



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่ยอมรับกันทั่วไปว่ามีความสำคัญยิ่งในการพัฒนามนุษย์ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดสำหรับการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ การปลูกฝังคุณลักษณะอันพึงประสงค์เพื่อให้มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่รัฐทั้งหลายตระหนักและคำนึงถึงว่าเป็นกิจการอันค้ำบัคหนึ่งของรัฐ จนกล่าวได้ว่าไม่มีรัฐใดละเลยความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการให้การศึกษาได้เลย

รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้ให้ความสำคัญของการจัดการศึกษาตลอดมาและพยายามอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนทั่ว ๆ ไป และเป็นการศึกษาที่ไร้ประโยชน์ตอบแทนแก่สังคมมากที่สุด ถึงถึงร้อยละ 34 เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาที่ให้ผลตอบแทนเพียงร้อยละ 18 และร้อยละ 7 ตามลำดับ (Mark Blaug อ้างถึงใน รังสรรค์ ธรรมพันธ์ 2518 : 201) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อประชาชนของประเทศ ดังนั้นการบริหารงานเพื่อจัดการประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญยิ่ง

การศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยจัดเป็นการศึกษาภาคบังคับซึ่งกำหนดให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเรียนเพื่อให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงเป็นงานที่กว้างขวางต้องใช้งบประมาณและกำลังคนสนับสนุนจำนวนมาก ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาต้องใช้งบประมาณเป็นเงินถึง 106,139 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.13 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมดซึ่งแสดงให้เห็นว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีความสำคัญสูงสุด แต่เมื่อพิจารณาในด้านการบริหารการศึกษา ระดับนี้ก็มีปัญหามากที่สุดเช่นกัน (สนานจิตร์ สุนทรพิสัย 2525 : 35) ซึ่งเป็นผลให้การบริหารการประถมได้มีดลเปลี่ยนแปลงระบบ วิธีการและหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายครั้งหลายครา

ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการประถมศึกษาอย่างสำคัญ คือ รัฐบาลได้ออนโรงเรียนประถมศึกษานอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านธุรการ งบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงาน เรื่องการกำหนดและรักษามาตรฐานด้านวิชาการ และครูสภาทำหน้าที่ด้านการบริหารบุคคลในการกำหนดตำแหน่งและความก้าวหน้าของครู (สุทิน เนียมพลับ 2522 : 210)

การจัดการประถมศึกษาด้วยรูปแบบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องสังกัดอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความรู้สึกไม่พึงพอใจของพวกตนลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากถูกโอนจากข้าราชการพลเรือนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้สะสมเพิ่มมากขึ้น จนเกิดกรณีครูประจำบาลเรียกร้องค่าครองชีพคนละ 200 บาทต่อเดือนให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือน พร้อมทั้งขอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประจำบาลโดยให้ยกฐานะบุคลากรเป็นข้าราชการพลเรือนและให้จัดตั้งหน่วยงานบริหารการประถมศึกษาเป็นทบวงการศึกษาระดับจังหวัด (ประยูร ศรีประศาสน์ 2523 : 4) รัฐบาลโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาลขึ้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 เพื่อให้คณะกรรมการเสนอแก้ไขปรับปรุงการบริหารการศึกษาประจำบาลให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติโดยเร็ว รวมทั้งพิจารณาหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประจำบาล (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาล 2523 : ก)

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาลได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดการศึกษาประจำบาลในแง่ต่าง ๆ โดยศึกษาความเป็นมา สภาพปัจจุบัน ปัญหาและมูลเหตุแห่งปัญหาของการจัดการประถมศึกษา นอกจากนี้ ได้ประมวลความคิดเห็นและรายงานการวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอของครูประจำบาล บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดและรอบคอบแล้ว (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาล 2523 : ก) จึงได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหา พร้อมทั้งรูปแบบ 2 รูปแบบต่อรัฐบาล ดังนี้

- รูปแบบที่ 1 ตั้งสำนักงานจัดการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ
- รูปแบบที่ 2 ตั้งสำนักงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522 อนุมัติให้ดำเนินการตามรูปแบบที่ 1 โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2524 : 77) ให้นำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ และมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลไปจัดทำรายละเอียดรวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษารูปแบบใหม่ต่อไป คณะกรรมการได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมการเปลี่ยนแปลงตลอดจนร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหมด 8 ฉบับ รัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนกระทั่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2523 โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97, 2523 : 9 -10)

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาดังกล่าว มีผลสำคัญเกี่ยวกับการโอนการศึกษาประชาบาลในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาที่ส่งวนไว้เป็นตัวอย่าง มาจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีโครงสร้างระบบบริหารในรูปคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคลทุกระดับ ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน โดยในแต่ละระดับมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
2. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ยกเว้นระดับอำเภอและระดับกลุ่มโรงเรียน)
3. ผู้แทนข้าราชการครู

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล (2523 : ค) ได้นำเสนอสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาใหม่ ซึ่งได้กำหนดแนวทางของบทบาทภารกิจของคณะกรรมการไว้ กล่าวคือ ในระดับคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้นจะทำหน้าที่เป็นกรรมการนโยบาย ซึ่งจะมีหน้าที่ กำหนดนโยบาย แผน มาตรฐาน ดูแลควบคุมมาตรฐานวิชาการ จัดสรรเงินอุดหนุนและแต่งตั้งบุคคลตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะมีบทบาทหน้าที่เป็นกรรมการบริหาร คือจัดการศึกษาภายในจังหวัดตามนโยบาย แผน มาตรฐาน ที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด คณะกรรมการระดับอำเภอจะเป็นผู้ช่วยเหลือและประสานงาน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัดได้มีบทบาทหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา 97, 2523 : 11 - 12)

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด
ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งงบประมาณและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการ
ประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิก
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการ
ประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัด

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ
ครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของ
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
มอบหมาย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา
ในระดับจังหวัดเป็นคณะกรรมการบริหารที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดดำเนินการประถมศึกษา
เกษม ศิริสัมพันธ์ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2525 : 7) ได้กล่าว
แสดงถึงความสำคัญของการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในการบรรยายพิเศษ
เพื่อสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไว้ว่า

...หลายคนคิดว่าระดับชาติสำคัญที่สุด แต่ทว่าพิจารณาโครงสร้างของการจัดการศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายและควยเจตนารมย์อันแท้จริงแล้วจะเห็นว่า การจัดการประถมศึกษาที่สำคัญที่สุดนั้นอยู่ที่ระดับจังหวัด... กุลาไภที่สำคัณอยู่ที่ระดับจังหวัด... ผู้ควบคุมโรงเรียนระดับที่สัมพันธ์หรือคุมสภาพโรงเรียนอย่างแท้จริงคือ ระดับจังหวัดซึ่งหมายถึงคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนั่นเอง

การกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดทำหน้าที่กรรมการบริหารและให้ป็นองค์รในการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา การจัดตั้งจัดสรรงบประมาณ การแต่งตั้งผู้บริหาร การพิจารณาความดีความชอบ ทำให้เป็นตัวจักรสำคัญที่จะคุมสภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในแต่ละจังหวัดไว้ทั้งสิ้น และจากควมสำคัญดังกล่าวประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอย่างฉับพลันเป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ทำให้เกิดปัญหาต่อฝ่ายบริหารซึ่งเคยมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ เมื่อต้องมาปฏิบัติงานผ่านคณะกรรมการจึงทำให้เกิดความรู้สึกไม่สะดวกใจในการทำงาน และปัญหาอีกประการหนึ่งเกิดจากตัวคณะกรรมการเองซึ่งยังไม่เข้าใจในบทบาท การดีความตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไม่กระจ่างชัดเจน (เฉลิม บุญธรรมเจริญ 2524 : 4) เป็นผลให้เกิดควมสับสนในการปฏิบัติงานของกรรมการที่เข้าใจว่าเป็นตัวแทนในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของการประถมศึกษาเป็นสำคัญ มีความเข้าใจว่าคณะกรรมการมีหน้าที่ทางด้านบริหาร จึงมีการตกลงพิจารณากันเองว่าจะแต่งตั้ง โยภยัยข้าราชการครู ใหญ่ทุกสไลโดไปดำรงตำแหน่งใด (สมาน แสงมลิ 2528 : 3)

การปฏิบัติงานก้าวก้าวในบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบนี้ย่อมนำมาสู่ความขัดแย้ง ถกเถียงสร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อกันและกัน (แก่น ประชาบาล 2524 : 5) ชวน หลีกภัย ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูที่เกิดจากความเข้าใจในบทบาทของคณะกรรมการว่า

...ความเป็นผู้แทนข้าราชการครู ไม่ใช่เข้าไปปกป้องแต่กระทั่งสิ่งผิด นี้เป็นจุดสำคัญที่จะขอย้ำ กunti ๆ เสียกำลังใจมาก ตรงที่คนตีมองว่ากรทำถูกทำผิดก็ได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน บางครั้งคนทำผิดได้ดีกว่าด้วยซ้ำ คนชมขูโศประโยชน์จากบทบาทของตนเองทำให้คนที่ตั้งใจปฏิบัติตามวิธีทางที่ถูกตอง เกิดควมทอว่าเรื่องอะไรจะมาถึงระเบียบกฎเกณฑ์ ก็เรื่องคุณธรรมอยู่... (ชวน หลีกภัย 2528 : 4)

จากข้อคิดเห็นที่ยกมากล่าวข้างต้น ประกอบกับจากผลการสัมมนาและผลการวิจัย ในช่วงที่ผ่านมาพบว่าการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการยังมีปัญหา อุปสรรคหลายประการ จนทำให้เห็นว่าอีกต่อไปจะไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ที่ผู้เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาได้มุ่งหวังกัน ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ พร้อมทั้งสภาพปัญหา อุปสรรคที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัดต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 ที่มีต่อรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด โดยคณะกรรมการ

สมมติฐานการวิจัย

ความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 12 เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด โดยคณะกรรมการ ในเรื่องขนาด สัดส่วน การได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา

คำนิยามของการวิจัย

1. รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการในการวิจัยครั้งนี้

หมายถึง

1.1 โครงสร้างของคณะกรรมการ คือ

ขนาด หมายถึง จำนวนของกรรมการทั้งคณะ

สัดส่วน หมายถึง จำนวนกรรมการแต่ละฝ่ายจาก กรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการผู้แทนครู

การใดมา หมายถึง โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง โดยการเลือกตั้ง

วาระการดำรงตำแหน่ง หมายถึง ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งของ

คณะกรรมการ

คุณสมบัติ หมายถึง ลักษณะประจำตัวบุคคลของกรรมการ

1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หมายถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523

2. ผู้บริหารการประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้แก่

2.1 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง องค์คณะบุคคลที่ระบุไว้ใน

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ซึ่งประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ

ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนใน

จังหวัด จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน

เป็นกรรมการ ยกเว้นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

2.2 ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา หมายถึง

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด คือ ผู้บริหารการประถมศึกษาในระดับ

จังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ คือ ผู้บริหารการประถมศึกษา

ในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการ

ประถมศึกษา พ.ศ.2523

2.3 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการณ์ในตำแหน่ง ที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. เขตการศึกษา 12 หมายถึง การแบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้แต่ละเขต ปฏิบัติงานวิชาการ มี 7 จังหวัดคือ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี นครนายก

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำหรับนำไปใช้ปรับปรุงและพัฒนา รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมยิ่งขึ้น
2. เป็นข้อมูลพื้นฐานให้หน่วยงานทางการศึกษาของรัฐ ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยคณะกรรมการสำหรับการศึกษาในระดับอื่นต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

1.1 กลุ่มตัวอย่างสำหรับตอบแบบสอบถาม คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยกเว้นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 98 คน ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษา จำนวน 60 คน และผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งกำหนดตามขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Krejcie และ Morgan ได้จำนวน 322 คน แบ่งตามขนาดของโรงเรียนประถมศึกษาเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ การได้มาของกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบง่าย

1.2 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์ ใช้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 25 ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (ประกอบ วรรคสอง 2525 : 10) ซึ่งตอบแบบสอบถาม รวมทั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวนทั้งสิ้น 105 คน โดยสุ่มตัวอย่างแบบง่ายตามขนาดจังหวัด ขนาดเล็กและขนาดกลาง ขนาดละ 1 จังหวัด เป็นกลุ่มตัวอย่างคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด 2 ชุด จำนวน 30 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

2.1 แบบสอบถามมี 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นชนิดตรวจสอบรายการ (Checklist)

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัด โดยคณะกรรมการ เป็นชนิดตรวจสอบรายการและคำถามแบบปลายเปิด (open-ended)

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ เป็นชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (rating-scale) และคำถามแบบปลายเปิด

2.2 แบบสัมภาษณ์ มี 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของอำนาจหน้าที่ คุณสมบัติของคณะกรรมการ ความสำเร็จ ข้อดี ข้อเสีย ของรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นแบบสอบถาม ใช้วิธีส่งและรับแบบสอบถามคืนด้วยตนเองและใช้บริการทางไปรษณีย์ ส่วนข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยซึ่งผ่านการอบรมชี้แจงโดยผู้วิจัยเป็นผู้สัมภาษณ์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ใช้วิธีคำนวณค่าร้อยละ (Percentage) ค่ามัธยฐานเลขคณิต (\bar{x}) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ค่าความแตกต่าง ไค-สแควร์ (χ^2) ถ้า F-test ค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-way Analysis of Variance)

4.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาและการหาค่าความถี่

ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและขอเสนอแนะ

ส่วนสุดท้ายเป็นบรรณานุกรมและภาคผนวก



ศูนย์วิทยุทางพยากรณ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษา

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ

การบริหารงานโดยคณะกรรมการได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารกิจการของรัฐในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ (คณะรัฐมนตรี) ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล และแม้แต่มุมบ้าน ทั้งนี้เพราะหน่วยงานนั้น ๆ ได้เห็นความสำคัญของการระดมพลังความคิดจากบุคคลหลายฝ่ายเพื่อใช้ในการบริหารงาน สำหรับการบริหารการประถมศึกษาโดยคณะกรรมการ นับเป็นของใหม่สำหรับวงการศึกษาคงจะได้ศึกษาถึงรูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด หลักการ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

1. ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ (Committee) คือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งผู้มีอำนาจตั้งขึ้น เพื่อค้นหาหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ โดยการอภิปรายหาข้อตกลงร่วมกัน (ชโล วนะภูติ 2508 : 112)

Anstey (1962 : 16) ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า หมายถึงคณะบุคคล ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคล หรือองค์การที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือ แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น ๆ

คำธร กิตติภูมิชัย (2514 : 62 - 63) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสรุปได้ว่า คณะกรรมการหมายถึง องค์คณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจ จะเป็นส่วนราชการหรือเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาก็ได้ เพื่อทำหน้าที่หาข้อสรุปที่ดีที่สุด หรือวินิจฉัยปัญหาเรื่องใด ๆ ก็ได้ โดยการอภิปรายหาข้อตกลงร่วมกัน

เดิม แยมเสมอ (2524 : 115) กล่าวว่า ความหมายของคณะกรรมการในทางรัฐศาสตร์ หมายถึง กลุ่มบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณาค้นคว้าหาความรู้หรือข้อตกลงร่วมกัน แต่โดยทั่วไป คณะกรรมการหมายถึงกลุ่มคนที่มาร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน

นอกจากนี้ Allen (อ้างถึงใน เกสรี หงสนันท์ 2515 : 35) ได้นิยามความหมายของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการเป็นแบบหนึ่งของการประชุมซึ่งมีลักษณะจำกัดตัวสมาชิกงาน และจุดมุ่งหมาย มีหัวหน้าที่ได้รับการแต่งตั้ง และมีแผนงานที่มีการกระทำต่อเนื่องกันเป็นส่วนพิเศษของโครงสร้างองค์การ นั่นคือ มีการวินิจฉัยเอง และบ่อยครั้งที่มีการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อการพิจารณา ประธานเป็นผู้อนุมัติการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ซึ่งในการวินิจฉัยนี้ ประธานมีอิทธิพลอย่างมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว คณะกรรมการเป็นที่รวมของผู้ร่วมปฏิบัติงานเพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอุปสรรค ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความร่วมมือ ความร่วมมือของสมาชิกในองค์การนั้น ๆ โดยเฉพาะองค์การที่มีขนาดใหญ่และมีปัญหามาก ความจำเป็นในการใช้คณะกรรมการก็จะเกิดขึ้น (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 301)

2. ความสำคัญของคณะกรรมการ

การที่องค์การมีขนาดใหญ่ สมาชิกในองค์การมีมาก ความคิดเห็นต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาขององค์การย่อมมีมากและหลากหลาย การจะตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียวย่อมได้รับการยอมรับ และการร่วมมือในการปฏิบัติน้อย ดังนั้น การแก้ปัญหาและการตัดสินใจมักกระทำได้ดีกว่าโดยคณะกรรมการ คณะกรรมการหรือกลุ่มงานเฉพาะกิจโดยปกติจะเป็นสื่อกลางที่ดีที่สุด สำหรับการรวมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากส่วนต่าง ๆ ขององค์การเพื่อการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ (สมยศ นาวิกการ 2522 : 271)

Price (1968 : 110 - 116) กล่าวแสดงความสำคัญของ
คณะกรรมการต่อองค์การไว้ว่า องค์การที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการย่อมมีทางที่จะทำให้เกิด
การมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การที่ไม่ได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการ

ชโล วะภูติ (2506 : 112) ได้ให้ความสำคัญของคณะกรรมการซึ่งได้ตั้งขึ้น
และดำเนินการอย่างถูกต้องว่า เป็นสิ่งที่มีคุณค่ามาก กล่าวคือ

1. เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ
2. เป็นวิธืหาความคิดเฉลี่ย
3. จัดท้ความคิดที่เป็นปฏึกษ์เพราะได้อภิปราย
4. เป็นการชุมนุมความง้และความฉลาด ซึ่งถ้อยคนเดี่ยวกงแสดงไม้ออก
5. เป็นการประนีประนอมและผสมผสาน
6. เป็นการหาผลลัพท์แบบประชาธิปไตย

สำราญ ถาวรยุทธ์ (2510 : 9 - 10) ได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการบริหาร
งานโดยคณะกรรมการว่า

1. ทำให้เกิดความรู้ ความคิด ความชำนาญ ตลอดจนประสบการณ์ของบุคคล
หลายคนเพื่อนำมาพิจารณาแก้ปัญหา หรือตัดสินใจถือว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด
2. สามารถป้องกันความลำเอียง และความเข้าใจผิดอันอาจจะเกิดจากผู้ตัดสินใจ
หรือการพิจารณาเพียงผู้เดียว
3. ทำให้การประสานงานดี
4. ทำให้เกิดความร่วมมือ ในกรณีต่อไปนี้
 - 4.1 ทุกคนพยายามร่วมมือเพื่อให้บรรลุผลตามแผนหรือจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
 - 4.2 นโยบายหรือแผนงานยอมรับได้รับความเชื่อถือ และไว้วางใจ
 - 4.3 การอภิปรายปัญหาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันทำให้เข้าใจใน
แผนงานและนโยบายได้ดี
 - 4.4 ทำให้ผู้บริหารหรือหัวหน้างานมีประสบการณ์และรู้จักบุคคลในวงการ
ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

4.5 ทำให้เกิดความคิดในการดำเนินงานตามแผนใดต่อเนื่อง

4.6 เป็นการแก้ปัญหาในเรื่องที่ต้องสู้กับอิทธิพล หรืออำนาจของผู้มีประโยชน์

เกี่ยวข้อง

กล่าวได้ว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการ มีประโยชน์ทั้งต่อองค์กรและต่อสมาชิก ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์โดยตรงในอันที่จะสามารถประสานสัมพันธ์สมาชิกกับองค์กร เข้าด้วยกันแล้ว ยังสามารถให้ประโยชน์โดยอ้อมต่อองค์กรและสมาชิกในด้านการศึกษาเพิ่มประสิทธิภาพ คุณสมบัติส่วนตัวของสมาชิกอีกด้วย ดังที่ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 302 - 303) กล่าวถึงประโยชน์ของคณะกรรมการ ในแง่ดังกล่าวไว้ว่า

1. เพื่อให้มีการตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม ทั้งปัญหาสำคัญและยุ่งยากที่ อาจเป็นเรื่องเกินความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ความจำเป็นในการปรึกษา หาข้อเสนอแนะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นจึงมีมากขึ้น เพื่อให้ตัดสินใจปัญหาได้ถูกต้อง

2. เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสาน องค์กรขนาดใหญ่มีการแบ่งแยกงาน บางครั้งต้องประสานงาน ทำงานร่วมกัน เกี่ยวข้องกัน จึงต้องอาศัยคณะกรรมการ

3. ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้ด้วยดี ในการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการ อาจมี ปัญหาทางด้านการบริหาร คณะกรรมการช่วยให้ฝ่ายต่าง ๆ มีโอกาสซักซ้อมความเข้าใจ ถาม - ตอบ ปัญหาข้อข้องใจได้ ช่วยให้ผู้บริหารสามารถหาทางประนีประนอมได้ ลดข้อขัดแย้ง ช่วยให้ร่วมมือปฏิบัติงานได้ดี

4. เพื่อประโยชน์ในการฝึกตัวบุคคล คณะกรรมการช่วยเปิดโอกาสให้บุคคลที่รับผิดชอบ ในหน้าที่ต่าง ๆ เข้ามามีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์อย่างดี บางครั้งมีโอกาสศึกษาหรือทำงาน ร่วมกับฝ่ายอื่น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการ เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายของ องค์กรต่าง ๆ Tillman (อ้างถึงใน สมยศ นาวิกาน 2522 : 271) พบว่า ประมาณร้อยละ 94 ขององค์กรธุรกิจที่มีพนักงานมากกว่า 10,000 คน จะมีคณะกรรมการที่เป็นทางการ และจาก การวิจัยของกรมพล ทองธรรมชาติและคณะ (2525 : 33) เรื่องการทำงานในระบบคณะกรรมการ พบว่า ในหน่วยงานราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 18 หน่วยงาน มีจำนวนคณะกรรมการเฉลี่ยส่วนราชการ ละ 36.55 ชุด

ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้วเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานโดยรูปแบบคณะกรรมการเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเหมาะสมในวิถีทาง ของระบบประชาธิปไตยที่อาศัยการตัดสินใจโดยบุคคล ที่มีหลักประกันว่า การวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ อาจจะมีผลดีในแง่ความสุจริต ยุติธรรมมากกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว

3. หลักในการจัดตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้ในการงานต่าง ๆ นั้น มีหลักการและข้อเท็จจริง บางประการในการดำเนินการ ซึ่ง Savage (อ้างถึงใน ประมวล กุปรัตน์ 2525 : 6 - 9) ได้เสนอไว้ว่า

1. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เมื่อฝ่ายบริหารแน่ใจว่าจะนำข้อเสนอนั้นของ คณะกรรมการไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา
2. ต้องกำหนดความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ และอำนาจของคณะกรรมการให้แน่ชัด
3. ในการแต่งตั้งกรรมการ ฝ่ายบริหารต้องดูลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละคน อย่างละเอียด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้
 - 3.1 หลีกเลี่ยงการตั้งคนซ้ำหน้า
 - 3.2 พิจารณาถึงสัมพันธภาพของสมาชิกในกลุ่มด้วย
 - 3.3 คำนึงถึงสภาพความเป็นผู้นำในกลุ่ม
 - 3.4 คำนึงถึงความสนใจของสมาชิกในกลุ่ม
 - 3.5 คำนึงถึงความรู้ ทักษะ และศักยภาพของกรรมการแต่ละคน
4. จำนวนของคณะกรรมการต้องพอเหมาะ คณะกรรมการขนาดเล็กทำให้กลุ่ม อ่อนไหวกับความขัดแย้งได้ง่าย ถ้ามากเกินไปทำให้การแลกเปลี่ยนทัศนะเป็นไปได้น้อย และทำให้ โอกาสที่จะประชุมกันทำได้ยาก
5. ประธานต้องเป็นผู้ที่เหมาะสม เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับ คุณสมบัติของประธาน

สำหรับกฤษฎีกา กิตติภูมิชัย (2514 : 64 - 66) ได้เสนอข้อควรพิจารณา เพื่อการ จัดตั้งคณะกรรมการสำหรับการบริหารงานไว้ดังนี้

1. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นเรื่องสำคัญเหมาะสมจะตั้งเป็นคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการที่มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำเนินการหรือส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการจะไม่เหมาะสมเท่า นั้นจึงจะตั้งเป็นคณะกรรมการเพราะการจัดตั้งคณะกรรมการสิ้นเปลืองเวลา และค่าใช้จ่ายมาก
2. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการจะต้องกำหนดความมุ่งหมายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนวิธีการและขบวนการที่ประสงค์จะทำให้คณะกรรมการดำเนินการไว้อย่าง ชัดเจน
3. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการจะต้องเลือกจำนวนคณะกรรมการให้เหมาะสม โดยถือวัตถุประสงค์และประสิทธิภาพของการดำเนินการเป็นหลักพิจารณา ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์หลายด้าน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิอย่างแท้จริง
4. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการควรระลึกรั้ถึงกฎทั่วไปว่า คณะกรรมการ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนน้อยที่สุดที่จะน้อยได้ ตามความจำเป็น เพราะยิ่งมากเท่าไรก็จะทำให้ สิ้นเปลืองและยากแก่การตัดสินใจตกลง ตามปกติไม่ควรเกิน 7 คน และไม่ควรมีน้อยจนมีเพียง 2 หรือ 3 คน เท่านั้น แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกรรมการหลายคน ควรแบ่งเป็นกลุ่มปฏิบัติการ กลุ่มละ ไม่เกิน 7 คน
5. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการ ควรเลือกกรรมการจากบุคคลที่ใจกว้าง และสนใจที่จะหาวิธีการตัดสินใจหรือหาทางออกที่ดีที่สุด และควรหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งบุคคลที่ชอบ ใ้โต้เถียงเพื่อเอาชนะหรือบุคคลที่ไม่มีความคิดเห็นเป็นตัวของตัวเอง
6. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเองควรจะได้จัดให้มี เจ้าหน้าที่ช่วยตามความเหมาะสม เพื่อรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง เสนอแนะ สรุปลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่คณะกรรมการ ทั้งนี้เนื่องจากกรรมการแต่ละนายมักมีภารกิจอย่างอื่นที่ต้องปฏิบัติและ รับผิดชอบอยู่แล้ว จึงมักไม่มีเวลาพอที่จะรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้ดีเท่ากับเจ้าหน้าที่ ประจำ และสำหรับในกรณีนี้ คณะกรรมการดำเนินการโดยอาศัยหลักวิชา ก็ควรจะมีเจ้าหน้าที่ทาง วิชาการไว้คอยช่วยเหลือและเสนอแนะด้วย
7. ผู้ดำเนินการจัดตั้งหรือคณะกรรมการเองควรจะได้กำหนดวิธีที่จะช่วยให้การ ปฏิบัติงานรวดเร็วและได้ผลดี เช่น กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ว่า เรื่องใดให้เจ้าหน้าที่พิจารณา ดำเนินการได้ หรือกำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้การพิจารณารวดเร็ว

8. ผู้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการควรจะได้เลือกประธานและเลขานุการ
 อย่างเหมาะสมหรือเปิดโอกาสให้คณะกรรมการคัดเลือกกันเองได้ ประธานกรรมการและเลขานุการ
 ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ร่วมที่มีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการใดมี
 ประธานมีลักษณะผู้นำ มีเลขานุการที่สามารถรอบรู้ งานของคณะกรรมการชุดนั้นจะเป็นไปด้วยดี
 มีประสิทธิภาพ

4. ชนิดของคณะกรรมการ

โดยปกติคณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (Anstey
 1962 : 17 - 19)

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (Time scale)
2. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (Purpose)
3. คณะกรรมการที่แต่งตั้งตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition)

4.1 คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา (Time scale)

คณะกรรมการประเภทนี้ ยังแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

4.1.1 คณะกรรมการประจำ (Standing Committee)

ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์การนั้น ๆ ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ
 ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำเสนอแนะไปใช้ในการวินิจฉัยงานที่มีลักษณะทั้งทั่ว ๆ ไปและเฉพาะเรื่อง
 เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็ให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณา ก่อน อันเป็นการกลั่นกรองงานให้แก่ผู้บังคับบัญชา
 หรือหัวหน้าหน่วยงาน เช่น กรรมการประจำหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม
 อ.ก.พ.กระทรวง คณะกรรมการชุดนี้จะประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อกลั่นกรองตรวจสอบ และทำ
 ข้อเสนอแนะให้แก่องค์การที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป (กฤษฎีกา 2514 : 66)

4.1.2 คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกิจ (Ad hoc Committee)

เป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติงานเป็นเรื่อง ๆ ไป และผลจากการปฏิบัติงานนั้นอาจ
 มีผลไปยังคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ลักษณะมักเป็นเรื่องปัญหาในองค์การ หรือปัญหาที่เกี่ยวข้อง
 กับหลายองค์การ ฐานะการเป็นกรรมการจะสลายตัวไปเมื่องานสิ้นสุดลง (กรมพล หองธรรมชาติ
 และคณะ 2525 : 10) เช่น รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการยัตินิติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
 หรือคณะกรรมการจัดงานฉลองครบรอบ 25 ปี ของการครองราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้า
 อยู่หัว

4.2 คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย (Purpose)

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมายแยกออกเป็น 2 ชนิด คือ

4.2.1 คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee)

ลักษณะของคณะกรรมการบริหารคือได้รับการมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ ดังเช่นในกรณี การมีคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณา ปรับปรุงวางแผนและโครงการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม หรือการจัดตั้ง

คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น (กฤษฎีกา 2514 : 67)

4.2.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา (An Advisory Committee)

คณะกรรมการนี้มีหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่บุคคลหรือองค์การที่แต่งตั้งขึ้น เป็นการระดมสมองหรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ มาร่วมให้คำปรึกษาหารือแนะนำ ซึ่งอาจทำให้การวินิจฉัยสั่งการรอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

(ประธาน กงกฤตศึกษากร 2508 : 46)

4.3 คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition)

คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคลแยกออกเป็น 3 ชนิด คือ

4.3.1 การแต่งตั้งคณะบุคคลอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกัน

เข้ามาเป็นคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย คณะกรรมการสมาคมทนายความ (กรมเล ท้องธรรมชาติและคณะ 2525 : 9)

4.3.2 เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน

หรือขัดแย้งกัน แต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อประสานกิจการให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกัน หรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการขจัดข้อขัดแย้ง เช่นการแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องแรงงาน (กฤษฎีกา 2514 : 68)

4.3.3 เป็นการรวมเอาบุคคลที่ต่างอาชีพ ต่างองค์การมาทำงานร่วมกัน

โดยที่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งอาจจะเป็นบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง หรือมิได้เป็นของส่วนราชการใด หากแต่ได้รับเชิญมาในฐานะผู้เชี่ยวชาญและมีชื่อเสียงดีเด่นในทางใดทางหนึ่งเป็นส่วนตัว เช่น คณะกรรมการวิสามัญของสภา คณะกรรมการพิจารณาการโอนการศึกษาประชาบาล เป็นต้น (ประธาน กงกฤตศึกษากร 2508 : 47)

เกตุณี หงสนันท์ (2525 : 16 - 17) ได้แบ่งลักษณะของคณะกรรมการซึ่งได้จากการศึกษาหน่วยงานคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ว่ามี 3 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการนโยบาย (policy board) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ให้หน่วยงาน กำหนดนโยบาย และการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมาย
2. คณะกรรมการฝ่ายปฏิบัติการ (functional board) ทำหน้าที่บริหารดำเนินงานตามนโยบายของกรรมการประเภทที่หนึ่งให้บรรลุเป้าหมาย
3. คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) จะรวมหน้าที่ของคณะกรรมการประเภทที่หนึ่งและสองเข้าด้วยกัน คือ ทั้งกำหนดนโยบาย และขณะเดียวกันก็เข้าควบคุมการบริหารงานด้วย

5. ผลดีและผลเสียของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

กิตติมา ปรีดีติติก (2524 : 32 - 33) ได้ให้ความคิดเห็นถึงข้อดีของการบริหารองค์การที่จัดระบบโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ ไว้ดังนี้คือ

1. ก่อให้เกิดความร่วมมือกันปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
2. ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกันและทำงานให้ลุล่วงไปด้วยดี
3. เป็นแหล่งที่ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ดี
4. ช่วยส่งเสริมให้บุคคลที่เป็นคณะกรรมการ มีความภาคภูมิใจและทำงาน

ในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

กำธร กิตติภูมิชัย (2514 : 68 - 69) ได้ชี้ให้เห็นถึงผลดีของการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ หอสรุปไว้ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน
2. เป็นเรื่องที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม
3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งทำให้ได้ข้อสรุปตรงตามจุดหมายยิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพสูง เป็นไปแบบหลายหัวดีกว่าหัวเดียว
4. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ประโยชน์
5. เป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด

นอกจากนั้น ยังมีผู้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการแก้ปัญหาหรือการบริหารงาน โดยในขณะกรรมการ คือ

Maier (1967 : 239 - 249) ได้สรุปถึงข้อดีในการแก้ปัญหาโดยกลุ่มบุคคล
ไว้ดังนี้

1. มีข้อมูลมากและความรู้มากขึ้น
2. มีวิธีการแก้ปัญหามากขึ้น
3. เพิ่มการยอมรับในผลลัพธ์
4. มีความเข้าใจในการตัดสินใจดีขึ้น

Dale (อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ 2522 : 274 - 275) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับ
ข้อดีของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ สรุปได้ดังนี้

1. การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น
2. การประสานงานดีขึ้น
3. การยอมรับมีมากขึ้น
4. เป็นการฝึกอบรมผู้บริหารให้มีความคิดกว้างขวางขึ้น
5. เป็นการกระจายอำนาจ

สำหรับข้อเสียของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการนั้น กำจร กิตติภูมิชัย
(2514 : 68 - 69) ได้ชี้ให้เห็นพอสรุปได้ดังนี้

1. เป็นทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร
2. การดำเนินงาน สิ้นเปลืองเงินและสิ้นเปลืองเวลามาก
3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ เพราะต่างถือว่าเป็นเรื่อง
ของกันทุกคนในคณะกรรมการที่ต้องรับผิดชอบ
4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจจะมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนหน้าที่กับ
องค์การซึ่งมีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว
5. เป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกัน
ในระหว่างคณะกรรมการนั้น



กิติมา ปริศิตติก (2524 : 32 - 33) ได้ให้ความคิดเห็นถึงข้อเสียของการบริหารงานองค์การที่จัดระบบโครงสร้างในรูปคณะกรรมการ ไว้ดังนี้

1. สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจเลือกตัดสินใจเนื่องจากต้องการประนีประนอม ทำให้การตัดสินใจไม่ดีพอ
3. ไม่สามารถหาข้อยุติได้ในบางครั้ง
4. มีแนวโน้มที่จะทำลายตัวเองในบางครั้งได้
5. เป็นการกระจายความรับผิดชอบ เมื่อบริหารงานผิดพลาดอาจโยนความผิดให้แก่ผู้ร่วมงานอื่นได้

Maier (1967 : 239 - 249) ได้กล่าวถึงข้อเสียในการแก้ปัญหาโดยกลุ่มบุคคลสรุปได้ คือ

1. อาจจะมีการครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
2. อาจมีทางเลือกที่จะขัดแย้งกัน

Dale (อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ : 274 - 275) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ สรุปได้ดังนี้

1. เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจมีการครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. การขาดความรับผิดชอบ

จากข้อดีและข้อเสียของการบริหารโดยคณะบุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า การแก้ปัญหาโดยกลุ่มบุคคลจะดีกว่าการแก้ปัญหาโดยบุคคลคนเดียว แต่การตัดสินใจของกลุ่มบุคคลมักจะใช้เวลาดีก่อนชานาน การประชุมอภิปรายเป็นกระบวนการที่เสียเวลามากและเสียค่าใช้จ่ายสูงเพราะต้องใช้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาก ดังนั้นจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในการเลือกวิธีการตัดสินใจ โดยเฉพาะปัญหาทาง่าย ๆ และปัญหาด้านเทคนิคที่ผู้บริหารมีข้อมูลเพียงพอแล้วควรใช้การตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว แต่ถ้าเป็นปัญหาที่มีความยุ่งยาก การตัดสินใจต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมากและข้อมูลเหล่านั้นสามารถรวบรวมและประเมินโดยกลุ่มบุคคลเท่านั้น จึงควรใช้วิธีการตัดสินใจโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่ประชาชนทั่วประเทศ นับว่าเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่ ในยุคก่อนการเปลี่ยนระบบบริหารการประถมศึกษา ในปี พ.ศ. 2523 การบริหารงานการประถมศึกษาสังกัดอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่เพียงไม่กี่คน เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาจึงได้มีแนวคิดในการนำรูปแบบคณะกรรมการเข้ามาใช้ในการบริหารงานการประถมศึกษาขึ้น

ความเป็นมาของระบบบริหารการประถมศึกษาปัจจุบัน

สำหรับการจัดการประถมศึกษาปัจจุบันมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอย่างสำคัญในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2523 ที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง รวม 8 ฉบับ ทำให้มีการโอนการศึกษาประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 6)

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาดังกล่าว มีสาระสำคัญในเรื่องการปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษา ตั้งแต่ ระดับชาติจนถึงระดับกลุ่มโรงเรียน การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ซึ่งในการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบบริหารดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ 9 ประการ คือ

1. เอกภาพในการจัดการศึกษาและความสอดคล้องระหว่างการศึกษาภาคบังคับกับการมัธยมศึกษา
2. การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นควรคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่น
3. เสริมสร้างความเสมอภาคด้านผู้เรียน โดยปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนให้ใกล้เคียงกัน
4. ส่งเสริมความเสมอภาคของบุคลากร เพื่อปรับปรุงขวัญกำลังใจและโอกาสก้าวหน้าของครู

5. การวินิจฉัยตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน
 6. การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น
 7. ความสอดคล้องกับระบบบริหารการศึกษาและระบบการปกครองประเทศ
 8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
 9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา
- (ร.ร. แก้วแดง 2523 : 21)

โครงสร้างของการบริหารการประถมศึกษาปัจจุบัน

การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน มีข้อแตกต่างจากการบริหารการประถมศึกษาในอดีตที่เห็นได้ชัดคือ การกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งแต่เดิมจะขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีอำนาจเพียงบุคคลเดียว คือ รัฐมนตรี (เสนาบดี) ปลัดกระทรวง อธิบดีหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย (เฉลิม บุญธรรมเจริญ, บรรณาธิการ 2524 : 3) สำหรับปัจจุบันในการวินิจฉัยสั่งการเป็นขององค์คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ และได้กระจายอำนาจการบริหารออกเป็นระดับต่าง ๆ ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จะมี 4 ระดับ แต่เพื่อให้มีความสอดคล้องและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดเพิ่มขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารงานการประถมศึกษาด้วย (เฉลิม บุญธรรมเจริญ, บรรณาธิการ 2524 : 4) รวมเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. ระดับชาติ

การบริหารการประถมศึกษาในระดับชาติรวมหน่วยงานในการจัดการประถมศึกษาเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงาน มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นกรมการนโยบายและมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชา ทวบรวม ดูแล โดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. ระดับจังหวัด

การบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในเขตจังหวัด ตามนโยบาย แผนและมาตรฐาน ตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็น กรรมการบริหาร และมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแล โดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรง ต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. ระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ

การบริหารการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ มีสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอและกิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีคณะกรรมการ การประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือและประสานงาน และมีหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอและกิ่งอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอและกิ่งอำเภอ ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

4. ระดับกลุ่มโรงเรียน

ในอำเภอหนึ่งให้โรงเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่ 7 - 10 โรงเรียนรวมกันเข้าเป็น กลุ่มโรงเรียนหนึ่ง จำนวนโรงเรียนจะมากหรือน้อยกว่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการวางแผนปรับปรุงโรงเรียนและพัฒนา บุคลากรภายในกลุ่ม ตลอดจนกำหนดโรงเรียนเป็นที่ทำการของกลุ่มโรงเรียน และมีผู้บริหารหัวหน้า สถานศึกษากับข้าราชการครู ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากครูในกลุ่มเป็นกรรมการ และมีผู้บริหาร โรงเรียนภายในกลุ่มโรงเรียนคนหนึ่งเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน

5. ระดับโรงเรียน

การบริหารงานในโรงเรียน มีผู้บริหารโรงเรียนได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของครูภายในโรงเรียน เพื่อให้บังเกิดผลดีต่อการเรียนการสอนตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรแก่นักเรียนในโรงเรียน

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่าลักษณะโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. คำเนิงานและตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในแต่ละระดับ
2. กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ

รูปแบบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่จะกล่าวถึงนี้จะประกอบด้วย การจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัด บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ขนาดของคณะกรรมการ สัดส่วนของคณะกรรมการ การที่มาซึ่งคณะกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ คุณสมบัติของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

1. การจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัด

การบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มีองค์ประกอบในการบริหารที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย ผู้ราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มีจำนวน 7 ประการ ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวไว้ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

1.3 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ดังต่อไปนี้

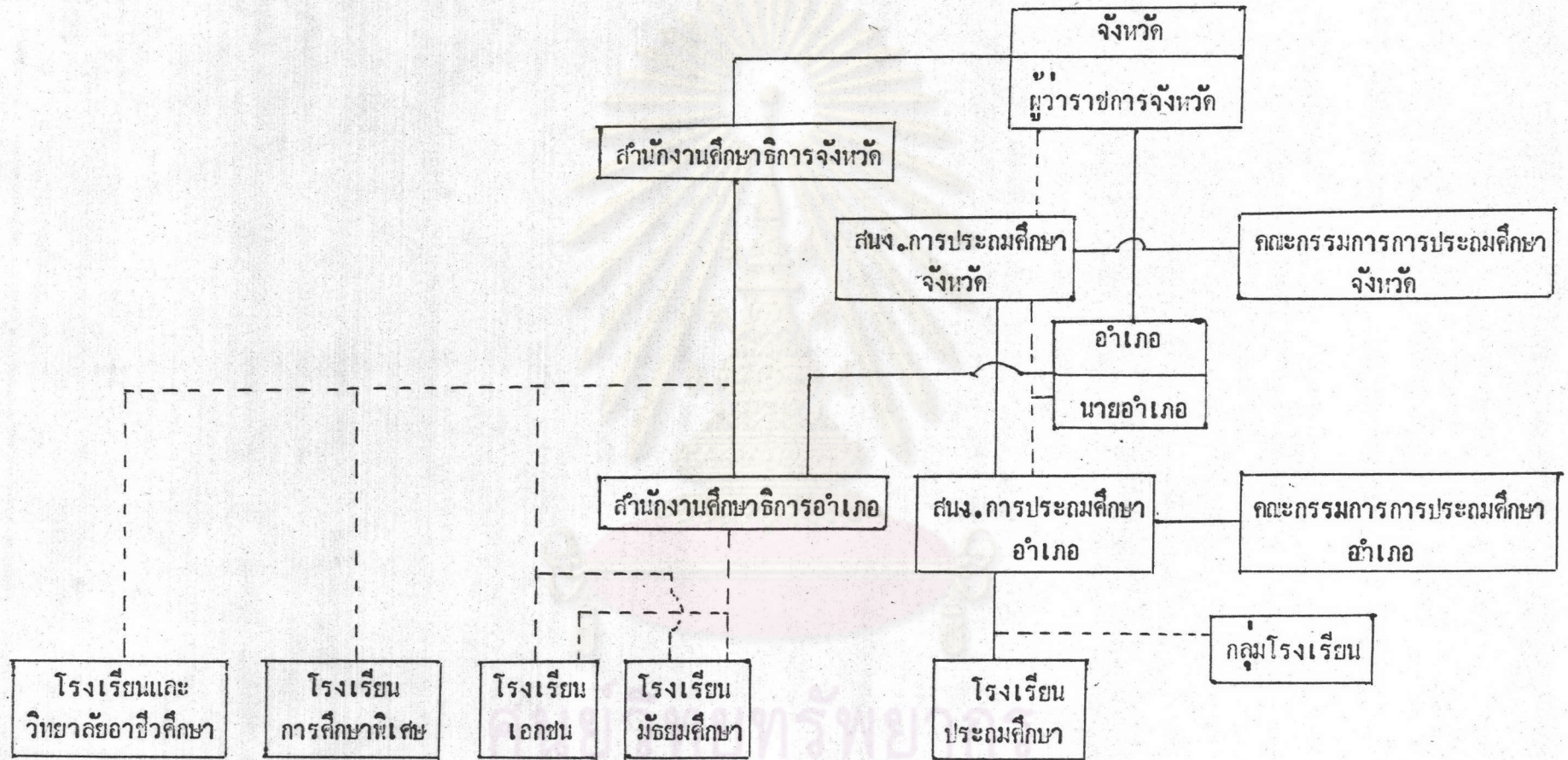
- 1.3.1 ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 1.3.2 ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
- 1.3.3 จัดทำนโยบายการดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 1.3.4 จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- 1.3.5 เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนในสังกัด
- 1.3.6 เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษา กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
- 1.3.7 ติดตามประเมินผล ควบคุมมาตรฐานและส่งเสริมการเรียนการสอน ในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
- 1.3.8 รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา ในจังหวัด

1.3.9 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 9 - 12)

โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างระบบบริการการศึกษาระดับจังหวัด



2. บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

บทบาทเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นตามเงื่อนไข และอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำเมื่อบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด พฤติกรรมดังกล่าวนี้ผูกพันกับความคิดเห็นของผู้เข้าดำรงตำแหน่งเอง และความคาดหวังของสังคมที่เห็นว่าบุคคลดำรงตำแหน่งนั้นควรกระทำ (ประมวลรัตน์วงศ์ 2519 : 12)

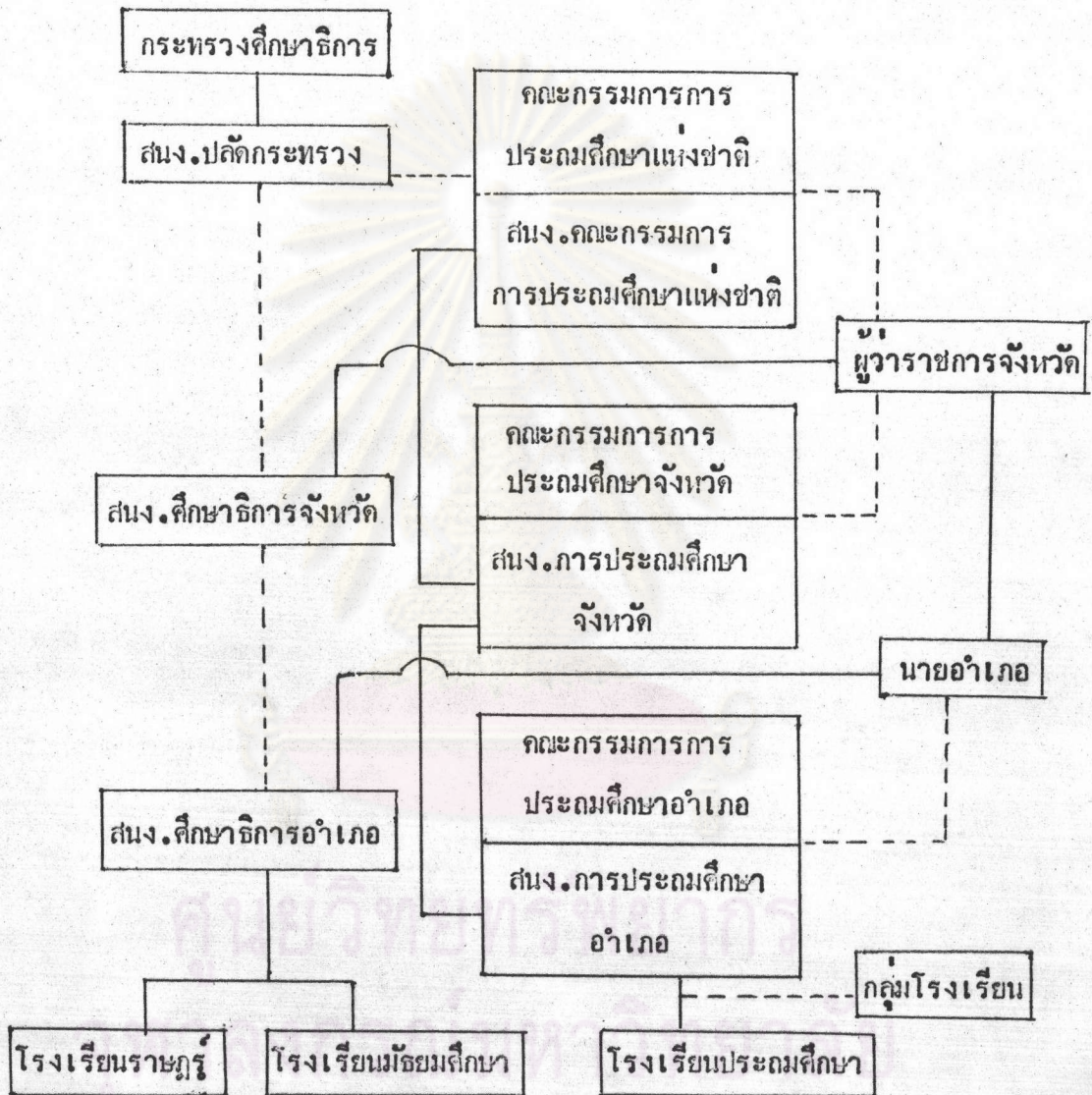
ปฏิญญา สาร (2512 : 7 - 8) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ไว้ว่า บทบาทหน้าที่ คือ สิ่งที่มีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งซึ่งเป็นที่รับรู้กันทั่วไป ถูกคนอื่นลงความเห็นว่าเขาต้องทำสิ่งซึ่งเรียกว่า บทบาทหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นได้รับ บทบาทหน้าที่หมายความรวมถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสິงต่าง ๆ ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่ง สิทธิและหน้าที่ประจำตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง เกี่ยวพันกับสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องกัน ภายในระบบสังคมเดียวกัน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และจากข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล (2523 : ก) ซึ่งได้กำหนดแนวทางให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาภายในจังหวัด ตามนโยบายและแผน มาตรฐานที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด อันเป็นลักษณะของคณะกรรมการบริหาร ดังที่ เกศินี หงส์นันท์ (2525 : 72) กล่าวถึงลักษณะงานของคณะกรรมการบริหารว่า มีการกำหนดนโยบายและควบคุมกำกับ อันได้แก่ การวางข้อบังคับเกี่ยวกับการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ คือ วางแผน กำหนดระเบียบข้อบังคับ พิจารณาการบรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนพนักงานและผู้บริหารระดับสูง

รุ่ง แก้วแดง (เอกสารอัดสำเนา 2528 : 1 - 2) ได้กล่าวข้ถึงบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดว่าเป็นคณะกรรมการบริหาร เนื่องในโอกาสบรรยายพิเศษในที่ประชุมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรี สรุปได้ว่า การบริหารงานเป็นการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ในลักษณะของกรรมการศึกษา ถ้าเป็นกรรมการบริหารโดยตรงจะเขียนกรรมการอยู่บนสำนักงาน แต่เมื่อออกมาต่อนแรกนั้นสองอันเขียนมาชานานกัน ความจริงแล้วต้องเขียนอยู่ในกรอบสี่ด้านเดียวกัน หมายความว่าภารกิจทั้งหมดอยู่ในกรอบอันเดียวกัน

แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดเดียวกันกับ สิบปณห์ เกตุทัต (2523 : 83) ที่ได้เสนอรูปแบบโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา ที่แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา



ที่มา : สิบปณห์ เกตุทัต (2523 : 83)

3. ขนาดของคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้นเป็นการบริหารงานในลักษณะการมีส่วนร่วม (Participative Management) มีบุคคลหลายคนเข้าร่วมเสนอข้อเสนอแนะของตนเพื่อหาแนวทางร่วมกันในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้นขนาดหรือจำนวนของสมาชิกในคณะกรรมการจึงมีผลต่อการทำงานอย่างยิ่ง (ทวี ทิมชำ 2526 : 58)

Anstey (1962 : 21 - 23) ได้ชี้ให้เห็นว่าขนาดของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับธรรมชาติ (nature) และจุดมุ่งหมาย (purpose) ของการจัดตั้งคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังได้เสนอจำนวนคณะกรรมการตามลักษณะประเภทของคณะกรรมการ ดังนี้

1. คณะกรรมการที่มีอาชีพเดียวกัน มีผลประโยชน์อันเดียวกัน เช่น สมาคมพ่อค้า ควรจะมีขนาดประมาณ 5 - 7 คน
2. คณะกรรมการที่มีบุคคลต่างอาชีพกัน ผลประโยชน์ได้เสียไม่เหมือนกัน ต้องมาประสานผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ควรจะมีขนาด 8 - 20 คน
3. คณะกรรมการที่รวมเอาบุคคลต่างอาชีพ ต่างเข้ามาทำงานร่วมกัน เช่น คณะกรรมการประจำสภา ควรจะมีขนาด 9 - 11 คน หรือน้อยกว่า 20 คน

Parkison (อ้างถึงใน ทวี ทิมชำ 2526 : 48 - 50) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับจำนวนขนาดของคณะกรรมการว่า คณะรัฐมนตรีมีอย่างน้อย 5 คน จะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างดำเนินไปได้ด้วยดี ถ้า 2 คนป่วย อีก 3 คนก็ทำงานไม่ได้ สะดวกในการเรียกประชุม ลงมติได้รวดเร็วมีประสิทธิภาพ ถ้ามี 9 คน จะพบว่า 3 คนทำหน้าที่ร่างนโยบาย อีก 2 คนนำข้อมูลมาเสนอ อีกคนคอยเตือนเรื่องงบประมาณ นายกทำตัวเป็นกลาง รวมแล้วทำงานจริง ๆ เพียง 7 คนเท่านั้น

ขนาดของคณะกรรมการที่เหมาะสมนั้น ทวี ทิมชำ (2526 : 58) เสนอว่า จำนวนที่เหมาะสมคงอยู่ระหว่าง 3 - 21 คน แต่จำนวนที่น่าสนใจ คือ 8 คน ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับข้อเสนอของธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 306 - 308) ที่ชี้ว่า การมีคณะกรรมการบริหาร 5 คน ย่อมช่วยให้ดำเนินการสะดวก ขนาดต้องเหมาะสม ในองค์การธุรกิจจะมีประมาณ 8 คนอย่างมาก

Filley (อ้างถึงใน เกตุณี หงสนันท์ 2525 : 52) ได้เสนอแนะว่าควรจะมีขนาดจำนวนกรรมการระหว่าง 3 - 9 คน และจากการพิจารณาจำนวนคณะกรรมการ 1,658 คณะ ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด รวบรวมไว้จากการสำรวจ ปรากฏว่าจำนวนกรรมการเฉลี่ยชุดละ 8 คน

เกณีนี หงสนันท์ (2525 : 75) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการ สรุปความเห็น ว่า ขนาดคณะกรรมการขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของงาน ไม่ควรใหญ่มากนัก เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว คือ ระหว่าง 5 - 11 คน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกรมพล ท่องธรรมชาติและคณะ (2525 : 70) ที่เห็นว่าขนาดที่เหมาะสมของ คณะกรรมการในการบริหารงานราชการของไทยคือระหว่าง 5 - 11 คน

ในช่วงระยะที่มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาเป็นรูปแบบ การบริหารโดยคณะกรรมการนั้น ได้มีการพิจารณาจำนวนขนาดคณะกรรมการ สำหรับคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด ได้มีการเสนอตัวเลขในการพิจารณากันคือ จากผลการสัมมนาปัญหาการศึกษา ประชาบาล ในวันที่ 15 - 17 สิงหาคม 2522 ได้เสนอให้มีคณะกรรมการการศึกษาประชาบาล 6 คน กรมการปกครองเสนอให้มีคณะกรรมการสองชุด ประกอบด้วย คณะกรรมการนโยบาย 16 คน และ คณะกรรมการบริหาร 7 คน ข้อเสนอของสิปพนนท์ เกตุทัต ให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด 9 คน ข้อเสนอของโกวิท วรพิพัฒน์ ให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด 6 คน (มนตรี เจนวิทย์การ 2526 : 154)

เมื่อรัฐบาลจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลจนได้รูปแบบของการ จัดการศึกษาประชาบาลเรียบร้อยแล้วเมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีครั้งแรก เดือนตุลาคม 2522 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีจำนวน 12 คน ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกในเดือนเมษายน 2523 เป็นจำนวน 14 คน จนครั้งสุดท้ายเมื่อผ่านรัฐสภาจนประกาศเป็นกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดจึงเป็นจำนวน 15 คน (มนตรี เจนวิทย์การ 2526 : 178)

4. สัดส่วนของคณะกรรมการ

การจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับใช้ในการบริหารงานนั้น โดยแนวคิดเป็นการรวมบุคคล ต่าง ๆ ในองค์กรเข้าไว้ โดยมุ่งเพื่อการระดมความคิดจากประสบการณ์ของสมาชิกคณะกรรมการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด หลักการในการจัดตั้งคณะกรรมการประการหนึ่งคือ ควรมาจากหลายฝ่าย ทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำ (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 301) ดังเช่นการบริหารการศึกษา ในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความแตกต่างและอิสระสูงมาก การบริหารงานจึงต้องอาศัย องค์คณะบุคคล ที่มีตัวแทนจากสาขาและกลุ่มที่แตกต่างกันมารวมตัดสินใจ (ไพฑูริย์ สีนลารัตน์ 2525 : 133)



จากข้อกำหนดในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จะเห็นว่า กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีตัวแทนเข้าร่วมบริหารงาน 3 ฝ่าย คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

2. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน จำนวน 5 คน ได้จากการเลือกตั้ง 3 คน และจากการแต่งตั้ง 2 คน

3. กรรมการผู้แทนครู ได้จากการเลือกตั้ง จำนวน 6 คน

องค์ประกอบที่มีกรรมการเป็นตัวแทนจาก 3 ฝ่ายดังกล่าวนี้ เป็นลักษณะ คณะกรรมการที่เรียกทั่วไปว่า "ระบบไตรภาคี" อันเป็นลักษณะของคณะกรรมการที่ใช้กันในวงการแรงงานสัมพันธ์ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ รัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง

นิคม จันทรวิทุร (2524 : 83 - 85) ได้กล่าวถึงระบบไตรภาคีที่ใช้กันอยู่ในวงการแรงงานว่า ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีและราบรื่นจะต้องอาศัยความร่วมมือปฏิบัติกัน อันหมายถึง การที่นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลรวมหารือและทำงานร่วมกันในการกำหนดนโยบาย แผนงานด้านแรงงาน และร่วมกันหาทางแก้ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ด้วยกัน ระบบไตรภาคีมีด้วยกันหลายระดับ เช่น ระดับวางแผนเป็นการกำหนดนโยบายและแผนแรงงาน ระดับปฏิบัติการ และระดับประกอบการ

สำหรับการนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการบริหารงานการประถมศึกษานั้น สมจิตต์ สุกุลย์ยีนเจริญ (2528 : 5) ได้กล่าวไว้ว่า เหตุผลที่นำมาใช้นั้น เพื่อเป็นการถ่วงอำนาจกันให้เกิดความสมดุลไม่เอนเอียงไปเข้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั่นเอง กล่าวคือ

1. ถ้ามีฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว เมื่อถึงการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจ ก็จะเอนเอียงที่จะยึดนโยบายหรือความคิดของผู้บริหารมาใส่ในความคิดเห็นหรือตัดสินใจมากเกินไป โดยมุ่งประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก จนบางครั้งลืมข้อเท็จจริงที่ใกล้ตัวครู

2. ถ้าให้มีผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายเดียว ท่านเหล่านั้นมีความรู้ความสามารถมากก็จะแสดงความคิดเห็นตัดสินใจในลักษณะที่เข้มงวด ถ้าได้ทราบข้อมูลจากครูหรือฝ่ายบริหารย่อมทำให้การตัดสินใจเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเป็นบุคคลเป็นกลางจะไม่ถูกบังคับจากฝ่ายบริหารหรือคำสั่งถึงประโยชน์พวกพ้อง ทำให้ตัดสินใจได้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

3. ถ้ามีแต่ตัวแทนครู ถ้าเป็นผู้ไม่มีขีดหลักการในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คำนึงถึงประโยชน์
 ตนและพวกพ้องทำให้เกิดปัญหา มาก เพราะครูเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงมากที่สุด

การกำหนดให้มีตัวแทนจากประชาชนในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนั้น
 Selznich (1960 : 219) ได้กล่าวถึงเหตุผลดังกล่าวไว้ว่า " การเลือกประชาชนเข้าไปเป็น
 สมาชิกหรือผู้แทนในคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดส่วนร่วมโครงสร้างบริหารซึ่งสอดคล้องกับรากฐานของ
 สังคมประชาธิปไตย " อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่เป็นจุดแรกเริ่มที่มีผลให้การบริหารสะดวกขึ้น
 ช่วยให้ได้ข่าวสารที่เชื่อถือได้ ได้รับความสะดวกในการติดต่อและขอความช่วยเหลือต่าง ๆ ช่วย
 ให้มีการปรับปรุงนโยบายให้เข้ากับสภาพท้องถิ่น ช่วยให้ได้อำนาจอย่างกว้างขวางจากกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น
 ช่วยทำให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ยอมรับในความผิดของส่วนรวมในแผนงานและส่วนประกอบ
 ของหน่วยงาน (เกตุณี หงสนันท์ 2515 : 40)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2523 : 267) ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชนเพื่อแก้ปัญหการบริหารงานอันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพของหน่วยงาน ถ้าประสงค์จะรับ
 บริการอย่างยุติธรรมและทั่วถึงแล้วประชาชนจำเป็นต้องส่ง " ตัวแทน " ของตนเข้าไปอยู่ใน
 วงราชการ เพราะจากผลการวิจัยพบว่าข้าราชการมักรับใช้บุคคลเพียงบางกลุ่มที่จะสามารถให้ประโยชน์
 แก่หน่วยงานของตนเท่านั้น

สำหรับสัดส่วนจำนวนกรรมการแต่ละฝ่ายในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 ในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา ได้มีข้อเสนอที่มีผลต่อสัดส่วนกรรมการ คือ

ในครั้งแรกที่เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนตุลาคม 2522 มีกรรมการโดยตำแหน่ง
 3 คน (ผู้ราชการจังหวัด, ศึกษาธิการจังหวัด, ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด) ผู้ทรงคุณวุฒิ
 4 คน ผู้แทนประชาชนจากสภาจังหวัดและสภาเทศบาลรวม 2 คน ผู้แทนข้าราชการครู 3 คน

ในครั้งที่สอง มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรัฐสภา มีสัดส่วนเปลี่ยน
 ไปคือ กรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน ผู้แทนจากสภาเทศบาลและสภาจังหวัด 2 คน
 แต่มีการเพิ่มผู้แทนข้าราชการครูเป็น 5 คน

ในครั้งสุดท้าย เมื่อผ่านรัฐสภาเป็นกฎหมายแล้ว ในเดือนตุลาคม 2523 จึงมีสัดส่วน
 ดังที่ปรากฏคือ กรรมการโดยตำแหน่ง 4 คน (เพิ่มนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด) ผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเป็น
 5 คน (จากการแต่งตั้ง 2 คน จากการเลือกตั้ง 3 คน) และมีการเพิ่มผู้แทนครูเป็น 6 คน
 (มนตรี เจนวิทย์การ 2526 : 178)

5. การไต่มาของคณะกรรมการ

เกณฑ์ หงสนันท์ (2525 : 37) ได้กล่าวถึงวิธีการต่าง ๆ ที่จะเลือกสมาชิกเข้ามาเป็นคณะกรรมการซึ่งมีหลายวิธี คือ

1. ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา
2. ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกทั้งวิธีการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
3. ได้รับการแต่งตั้งโดยกระบวนการเลือกตั้ง
4. อาสาเข้ามาเป็นโดยสมัครใจ
5. ได้รับการพิจารณาจากสำนักงานหรือสัญญาจ้าง

Price (1968 : 116 - 135) ได้ให้หลักในการเลือกสมาชิกเพื่อประกอบเป็นองค์คณะกรรมการว่า พยายามมาตรฐานไว้ว่ามี 3 ระดับด้วยกัน คือ

1. ตัวบุคคลในตำแหน่งสำคัญ
2. ตัวบุคคลในตำแหน่งสำคัญรองลงมา
3. ตัวบุคคลจากวงการภายนอก

สำหรับการไต่มาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ปรากฏตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ซึ่งประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง 4 ตำแหน่ง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ
2. กรรมการจากการแต่งตั้งในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนมีการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจำนวน 2 คน
3. กรรมการจากการเลือกตั้ง มี 2 ส่วน คือกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งกำหนดให้ข้าราชการครูเลือกจากประชาชนในจังหวัดจำนวน 3 คน และผู้แทนข้าราชการครูซึ่งข้าราชการครูเป็นผู้เลือกตั้งอีก 6 คน

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูและการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ คือ

1. การเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ดำเนินการโดยสรุป ดังนี้

1.1 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามกำหนด และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่กลุ่มโรงเรียนนั้นตั้งอยู่ กลุ่มละหนึ่งคน และเสนอชื่อไปยังคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

1.2 คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอเลือกบุคคลในข้อหนึ่ง ให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอเสนอไปยังสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 2 คน

1.3 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากอำเภอ/กิ่งอำเภอละ 2 คนนั้น มาเลือกตั้งระหว่างกันเองโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยผู้ใดคะแนนสูงสุดไว้ 3 คน การมาใช้สิทธิดังกล่าวต้องมีผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อมาร่วมกันไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง ถ้ามาไม่ครบให้ดำเนินการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิอีกภายใน 7 วันนับแต่วันไม่อาจเลือกครั้งแรก และถ้าครั้งที่สองนี้มาไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ให้ดำเนินการเลือกตั้งได้

กรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันให้ดำเนินการจับสลากเฉพาะผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันให้ได้จำนวนที่ต้องการ

1.4 กรณีตำแหน่งว่างลงก่อนครบวาระ และยังมีวาระเหลืออยู่อีกไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันให้เลือกตั้งกันเองระหว่างผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อไว้แล้วตามข้อสาม

2. การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ดำเนินการโดยสรุปได้ ดังนี้

2.1 ข้าราชการครูผู้มีคุณสมบัติตามกำหนด ยื่นใบสมัครต่อสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครเรียงลำดับตามที่สมัครและประกาศให้ข้าราชการครูทราบ

2.2 กรณีไม่มีผู้สมัครให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ พิจารณาข้าราชการครูผู้มีคุณสมบัติจำนวนหนึ่งคน ให้ข้าราชการครูในสังกัดรับรองไม่น้อยกว่า 10 คน หรือกรณีที่มีผู้สมัครคนเดียว ให้ประกาศชื่อบุคคลนั้นแล้วแต่กรณีเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง

2.3 จังหวัดใดมีสามอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อตามข้อสอง ให้เพิ่มจำนวนเป็นสองคน

2.4 ดำเนินการเลือกตั้งโดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยใช้กลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยเลือกตั้ง เสนอผลการเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อดำเนินการดังนี้

2.4.1 จังหวัดที่มีจำนวนอำเภอ/กิ่งอำเภอรวมกันน้อยกว่าหกอำเภอ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดของแต่ละอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งทันที ส่วนผู้แทนข้าราชการครูที่ยังขาดอยู่ให้ดำเนินการตามข้อ 2.5

ในกรณีที่จังหวัดใดมีสามอำเภอ ให้ผู้ได้รับคะแนนลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สองของแต่ละอำเภอเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

2.4.2 จังหวัดที่มีอำเภอ/กิ่งอำเภอรวมกันได้หกอำเภอ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดของแต่ละอำเภอเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

2.4.3 จังหวัดใดที่มีอำเภอ/กิ่งอำเภอรวมกันมากกว่าหกอำเภอ ให้ดำเนินการตามข้อ 2.5

2.5 ให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี ส่งชื่อข้าราชการครูตามข้อ 2 ข้อ 3 หรือผู้ได้รับคะแนนสูงสุดตามข้อ 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 และผู้ได้รับคะแนนลำดับที่สองตามข้อ 2.4.1 ไปยังผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการให้ข้าราชการครูดังกล่าวเลือกตั้งกันเอง จนได้ผู้แทนข้าราชการครูครบจำนวน 6 คน และประกาศรายชื่อผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.6 ในกรณีที่ข้าราชการครูผู้ได้รับการเลือกตั้งได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลากเฉพาะผู้ได้รับคะแนนสูงสุดนั้น เพื่อให้ได้ผู้แทนข้าราชการครูตามจำนวนที่ต้องการ

2.7 กรณีที่มีตำแหน่งว่างก่อนครบวาระ มีเวลาเหลือไม่น้อยกว่า 90 วัน ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการให้ข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งไว้แล้วมาทำการเลือกตั้งกันเอง ภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่าง

6. วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ

ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อให้คณะกรรมการปฏิบัติงานในหน้าที่นั้น เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะเป็นตัวกำหนดความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการในเรื่องนี้

กรมพล ท้องถิ่นชาติและคณะ (2525 : 68) ได้ชี้ให้เห็นว่า ควรกำหนดให้แน่นอนตามความจำเป็น เพื่อเร่งให้คณะกรรมการทำงานให้เสร็จในระยะเวลาที่กำหนด การกำหนดระยะเวลาอาจเป็นโอกาสที่จะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนตัวกรรมการเมื่อเห็นว่ากรรมการไม่อุทิศเวลาในการปฏิบัติภารกิจ

เช่นเดียวกัน เมธี ดุลยจินดา (2520 : 290) ซึ่งมีความเห็นว่าผลของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการจะเป็นส่วนทำให้ได้มีโอกาสเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ โดยเห็นว่าระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งไม่ควรนานเกินไป การเปลี่ยนตัวกรรมการจะมีผลให้มีการนำความคิดใหม่ ๆ เข้ามามีใช้ในการบริหารงาน

สำหรับกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปนั้น จะอยู่ในช่วงระยะ 2 - 5 ปีเป็นส่วนใหญ่ เช่น

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ประธานกรรมการและกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี ในวาระแรกเมื่อครบ 1 ปี ให้ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่ง 1 ใน 3 โดยวิธีจับฉลาก เมื่อครบ 2 ปี ให้ประธานกรรมการและกรรมการที่เหลืออยู่พ้นตำแหน่งอีก 1 ใน 3 โดยวิธีจับฉลาก เช่นเดียวกัน ในกรณีที่การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการแทนผู้ที่จับฉลากออกให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี (เมธี ดุลยจินดา 2520 : 290 - 291)

เช่นเดียวกับคณะกรรมการในวงการรัฐวิสาหกิจ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2513 ได้กำหนดให้กรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี (กองทัพ เกลือบพิชกุล 2524 : 38) ซึ่งเป็นวาระที่กำหนดเท่ากันกับในวงการการศึกษาชั้นสูงของหลายสถาบันที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งกันทุก 2 ปี

สำหรับในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบการให้ประชาชนในพื้นที่ภายในจังหวัด เลือกตั้งคณะบุคคลเข้ามาร่วมดำเนินการบริหารหรือควบคุมฝ่ายบริหาร ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 5 ปีเช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลอันรวมถึงคณะเทศมนตรีอันเป็นฝ่ายบริหารด้วยหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในสภาตำบลล้วนมีวาระคราวละ 5 ปีทั้งสิ้น (ทวีศักดิ์ จันทรสาร 2520 : 133, 150, 180)

ในส่วนของคณะกรรมการที่มีส่วนใกล้ชิดกับวงการครู จะกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 4 ปี ดังเช่น คณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่งถือกันว่าเป็นกฎหมายคู่แฝดกันกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา ได้กำหนดให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งและกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และตามที่กำหนดในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดคณะกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากข้าราชการครู และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เช่นเดียวกัน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2525 : 90,100)

จากการที่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในแต่ละชุดนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปนับแต่การใช้ระบบนี้มาจาก พ.ศ. 2523 จนถึงปัจจุบัน ได้มีผู้เสนอแนวความคิดให้ลดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการให้น้อยลง

มติของการสัมมนาชมรมครูประจำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ได้มีมติให้กำหนดวาระของการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะอนุกรรมการข้าราชการครูประจำจังหวัดลงให้เหลือคราวละ 2 ปี (มาตุภูมิรายวัน 2527 : 16)

มติดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอจากผลการประชุมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติร่วมกับภาควิชาบริหารการศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกันจัดขึ้นเพื่อเป็นข้อมูลในการจัดทำชุดฝึกอบรมคณะกรรมการการประถมศึกษาที่ได้เสนอให้ลดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดลงให้เหลือคราวละ 2 ปีเช่นกัน (เอกสารอัดสำเนา 2527)

7. คุณสมบัติของคณะกรรมการ

คณะกรรมการใดจะมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะส่วนตัวของสมาชิกแต่ละคนในคณะกรรมการเป็นส่วนสำคัญ ดังที่ "พิชญ์" (2526 : 48) กล่าวไว้ว่า เป็นที่ทราบกันดีในหมู่นักทฤษฎีทั้งหลายว่าสิ่งที่ควรตัดสินใจไม่ได้ อยู่ที่ศาสตร์การบริหารงานของคณะกรรมการแต่อยู่ที่ตัวของผู้นั้นกรรมการ และในการจะพิจารณาดังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสมาชิกในคณะกรรมการได้ก็จะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกในการปฏิบัติงานประกอบกันไปด้วย

รุ่ง แก้วแดง (2528 : 2 - 5) เสนอแนะการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาจังหวัดไว้ว่า คณะกรรมการจะทำหน้าที่ พิจารณากำหนดให้ความเห็นชอบตามที่สำนักงาน
 การประถมศึกษาจังหวัดเสนอ โดยคำนึงถึงผลของงานที่เน้นความเป็นธรรมทั่วถึง มีความเชื่อถือได้
 และมีคุณภาพก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการประถมศึกษา

ศรัณย์ เวชกัลยามิตร (2528 : 7 - 8) ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้แทนข้าราชการครู
 ว่าเป็นบุคคลที่มี 2 สถานะ คือต้องดำรงตำแหน่งของตนในฐานะผู้รวมเกี่ยวกับตัวครู และดำรงตน
 ในฐานะผู้รวมแต่สนใจใหญ่ของชุมชน ก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เป็นตัวแทนข้าราชการครูให้
 องค์การบริหาร มิใช่ตัวแทนของครูที่เลือกตนเข้าไป แต่ต้องทำหน้าที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานบนพื้นฐาน
 แห่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวครูที่ตนประสพมา

ในเรื่องนี้ ประกอบ กุปรัตน์ (2527 : 19 - 20) ได้เสนอแนะให้ผู้แทนข้าราชการครู
 ได้ปรับปรุงตนเอง ใน 2 ประเด็น คือ

1. แจ้งการรับรู้เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการศึกษา และระบบ
 เกี่ยวข้องอื่น เช่น สังคม เศรษฐกิจ การเมือง
2. ในแง่การเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ไม่ใช่เพียงครูคนเดียว แต่ควรเป็นการรับใช้
 หรือมีสำนึกในการรับใช้ประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชน ต้องหิวโหยว่าประชาชนต้องการอะไร ในระบบ
 การศึกษาของเรา อยายามองว่าประชาชนโง่เขลาแล้วกันเขาออกไปจากการศึกษา

โชติ ชาวบ้านกร่าง (2527 : 65 - 66) ได้เสนอคุณสมบัติพื้นฐานของคณะกรรมการ
 การประถมศึกษาจังหวัดที่ดีไว้ ดังนี้

1. เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในด้านการบริหารงานและด้านปฏิบัติการสอนมาแล้ว
 เพื่อช่วยให้เกิดกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
2. มีบุคลิกภาพและความเชื่อมั่นในตนเองสูง
3. รู้สภาพการสัทั่วไปทั้งความต้องการของครูและปัจจัยทางการศึกษา
4. รุระเบียบ กฎหมายของทางราชการ เพื่อเป็นปัจจัยเสริมในการปฏิบัติงาน
5. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อให้งานก้าวหน้า
6. บำเพ็ญประโยชน์ต่อส่วนรวม เสียสละอย่างแท้จริง
7. มีหลักในการทำงานมีเหตุผล
8. เป็นนักประชาธิปไตย ยอมรับเสียงข้างมาก ช่วยปกป้องเสียงข้างน้อยด้วย

สำหรับคุณสมบัติของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ
 ในส่วน ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
 ว่าด้วย การเลือกตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน พ.ศ.2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2527
 ในข้อ 3 ดังมีคุณสมบัติต่อไปนี้

1. มีอายุไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันได้รับการเสนอชื่อ
2. ไม่เป็นข้าราชการประจำ
3. เป็นผู้ให้ความสนใจในกิจการประถมศึกษา และมีประสบการณ์ทางการศึกษา

จนเป็นที่ยอมรับ

4. เป็นผู้มีความประพฤติดี

ในส่วนของผู้แทนข้าราชการครูนั้น พิจารณาจากข้อ 4 แห่งระเบียบคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วย การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 พ.ศ.2523 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2525 ,พ.ศ.2527 ที่กำหนดว่า ข้าราชการครูที่มีสิทธิสมัคร
 รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ ต้องเป็นข้าราชการครู
 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติซึ่งพ้นจากการทดลองราชการแล้ว

นอกจากนี้ได้มีผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้อีกหลายท่าน
 เช่น เกศินี หงสนันท์ (2525 : 17) เห็นว่า " คณะกรรมการต้องเป็นบุคคลที่มีความดีอ่านกว้าง
 พร้อมทั้งมีประสบการณ์ในการบริหาร มีความเข้าใจในลักษณะงานของหน่วยงานนั้น ๆ " และได้เสนอ
 ความคิดเห็นในการเลือกตั้งสมาชิกคณะกรรมการว่า มักเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติ คือ

1. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์
2. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ของท้องถิ่น และวิถีชีวิตของบุคคลนั้นเป็นที่นิยมยกย่องทั่วไป
3. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์มีอำนาจในตัวเหนือผู้อื่น หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นบุคคลที่อยู่ใน
 ระดับชั้นนำซึ่งส่วนมากมักจะมิพบปัญหาการเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ในตัว

จากผลการวิจัยเรื่อง รัฐวิสาหกิจ : คณะกรรมการ (เกศินี หงสนันท์ 2525 :
 51,73) ซึ่งได้สำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในวงการบริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจพบว่า
 คณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจควรมีคุณสมบัติทั่วไป ดังนี้

1. เป็นบุคคลที่ใจซื่อมือสะอาด
2. เป็นนักบริหารอาชีพ
3. เป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ
4. เป็นข้าราชการประจำที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว
5. เป็นผู้ตั้งใจจริงอุทิศตนให้องค์การ
6. เป็นบุคคลภายนอกซึ่งมีความชำนาญเกี่ยวกับลักษณะงานขององค์การ
7. เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การ
8. เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับองค์การ
9. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

ประมวล ทงธรรมนูญและคณะ (2525 : 56) มีความเห็นว่า ผู้สมควรเลือกเป็น คณะกรรมการ ควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีความรับผิดชอบ และมีความสนใจ ในขอบเขตหน้าที่ของ คณะกรรมการนั้น ๆ

ประทาน ทงตุษศึกษากร (2508 : 38 - 39) เสนอคุณสมบัติสมาชิกคณะกรรมการ
ไว้ว่า

1. ต้องมีความรู้ดีในเรื่องที่ตองการใช้ในคณะกรรมการ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดี
2. ไม่ควรแต่งตั้งบุคคลที่เป็นคณะกรรมการหลายคณะ
3. ต้องเป็นบุคคลที่เต็มใจ
4. ไม่มีพวกพ้องมากเกินไป

8. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารเพราะเป็นปัจจัยที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์การได้สามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ เพราะในการบริหารงานนั้น หากขาดเสียซึ่งอำนาจหน้าที่และขอบข่ายแห่งความรับผิดชอบแล้ว การบริหารงานนั้นก็ไมอาจดำเนินไปให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพราบรื่นและเรียบร้อยได้ (สมทรงต์ เกษมสิน 2519 : 131)



คำว่าอำนาจหน้าที่ (Authority) นี้ได้มีผู้ให้ความหมายไว้มากหลายทัศนะ เช่น Fayol ได้ให้คำจำกัดความว่าเป็นสิทธิที่จะออกคำสั่ง และมีอำนาจที่จะโน้มน้าวให้บุคคลอื่นปฏิบัติตาม ส่วน Allen ให้ความหมายว่า เป็นการรวมกันของอำนาจบารมี และสิทธิเพื่อให้เกิดความมั่นใจในอันที่จะสามารถดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จ (สมพงศ์ เกษมสิน 2519 : 13)

อำนาจหน้าที่ขององค์การที่เป็นทางการ จะเกิดขึ้นได้ก็เพราะตำแหน่งที่เป็นทางการ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับการกำกับประกันจากกฎหมาย อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการนี้ควรจะมีอยู่ครบถ้วนตามคำบรรยายลักษณะงานที่ได้รับมอบหมายไว้ (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 251)

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มี 7 ประการคือ

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงาน และแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจมอบให้สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาดำเนินการต่อไปได้

9. ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

จากรายงานการวิจัยเรื่อง " การทำงานในระบบคณะกรรมการ " ของกรมล ทองธรรมชาติและคณะ (2525 : 57 - 58) ได้พบปัญหาของคณะกรรมการโดยสรุป คือ

1. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการยังขาดแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่มี ประสิทธิภาพ คณะกรรมการมากกว่าร้อยละ 50 ขอบอกว่าไม่มีระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน และ นอกจากนั้นการประเมินผลก็ใช้วิธีการในรูปของรายงานผลมากกว่าวิธีอื่น ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว การจัดทำ รายงานเพียงประการเดียวไม่สามารถที่จะวัดความสำเร็จของงานได้

2. คณะกรรมการแต่ละท่านเป็นข้าราชการประจำ มีงานอื่นทำอยู่มากแล้ว จึงไม่มีเวลาปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

3. ผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นตัวแทนกรรมการไม่กล้าตัดสินใจ

4. มติของคณะกรรมการไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เพราะผลกระทบทางการเมือง

5. ระเบียบราชการทำให้การทำงานของคณะกรรมการขาดความคล่องตัว

6. แต่งตั้งบุคคลจากหลายหน่วยงานทำให้ยากแก่การดำเนินงาน

7. กรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่

8. กรรมการให้ความสนใจน้อย

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ (2525 : 134 - 135) กล่าวถึงจุดอ่อนของระบบคณะกรรมการ ในการบริหารมหาวิทยาลัยว่า คณะกรรมการบางครั้งประสานงานกันแล้วไม่ได้ผลจริงจัง ด้วยสาเหตุคือ

1. ต่างฝ่ายต่างรักษาผลประโยชน์กันอยู่

2. การประชุมตกลงทำได้ยาก เพราะพยายามให้เห็นพ้องกัน

3. อาจารย์ไม่ให้ความร่วมมือเพราะเห็นเป็นงานกลุ่ม

4. บางครั้งเสียเวลาเพราะอุดมคติมากเกินไป

5. ไม่ยอมรับความขัดแย้งที่มีอยู่ในสถาบัน

ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดเห็นของประกอบ กุปรัตน์ (2527 : 22) ที่มองระบบคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยว่ากำลังเข้าสู่จุดตกต่ำ โดยชี้ว่ามีลักษณะเกี่ยวกับของการประณตศึกษา คือคณะกรรมการต้องเป็นนักวิชาชีพ เป็นตัวแทนความก้าวหน้าของสังคม และขณะเดียวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เป็นการต่อสู้เพื่อปากท้องเพราะเงินเดือนไม่พอใช้ ระบบเลือกตั้งที่ดีที่มีตัวแทนเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการนั้น ท้ายที่สุดมหาวิทยาลัยไม่มีอะไรดีขึ้น แรงผลักดันภายนอกก็จะมองว่าคุณค่าไม่เพียงพอ ต้องคัดถอนงบประมาณลง

สำหรับลีปนนท์ เกตุทัต (2524 : 54 - 55) มีความเห็นว่า ในระบบมหาวิทยาลัยยังมีการปรับตัวเองอยู่ จึงไม่ค่อยเกิดปัญหาในเชิงบริหาร แต่ต้องระวังในระบบประณตศึกษาใหม่ที่พยายามมีส่วนร่วม หลายท่านเป็นห่วงว่า การที่มีส่วนร่วมในการทำงานจากครู ถ้าครูที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ไม่มีประสบการณ์ทางการบริหาร เป็นผู้มีความคิดว่าการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทำได้ภายในเวลา 1 วินาที 1 วัน หรือ 1 ปี ถ้ามีลักษณะดังกล่าวจะทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น และอาจทำให้เกิดความชะงักงันในการบริหารซึ่งต้องให้ความระมัดระวัง

เกตุทัต หงสนันท์ (2525 : 76) สํารวจปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจพบว่า ความล้มเหลวของการบริหารรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งเป็นความบกพร่องของคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นผลมาจากการแต่งตั้ง ที่กล่าวว่า เป็นผลตอบแทนทางการเมือง

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบริหารของคณะกรรมการการประณตศึกษาจังหวัด ซึ่งได้รับการเสนอแนะจากที่ประชุมสัมมนาของคณะกรรมการการประณตศึกษาจังหวัดทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2525 ซึ่งรวบรวมไว้ในหนังสือคู่มือคณะกรรมการการประณตศึกษาจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการประณตศึกษาแห่งชาติ 2525 : 76 - 84) พอสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการบางคนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนา
2. สำนักงานการประณตศึกษาจังหวัดบางแห่งไม่มีการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประณตศึกษาจังหวัด
3. การปฏิบัติงานบางหน้าที่ ยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เช่นการแต่งตั้งผู้บริหาร
4. มีการเล่นพรรคพวก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม
5. คณะกรรมการมักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ
6. ประธานกรรมการไม่ค่อยให้ความสำคัญร่วมมือในการประชุมและสถานที่ในการประชุม

ประชุม

จากผลการสัมมนาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ เพื่อจัดทำ
ชุดฝึกอบรมคณะกรรมการการประถมศึกษา ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อเดือน กันยายน 2527
สรุปปัญหาได้คือ

1. เรื่องส่วนใดที่กรรมการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัดแล้วมักจะทำการแก้ไขกันในที่ประชุม
2. การพิจารณามักจะพิจารณาตามความคิดเห็นของตน มิได้ใช้ข้อมูลในการพิจารณา
ซึ่งเหตุผลหนึ่งคือขาดการประสานงานด้านข้อมูลจากสำนักงาน
3. มีการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้ามาพิจารณาทำให้เกิดการแตกแยกกัน
4. มีความขัดแย้งระหว่างกฎหมาย ที่ให้อำนาจทั้งผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการ
5. คณะกรรมการขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่
6. คณะกรรมการมีความรู้สึกเหมือนตราประทับ เพราะบางครั้งไม่มีข้อมูลเพียงพอ
หรือไม่อิสระในการพิจารณา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษา

สง่า โพรวิง (2524 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัจจัยบางประการที่
เกี่ยวกับความคิดเห็นของข้าราชการครู ต่อระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ ศึกษาเฉพาะกรณี
ข้าราชการครูที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 6 "
กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา
6 จำนวน 190 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ข้าราชการครูที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ
ไม่แตกต่างกัน
2. ข้าราชการครูที่มีระดับตำแหน่งแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระบบบริหารการประถม
ศึกษาแห่งชาติแตกต่างกัน
3. ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อระบบการบริหารการประถม
ศึกษาแห่งชาติแตกต่างกัน

ชม จรดพฤษ (2525 : 64 - 66) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 4 " โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จำนวน 201 คน แบ่งบทบาทเป็น 4 ด้าน คือ ประสานงานดำเนินงานของโรงเรียน เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา พิจารณาเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูและบุคลากรอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย ผลการวิจัยพบว่า

1. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพและวุฒิต่างกันจัดลำดับความสำคัญของบทบาทไม่เหมือนกัน
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพต่างกันมีความคิดเห็นต่างกันในด้านการประสานงาน ส่วนคณะกรรมการที่มีวุฒิต่างกันก็มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องการประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนและการร่วมประชุมกับผู้บริหารโรงเรียนประจำทุกเดือน
3. บทบาทด้านการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการมีความเห็นเหมือนกัน กลุ่มที่มีวุฒิต่างกันมีความเห็นแตกต่างกัน เฉพาะเรื่องพิจารณาความดีความชอบ
4. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพต่างกันมีความเห็นแตกต่างกันในบทบาทด้านการพิจารณาความดีความชอบ
5. บทบาทด้านอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมายคณะกรรมการมีความเห็นแตกต่างกัน

เฉลย เครื่องเขียน (2525 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 " เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7 ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติงานในด้านการประสานงานการดำเนินงานเกี่ยวกับงานวิชาการ บุคลากร ความสัมพันธ์ชุมชน มีการปฏิบัติในระดับน้อย การประสานงานในด้านธุรการและการเงินปฏิบัติน้อยที่สุด
2. การเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา การปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย
3. การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูปฏิบัติอยู่ในระดับมาก
4. การปฏิบัติกรอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดอยู่ในระดับน้อย สำหรับการปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมายปรากฏว่าไม่มีการมอบหมายให้ปฏิบัติเลย

5. ด้านปัญหาอุปสรรค ในการปฏิบัติงานปรากฏว่า ประชาชนไม่ทราบองค์ประกอบของ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ นอกจากนั้นคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีส่วน ในการจัดสรรงบประมาณ การจัดสรรอัตรากำลังครู และขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนทำให้ไม่ สามารถดำเนินการได้ถูกต้อง

สุบิน เสมียนรัมย์ (2527 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ผลการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการการประถมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ ตามทัศนะของครูและผู้บริหาร " เป็นการศึกษา ทัศนะที่มีต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการ การประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ตามมาตรา 17 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ การประถมศึกษา พ.ศ.2523 ผลการวิจัยพบว่า

1. ครูและผู้บริหารมีความพึงพอใจในผลการปฏิบัติงานทุกด้านของคณะกรรมการการ ประถมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ แน่ใจว่ามีความพอใจหรือไม่ในผลการปฏิบัติงานด้านการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ
3. ครูและผู้บริหาร คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถม ศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีทัศนะต่อผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอในจังหวัดบุรีรัมย์ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญ ทางสถิติ

วิจิตร ปราณีธรรม (2527 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง " บทบาทของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 9 " .โดยได้ศึกษาทัศนะของผู้แทนข้าราชการครู ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าการประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและครู จำนวน 565 คน ที่มีต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาท คาดหวังตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 9 พบว่า

1. ผู้ทรงคุณวุฒิมีทัศนะต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ผู้แทนข้าราชการครู หัวหน้า การประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและครู มีทัศนะอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง
2. ผู้ทรงคุณวุฒิและครูมีทัศนะต่อบทบาทที่คาดหวังอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ผู้แทนข้าราชการครู หัวหน้าการประถมศึกษา และผู้บริหารโรงเรียนมีทัศนะอยู่ในเกณฑ์สูง
3. ผู้แทนข้าราชการครู ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าการประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและครู มีทัศนะต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริงแตกต่างกันทุกด้าน

4. ผลการเปรียบเทียบทัศนะที่มีต่อบทบาทที่คาดหวัง พบว่า ด้านนโยบายและแผนพัฒนา การประถมศึกษาไม่แตกต่างกัน ด้านการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ ด้านการจัดตั้ง รวมและเลิกล้ม โรงเรียน ด้านการแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษา ด้านการพิจารณาความดีความชอบ การออกกระเปียบปฏิบัติ และการปฏิบัติการณ์อื่นตามที่กฎหมายกำหนด ปรากฏว่าแตกต่างกัน

5. ทัศนะต่อบทบาทที่ปฏิบัติจริงต่ำกว่าบทบาทที่คาดหวังและแตกต่างกัน

สายดีห์ แก้วกลสิกรรม (2528 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในภาคเหนือ " พบว่า

1. จากเอกสารการประชุม พบว่า มีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด 210 ครั้ง เวลาที่ใช้ประชุมโดยเฉลี่ย 2.45 ชั่วโมง ผู้มาประชุมมากที่สุดคือผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ขาดประชุมมากที่สุดคือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากการแต่งตั้ง ผู้มีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุดคือผู้แทนราชการครู ผู้มีบทบาทในการอภิปรายน้อยที่สุด คือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด การประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ เรื่องที่ประชุมมากที่สุดคือการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารสถานศึกษา และเรื่องที่ประชุมน้อยที่สุดคือการออกกระเปียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

2. การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ปรากฏว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา การประถมศึกษาจังหวัดสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามความเหมาะสมของขนาดโรงเรียน การจัดตั้ง บริหาร รวม เลิกล้มโรงเรียนเป็นไปตามเกณฑ์แต่มีผลกระทบต่อบุคลากรและชุมชน การพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา การพิจารณาความดีความชอบ เป็นไปตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีการออกกระเปียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่แต่ระเปียบแก้ปัญหาค่อนข้างน้อย การปฏิบัติงานตามกฎหมายอื่นมีความเหมาะสม

3. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนต่างขนาดกันต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดปรากฏว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

4. ผลการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค ปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าการปฏิบัติงาน ทั้ง 7 ด้านมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษาของคณะกรรมการ
การประถมศึกษาจังหวัด ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ การบริหาร
ในรูปแบบคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รูปแบบการบริหาร
การประถมศึกษาจังหวัดโดยคณะกรรมการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษา
ผู้วิจัยได้ยึด รูปแบบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดดังกล่าวเป็นพื้นฐานในการวิจัยครั้งนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย