



บทที่ 5

## สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้วิจัยได้เสนอเรื่องตามลำดับ คือ วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 ที่มีต่อรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ

### สมมติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ แตกต่างกัน

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยกเว้นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 98 คน ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา จำนวน 60 คน และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 จำนวน 1,991 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างประชากรสำหรับตอบแบบสอบถาม คือ คณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดยโสธร จำนวน 98 คน ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา จำนวน 60 คน และผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 322 คน ซึ่งกำหนดตามขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Krejcie และ Morgan แบ่งตามขนาดโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยวิธีการสุ่มตัวอย่าง แบบง่ายจำแนกเป็นรายจังหวัด

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

### 2.1 แบบสอบถาม แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบสำรวจรายการ

ตอนที่ 2 รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ

เป็นแบบสำรวจรายการและคำถามปลายเปิด

ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด

โดยคณะกรรมการ เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่าและคำถามปลายเปิด

### 2.2 แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด

โดยคณะกรรมการ

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ข้อมูลจากแบบสอบถามใช้วิธีส่งและรับคืนทางไปรษณีย์และเก็บรวบรวมด้วยตนเอง ส่วนหนึ่ง แบบสอบถามที่ได้รับคืนและมีความสมบูรณ์จำนวน 430 ชุด คิดเป็นร้อยละ 89.77 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด

3.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยไปสัมภาษณ์คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดรวมทั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 2 ชุด รวม 30 คน

4. สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทดสอบความแตกต่างของความถี่ด้วยค่าไค-สแควร์ ( $\chi^2$ ) ค่า F-test และการวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-way Analysis of Variance) เมื่อพบความแตกต่าง จะเปรียบเทียบค่าความแตกต่างของค่าเฉลี่ยด้วยวิธีของเชปเพ

## สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

### ข้อมูลจากแบบสอบถาม

- ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม  
 ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่เป็นชาย มีอายุอยู่ในช่วง 41 - 50 ปี  
 วุฒิตั้งแต่ปริญญาตรีถึงปริญญาโท จบการศึกษาระดับปริญญาตรี
- ตอนที่ 2 รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ ผลการวิจัยพบว่า
- 2.1 ด้านการจัดการประถมศึกษา ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่  
 มีความเห็นว่า การบริหารการประถมศึกษาโดยคณะกรรมการทำให้สามารถจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา  
 ได้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น มีความเหมาะสมกับการจัดการประถมศึกษาของไทยในหลักการและการ  
 ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ
- 2.2 ด้านขนาดคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่  
 มีความเห็นว่า ขนาดของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 15 คน มีความเหมาะสม  
 แต่มีความเห็นด้วยที่จะกำหนดขนาดของคณะกรรมการให้ขึ้นอยู่กับขนาดจังหวัดและจำนวนบุคลากร  
 ในความรับผิดชอบ
- 2.3 ด้านสัดส่วนของคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่  
 มีความเห็นว่า การกำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ  
 กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนครู มีความเหมาะสม แต่มีความเห็นว่า  
 การกำหนดสัดส่วนของกรรมการแต่ละฝ่าย คือกรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน  
 และกรรมการผู้แทนครู 6 คน มีความไม่เหมาะสม
- 2.4 ด้านการได้มาของคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่  
 มีความเห็นว่า การกำหนดวิธีการได้มาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยมี กรรมการ  
 โดยตำแหน่ง กรรมการจากการแต่งตั้งและกรรมการจากการเลือกตั้ง มีความเหมาะสม การกำหนดให้  
 ข้าราชการครูได้เลือกตั้งตัวแทนครูเพื่อเป็นกรรมการและให้คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนคัดเลือกบุคคล  
 เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความเหมาะสม การกำหนดให้ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิจากแต่ละอำเภอมา

เลือกตั้งกันเองให้เหลือ 3 คน มีความเหมาะสม แต่การกำหนดให้ตัวแทนครูจากแต่ละอำเภอมาเลือกตั้งกันเองให้เหลือ 6 คน มีความไม่เหมาะสม

2.5 ด้านวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไว้ชุดละ 4 ปี มีความเหมาะสม

2.6 ด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ประการ ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มีความเหมาะสม

2.7 ด้านคุณสมบัติของคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ข้อกำหนดคุณสมบัติตามระเบียบที่กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ คือ มีอายุไม่น้อยกว่า 25 ปี ไม่เป็นข้าราชการประจำ มีความสนใจในการประถมศึกษาและมีความประพฤติดี มีความเหมาะสม และการกำหนดให้ผู้แทนครูมีคุณสมบัติ คือ ต้องพ้นจากการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีความเหมาะสม นอกจากนี้ผู้บริหารการประถมศึกษาที่มีความเห็นด้วยกับคุณสมบัติเฉพาะของคณะกรรมการที่ให้พิจารณาเพิ่มเติม 15 ประการ เกินกว่าร้อยละ 50 ทั้งหมดทุกข้อ

2.8 ด้านจรรยาบรรณของคณะกรรมการ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่ มีความเห็นด้วย ที่จะกำหนดให้มีจรรยาบรรณสำหรับใช้กำกับกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.9 เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการประถมศึกษาทั้ง 3 กลุ่ม ปรากฏว่า ไม่แตกต่างกัน 19 ข้อในจำนวน 25 ข้อ ส่วนที่แตกต่างกัน 6 ข้อได้แก่ (1) ความเหมาะสมของการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยรูปแบบคณะกรรมการต่อสภาพการจัดการประถมศึกษาไทย (2) การกำหนดให้ผู้แทนครูแต่ละอำเภอมาเลือกตั้งกันเองอีกครั้งให้เหลือ 6 คน (3) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแต่ละชุด เป็นเวลา 4 ปี (4) การกำหนดให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด (5) การกำหนดคุณสมบัติผู้แทนครูให้เป็นผู้พ้นทดลองปฏิบัติราชการ (6) การจะกำหนดให้มีจรรยาบรรณสำหรับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด



### ตอนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด

โดยคณะกรรมการ

3.1 ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โดยส่วนรวม มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง 4 ใน 6 ด้าน คือ ปัญหาการได้มาของคณะกรรมการ ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ปัญหาคุณสมบัติของคณะกรรมการ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3.2 เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการประถมศึกษาทั้ง 3 กลุ่ม โดยการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว ปรากฏว่ามีความเห็นไม่แตกต่างกัน 8 ข้อ ในจำนวน 22 ข้อ ส่วนที่มีความเห็นแตกต่างกัน 14 ข้อ ได้แก่

(1) ปัญหาเกี่ยวกับขนาดของคณะกรรมการ จำนวน 2 ข้อ คือ ปัญหาจำนวนกรรมการมากทำให้ประธานมักรวบรัดความคิดเห็นโดยสมาชิกยังอภิปรายไม่ทั่วถึง และปัญหากรรมการบางส่วนไม่ค่อยให้ความสนใจในการประชุม เมื่อวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่พบว่า กรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกับผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งสองข้อ

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาของคณะกรรมการ จำนวน 1 ข้อ คือ ปัญหาการให้ตัวแทนแต่ละอำเภอมาเลือกตั้งกันเองอีกครั้งให้เหลือตัวแทน 6 คน ทำให้มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของบุคคล เมื่อวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่พบว่า กรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกับผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารสถานศึกษา มีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

(3) ปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ จำนวน 2 ข้อ คือ วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นานเกินไป ทำให้การปฏิบัติงานของกรรมการหย่อนประสิทธิภาพ กับปัญหาในระยะแรก ๆ ของการดำรงตำแหน่งกรรมการบางส่วนมักตัดสินใจในลักษณะมุ่งสนองประโยชน์ของพรรคพวกตน โดยมักจะทำผลงานไปปรากฏในระยะปีหลัง ๆ เพื่อหวังผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เมื่อวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่พบว่า กรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกับผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารสถานศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งสองข้อ

(4) ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการ จำนวน 7 ข้อ คือ  
 ปัญหากรรมการในตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษาโดยตรงมักขาดความสนใจในงานของคณะกรรมการ  
 ปัญหากรรมการในตำแหน่งมักขาดประชุม ปัญหากรรมการขาดความรู้และทักษะในการประชุม ปัญหา  
 การไม่กำหนดพื้นฐานระดับการศึกษาทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านไม่เข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่  
 ปัญหาผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นมักจะครอบงำความคิดเห็นทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการขาดความ  
 เที่ยงธรรมหรือไม่มีคุณภาพพอ ปัญหาการกำหนดความรู้และประสบการณ์อย่างกว้างขวางของ  
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนครูทำให้มีความขัดแย้งกันมากและเสียเวลาในการหาความเห็นพ้อง  
 ปัญหากรรมการไม่มีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลทำให้มีปัญหาในการ  
 พิจารณางานด้านบริหารงานบุคคล เมื่อวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเป็นรายข้อทั้ง 7 ข้อ พบว่า คณะกรรมการ  
 การประถมศึกษาจังหวัดกับผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นแตกต่างกัน  
 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกข้อ

(5) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จำนวน 2 ข้อ คือ  
 ปัญหาการให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบและการแต่งตั้งผู้บริหาร  
 ทำให้เกิดการเสถียรภาพกัน โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากการศึกษาเลือกตั้ง และปัญหาการจัดตั้งและ  
 จัดสรรงบประมาณมักจะพิจารณาโดยเอื้อประโยชน์ของตัวแทนกรรมการแต่ละอำเภอ โดยไม่คำนึงถึง  
 เหตุผลความจำเป็นแท้จริง เมื่อวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยเป็นรายข้อ พบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา  
 จังหวัดกับผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ  
 ที่ระดับ .05 ทั้งสองข้อ

#### ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์  
 ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเป็นชาย ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 41 - 50 ปี และ  
 มีวุฒิทางการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรี

#### ตอนที่ 2

2.1 ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ของ  
 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถม  
 ศึกษา พ.ศ.2523 มีความเหมาะสม

2.2 ผู้ให้สัมภาษณ์เกินกว่าร้อยละ 50 มีความเห็นว่าการบริหารการ  
ประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการมีข้อดีคือ เป็นการตัดสินใจโดยบุคคลหลายคนทำให้มีความรอบคอบ  
มากขึ้น และมีข้อเสียคือ ทำให้การตัดสินใจล่าช้าและกรรมการบางส่วนใช้ระบบพรรคพวกร่วมกัน  
แบ่งผลประโยชน์

2.3 ผู้ให้สัมภาษณ์เกินกว่าร้อยละ 50 มีความเห็นว่าคุณสมบัติสำคัญ ๆ  
ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้แก่ มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์ทางด้านการศึกษา  
เข้าใจปัญหาการศึกษาของจังหวัด มีความสนใจงานในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีคุณธรรม  
ความยุติธรรม สำหรับคุณสมบัติที่เห็นว่ายังขาดอยู่และต้องปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ  
งานในอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ มีการเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและมีการยอมรับทั้งความคิดเห็น  
ส่วนคุณสมบัติเฉพาะที่เห็นว่าต้องมีเพื่อใช้ในการตัดสินใจในลักษณะขององค์คณะบุคคลด้านความรู้ได้แก่  
ความรู้ความเข้าใจในงานรับผิดชอบ ระเบียนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้านทัศนคติ ได้แก่ การคำนึงถึง  
ประโยชน์ส่วนรวมและมีความรับผิดชอบงานในหน้าที่

2.4 ผู้ให้สัมภาษณ์เกินกว่าร้อยละ 50 มีความเห็นว่าควรปรับปรุง  
รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ ในเรื่องการคัดเลือกตัวบุคคลเข้ามาเป็น  
กรรมการ และการพัฒนาบุคคลที่เป็นกรรมการให้มีความรู้ความเข้าใจงานในอำนาจหน้าที่ความ  
รับผิดชอบ

### อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ พบประเด็นที่น่าสนใจควรแก่การนำมา  
อภิปราย ดังนี้

1. ด้านความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ  
กับสภาพการจัดการประถมศึกษาของไทย

1.1 จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่ คือร้อยละ  
96.72 มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกันคือรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด  
โดยคณะกรรมการมีความเหมาะสมกับสภาพการจัดการประถมศึกษาของไทย ผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ  
ผลการวิจัยของชาตุนัย วัชรกุล (2528) ที่ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหาร

งานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาเห็นว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีผลดีต่อการจัดการประถมศึกษา โดยให้เหตุผลว่าเป็นการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

ส่วนผลการวิจัยที่พบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้บริหารสำนักงานส่วนใหญ่มีความเห็นว่า รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการมีความเหมาะสมในหลักการแต่ต้องปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ ส่วนผู้บริหารสถานศึกษามีความเห็นว่าเหมาะสมแล้วไม่ต้องปรับปรุงแก้ไขนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในส่วนรายละเอียดของการดำเนินงานบริหารของคณะกรรมการ ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงคือคณะกรรมการกับผู้บริหารสำนักงานซึ่งทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ ย่อมมีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการมากกว่าผู้บริหารสถานศึกษา ทำให้มองเห็นปัญหาต่าง ๆ ได้กว้างขวางกว่าจึงมีความเห็นว่าต้องปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ โดยเสนอแนวปรับปรุงที่สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์คือ ปรับปรุงการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการและทำการพัฒนาบุคคลที่เป็นกรรมการใหม่ให้ความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งตรงกับความเห็นของเฉลิม บุณยธรรมเจริญ (2524 : 4) ที่กล่าวว่าปัญหาประการหนึ่งของรูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกิดจากตัวกรรมการเองไม่ค่อยเข้าใจบทบาท รวมทั้งตีความตามอำนาจหน้าที่ไม่กระจ่างชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า เนื่องจากการบริหารงานของคณะกรรมการยังเป็นเรื่องใหม่อยู่ การปฏิบัติงานที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายจากหลายประสบการณ์จึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานมาก ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขวิธีการปฏิบัติให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไปเพื่อความสำเร็จของรูปแบบดังกล่าว

1.2 ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด โดยคณะกรรมการ ทำให้สามารถจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่ มีความเห็นว่ารูปแบบการบริหารดังกล่าว ทำให้สามารถจัดการประถมศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนหนึ่งคือร้อยละ 34.19 มีความไม่แน่ใจว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดสามารถจัดการประถมศึกษาได้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จากองค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนครูซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นย่อมสามารถสอดคล้องประสานความต้องการของท้องถิ่นเข้ากับอำนาจ



หน้าที่ที่กำหนดยุทธศาสตร์ให้เป็นผู้นำคนนโยบาย แผนการดำเนินงาน การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับความเชื่อของคณะกรรมการพิจารณาปัญหา ศึกษาประชาบาล ที่มีความเชื่อว่ารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาโดยคณะกรรมการจะมีความเหมาะสมกับการจัดการประถมศึกษาไทย และมีความมุ่งหวังว่าจะสามารถจัดการประถมศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ (ลีปพนธ์ เกตุทัต 2523 : 79) แต่เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบใหม่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องคือคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษาจังหวัดยังขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงระเบียบ และวิธีการในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดยังต้องอาศัยระเบียบข้อบังคับจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ทำให้ไม่สามารถบริหารให้ตรงกับสภาพความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง จึงเป็นเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรจะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

## 2. ขนาดของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการศึกษาทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าการขนาดของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดจำนวน 15 คน มีความเหมาะสมแต่ในขณะเดียวกันก็มีความเห็นด้วยที่จะกำหนดจำนวนกรรมการให้ขึ้นอยู่กับขนาดของจังหวัดและจำนวนบุคลากรในความรับผิดชอบ โดยให้เหตุผลว่าจะทำให้ทราบข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Anstey ที่เห็นว่าขนาดของคณะกรรมการจะขึ้นอยู่กับธรรมชาติ(nature) และจุดมุ่งหมาย (purpose) ของการจัดตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการที่มีบุคคลต่างอาชีพกัน ผลประโยชน์ไม่เหมือนกันต่างเข้ามาทำงานร่วมกันควรมีขนาด 8 - 20 คน (Anstey 1962 : 21 - 23)

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดที่มีตัวแทนจากหลายฝ่ายประกอบเข้ากันเป็นจำนวน 15 คนนั้น มีความเหมาะสมเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ประเด็นที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ให้ความสนใจที่จะกำหนดจำนวนกรรมการให้ขึ้นอยู่กับขนาดจังหวัดและจำนวนบุคลากรในความรับผิดชอบนั้น เหตุผลคือเพื่อให้คณะกรรมการได้ทราบข้อมูลอย่างทั่วถึง อันจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจากผลการสัมมนาคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อพ.ศ. 2525 และที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ กันยายน 2527

พบว่าปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้นมักเกิดจากการขาดข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ดังนั้นกรรมการบางคนจึงมักใช้ประสบการณ์จากการพบเห็นในห้องเรียนของตนเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ และจากผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนหนึ่งได้เสนอให้มีกรรมการตัวแทนครูในเขตจังหวัด ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนเหตุผลที่จะให้มีตัวแทนในการให้ข้อมูลแก่กรรมการในการตัดสินใจ แต่มีความเป็นไปได้ เช่นเดียวกันว่าผู้เสนอต้องการให้มีตัวแทนเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ เพราะในการพิจารณาบางครั้ง กรรมการจะรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ซึ่งทำให้อำเภอที่ไม่มีตัวแทนไม่ได้รับการพิจารณา ซึ่งความคิดเหล่านี้เป็นสิ่งพึงระมัดระวัง เพราะจะทำให้บุคคลต่าง ๆ มองว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นเวทีผลประโยชน์ของกลุ่มครู จึงควรตั้งข้อสังเกตเพื่อหาวิธีแก้ไขต่อไปด้วย

### 3. ด้านสัดส่วนของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

3.1 จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าการกำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย มีความเหมาะสม โดยให้เหตุผลว่าเพราะมีบุคคลหลายฝ่าย ทำให้ระดมความคิดได้ดีมีประสิทธิภาพ เกิดคุณภาพในการตัดสินใจ ผลจากการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ร้อยละ 76.67 ระบุข้อดีของรูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการว่าเป็นการตัดสินใจโดยคนหลายฝ่ายทำให้รอบคอบยิ่งขึ้น ซึ่งตรงกับความเห็นของธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 301) ที่เห็นว่า การรวมกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในองค์การไว้ในคณะกรรมการนั้นมุ่งเพื่อการระดมความคิดจากประสบการณ์ของสมาชิกมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจากผลการวิจัยในข้อ 1 ทำให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการมีความเหมาะสม และโดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง (ฝ่ายบริหาร) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ฝ่ายประชาชน) และกรรมการผู้แทนครู (ฝ่ายปฏิบัติการ) ทำให้การบริหารงานมีการปรับสนองต่อความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้มีกรรมการจากตัวแทนครูเข้ามาร่วมในการบริหารงานทำให้ข้าราชการครูมีความรู้สึกว่าตนเองมีศักดิ์ศรี มีสิทธิ ทำให้ปัญหาการขาดขวัญและกำลังใจลดน้อยลง ซึ่งตรงกับแนวคิดของส่นานจิตร์ สุกนธทรัพย์ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 72) ที่กล่าวถึงข้อดีของการบริหารงานโดยคณะกรรมการไว้ว่า การตัดสินใจโดยกลุ่มนำไปสู่

การประสานงานที่ดี เพราะผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เกิดการรับรู้ มีความเข้าใจ และยอมรับในมติหรือข้อตกลงในสิ่งที่ทำร่วมกัน

3.2 ประเด็นสำคัญ ประการหนึ่ง คือ การกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการจากบุคคลสามฝ่าย ซึ่งจากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่ร้อยละ 54.19 มีความเห็นว่า การกำหนดจำนวนกรรมการสามฝ่าย คือ กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน และกรรมการผู้แทนครู 6 คน มีความไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่ามีจำนวนผู้แทนครูน้อยไป และได้เสนอจำนวนที่เหมาะสม ปรากฏว่าส่วนใหญ่เสนอจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่าจำนวนข้อกำหนดปัจจุบัน แต่ในส่วนผู้แทนครูได้เสนอให้มีจำนวนเท่ากับจำนวนอำเภอในเขตจังหวัดนั้น ๆ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คงเนื่องมาจากเหตุผลตามที่อ้างแล้วในข้อ 2 คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยังขาดข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ดี ผู้ตอบแบบสอบถามจึงเห็นทางออกประการหนึ่งคือเพิ่มตัวแทน โดยเฉพาะตัวแทนครู เข้าไปร่วมตัดสินใจ ทั้งยังเป็นตัวแทนทางผลประโยชน์ของข้าราชการครูนั้น ๆ ด้วย ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ต้องมีการพิจารณาแก้ไขอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะการปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในการจัดเตรียมข้อมูล เพื่อให้คณะกรรมการประกอบการตัดสินใจที่ดีโดยไม่อาศัยค่านิยม ความเชื่อส่วนตัวเป็นแนวทางในการตัดสินใจ ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อใช้ในการบริหารงาน ขณะเดียวกันได้จัดอบรมสัมมนา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ชุดที่ 2 ในปีงบประมาณ 2529 เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาและคณะกรรมการการประถมศึกษา มีความสอดคล้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ปัญหาการขอเพิ่มตัวแทนครูเข้าเป็นกรรมการได้ เพราะถ้ามีตัวแทนครูอยู่มากจนสามารถใช้พลังกลุ่มเพื่อตอบสนองความต้องการของครูฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพของงานที่จะพัฒนาการศึกษาอย่างแท้จริงแล้ว จะทำให้เป็นระบบที่ทำลายตัวเองในที่สุด ดังนั้นการกำหนดสัดส่วนจำนวนตัวแทนแต่ละฝ่าย ที่จะประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง และจำนวนแต่ละฝ่ายควรเป็นเท่าใด จึงจะทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาและวิจัยด้วยวามระมัดระวังต่อไป

#### 4. วิธีการใดมาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

4.1 จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่ม ส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า การกำหนดวิธีการใดมาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจาก กรรมการ โดยตำแหน่ง กรรมการจากการแต่งตั้งและกรรมการจากการเลือกตั้ง มีความเหมาะสม ซึ่งผู้วิจัย มีความเห็นด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการในด้านการใดมาแล้ว จะเห็นว่า มีความเหมาะสมกับจุดหมายของการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Selznick (อ้างถึงใน กระมล ทองธรรมชาติและคณะ 2525 : 15) ที่กล่าวถึงส่วนประกอบของคณะกรรมการที่ถือว่าอุดมคติ จริง ๆ ว่า ต้องประกอบด้วยบุคคลชั้นนำที่สำคัญ ๆ มีผู้แทนที่มีความสามารถสูงและผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อพิจารณาบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแล้วจะเห็นว่า ในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่ง ที่ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ประธานนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้คณะกรรมการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมี กรรมการมาจากหลายฝ่ายจากตัวแทนหลายลักษณะ ผู้ทำหน้าที่ประธานจึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับอย่างมากจึงจะสามารถประสานความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกันที่ สำหรับศึกษาธิการ จังหวัดเป็นบุคคลชั้นนำของจังหวัดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เป็นผู้ที่มีทักษะในสายอาชีพทาง บริหารการศึกษาและเป็นตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งคอยประสานการดำเนินงานตามนโยบาย การศึกษาของรัฐบาลได้ ส่วนนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมีส่วนสัมพันธ์กับงานด้านสุขภาพอนามัยของ นักเรียนซึ่งจะมีผลสำคัญต่อการเรียนรู้ของเด็กในวัยเล่าเรียน โดยเฉพาะเยาวชนในท้องถิ่นชนบท ที่มีปัญหาทางสุขภาพอนามัยเป็นอย่างสูง จึงอาจกล่าวได้ว่า ในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งนั้นเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิในหลักสูตรการ ที่สามารถประสานแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการให้สอดคล้อง กับความต้องการของหน่วยงานระดับสูงได้ โดยเฉพาะนโยบายการพัฒนาชนบทที่อาศัยการประสานงาน จากกระทรวงหลักต่าง ๆ คือกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งถ้าได้พิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจาก เกษตรจังหวัดด้วยแล้ว จะทำให้มีตัวแทนจากกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ครบเป็น 4 กระทรวงหลัก อันจะทำให้การจัดการประถมศึกษาที่มีความประสานสัมพันธ์ สอดคล้องกันตามแนวนโยบายยิ่งขึ้น

4.2 ด้านการได้มาโดยการเลือกตั้ง จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษา ทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า การกำหนดให้ข้าราชการครูเลือกผู้แทนครูโดยตรงและการให้กลุ่ม โรงเรียนเสนอชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบบริหาร ในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้คัดเลือกตัวแทนครูและผู้นำในท้องถิ่น เข้ามาร่วมบริหารงานให้สามารถสนอง ความต้องการของท้องถิ่นและข้าราชการครูฝ่ายปฏิบัติการ เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การ กำหนดวิธีการเลือกตั้ง เป็นการมุ่งที่จะให้ข้าราชการครูได้มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถ เหมาะสมกับงานในหน้าที่ ซึ่งตามบทบาทและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นคณะกรรมการ บริหารที่คุมสภาพการจัดการศึกษา นับแต่กำหนดนโยบาย แผนการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การบริหารบุคคล ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ ประกอบด้วยความมีคุณธรรมอย่างสูง ดังนั้น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมสำหรับการ ปฏิบัติงานใหม่ประสิทธิภาพ ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติงานด้วยความมุ่งมั่นในคุณภาพ ของงาน เพราะไม่เช่นนั้นเมื่อถึงวาระการเลือกตั้งอีกก็จะไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งเข้ามา บริหารงานอีก

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดให้ตัวแทนครูจากแต่ละอำเภอ มาทำการเลือกตั้งกันเองอีกครั้งหนึ่งให้เหลือจำนวน 6 คน ซึ่งจากผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหาร การประถมศึกษาที่มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การกำหนดให้ผู้แทนครูมาเลือกตั้งกันเอง อีกครั้งหนึ่งมีความไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่า ควรให้ตัวแทนครูอำเภอละคน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า คงมีเหตุผลเช่นเดียวกับที่อ้างมาแล้วในข้อ 3 คือ ต้องการมีตัวแทนของตนเองเพื่อเป็นตัวแทนในการ ให้ข้อมูลเบื้องต้นและเป็นผู้คอยดูแลผลประโยชน์ให้กับตนเอง ส่วนการที่ผู้บริหารการประถมศึกษา มี ความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันนั้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนของคณะกรรมการแล้วจะเห็นว่า จำนวนกรรมการสามฝ่ายค่อนข้างสมดุลย์ สามารถกันอำนาจกันได้ ถึงแม้ผู้บริหารการประถมศึกษา ส่วนใหญ่จะเห็นว่าสัดส่วนดังกล่าวไม่เหมาะสม และเห็นควรเพิ่มตัวแทนครูชั้นอื่นก็เป็นไปเพื่อเหตุผล เดียวกัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่า ถ้าได้มีการปรับปรุงการบริหารงานขอมูลให้คณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัดสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจได้ดี ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพของกรรมการให้มีความ รับผิดชอบที่กว้างขวางเป็นตัวแทนครูทั้งจังหวัด ไม่ยึดการตอบสนองต่อบุคคลที่เลือกตนมาเท่านั้น คงจะ สามารถแก้ปัญหาความต้องการเพิ่มตัวแทนครูลงได้ ดังนั้นจึงเป็นข้อหนึ่งที่ควรจะได้นำไปพัฒนา

วิธีการปฏิบัติงานของคณะกรรมการให้สามารถสนองความต้องการของฝ่ายปฏิบัติการให้ได้ผลดีต่อไปโดยไม่ต้องมีการเพิ่มตัวแทนครูเข้ามาในคณะกรรมการอีก

#### 5. คำวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 กล่าวคือผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไว้ชุดละ 4 ปี มีความเหมาะสม โดยให้เหตุผลว่าทำให้กรรมการมีเวลาศึกษางาน มีโอกาสในการทำงานได้เห็นผล แต่มีผู้บริหารการประถมศึกษาอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่เหมาะสม โดยให้เหตุผลว่าเพราะทำให้กรรมการมีโอกาสร่างผลประโยชน์ให้กับตนเอง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแล้ว เป็นงานที่ต้องอาศัยทักษะ ความรู้ความสามารถทางวิชาชีพอย่างดีจึงจะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับวิธีการโคมาของคณะกรรมการ เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้พื้นฐานที่แตกต่างกันรวมเป็นผู้บริหารงาน ทำให้ต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรจึงจะสามารถศึกษางานจนมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ และยังต้องใช้ระยะเวลาในการติดตาม ผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้มอบหมายให้สำนักงานการประถมศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติว่าสามารถปฏิบัติได้ผลเพียงใดซึ่งเป็นกระบวนการบริหารที่ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษา และการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู อันเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความก้าวหน้า ต่อขวัญและกำลังใจโดยตรง มีผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในหลายเรื่องชี้ให้เห็นว่า ในการพิจารณามักจะใช้ระบบพรรคพวก เป็นการให้ประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่มโดยไม่ได้คำนึงถึงคุณธรรมอย่างแท้จริง ทำให้ผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสำนักงานถึงครึ่งหนึ่งมีความเห็นว่า วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีมีความไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะผู้บริหารสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาครูที่มีโอกาสสัมผัสกับความรู้สึกของผู้บังคับบัญชาโดยตรง ดังนั้นจึงเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งให้น้อยลงเพื่อให้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ยึดหลักคุณธรรมได้เร็วขึ้น (กรมเล หองธรรมชาติ 2525 : 68) ซึ่งระยะเวลาของวาระการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมนั้นควรจะได้มีการศึกษาวิจัยต่อไป

## 6. ข้อบกพร่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่ม มีความเห็นว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ประการ มีความเหมาะสม และจากผลการสัมภาษณ์คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์ร้อยละ 86.67 มีความเห็นว่าเป็นการเหมาะสมเช่นกัน ทั้งนี้ความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 ประการ คือ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่แล้วจะเห็นว่า เป็นระบบที่ต้องการให้คณะกรรมการมีอิสระภายในเขตจังหวัด ที่จะสามารถบริหารงานได้อย่างครบวงจรการบริหาร นับแต่กำหนดนโยบาย แผนการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนแผนงาน การพิจารณางานบริหารบุคคล การออกระเบียบปฏิบัติเพื่อเป็นการกำกับงานนั้น เป็นลักษณะงานที่จะทำให้คณะกรรมการมีเครื่องมือเพียงพอในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ ประกอบกับการที่มีบุคลากรในท้องถิ่นและจากฝ่ายปฏิบัติการได้มีโอกาสเข้าร่วมการดำเนินงาน จึงทำให้ข้อบกพร่องอำนาจหน้าที่ทั้ง 7 ประการได้รับการยอมรับอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง คิดคิดเป็นร้อยละ 75.00 ขึ้นไปทุกประการ

ส่วนประเด็นที่ทำให้มีความเห็นแตกต่างกันนั้น เป็นข้อบกพร่องอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณางานบริหารบุคคล ซึ่งมีผลกระทบต่อ บุคลากรโดยตรง และจากผลการวิจัยในเรื่องการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (ชาตชัย วัชรกุล 2528 : 184 - 185) พบว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักใช้ระบบอุปถัมภ์ในการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน จึงเป็นไปได้อย่างยิ่งที่ผู้ตอบแบบสอบถามจะมีความเห็นว่าข้อบกพร่องอำนาจหน้าที่มีความไม่เหมาะสม เพราะมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในหน้าที่ราชการ และในการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งบุคคลก็ใช้วิธีการรวมกลุ่มเพื่อตอบแทนผลประโยชน์กันมาก โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ที่ต้องการรักษาฐานเสียงของตนไว้ เมื่อมีอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งที่เป็นผู้บังคับบัญชาครูทั้งระดับสถานศึกษาและระดับหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอซึ่งเป็นตำแหน่งที่สามารถให้ทุนให้โทษกับผู้บังคับบัญชาได้และเป็นตำแหน่งที่เป็นผู้คุมฐานเสียงได้อย่างดีจึงทำให้ผลการพิจารณาบุคคลโดยใช้ระบบอุปถัมภ์กันมาก ดังนั้น จึงควรจะมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในข้อนี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังผลการสัมภาษณ์



ให้ผู้สัมภาษณ์เสนอให้มีการคัดทอนอำนาจในการบริหารบุคคลลง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาแห่งชาติ เห็นความสำคัญในข้อนี้จึงได้กำหนดให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับการ  
อบรมเพื่อเตรียมการเป็นผู้บริหารในระดับต่าง ๆ อันทำให้ปัญหาการเล่นพรรคพวกลดน้อยลงไปได้

7. คุณสมบัติของกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจ 2 ประเด็น คือ

7.1 คุณสมบัติของกรรมการตามข้อกำหนดปัจจุบัน จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหาร  
การประถมศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่าคุณสมบัติที่กำหนดไว้มีความเหมาะสม ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าเมื่อ  
พิจารณาคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิคือ มีอายุไม่น้อยกว่า 25 ปี ไม่เป็นข้าราชการประจำ มีความสนใจ  
ในการประถมศึกษาและมีความประพฤติดีนั้น เป็นลักษณะคุณสมบัติที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ และไม่คอย  
มีผลต่อการตัดสินใจในการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเสนอชื่อในการเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอย่างแท้จริง  
สำหรับคุณสมบัติของผู้แทนครูที่กำหนดให้เป็นผู้แทนทดลองการปฏิบัติราชการนั้น จากผลการวิจัยพบว่า  
ผู้บริหารการประถมศึกษาที่มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ  
.05 กล่าวคือ ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเหมาะสม แต่ผู้บริหารอีก  
ส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่เหมาะสม สำหรับประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คุณสมบัติดังกล่าวกำหนดไว้อย่าง  
กว้างเพื่อเปิดโอกาสให้ข้าราชการครูส่วนใหญ่ได้มีโอกาสเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้ง และสามารถ  
พิจารณาได้ว่าเนื่องจากภาระงานประจำตำแหน่งในกรมการได้นั้นต้องผ่านการเลือกตั้งจาก  
ข้าราชการครูในสังกัด ซึ่งผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้นั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความไว้วางใจอย่างสูง  
มีการยอมรับจากข้าราชการครูที่เลือกตั้งเป็นจำนวนมาก การกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ จึงไม่มีผล  
ในทางปฏิบัตินักเพราะผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีอายุราชการพอสมควร  
จึงจะสามารถได้รับความไว้วางใจจากข้าราชการครูในสังกัดได้ ดังนั้นจึงมีผู้บริหารการประถมศึกษา  
ส่วนหนึ่งเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่เหมาะสมและได้เสนอให้เพิ่มอายุราชการผู้สมัครมากขึ้น

7.2 คุณสมบัติของกรรมการที่ควรจะมี เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ประกอบกับ  
ลักษณะการบริหารงานโดยรูปแบบขององค์กรบุคคล ซึ่งจากผลการวิจัยว่าคุณสมบัติที่ผู้บริหาร  
การประถมศึกษาให้ความสำคัญสูงสุด 5 ประการ คือ (1) มีความซื่อสัตย์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม  
(2) มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (3) มีความเข้าใจในปัญหาของท้องถิ่น  
(4) ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูล (5) มีความรู้เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา



เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คุณสมบัติในด้านทัศนคติที่เกี่ยวกับความยุติธรรม และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสามกลุ่ม จัดให้อยู่อันดับ 1 ในกลุ่มของ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้บริหารสถานศึกษา ส่วนกลุ่มผู้บริหารสำนักงานจัดอยู่ใน อันดับที่ 2 ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารการประถมศึกษาให้ความสำคัญกับคุณสมบัติในด้านนี้อย่างยิ่ง ซึ่งคงเป็น เพราะคุณสมบัตินี้มีผลกระทบต่อลักษณะการปฏิบัติงานที่จะปรากฏออกมาอย่างเป็นรูปธรรม เพราะถ้า บุคคลใดมีความยุติธรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ในการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะส่งผลดีแก่ผู้ได้รับผลของการตัดสินใจนั้น ประกอบกับจากการที่ระบบบริหารการประถมศึกษา ในอดีตที่ผ่านมา การจัดการในด้านบริหารบุคคลไม่ได้ตอบสนองความต้องการของบุคลากรได้อย่าง เพียงพอ โดยเฉพาะครูประถมศึกษาที่อยู่ในชนบท การจัดสวัสดิการและการตอบแทนผลการปฏิบัติงาน เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง ไม่ยุติธรรม มีการใช้ระบบพรรคพวกตลอดมา แม้ได้มีการเปลี่ยนระบบมาสู่ การบริหารงานโดยคณะกรรมการแล้ว สภาพการเล่นพรรคพวก รวมกลุ่มผลประโยชน์ก็ยังดำรงอยู่ ทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ คือร้อยละ 70.00 มีความเห็นว่าคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดคือมีความ ยุติธรรมและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม สำหรับคุณสมบัติที่ได้รับความนิยมรองลงไปคือ การมีความรู้ เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมีความเข้าใจในปัญหาของท้องถิ่นนั้น เป็นคุณสมบัติในด้าน ความรู้ความเข้าใจงานในหน้าที่โดยตรง ซึ่งบุคคลที่เป็นกรรมการจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะต้องนำไปใช้ ในการบริหารงาน เพื่อให้สามารถจัดการประถมศึกษาได้สอดคล้องกันระหว่างข้อกำหนดที่เป็นแนวทาง ปฏิบัติกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นข้อบ่งชี้ที่ควรคำนึงถึงสำหรับเป็น แนวทางในการตัดสินใจ 2 ประการตามความเห็นของนพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 56 - 57) กล่าวคือการตัดสินใจโดยอาศัยข้อบ่งชี้ของกฎหมาย และการตัดสินใจโดยอาศัยข้อบ่งชี้ทางสังคม ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับจำนวนปริมาณงานในความ รับผิดชอบของการจัดการประถมศึกษาที่มีบุคลากรในความรับผิดชอบมาก คอบคุมการปฏิบัติงานใน ท้องที่ทั้งจังหวัดทำให้ผู้บริหารการประถมศึกษาที่ตอบแบบสอบถามเห็นว่า คุณสมบัติที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง คือการตัดสินใจของคณะกรรมการนั้น ควรตัดสินใจโดยอาศัยเกณฑ์และข้อมูลเป็นหลัก ซึ่งก็กล่าวได้ ว่ามีความสอดคล้องกันระหว่างคุณสมบัติทั้ง 4 ประการ คือ กรรมการควรมีความยุติธรรม ใช้ระบบ การตัดสินใจโดยอาศัยเกณฑ์ที่เป็นระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อตกลงที่ตกลงไว้ โดยพิจารณาจากข้อมูล ความต้องการจำเป็นของท้องถิ่นที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก สำหรับคุณสมบัติด้านการ มีความรู้ เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนานั้น คุณสมบัตินี้เป็นงานในหน้าที่ประการสำคัญเป็นอันดับแรก

และการบริหารงานในปัจจุบันเป็นการบริหารงานโดยยึดแผนปฏิบัติงานเป็นหลัก ดังนั้น ความรู้ในด้านนี้ จึงมีความสำคัญอย่างมาก จึงจะเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีโครงการพัฒนาบุคลากรในระบบทุกระดับ ทั้งคณะกรรมการการประถมศึกษา ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการจัดทำ การบริหารแผนพัฒนาเป็นอย่างมาก เพื่อให้การบริหารงานการประถมศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบเป็นเหตุผล อันจะส่งผลดีต่อการจัดการประถมศึกษาในที่สุด

#### 8. ด้านการกำหนดให้มีจรรยาบรรณสำหรับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือผู้บริหารการประถมศึกษาส่วนใหญ่ เห็นว่าควรมีการกำหนดให้มีจรรยาบรรณขึ้นใช้กับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าทำให้มีกรอบควบคุมการปฏิบัติงานได้ดีขึ้น แต่มีผู้บริหารการประถมศึกษาอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้มีจรรยาบรรณ โดยให้เหตุผลว่ากรรมการได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้มีเกียรติอยู่แล้ว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจากผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเท่าที่ผ่านมามีลักษณะการเลินพระรดพวกกัน จากผลการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ ร้อยละ 76.70 กล่าวถึงข้อเสียของการบริหารงานการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการว่า มักใช้ระบบพรรคพวกแบ่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาและการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู กรรมการบางกลุ่มจะใช้วิธีตกลงในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและหมู่คณะไว้เป็นการล่วงหน้า หรือใช้พลังกลุ่มเป็นเครื่องต่อรองให้กรรมการอื่นเห็นด้วยกับความคิดของตน ซึ่งการแก้ไขในเรื่องนี้นอกจากจะได้มีการพิจารณาบุคคลที่จะเป็นกรรมการที่ได้จากการแต่งตั้งและเลือกตั้งจากบุคคลที่มีคุณธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ทางหนึ่งที่จะทำให้กรรมการคำนึงถึงความถูกต้องในการปฏิบัติงานคือ การกำหนดให้มีจรรยาบรรณขึ้นใช้กับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ซึ่งตรงกับความเห็นของ รุ่ง แก้วแดง ที่กล่าวว่า จุดอ่อนของรูปแบบประการสำคัญประการหนึ่งคือคนในระบบ โครงสร้างรูปแบบดีมาก แต่จะดีหรือไม่ผู้แทนครูมีส่วนช่วยอยู่มาก ต่อไปอาจต้องมีจรรยาบรรณเป็นข้อตกลงว่าเป็น กรรมการแล้วจะไม่ทำสิ่งเสียหาย (ชาวครูไทย ตุลาคม 2527 : 16 - 17) ซึ่งโดยความมุ่งหมาย

ของการใช้จรรยาบรรณก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือในการควบคุมให้คณะกรรมการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางสร้างสรรค์ เป็นประโยชน์ต่อการจัดการประถมศึกษาอย่างแท้จริง แต่มีข้อควรคำนึงถึงคือแนวทางในการนำจรรยาบรรณมาบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพราะคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทั้งตัวแทนจากประชาชนและข้าราชการสังกัดต่าง ๆ ซึ่งจะมีอุปสรรคในลักษณะการบังคับบัญชาว่าจะสามารถปฏิบัติได้เพียงใด ขณะเดียวกันในส่วนของการบริหารการศึกษาก็มีจรรยาบรรณและวินัยของครูควบคุมอยู่แล้ว ดังนั้นการจะนำจรรยาบรรณมาใช้ให้เกิดผลบังคับต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้งคณะจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาคำว่าเป็นไปได้อีกต่อไป

#### 9. ปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาทั้งสามกลุ่มมีความเห็นว่า รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการทั้ง 6 คำน ไม่มีความคืบหน้าที่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก และในจำนวน 6 คำน มีเพียง 4 คำน ที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง คือ การได้มาของคณะกรรมการวาระการดำรงตำแหน่ง คุณสมบัติของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 15 ใน 22 ข้อ เมื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารทั้งสามกลุ่มพบว่า มีความเห็นแตกต่างกันจำนวน 14 ใน 22 ข้อ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจควรแก่การนำมาอภิปราย คือ

##### 9.1 ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรรมการและหมุ่พวกของคณะกรรมการ

จากผลการวิจัยพบว่า ปัญหาของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการที่สำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตัวกรรมการเองและหมุ่พวกของคณะกรรมการ เช่น มีการรวมกลุ่มระหว่างกรรมการเพื่อตอรองผลประโยชน์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันเพื่อคัดเลือกตัวแทนครูให้เหลือ 6 คน การมีความรู้สึกต้องตอบแทนผลประโยชน์ให้กลุ่มบุคคลที่เลือกตั้งกรรมการโดยการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาหรือการจัดสรรงบประมาณให้อื้อประโยชน์ต่อหมุ่คณะของตนโดยไม่ได้อภิปรายจากเหตุผลความจำเป็นแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับผลวิจัยของชาดูชัยวัชรกุล (2528) ที่ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่า มักใช้ระบบอุปถัมภ์และใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาความดีความชอบเพื่อหมุ่คณะ รวมทั้งมีการประนีประนอมกันในเรื่องผลประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า

มีความเป็นไปได้มากเพราะในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีการมาจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งเป็นลักษณะวิธีการทางการเมืองย่อมต้องมีการเล่นพรรคพวกในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเป็นการรักษาฐานเสียงของตนไว้ เพื่อให้มีโอกาสได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรรมการบางส่วนต้องมีการตอบแทนผลประโยชน์กัน

ส่วนการที่กลุ่มคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีความเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กับกลุ่มผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารสถานศึกษานั้น เป็นเรื่อง ที่พิจารณาได้ว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ย่อมเห็นว่าการปฏิบัติงาน ของคนนั้นได้กระทำอย่างดีที่สุดแล้วจึงมักไม่เห็นผลการกระทำในด้านลบ ทำให้มีความเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย แต่ผู้ที่ได้รับผลการปฏิบัติโดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาครูและครูที่ปฏิบัติงานอยู่ตาม สถานศึกษาจะมองว่ามีปัญหาในระดับปานกลาง สำหรับสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในประเด็นนี้คือ กรรมการ แต่ละคนนั้น ควรจะได้รับการพัฒนาให้มีวิธีการตัดสินใจโดยอาศัยเกณฑ์ อิงเหตุผลและอย่างมีคุณธรรม คึงข้อ เสนอจากผลการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นสอดคล้องกับผู้ตอบแบบสอบถาม เกี่ยวกับคุณสมบัติที่ สำคัญของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คือ มีความซื่อสัตย์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่ง จะทำให้การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการขึ้นอยู่กับพื้นฐานของเหตุผลหลักการที่ดียิ่งขึ้น

9.2 ปัญหาการครอบงำความคิดเห็นของคณะกรรมการโดยประธานกรรมการคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย และจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิที่มีอิทธิพลใน ท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสายัณฑ์ แก้วกลสิกรรมและชาญชัย วัชรกุล (2528) ที่ศึกษา การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า การลงมติของคณะกรรมการมักคล้อยตามความเห็นของประธานกรรมการและความเห็นของประธาน กรรมการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผูรร่วมประชุม ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า โดย คำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ถือได้ว่าเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่สุดในจังหวัดย่อมทำให้เกิดความเกรงใจ และมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการปฏิบัติงานของกรรมการที่เป็นข้าราชการ ในระดับต่ำกว่าและแม้กระทั่งผู้ทรงคุณวุฒิเองก็ตาม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลจากสภาพสังคมไทยที่มีค่านิยม และวัฒนธรรมสำคัญในการนับถือผู้มีอาวุโสสูงกว่า ดังนั้นเมื่อประธานแสดงความคิดเห็นอย่างไร ก็มัก ไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นขัดแย้ง เช่นเดียวกับผู้ทรงคุณวุฒิที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น มักเป็น บุคคลที่มีอิทธิพลในจังหวัดนั้น ๆ หรือมักจะมาจกนักการเมืองในท้องถิ่นนั้น เช่น จากสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สภาเทศบาล ดังนั้นการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในเรื่องใด ๆ จึงมักจะไม่มีผู้แสดงความเห็นไปในทางอื่นใดต้องคล้อยตามอยู่เสมอ

ดังนั้นจะเห็นว่า กลุ่มคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกับกลุ่มผู้บริหารสำนักงานและผู้บริหารสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งมีเหตุผลมาจากการที่บุคคลที่อยู่นอกวงการจะมองเห็นการปฏิบัติงานได้ชัดแจ้งว่ากรรมการตัดสินใจในลักษณะใด ทางแก้ไขในปัญหานี้จึงอยู่ที่จะต้องพัฒนากรรมการดังกล่าวให้มีจิตใจกว้างขวาง คังข้อเสนอของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไปปรับปรุงคุณสมบัติของกรรมการ ให้เป็นผู้ยอมรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้จะช่วยในการบริหารงานโดยคณะกรรมการที่ต้องการระดมความคิดเห็นจากบุคคลหลายฝ่ายนั้นเป็นไปได้ อย่างแท้จริง

9.3 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนกรรมการมากเกินไปทำให้ประธานกรรมการมักรวบรัดความคิดเห็นโดยสมาชิกยังอภิปรายไม่ทั่วถึงและกรรมการบางส่วนไม่ค่อยสนใจการประชุม จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการประถมศึกษาจะมีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในกลุ่มของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเห็นว่า มีปัญหาอยู่ในระดับน้อยกับกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาเห็นว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยส่วนใหญ่ควรวิธีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นสำหรับประกอบการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในการบริหาร ในรูปแบบดังกล่าว จึงมีประสบการณ์โดยตรงในปัญหาประเด็นนี้ และประกอบกับระบบนี้ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ.2523 ใ้รับการปรับปรุง พัฒนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงทำให้กลุ่มคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีความเห็นว่า การรวบรัดความคิดเห็นนั้นอยู่ในระดับน้อย แต่ขณะเดียวกันการที่ประธานกรรมการคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของจังหวัดย่อมทำให้เกิดความเกรงใจได้ คังเหตุผลที่อ้างแล้วในข้อ 9.2 และอาจพิจารณาได้จากคุณสมบัติส่วนตัวของกรรมการบางคนเอง โดยเฉพาะกรรมการโดยตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง ที่ไม่ค่อยให้ความสนใจกับการประชุม ดังปรากฏตามผลการวิจัยของสายัณฑ์ แก้วกลสิกรรมและชาญชัย วิษกรกุล (2528) ที่พบว่ากรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่ขาดประชุมมากที่สุดและอภิปรายแสดงความคิดเห็นในการประชุม น้อยที่สุด คือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากการแต่งตั้งและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด จึงเป็นข้อชี้ให้เห็นว่ายังมีกรรมการบางส่วนไม่ให้ความสนใจในการประชุมและงานของคณะกรรมการ ดังนั้นการจะกำหนดคุณสมบัติของกรรมการให้สอดคล้องกับหน้าที่ปฏิบัติ

ตลอดจนการพัฒนาบุคคลที่เป็นกรรมการใหม่ที่มีความเข้าใจความสำคัญของงานการศึกษาให้ดี ก็จะทำให้ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีผลต่อการจัดการศึกษาดีขึ้น

9.4 ปัญหากรรมการขาดความรู้ ความเข้าใจในงานการประถมศึกษาและงาน ในหน้าที่ความรับผิดชอบ จากผลการวิจัยพบว่า การกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการในส่วน ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนครูทำให้กรรมการบางท่านไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในงานการประถมศึกษาและงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งขาดความรู้และทักษะในการประชุม อันเป็นงานสำคัญของการบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่ามีความรู้ในระดั บปานกลางและจากผลการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ร้อยละ 66.67 ระบุคุณสมบัติที่ยังขาดอยู่และจำเป็นต้อง ปรับปรุงแก้ไขของกรรมการคือ ความรู้ความเข้าใจงานในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของปฎิภา ฤกษ์อุไร (สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครนายก 2529 : 1 - 2) ประธานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครนายกที่กล่าว สรุปลงถึงปัญหาจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดว่า กรรมการมีพื้นความรู้ ทางการศึกษาต่างกัน ทำให้การประชุมดำเนินไปได้ยากและทำให้การตัดสินใจผิดพลาดได้

จากประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ระบบคณะกรรมการการ ประถมศึกษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นคณะกรรมการ ในลักษณะกรรมการบริหาร ดังพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ทั้ง 7 ประการจะเห็นว่า เป็นงานที่คุม สภาพการจัดการประถมศึกษาภายในจังหวัดไว้ทั้งหมด นับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน พัฒนา การจัดตั้งจัดสรรงบประมาณ การแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษา การพิจารณาความดีความชอบ และการออกระเบียบปฏิบัติ ซึ่งอำนาจหน้าที่เหล่านี้ต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญอย่างเพียงพอ จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ในงานการศึกษา จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การบริหารงานของคณะกรรมการมีคุณภาพยิ่งขึ้น

ส่วนประเด็นที่กลุ่มคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีความเห็นแตกต่าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กับกลุ่มผู้บริหารสำนักงานและกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาก็คงด้วย เหตุผลเดียวกันที่กล่าวมาแล้วในข้อ 9.2 สิ่งที่ควรคำนึงถึงในประเด็นนี้ นอกจากการจะกำหนดคุณสมบัติ ให้รัดกุมขึ้นแล้ว สิ่งที่ต้องนำมาปรับปรุงกรรมการคือการอบรมสัมมนาเพื่อพัฒนาบุคลากรในระบบให้มี ความรู้ความเข้าใจในงานตามอำนาจหน้าที่และงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้นต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารงานการประถมศึกษาจังหวัดโดยรูปแบบคณะกรรมการ สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรจัดให้มีการอบรม สัมมนา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรให้เกิดความรู้ความเข้าใจ มีทักษะ และทัศนคติที่พึงประสงค์ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารงาน โดยรูปแบบการอบรมสัมมนา ในลักษณะที่จะประกันคุณภาพ เช่น เวลาที่ใช้ในการอบรม ที่เพียงพอ รูปแบบการอบรมที่จะเน้นให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ด้านความรู้ความเข้าใจในงานในอำนาจหน้าที่ในหลักการในเรื่อง การกำหนดนโยบาย แผนพัฒนาการประถมศึกษา การจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการประเมินความสำเร็จของแผน เพื่อสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ด้านเทคนิคและทักษะในการประชุม เพราะการปฏิบัติงานในรูปคณะกรรมการ ต้องอาศัยการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเป็นหลัก ดังนั้นจึงควรฝึกเทคนิคและวิธีการประชุม โดยเน้นในเรื่องความสนใจและการมีส่วนร่วมในการประชุม การเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นแสดงความคิดเห็น การยอมรับฟังความคิดเห็นและยอมรับในเหตุผลที่ดีกว่า ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการ มีเหตุผลมีคุณภาพยิ่งขึ้น

1.3 ด้านทัศนคติ โดยเฉพาะการกระตุ้นสำนึกให้กรรมการเป็นผู้มีเหตุผล มีคุณธรรม ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงความถูกต้องเป็นธรรม มีการตัดสินใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะตนหรือหมู่คณะของตน ซึ่งจะทำให้เกิดการยอมรับในผลการตัดสินใจของคณะกรรมการ มากยิ่งขึ้น

2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรส่งเสริม สนับสนุนให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจัดระบบข้อมูลที่ดีและสามารถให้บริการทางด้านข้อมูล เพื่อให้เอื้อต่อการใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตรงกับสภาพปัญหาความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรจัดการประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการประถมศึกษา โดยอาศัยสื่อทั้งจากสื่อมวลชนทั่วไป จากหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และสื่อในส่วนของหน่วยงานในสังกัด เช่น ข้าราชการประถมศึกษา เอกสาร วารสารของหน่วยงาน และจากนักประชาสัมพันธ์ ในสังกัดที่ประจำตามสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 ความรู้ความเข้าใจในงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ประการ เพื่อให้เห็นความสำคัญของการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดของคณะกรรมการ และให้เข้าใจถึงบทบาทในลักษณะกรรมการบริหารที่สามารถคุมสภาพการจัดการประถมศึกษาในจังหวัดไว้ทั้งหมด

3.2 ความรู้ความเข้าใจถึงคุณสมบัติของบุคคลที่เป็นคณะกรรมการ ซึ่งจะต้องใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ว่าควรเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างไร เช่น มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษา รู้สภาพปัญหาของการจัดการประถมศึกษาในจังหวัด มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ยึดหลักคุณธรรม ความถูกต้อง เป็นต้น

3.3 เผยแพร่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ข้าราชการครูและผู้เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งจะมีประโยชน์ดังนี้

3.3.1 เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารการประถมศึกษาจังหวัด ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของตนเองและเกิดความรู้สึกว่าจะต้องรับผิดชอบในผลงานการตัดสินใจของคณะกรรมการ

3.3.2 เป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารทราบข้อมูลโดยเฉพาะข้าราชการครู เกิดความสนใจ เห็นความสำคัญที่จะติดตามผลการปฏิบัติของคณะกรรมการ และจะเป็นประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางในการใช้ตัดสินใจ เพื่อเลือกตั้งหรือคัดเลือกบุคคลที่จะเป็นกรรมการในโอกาสต่อไป

4. จากผลการวิจัยที่ผู้ตอบแบบสอบถามเสนอให้เพิ่มจำนวนตัวแทนครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้เท่าจำนวนอำเภอในเขตจังหวัดนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าการกำหนดสัดส่วนจำนวนกรรมการสามฝ่ายค่อนข้างสมมูลย์สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องตัดสินใจเพื่อประโยชน์ทางใดทางหนึ่งที่อยู่แล้ว



ถ้าเพิ่มตัวแทนครูให้มากขึ้นจะทำให้ตัวแทนครูผสมผสานการตัดสินใจของกรรมการจนอาจมีแนวโน้มที่จะ  
 เอื้อต่อประโยชน์ของข้าราชการครูมากเกินไป วิธีแก้ปัญหาลังอยู่ที่การ เลือกบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการ  
 และการพัฒนากรรมการให้มีระบบการตัดสินใจที่มีเหตุผลไม่ยึดความรู้สึกและค่านิยม ก็จะทำให้ความรู้สึก  
 ต่อการตัวแทนครูตามจำนวนอำเภอลดน้อยลง

#### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

เพื่อให้ได้กรรมการที่มีคุณสมบัติพื้นฐานที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ  
 จึงควรมีการวิจัยในเรื่องต่อไปนี้

1. การวิจัยเพื่อหารูปแบบของกระบวนการเพื่อการให้ใคร่มาซึ่งบุคลากรในการเป็น  
 กรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่มีความเหมาะสมกับงานในความรับผิดชอบ
2. การวิจัยเพื่อหารูปแบบและวิธีการจัดอบรมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการพัฒนาบุคลากร  
 ที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้มีความรู้ความเข้าใจ ทักษะ ทศนคติที่พึง  
 ประสงค์ เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย