโสในฐานะหน้าที่การทำงาน³

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 80.

² ภิญญา สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 287.

³ สมศักดิ์ สุภะรัฐภูเดช, "การพิจารณาความดีความชอบประจำปี : ถนนสายที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรม," วารสารข้าราชการ 21 (กรกฎาคม 2519) : 18 - 19.

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด เป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) มาเป็นหลักในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญที่จะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1) ในรอบปีที่แล้วมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตน ด้วยความสามารถ และด้วยความอุตสาหะ จนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ข้าราชการ

2) ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน ต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยสูงกว่าโทษภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่าเคยถูกงดเลื่อนเงินเดือน เพราะความผิดที่ถูกลงโทษนั้นมาแล้วมีหนึ่งหรือหลายปีก็ตาม จะเลื่อนเงินเดือนได้ต่อเมื่อ

ก. ถ้าเป็นโทษตัดเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อพ้นโทษตัดเงินเดือนแล้ว

ข. ถ้าเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อลดขั้นเงินเดือนมาแล้วเป็นเวลา 6 เดือน

3) ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

ก. ลากิจและลาป่วยรวมกันไม่เกิน 45 วัน (ไม่รวมลาป่วยซึ่งต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน และลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่

ข. ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีชัฎฐ์ ณ เมืองเมกกะไม่เกิน 120 วัน

ค. ลากลอดบุตรไม่เกิน 60 วัน

ง. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน คราวเดียวหรือหลายคราวรวมกันไม่เกิน 120 วัน

จ. ต้องไม่ลาบ่อยครั้งหรือมาสายกว่าที่ทางราชการกำหนด คำว่าลาบ่อยครั้งนั้น ให้กำหนดไว้ดังนี้

- 1) ตั้งแต่ 13 ครั้งขึ้นไป สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียน
 - 2) ตั้งแต่ 16 ครั้งขึ้นไป สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน
- ผู้ที่ลาตั้งแต่ 12 ครั้ง สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียนและผู้ทีลาคั้งแต่ 15 ครั้ง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ถ้ามีวันลาไม่เกิน 30 วัน และผู้บังคับบัญชารับรองว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานดี ผลงานอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น และเหตุที่ลาบ่อยครั้งเป็นเพราะความจำเป็นจริง ๆ แล้ว จะพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือน 1 ชั้นก็ได้

ฉ. ต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เหตุสุดวิสัย

ช. ต้องไม่ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษา ฝึกอบรม หรือทำงาน ณ ต่างประเทศเกิน 4 เดือน

4) ในปีงบประมาณที่แล้วมาต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน

1.2 ผู้ซึ่งจะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปีกรณีพิเศษ 2 ชั้น จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.1 และยังคงอยู่ในหลักเกณฑ์ประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- 1) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถือ เป็นตัวอย่างที่ดีได้
- 2) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้ หรือที่ต้องเสี่ยงอันตราย เป็นกรณีพิเศษ
- 3) ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

เป็นพิเศษและปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่ของคน เป็นผลดีด้วย

4) ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้าหรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ดำเนินการตามความคิดริเริ่มหรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้าหรือสิ่งประดิษฐ์นั้น

5) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นพิเศษ และงานนั้นได้ผลดียิ่ง

6) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจนสำเร็จ เป็นผลดียิ่งแก่ประเทศชาติ

1.3 ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ให้รอการสั่งเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน และให้กันเงิน เลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ในบัญชีถือจ่าย เงินเดือนของแต่ละปีที่อยู่ระหว่างสอบสวนทางวินัยด้วย และเมื่อผลการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีความผิดจึงจะสั่งเลื่อนเงินเดือนได้ตามที่ได้กันเงิน เลื่อนขั้นเงินเดือนไว้แต่ถ้ามิได้มีการกันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ จะเลื่อนเงินเดือนไม่ได้

หลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวข้างต้นตั้งแต่ข้อ 1.1 ถึง ข้อ 1.3 เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ซึ่งจะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

2. ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้นนั้น ถ้าเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.2 แล้ว ยังเป็นผู้

2.1 ปฏิบัติงานอยู่ในถิ่นกัณฑ์การ หรืออยู่ในเขตผู้ก่อการร้าย หรือ

2.2 ไปช่วยราชการอื่น เช่น ทส.ปช. หรือลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งเป็นงานนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ควรได้รับการพิจารณาก่อนเป็นพิเศษ

2.3 การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้นติดต่อกันกับปีที่แล้ว ซึ่งตามระบบและกฎหมายมิได้ห้ามไว้ แต่ใคร่ขอให้พิจารณาโดยรอบคอบ และควรพิจารณาให้กับผู้ที่ผลงานดีเด่นจริง ๆ อย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น และไม่ควรให้เลื่อนติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี

3. การแบ่งกลุ่มโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น นั้น ให้แบ่งกลุ่มโควตาตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

3.1 กลุ่มข้าราชการระดับ 1 - 3

3.2 กลุ่มข้าราชการระดับ 4 - 5

3.3 กลุ่มข้าราชการระดับ 6 - 8

3.4 กลุ่มข้าราชการระดับ 9 - 11

แต่ละกลุ่มให้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น ใ้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

4. ผู้ที่พิจารณาไม่ให้เลื่อนเงินเดือนนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) คือ ผู้ที่อยู่ในกรณีดังนี้

4.1 ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอดสาหัส

4.2 ถูกลงโทษทางวินัย

4.3 ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

4.4 ลาภิจและลาป่วยรวมกันเกินกว่า 45 วัน

4.5 ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีสงฆ์ ณ เมือง เมกกะ เกิน 120 วัน

4.6 ลาคลอดบุตรเกิน 60 วัน

4.7 ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานเกิน 120 วัน

4.8 ลาบ่อยครั้ง

4.9 ขาดราชการ

4.10 ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษาต่อหรือฝึกอบรมหรือดูงาน ณ ต่าง

ประเทศเกินกว่า 4 เดือน

4.11 บรรจุเข้ารับราชการไม่ถึง 8 เดือน

ฉะนั้น จึงไม่อาจนำเงินเลื่อนขั้นของผู้ที่ไม่ได้เลื่อนเงินเดือนตามกรณีดังกล่าวไปเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้น นอกเหนือจากโควตา 15 % ได้

5. การคิดโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้นของข้าราชการกลุ่มระดับ 6 - 8 คิดให้ดังนี้

5.1 คิดโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น เฉพาะข้าราชการระดับ 6 ให้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการระดับ 6 ในแต่ละจังหวัด

5.2 ข้าราชการระดับ 7 และระดับ 8 ให้ตัดไปคิดโควตารวมกับทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ้งจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือนแยกออกเป็นแต่ละกลุ่ม (ไม่ต้องแยกข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้คิดโควตาารวมกัน) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ภายในวันที่ 10 กรกฎาคม ของทุก ๆ ปี

7. ให้จังหวัดพิจารณาความดีความชอบข้าราชการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 สิงหาคมของทุก ๆ ปี

8. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูระดับ 7 ขึ้นไป โดยจัดทำบัญชีเสนอผลการพิจารณา และแนบบัญชีประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อไปประกอบการพิจารณาด้วย¹

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. โรงเรียนดำเนินการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในโรงเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนดรวม 2 ชุด ชุดที่ 1 นำเสนอกลุ่มโรงเรียน ชุดที่ 2 นำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

2. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเรียงลำดับสำหรับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ นำผลการพิจารณาความดีความชอบเฉพาะเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอพิจารณา แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำผลการพิจารณามาจัดเรียงลำดับสำหรับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบดังนี้

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครู 2524", หน้า 1 - 4.

- 5.1 พิจารณารายละเอียดความดีความชอบพิเศษเฉพาะเกินกว่า 1 ชั้น ตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอเท่านั้น
- 5.2 พิจารณารายละเอียดผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
- 5.3 การพิจารณาสำหรับกรณี 1 ชั้นนั้น จะพิจารณาเห็นชอบเป็นหลักการไว้ก็ได้

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ พอสรุปได้ดังนี้

1. มีการเล่นพรรคเล่นพวกทั้งระดับโรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม
2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) โดยแยกกลุ่มข้าราชการตามระดับ เป็นระดับ 1 - 3, 4 - 5 และ 6 - 8 นั้น ยังไม่เหมาะสม
3. แบบประเมินผลงานของครูที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด บางรายการประเมินยาก มีลักษณะเป็นนามธรรม และยังขาดข้อควรประเมินบางประการ เช่น การปฏิบัติตนและงานพิเศษ
4. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอบางคนมักใช้อำนาจตัดลำดับของครูผู้สอน ที่กลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหารเข้าแทรกโดยผลการ ทำให้ครูผู้สอนไม่ได้รับการพิจารณา¹

การออกกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย และรัดกุมได้นั้น จำเป็นต้องมีระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้แน่ชัด การออกกระเบียบปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 81.

1. ขึ้นร่างหลักการ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอร่างหลักการของระเบียบ
 ที่เห็นสมควรว่าในการดำเนินงานจะมีระเบียบเพื่อปฏิบัติ

2. ขึ้นพิจารณาหลักการ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาหลักการของ
 ระเบียบ ถ้าเห็นด้วยก็ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไปร่างระเบียบ เพื่อนำมา เสนออีกครั้ง
 หนึ่ง

3. ขึ้นพิจารณาร่างระเบียบ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาร่าง
 ระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอ ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้
 ความเห็นชอบก็ให้ประธานกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดลงนาม และประกาศใช้เป็นระเบียบ
 ต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการออกระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ มีดังนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาด
 ความรู้ความเข้าใจในการออกระเบียบ

2. ระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดออกมามักจะขัดแย้งกับการปฏิบัติ
 ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว

3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยึดระเบียบหรือหลักปฏิบัติของสำนักงาน
 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมากเกินไป ไม่เคย เสนอระเบียบหรือหลักปฏิบัติให้
 โรงเรียนทราบ¹

การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

1. การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่
 ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ให้
 พิจารณาที่จะให้ท้องที่ใดส่ง เด็กนักเรียน เข้า เรียนก่อนหรือหลังอายุ เกณฑ์บังคับ (ย่าง เข้ายี่ที่แปด)
 ทั้งนี้ การพิจารณาจะต้องพิจารณาถึงในบางท้องที่ เช่น จำเป็นต้องเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุ บาง
 ท้องที่สภาพความพร้อมของนักเรียนอาจจะต้อง เข้าเรียน เมื่อนักเรียนอายุสูงกว่าเกณฑ์ปกติหรือ
 ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติก็ได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

2. ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ให้พิจารณาอนุมัติกลุ่มโรงเรียนใดที่จะมีโรงเรียนน้อยกว่า 7 โรงเรียน หรือมากกว่า 10 โรงเรียน โดยหากมีจำนวนโรงเรียนในกลุ่มน้อยเกินไปจะไม่สามารถระดมทรัพยากรมาใช้ได้ หากมีจำนวนโรงเรียนมากไป กลุ่มโรงเรียนจะเป็นองค์กรใหญ่ นอกจากนี้ให้พิจารณาตามสภาพภูมิศาสตร์การปกครอง ความคมนาคม และความสะดวก ประกอบด้วย

3. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมายให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกแบบเรียน และพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อหนังสือเรียนที่คณะกรรมการเสนอ โดยให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย มีดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดแบบเรียนเพื่อใช้ในแต่ละปีล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์
2. เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดรับหลักการแล้ว สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมิได้นำไปดำเนินการตามมติที่ประชุมในเวลาอันสมควร โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น มีงานอื่นเร่งด่วนบ้าง รอปรึกษาหารือหรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ บ้าง
3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้เป็นไปตามกำหนดและไม่สนใจต่อข้อเสนอของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย บางครั้งไม่ทราบว่าสิ่งใดเป็นอำนาจหน้าที่ที่ควรปฏิบัติ
5. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนที่ใช้อยู่ปัจจุบันขาดความเป็นธรรมไม่เปิดโอกาสให้ผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และผู้ช่วยอำนวยการโรงเรียนมีสิทธิในการเสนอชื่อ เพื่อเลือกตั้งในคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เช่นเดียวกับครูสายผู้สอน

6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดคัดเลือกหนังสือแบบเรียนล่าช้า ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาไม่รอบคอบและไม่ทันตามที่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด¹

ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด

นักบริหารการศึกษาของไทยหลายคนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัดต่าง ๆ กัน ดังนี้

คณะกรรมการดำเนินการเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการบริหารงานระดับประถมศึกษาว่า แม้ว่าจะได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมดระบบบริหารการศึกษาโดยทั่วไปยังประสบปัญหาอีกหลายประการ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในการบริหารนั้นมีผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษามาก²

อภัย จันทวิมล ได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาว่า ควรจะเอากระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่าง ซึ่งแยกให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้น ๆ โดยกล่าวว่า ในปัจจุบันสำหรับงานฝ่ายศึกษาธิการ เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ นอกจากนั้นสำหรับการศึกษาประชาบาล เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและทำให้งานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่น งานลูกเสือ เป็นต้น ข้าพเจ้าเห็นว่า ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ทำนองเดียวกันกับสาธารณสุขจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นรองศึกษาธิการจังหวัด

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

² สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา." (กรุงเทพมหานคร, 2520), หน้า 195.

และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ งานของ
กระทรวงศึกษาธิการ ก็จะเป็นอีกแผ่นและก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบัน เป็นอันมาก¹

เกรียง กীরติกร มีความเห็นต่อระบบประถมศึกษาในปัจจุบันว่าเป็นระบบที่
ถูกต้องเหมาะสม เพราะมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค สมควร
เป็นแบบอย่างของการปรับปรุงการบริหารต่อไป โดยกล่าวไว้ว่า บัดนี้โครงสร้าง
การบริหารการศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน... โดยหลักการแล้ว
ทุกวันนี้ การบริหารมิได้อยู่ในมือของบุคคลใดเป็นเอกเทศโดยเฉพาะ แต่เป็นอำนาจ
หน้าที่ของคณะบุคคลซึ่งจะต้องบริหารงานไปตามค้ำวาทกฎหมายและระเบียบแบบแผน
โดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรม ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็น
ระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ของบ้านเมือง หากการบริหารงานขึ้นใด
คนใดยังมีปัญหาน่าจะเป็นปัญหาของวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและ
ปัญหาเฉพาะบุคคลมากกว่า ในอนาคตปริมาณการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น
หน่วยราชการส่วนกลางไม่สามารถจะติดตามไปบริหารโรงเรียนได้ทั่วถึงและสม่ำเสมอ
การกระจายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น โครงสร้าง
การบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของการ
ปรับปรุงการบริหารโดยส่วนรวมสืบต่อไป²

สมาน แสงมะลิ มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัดใน
อนาคตว่า เหมือนย่อส่วนกระทรวงศึกษาธิการไปตั้งไว้ในระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่า
ราชการจังหวัด ฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาให้มีผู้แทนของกรมต่าง ๆ
ที่มีหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ทำงานแทนกรมนโยบายของรัฐบาล
ในการโอนประถมศึกษามาตั้ง เป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น
ระยะที่ 1 เอาประถมศึกษามาตั้ง เป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
ระยะที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา
วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์หรือโรงเรียนมัธยมศึกษา จะอยู่ในระดับจังหวัด

¹ อภัย จันทวิมล, "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา," ประชาศึกษา

33 (เมษายน 2525) : 14-15.

² เกรียง กীরติกร, "การประถมศึกษาจากอดีต" ประชาศึกษา 33 (เมษายน

2525) : 31.

วิทยาลัยมีคณะกรรมการดูแล เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไร ต้องพิจารณากันอีกที ผมคิดว่าน่าจะ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษา เป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมา เป็นผู้แทน สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัด จะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรมเหมือนกับมีกระทรวงเล็ก ๆ อยู่ที่นี่ ปัญหา ก็จะน้อยลงไป... แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรต้องปรึกษากันให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาของชาติเสียหาย¹

เกษม ศิริสัมพันธ์ มีความเห็นว่า การบริหารการประถมศึกษานั้น ไม่มีรูปแบบใด จะดีไปกว่ารูปแบบกรรมการ การบริหารแบบกรรมการอาจไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่เมื่อสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้ว ก็ไม่มีรูปแบบใด เหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบกรรมการ²

สมบูรณ์ พรรณาภพ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติในการบริหารการศึกษาใน ระดับจังหวัดไว้ 4 ประการ คือ

1. แม้ว่าจะระบบการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด จะได้พยายามนำเอาระบบ กระจายอำนาจมาใช้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีลักษณะ เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติหรือ ค่อนข้างเป็นระบบ รวมอำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดนั้น ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในส่วนกลาง

2. การจัดการศึกษาในระดับจังหวัด มีลักษณะการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ หรือ ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากโรงเรียนต่าง ๆ เป็นโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงหรือทบวงกรมต่าง ๆ อันเป็นราชการส่วนกลาง กรม กอง

¹สมาน แสงมะลิ, "คำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ," ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525) : 57.

²สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถม ศึกษาจังหวัด, หน้า 35.

เจ้าสังกัดยอมทำการควบคุมอย่างใกล้ชิด ดังนั้นโอกาสที่จะจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคย่อมมีน้อย หรือไม่มีโอกาสเลย

3. โดยพฤตินัยหรือทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การติดต่อสั่งการ การบังคับบัญชาการ รายงานการควบคุม และการประสานงานระหว่างกรมเจ้าสังกัดกับโรงเรียน จะกระทำโดยตรง ดังนั้น งานที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดทั้งหลาย จึงเป็นเสมือนงานฝาก แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ชื่อว่าเป็นผู้รับผิดชอบโดยนิตินัย แต่ก็ย่อมมีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องได้ไม่มากนัก

4. รวบรวมได้ว่าระบบบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคหรือในระดับจังหวัดไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากนัก หรือการเข้ามามีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องได้โดยตรงในการรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของจังหวัดนั้นไม่มีเลย อาจจะมีได้ในลักษณะทางอ้อมในบางโอกาสเท่านั้น¹

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

1. รูปแบบของการบริหารงาน

สุกิจ จุลพันธ์ ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารงานไว้ ในเรื่องการบริหารงานบุคคลว่า รูปแบบของการบริหารงานบุคคลที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปมี 3 แบบ คือ

1.1 แบบคณะกรรมการ (Commission type) เป็นแบบที่นิยมกันแพร่หลาย คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร มีจำนวนประมาณ 5 - 7 คน จากบุคคลที่ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ และส่วนมากมักจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ตั้งแต่ 2 - 6 ปี และทำงานไม่เต็มเวลา (part time) เช่น มาร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นครั้งคราว ในเดือนหนึ่ง ๆ หรือสัปดาห์หนึ่ง ๆ แล้วแต่จะกำหนดขึ้น

¹ สมบูรณ์ พรหมภาพ, หลักของการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร :

การบริหารงาน แบบคณะกรรมการนี้มีผลดีที่สามารถสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ มาร่วมเป็นคณะกรรมการ สามารถระดมพลังปัญญาและประสบการณ์มาใช้ประโยชน์ในการบริหาร งานได้มาก แต่ก็มีข้อเสีย คือ มีค่าเช่า และถ้าแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคนอาจสิ้นเปลืองทั้ง เงินและเวลา นอกจากนี้อาจจะผลักราคาความรับผิดชอบได้ง่าย

1.2 แบบผู้อำนวยการ (Director type) กำหนดให้ความรับผิดชอบ ขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งมักจะกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูงและได้พิจารณาเลือกสรร แล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ปกติหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้แต่งตั้งและไม่มีกำหนด เวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอน

การบริหารโดยผู้อำนวยการหรือผู้จัดการนี้นิยมมากในวงธุรกิจ เพราะ สามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงมาปฏิบัติงานในองค์การได้ และหากไม่ สามารถปฏิบัติงานให้เป็นผลดีแก่องค์การก็จะไม่จ้างต่อไป นับว่าเป็นวิธีที่จะช่วยกระตุ้นให้ ผู้ อำนวยการคิดค้นและปรับปรุงงานในหน้าที่รับผิดชอบให้ก้าวหน้าและทันสมัยอยู่เสมอ นอกจากนี้ อาจช่วยให้งานลุล่วงไปโดยรวดเร็ว ส่วนผลเสียของการบริหารงานบุคคลแบบนี้ คือ ตัวผู้ อำนวยการอาจเพลอตัวในอำนาจหรืออาจถูกอิทธิพลจากภายนอกและภายในองค์การบีบบังคับ ได้ ง่าย

1.3 แบบผสม (Mixed type) เป็นแบบผสมระหว่างคณะกรรมการและ ผู้อำนวยการ ทั้งนี้เพื่อขจัดข้อเสียและ เลือกข้อดีจากการบริหารงานแบบใดแบบหนึ่งมาใช้¹

การบริหารงานบุคคลแบบผสมนี้ ส่วนใหญ่นิยมแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ กล่าวคือ งานปกติหรืองานที่มีลักษณะ เฉพาะทางวิชาการ ก็มอบหมายให้เป็นงานในหน้าที่ของผู้อำนวยการ ในกรณีที่มีปัญหาหรืองานเกี่ยวกับนโยบายหรือ การออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ก็เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้รอบคอบ²

¹ สุกิจ จุลพันธ์, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2520), หน้า 14.

² สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 75 - 76.

การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 อนุโลม เข้ากับแบบที่ 1 คือ แบบคณะกรรมการ เพราะมีบุคคลมาจากหลายฝ่ายคือ มาจากข้าราชการ
 ประจำโดยตำแหน่ง โดยแต่งตั้งจากประชาชนและข้าราชการครูโดยเลือกตั้ง ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นวาระ
 ทำงานไม่เต็มเวลา กล่าวคือจะมาประชุม เป็นครั้งคราว เท่านั้น

การบริหารงานแบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่บุคคลนั้น
 สังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณา ปรึกษาหารือปัญหาเฉพาะ เรื่องที่คณะกรรมการ
 ชุดนั้นได้รับมอบหมาย วินิจฉัยแล้ว เสนอแนะต่อองค์การนั้น¹ คณะกรรมการจึง เป็นองค์คณะ
 บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจของหน่วยงานหรือ เป็นตัวแทนที่ประชาชน
 เลือกขึ้นมาช่วย เพื่อทำหน้าที่หาข้อยุติที่ดีที่สุดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ โดยการอภิปรายและ
 ตกลงร่วมกัน

การบริหารโดยคณะกรรมการเกิดขึ้น เนื่องจากความจำเป็นในเวลาที่องค์การมีขนาดใหญ่
 มากขึ้น หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้น เพื่อเป็นที่รวมของผู้บริหาร
 ที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ทั้งระดับสูง
 ระดับกลาง และระดับต่ำ² การบริหารโดยคณะกรรมการมีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไปจากการ
 บริหารในรูปแบบอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมและสั่งการเป็นอำนาจรวมจาก
 บุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ที่คณะบุคคล (Collective
 Responsibility) มิใช่อยู่ที่คนคนเดียว (Individual Responsibility) จึงเป็นหลัก

¹Edgar Anstey, Committees, how they work and how to work them (London : George Allen Unwin, 1962), p. 16.

²ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร :
 ไทยวัฒนาพานิช, 2519). หน้า 320.

การที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย¹ ชลอ วนะภูติ ได้กล่าวถึงความสำคัญ
ของคณะกรรมการไว้ว่า

1. เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ
2. เป็นวิธีหาความคิดเฉลี่ย
3. ขจัดความคิดที่เป็นปฏิกษ
4. เป็นการขมุนความโง่และความฉลาด ซึ่งถ้าอยู่คนเดียวคงไม่แสดงออก
5. เป็นการประนีประนอมและผสมผสาน เป็นการหาผลลัพธ์แบบประชาธิปไตย

ในกรณีที่ไม่สามารถทำนายผลล่วงหน้าได้²

2. หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ นั้น มีหลักการและข้อเท็จจริง
บางประการในการดำเนินการ ซึ่ง Savage ได้เสนอไว้ว่า

1. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เมื่อฝ่ายบริหารแน่ใจว่าจะนำข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา
2. ต้องกำหนดความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ และอำนาจของคณะกรรมการให้
แน่ชัด
3. ในการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายบริหารต้องดูคุณลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละคน
อย่างละเอียด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้
 - ก. หลีกเลี่ยงการใช้คนซ้ำหน้า
 - ข. พิจารณาถึงสัมพันธ์ภาพของสมาชิกในกลุ่มด้วย
 - ค. คำนึงถึงสภาพความเป็นผู้นำในกลุ่ม

¹ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร,"
รัฐประศาสนศาสตร์ 1 (กรกฎาคม 2508) : 18.

² ชลอ วนะภูติ, "ระบบกรรมการ," เอกสารการอบรมนักวิจัยแห่งชาติ, ครั้งที่ 2
2506, หน้า 111 - 123.

- ง. คำนึงถึงความสนใจของสมาชิกในกลุ่ม
- จ. คำนึงถึงความรู้ ทักษะ และศักยภาพของกรรมการแต่ละคน

4. จำนวนของคณะกรรมการต้องพอเหมาะ คณะกรรมการขนาดเล็กทำให้กลุ่มอ่อนไหวกับความขัดแย้งได้ง่าย ถ้ามามากไปอาจทำให้การแลกเปลี่ยนทัศนะเป็นไปได้น้อย และทำให้โอกาสที่จะประชุมกันเป็นไปได้ยาก

5. ประธานต้องเป็นผู้ที่เหมาะสม เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของประธาน¹

ข้อดีและข้อเสียของการใช้รูปแบบคณะกรรมการ ในการบริหารงานการประถมศึกษา

ดังได้กล่าวแล้วว่า การบริหารงานการประถมศึกษาในปัจจุบันใช้รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลซึ่งการบริหารในรูปแบบดังกล่าวก็ยังมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานและการวางแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะบุคคล
2. เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในรูปแบบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

¹อ้างถึงใน ประกอบ คูปรัดน์, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา," (เอกสารอัดสำเนาประกอบการสอนวิชาสังคมวิทยาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษาบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 6 - 9.



4. ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการ
ประถมศึกษา¹

ข้อเสีย

อย่างไรก็ตาม การบริหารโดยคณะกรรมการมีผลเสียอยู่ด้วย ในเรื่องนี้ สำราญ
ถาวรราษฎร์ ได้แสดงผลเสียของคณะกรรมการไว้ว่า

1. ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
2. สิ้นเปลืองงบประมาณและสิ้นเปลืองเวลา
3. ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง
4. ขาดแก่การประนีประนอม²

กำธร กิตติภูมิชัย มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของการบริหารโดยคณะกรรมการสอดคล้องกับ
สำราญ ถาวรราษฎร์ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

1. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะซ้อนหน้าที่กับองค์การนั้น
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงใน

ระหว่างกรรมการนั้น³

ส่วน สโตนเนอร์ (Stoner) ได้กล่าวถึง ผลเสียของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน ก.ค.ศ. การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ
ครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 9.

² สำราญ ถาวรราษฎร์, "หลักการจัดตั้งคณะกรรมการ," นิตยสาร 2
4(มกราคม 2510) : 10.

³ กำธร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของกรรมการกับการบริหารราชการไทย,"
ศูนย์ศึกษา 7(กรกฎาคม 2514) : 68-70.

3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม¹

คูนท์ (Koontz) และคณะ มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการสอดคล้อง² กับ สโตนเนอร์ (Stoner) และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

1. ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ²

นอกจากนี้ ผลเสียของคณะกรรมการอาจเกิดขึ้นได้อีก เช่น

1. กรรมการบางคนไม่กล้าแสดงออกด้วยเกรงใจผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม
2. กรรมการบางกลุ่มอาจมีการตกลงเรื่องสำคัญ ๆ มาก่อนการประชุม
3. กรรมการไม่ค่อยมีเวลาเข้าร่วมประชุม

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการโดยคณะกรรมการก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ป้องกันการลำเอียงเป็นหลักประกันความยุติธรรม เป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน และก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี เป็นการนำความรู้ความสามารถของมนุษย์มารวมกันให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น แม้จะมีผลเสียอยู่บ้าง เช่น ทำให้งานล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่มีผู้รับผิดชอบงานโดยตรงกรรมการอาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งก็ตาม แต่ถ้ามีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการให้แน่ชัด กรรมการได้ปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่นั้นโดยใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเองอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบ มีอุดมการณ์เป็นของตนเอง การบริหารโดยคณะกรรมการจะก่อให้เกิดผลดีอย่างแน่นอน

¹James A. F. Stoner, Management (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1978), p. 307.

²Harold Koontz, Cyril O'Donnell and Heinz Wehrick, Management 7th. Ed. (Tokyo : Kosaido Printing, Co., 1980), pp. 458-480.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษา

เมื่อ พ.ศ. 2518 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางแผนเพื่อปฏิรูปการศึกษา" เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ในวงการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ที่มีปัญหาการบริหารการศึกษาหลักการและมาตรการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางแผนเพื่อปฏิรูปการศึกษา และความพร้อมของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูประบบบริหารการศึกษา สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1.1 ปัญหาที่ผู้ตอบเห็นว่า เป็นปัญหามาก ได้แก่ การมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา การบริหารศึกษาระดับประถมศึกษาโดยทั่วไป การมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ทำหน้าที่ทางการศึกษาหลายหน่วยงาน การประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล การที่เขตการศึกษา มีบทบาทไม่มากนัก และปัญหาเกี่ยวกับการที่กระทรวงศึกษาธิการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ไม่มากนัก

1.2 ผู้ตอบ 5 กลุ่มใหญ่ทุกกลุ่ม อันได้แก่ สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ผู้ที่อยู่ในวงการศึกษา เห็นว่ามีปัญหามากเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเป็นรายกลุ่มย่อยแล้ว ผู้ตอบกลุ่มย่อยเกือบทุกกลุ่ม เห็นว่ามีปัญหามากมีอยู่เพียงกลุ่มเดียว คือ ข้าราชการฝ่ายปกครองระดับจังหวัดและอำเภอที่ เห็นว่ามีปัญหาในระดับปานกลาง

2. เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

2.1 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบทุกกลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการทุกเรื่องในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของคณะกรรมการวางแผนเพื่อปฏิรูปการศึกษา

2.2 ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการในการปฏิรูปการบริหารการศึกษาทุกมาตรการ มีมาตรการบางเรื่องที่มีผู้ตอบไม่เห็นด้วยอยู่บ้างมากกว่ามาตรการอื่น ๆ (ส่วนใหญ่ยังตอบเห็นด้วย) คือ

- การจะให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวัดผลการศึกษา

ด้วยตนเอง

- การจะให้ผู้อำนวยการบรรจุแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารศึกษา ศึกษาธิการิก และครูโรงเรียน อยู่ที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
- การจะให้โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียน และหน่วยศึกษาธิการิก สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- การจะให้มีส่วนงานการศึกษาเขตทำหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง และทำหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่าง ๆ
- การจะให้คณะกรรมการข้าราชการอุดมศึกษา (ก.ศ.) ทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา
- การให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจลงนามแต่งตั้ง โอนย้าย ถอดถอนผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

3. เกี่ยวกับความพร้อมของประชาชน

3.1 ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมระดับปานกลาง ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

เรื่อง que เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมน้อย คือ การที่จะให้ท้องถิ่นหารายได้เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาจัดการศึกษา

3.2 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบเกือบทุกกลุ่ม เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมปานกลาง ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมน้อย มีเฉพาะกลุ่มครูโรงเรียนอาชีวศึกษา ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาเท่านั้น¹

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา," (รายงานการวิจัย, 2526) หน้า ค- จ.

พนม พงษ์ไพบูลย์ และ กวี รัชชชน ได้วิจัยเพื่อศึกษาทัศนคติของครูใหญ่โรงเรียน
ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา
โดยสอบถามครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้ารับการอบรมที่
แผนกวิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในระหว่างวันที่ 22
กันยายน 2517 ถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2517 จำนวน 115 คน สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับระบบ
บริหารการศึกษา ดังนี้

1. ครูใหญ่เห็นว่าการกระจายอำนาจ คือ หน่วยบริหารส่วนกลางมอบอำนาจรับผิดชอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานแทน
2. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า การบริหารการศึกษาทุกระดับ ควรมีกระทรวงเดียว
รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ควรเป็นผู้วางนโยบายและแผนรวมระดับ
ชาติ
3. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า วิธีที่ดีที่สุดในการบริหารการศึกษา คือ บริหารผ่านองค์
การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัด ประธานสภาการศึกษาจังหวัดควรเป็นผู้แทนที่ได้รับการ
เลือกตั้งมาจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้วางแผนและนโยบายจัดทำงบประมาณ
กำหนดเงินเดือนและตำแหน่งครู
4. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า โรงเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา และบุคลากร
ทางการศึกษาทั้งหลาย ควรสังกัดสภาการศึกษาจังหวัด
5. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า ควรมีการเก็บภาษีทั้งของใหม่และของเดิมและสินค้าฟุ่ม-
เฟือย เพื่อจัดการศึกษาในจังหวัด¹

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยทัศนคติของครูใหญ่
โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อระบบการศึกษาและระบบบริหาร
การศึกษา" (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิช เนศ 2519), หน้า 26-27.

วิจัย ราษฎร์ศิริ ได้วิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ" ในภาคกลาง พบว่าผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความเห็นด้วยทุกข้ออยู่ในระดับสูง
2. ด้านความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ และการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นเป็นสองระดับ คือ บางข้อเห็นด้วย บางข้อไม่แน่ใจ โดยมีจำนวนข้อกำลังกัน ถ้าเฉลี่ยความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่แน่ใจ
3. ด้านการจัดสรรงบประมาณและเงินสนับสนุนให้โรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ เห็นด้วย ไม่แน่ใจ และไม่เห็นด้วย ถ้าเฉลี่ยความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่แน่ใจ โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง มีความไม่แน่ใจมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่
4. ด้านบริหารบุคคล ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความคิดเห็นจำแนกได้เป็นสองระดับ คือ เห็นด้วยและไม่แน่ใจ ในประเด็นเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับไม่แน่ใจ ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากร จำนวนข้อที่ไม่แน่ใจมีจำนวนมากกว่าข้อที่เห็นด้วย สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็น เช่นเดียวกับประเด็นการบำรุงรักษาบุคลากร ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการให้พ้นจากงาน มีความเห็นเป็นสองระดับ คือ ระดับเห็นด้วยและไม่แน่ใจ โดยมีจำนวนข้อกำลังกัน¹

ผลการวิจัยของ เฉลย เครื่องเนียม เจาะปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ พบว่าเรื่องที่เป็นปัญหา ได้แก่

¹วิจัย ราษฎร์ศิริ, "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคกลาง", (รายงานผลการวิจัย คณะวิชาครุศาสตร์ วิทยาลัยครูนครปฐม, 2524), บทคัดย่อ.

1. ประชาชนยังไม่ทราบของผลประโยชน์และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตรากำลังครู
4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ถูกต้อง
5. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกครั้ง กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการตัดสินใจกันมาก่อน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
7. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการ เสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน
8. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายใน เรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม เพราะเกรงใจ¹

จากการศึกษาทั้งเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ การวิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ความคิดเห็น เกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษา ระดับจังหวัด แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยคณะกรรมการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ผู้วิจัยได้ยึดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นพื้นฐาน สำหรับการวิจัยครั้งนี้

¹ เฉลย เครื่องเขียน, "การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), บทคัดย่อ.