บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้เสนอเป็นลำดับดังนี้

1. การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ
2. การบริหารงานของคณะกรรมการ การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด
3. เขตการศึกษา 11
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปคณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน การบริหารงานในระดับต่าง ๆ ของประเทศไทยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมามากมายในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับหมู่บ้าน ทั้งนี้คงจะเป็นเพราะคนไทยเริ่มมีความเห็นว่า การบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถและเทคโนโลยีจากบุคคลหลายฝ่ายมากขึ้น ต้องอาศัยทั้งความรู้โดยทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างเฉพาะสาขามากยิ่งขึ้น การทำงานโดยใช้บุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาดำเนินการย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดี เป็นหลักการเพื่อการนำมาใช้ (กำธร กิตติภูมิชัย, 2524 : 61)

1. ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ (Committee) มีผู้ให้ความหมายไว้หลายทัศนะ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (2519 : 186) ได้ให้ความหมายของ "คณะกรรมการ" ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง กลุ่มบุคคลคณะหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่พิจารณาค้นหาคำวินิจฉัยร่วมกันหรือข้อตกลงร่วมกัน

สมชาย นาวารัตน์ (2521 : 777) ได้ให้ความหมายของการทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีม หรือคณะกรรมการ ไว้ว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลที่เข้ามาร่วมกันในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นอกจากนั้นการทำงานเป็นทีมจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันแต่ละคนจะต้องรับรู้และเข้าใจวัตถุประสงค์ ตลอดจนการแบ่งภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ข้อตกลงต่าง ๆ ของกลุ่มในการปฏิบัติงานร่วมกันจะต้องแจ่มชัด

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 300) ได้ให้ความหมายว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มของคนที่เข้ามารวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ กลุ่มของคณะกรรมการนี้อาจรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมักจะมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ มาช่วยพิจารณาและแก้ไขปัญหาเฉพาะอย่างหรือปัญหาทั่วไปภายในองค์การ

กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 62 - 63) ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการ หมายถึง องค์คณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจซึ่งอาจจะเป็นส่วนราชการหรือเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาก็ได้ เพื่อให้ทำหน้าที่ค้นหาข้อยุติที่ดีที่สุดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ ก็ได้โดยการอภิปรายหาข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายนั้น อาจจะมีหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วก็ได้ ซึ่งเมื่อได้รับหน้าที่แล้วต้องทำงานทั้งหน้าที่คณะกรรมการและปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำไปพร้อมกันด้วย และในบางรายอาจจะมอบให้บุคคลอื่นปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ราชการแทนตน โดยตนเองปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการเพียงหน้าที่เดียว

Anstey (1962 : 16) ได้ให้ความหมายของ คณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณา ปรึกษาหารือปัญหาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น ๆ

Varney (1977 : 153) กล่าวว่า คำว่าทีมหรือคณะกรรมการนั้นกินความหมายมากกว่าการที่คนมารวมกันเฉย ๆ ที่จริงทีมจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและได้มาร่วมกันเหล่านั้นได้ให้ความสนใจต่อทัศนคติและทักษะของสมาชิกซึ่งอาจจะรวมถึงสิ่งต่าง ๆ เช่น ภาวะผู้นำในกลุ่ม การตัดสินใจของกลุ่ม กลุ่มได้นำมาผสมผสานกันเป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้เข้ามาร่วมกันในการปฏิบัติงานหรือช่วยกันพิจารณาปัญหา ค้นคว้า หาข้อตกลงร่วมกัน เพื่อหาข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น ๆ

2. หลักการจัดตั้งคณะกรรมการ

อุทัย หิรัญโต (2519 : 188 - 189) กล่าวไว้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการได้ให้ผลมีอยู่มากมายหลายประการ แต่ที่นับว่าสำคัญ มีดังนี้ คือ

1. คณะกรรมการต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและชัดแจ้ง

2. คณะกรรมการจะต้องไม่ใหญ่เกินไป โดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการคณะหนึ่ง ๆ ควรมีประมาณ 6 - 12 คน

3. จะต้องเลือกตัวกรรมการด้วยความระมัดระวังอย่างที่สุด การคัดเลือกควรคำนึงถึงความเต็มใจและเวลาที่ผู้นั้นจะอุทิศให้แก่คณะกรรมการ

4. คณะกรรมการไม่ควรได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในทางบริหาร หน้าที่ของคณะกรรมการ ได้แก่ การพิจารณาไตร่ตรองโดยรอบคอบ ประนีประนอม กำหนดรูปแบบและก่อให้เกิดความคิดเห็นหรือข้อตกลง

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (อ้างถึงใน โสรัจ แสนศิริพันธ์, 2527 : 16 - 17) กล่าวว่า กรรมการที่แต่งตั้งขึ้นนั้น มีวัตถุประสงค์จะให้งานดีขึ้นในหลักวิชาการ คณะกรรมการที่แต่งตั้ง ควรจะ

1. เป็นบุคคลที่ดี มีความรู้ มีประสบการณ์

2. มีความพร้อมจะทำ ได้แก่ การที่ท่านยินดี ตั้งใจทำงาน มิใช่หวังความโด่งดัง หรือเด่นในการรับเกียรติ แต่ไม่เคยให้อะไรในการประชุม

3. คนที่มีพวกมาก คนศรัทธา เกรงใจ เคารพนับถือ ถ้าน่ามาได้ก็ต้องขอให้ท่านมาทุกครั้ง คนพวกนี้อาจช่วยให้ผลุงเผล็จการ ว่าตามกันมาก จนไม่มีคนอภิปรายต่อให้มีความล้มเหลวขึ้น

4. มีความตรงไปตรงมา มีความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความสำนึกในหน้าที่

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งคณะกรรมการ ต้องคำนึงถึงหลาย ๆ องค์ประกอบ คือ

1. ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและชัดเจน

2. คณะกรรมการต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีประสบการณ์ และมีความเต็มใจที่จะอุทิศเวลาในการปฏิบัติงาน

3. ต้องเป็นผู้มีความยุติธรรม สำนึกในหน้าที่ และปฏิบัติงานด้วยความไตร่ตรองและรอบคอบ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ

ประกอบ คุณารักษ์ และอำพน ศรันชัย (2529 : 25) กล่าวว่า การรวมกลุ่มบุคคลเพื่อทำงานร่วมกันนั้น มีทฤษฎีอธิบายปรากฏการณ์ได้หลายทฤษฎี กล่าวคือ ทฤษฎีสนาม ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีสัมพันธ์ ทฤษฎีสังคมมิติและทฤษฎีจิตวิทยาทั่วไป จากทฤษฎีดังกล่าวพอจะสรุปได้ว่า กลุ่มอาจจำแนกออกได้สามประเภท คือ กลุ่มหน้าที่ กลุ่มการงาน กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งการจัดกลุ่มดังกล่าวเพื่อเหตุผล 4 ประการ ด้วยกัน คือ

1. เพื่อความสำเร็จของงาน

2. เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ

3. เพื่อความสัมพันธ์ใกล้ชิด และความสนใจต่อกัน

4. เพื่อจุดประสงค์ทางจิตวิทยาสังคม อันได้แก่ การตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของบุคคลที่กลุ่มจะให้แก่บุคคลนั้น ๆ

ชงชัย สันติวงษ์ (2523 : 300) กล่าวว่า คณะกรรมการอาจตั้งขึ้นได้หลายแบบตามวัตถุประสงค์ของการที่จะใช้ คณะกรรมการดังกล่าว เช่น ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาจัดทำนโยบาย ช่วยงานด้านบริหาร ช่วยคิดค้นวางแผนต่าง ๆ หรือช่วยรวบรวมข้อมูล สำหรับในทางธุรกิจอาจจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะอย่างก็ได้ เช่น จัดตั้งคณะกรรมการสำหรับบริหารทั่วไป คณะกรรมการฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายคิดค้นออกแบบ ฝ่ายวิจัย ฝ่ายงบประมาณ ฝ่ายโฆษณา เป็นต้น

Price (1968 : 110 - 116) ได้กล่าวยืนยันว่าองค์กรใด ๆ ก็ตามที่ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ ย่อมมีหนทางที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรที่มิได้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ และองค์กรที่มีบุคคลชั้นนำเป็นสมาชิกในคณะกรรมการมากเท่าใดองค์กรนั้นก็ยิ่งจะมีประสิทธิภาพสูงขึ้นมากเท่านั้น เป็นที่สังเกตว่าการบริหารงานในระบบคณะกรรมการสมาชิกจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ และการแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีวิธีการที่เหมาะสม และความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ จึงจะเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในปฏิบัติงานร่วมกัน คณะกรรมการที่มีคุณภาพนั้นจะก่อให้เกิดความรู้ความคิด ตลอดจนประสบการณ์ของบุคคลหลาย ๆ คน เกิดการประนีประนอม การผสมผสานความคิดมาใช้ในการตัดสินใจ แก้ปัญหาลดการตัดสินใจผิดพลาด สร้างความร่วมมือ มีพลังในการปฏิบัติงาน ตลอดจนสามารถป้องกันความล่าเอียงอันอาจเกิดขึ้นได้ คณะกรรมการที่พอเหมาะนั้น ควรจะมีจำนวน 6-12 คน เหมาะสมที่สุด ถ้าหากมีคณะกรรมการมากเกินไปก็จะเกิดการอลเวง มากคนมากความคิดยากที่จะผสมผสานกันได้

Varney (1977 : 153) และ Dinkmayer and Muse (1971 : 5) ให้ทัศนะว่ากลุ่มจะพัฒนาเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ต่อเมื่อทุกคนตระหนักว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม จากความคิดเห็นดังกล่าว นักวิชาการ

หลายท่าน พยายามค้นหาคำตอบว่า มีองค์ประกอบใดบ้างที่ทำให้คณะกรรมการมีคุณลักษณะที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่คาดหวังไว้

4. ประเภทของคณะกรรมการ

เดิม แย้มเสมอ (2524 : 115 - 116) กล่าวว่า กลุ่มงานและคณะกรรมการ แบ่งได้ 3 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการถาวร (Standing Committee) สำหรับการทำงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะยาว หรือที่จะต้องปฏิบัติสม่ำเสมอ

2. คณะกรรมการชั่วคราว (Ad hoc Committee) สำหรับการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือทำงานเป็นครั้งคราว

3. คณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) สำหรับจัดทำนโยบายในการทำงานแต่ละอย่าง ซึ่งจัดว่าเป็นคณะกรรมการในระดับสูงสุด

4. คณะกรรมการบริหาร (Executive Committees) สำหรับคอยช่วยเหลือตัวประธานในการบริหารงาน จัดว่าเป็นคณะกรรมการในระดับรองลงมาจากคณะกรรมการอำนวยการ

สมยศ นาวีการ (2525 : 299) กล่าวว่า กลุ่มงานและคณะกรรมการที่เป็นทางการในองค์การหรือหน่วยงานมีอยู่ 4 ประเภท

1. กลุ่มงานเฉพาะกิจ (Task Forces) ถูกจัดขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ปัญหางานเฉพาะอย่าง ดำรงอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าปัญหาได้รับการแก้ไขแล้วก็สลายตัว

2. คณะกรรมการประจำ (Standing Committees) มีหน้าที่ให้คำแนะนำที่เป็นทางการกับผู้บริหารระดับสูง หรือมีอำนาจในการตัดสินในกิจกรรมขององค์การ

3. คณะกรรมการอำนวยการ (Boards) ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งในการบริหารองค์การ มีหน้าที่ควบคุมการบริหาร กำหนดนโยบายและเป้าหมายขององค์การ

4. คณะกรรมการบริหารระดับสูง (The Plural Executives) ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับสูง สมาชิกของคณะกรรมการบริหารระดับสูง รับผิดชอบเป็นกลุ่มในการบริหารองค์การโดยส่วนรวมแบบประชาธิปไตย ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่มีสมาชิกคนใดสามารถใช้อำนาจอย่างเป็นทางการลบล้างการตัดสินใจของกลุ่มได้

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

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา
2. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย
3. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล

คณะกรรมการทั้ง 3 ประเภทนี้ พุทธฉัตร พูนเพิ่มสุขสมบัติ (2530 : 17 - 19) ได้ศึกษารายละเอียดและอธิบายไว้ดังนี้

1. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

1.1 คณะกรรมการประจำ ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์การนั้น ๆ ได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะไปใช้ในการวินิจฉัยงานที่มีลักษณะทั่ว ๆ ไป และเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็ให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อน อันเป็นการกลั่นกรองงานให้แก่ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าหน่วยงาน เช่น กรรมการประจำหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.กระทรวง คณะกรรมการชุดนี้จะประชุมปรึกษาหารือเพื่อกลั่นกรอง ตรวจสอบ และให้ข้อเสนอแนะให้แก่องค์การที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป

1.2 คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกิจ เป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติงานเป็นเรื่อง ๆ ไป คณะกรรมการจะสลายตัวไปเมื่องานสิ้นสุดลง เช่น คณะกรรมการจัดงานฉลองครบรอบ 50 ปี ของการครองราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2. คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

2.1 คณะกรรมการบริหาร ลักษณะของคณะกรรมการ คือ การได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ ดังเช่นในกรณีการมีคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงวางแผนและโครงการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม หรือการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น

2.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการนี้มีหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษา แนะนำแก่บุคคล หรือองค์การที่แต่งตั้งขึ้นเป็นการระดมสมอง หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ มาร่วมให้คำปรึกษาหรือแนะนำ ซึ่งอาจทำให้การวินิจฉัยสั่งการรอบคอบและรัดกุมยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

3. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล แบ่งออกเป็น 3 ชนิด คือ

3.1 การแต่งตั้งบุคคลอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสมาคมทนายความ

3.2 เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพ หรือผลประโยชน์ไม่เหมือนกัน หรือขัดแย้งกัน แต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อประสานกิจการให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกัน หรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการขจัดข้อขัดแย้ง เช่น การตั้งคณะกรรมการแก้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องแรงงาน

3.3 เป็นการรวมเอาบุคคลที่ต่างอาชีพ ต่างองค์การมาทำงานร่วมกัน โดยที่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอาจจะเป็นบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง หรือมิได้เป็นของส่วนราชการใด หากแต่ได้รับเชิญมาในฐานะผู้เชี่ยวชาญและมีชื่อเสียงดีเด่นในทางใดทางหนึ่งเป็นส่วนตัว

5. ความสำคัญและเหตุผลของการใช้คณะกรรมการ

คณะกรรมการเป็นสิ่งที่ใช้กันมานานและใช้กันจนเป็นปกติในหน่วยงานทั่วไป แต่ปัจจุบันเป็นสิ่งที่กำลังได้รับความสนใจ และมีการเอาใจใส่นำมาใช้ปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย ทั้งในองค์การของรัฐและเอกชน ความสนใจและเอาใจใส่นี้เป็นความต้องการทางการบริหาร เพื่อให้มีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาและพัฒนางานขององค์การ ดังนั้นจึงมีนักวิชาการได้ให้ความคิดเห็นดังนี้

กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 61 - 77) ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นของการใช้คณะกรรมการในการบริหารงานว่ามีสาเหตุมาจากการที่การบริหารจะต้องใช้ความสามารถและเทคโนโลยี ต้องอาศัยพื้นความรู้โดยทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างเฉพาะสาขาวิชามากยิ่งขึ้น การทำงานโดยใช้บุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดี ซึ่งเป็นหลักประกันที่ดีอันหนึ่ง ซึ่งความสำคัญของคณะกรรมการ อาจจะพิจารณาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะข้อตัดสินของคณะกรรมการย่อมทำให้ทุกคนมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน จึงทำให้เกิดการประสานงานที่ดี และการดำเนินงานได้ผลดีกว่าบุคคลคนเดียวพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ

2. คณะกรรมการเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะการวินิจฉัยตกลงใจใด ๆ จะต้องอภิปรายหรือมีมติที่มีเหตุผลหาใช่เป็นการกระทำของบุคคล คนเดียว ซึ่งอาจจะใช้อารมณ์และอคติได้ง่าย การใช้คณะกรรมการจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องที่ต้องต่อสู้กับอิทธิพล หรืออำนาจของผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ถือเป็นหลักประกันในความยุติธรรมที่จะให้แก่สังคม

3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งทำให้ได้ข้อสรุป ตรงตามความมุ่งหมายยิ่งขึ้น มีประสิทธิภาพสูง ก่อให้เกิดการรวมความรู้ ความคิด ความชำนาญตลอดจนประสบการณ์ของบุคคลหลายด้าน เพื่อนำมาพิจารณาแก้ปัญหาได้ดีกว่าบุคคลคนเดียว

4. เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา ช่วยให้ความคิดเห็นหรือกลั่นกรองหาเหตุผลให้ใกล้ความจริงมากที่สุด ทำให้การวินิจฉัยสั่งการของผู้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยความมีเหตุผลและหลักการ

5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะโดยปกติคนมีความรู้ความสามารถจะมีอยู่มากที่ไม่มีโอกาสจะแสดงออก แต่เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาก็มีโอกาสใช้ความรู้ ความคิด สติปัญญา ออกมาให้เป็นประโยชน์แก่สังคมหรือองค์การได้

6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความล่าเอียง ความเข้าใจผิดและอคติของคนใดคนหนึ่งให้หมดไป ไม่มีอิทธิพลเหนือเหตุผลและข้อเท็จจริง

เถาวัลย์ นันทาภิวัฒน์ (2521 : อ้างถึงใน จุฑามาศ มนัสชื่นนิรันดร์, 2534 : 14) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการใช้คณะกรรมการ ว่า

1. การนำความรู้เฉพาะอย่างมารวมกลุ่ม ย่อมก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การส่งเสริมการอภิปรายชนิดถ้อยทีถ้อยปฏิบัติซึ่งกันและกัน และสามารถนำมาใช้พิจารณาปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งได้

2. เป็นการรวมความคิดเห็นที่แตกต่างกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งมีผลช่วยการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ และช่วยให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการ

3. เป็นการป้องกันหรือหลีกเลี่ยง การใช้อำนาจหน้าที่มากเกินไปของผู้บริหารคนใดคนหนึ่ง โดยมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในระหว่างกรรมการ

4. เป็นการเสริมเกียรติคุณของคณะกรรมการแต่ละคน การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทำให้มีผลทางด้านสังคม จิตวิทยา เกี่ยวกับตำแหน่งและความมีเกียรติ ซึ่งในที่สุดก็ทำให้เกิดความพอใจแก่บุคคลที่เป็นกรรมการ

5. เป็นการจูงใจให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น

6. การประชุมโดยมีการแลกเปลี่ยนทัศนะ และความคิดเห็นย่อมทำให้กรรมการในคณะกรรมการนั้น มีความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ถูกนำมาอภิปรายในที่ประชุม

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 332 - 333) ได้ให้เหตุผลว่าการใช้คณะกรรมการ อาจมีความจำเป็น เนื่องจากเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. เพื่อที่จะให้มีการตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม ในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาสำคัญหรือยุ่งยาก จะเห็นได้ว่าอาจเป็นเรื่องที่เกินความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนี้จะเห็นได้ว่า ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษา ขอคำแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก็จะมีขึ้น เพื่อที่จะให้สามารถตัดสินปัญหานั้นได้อย่างถูกต้อง

2. เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน เนื่องจากองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น จะมีการแบ่งแยกแรงงานกันทำตามความถนัดยิ่งขึ้น ในขณะทำงานต้องมีการเกี่ยวพันกับฝ่ายอื่นอยู่เสมอ ความจำเป็นของการร่วมมือประสานงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียมิได้ การร่วมมือโดยอาศัยคณะกรรมการก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว

3. ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้อย่างดี การมีคณะกรรมการย่อมช่วยให้ฝ่ายต่าง ๆ ได้มีโอกาสชักซ้อมความเข้าใจ ถามหรือตอบปัญหาที่ยังสงสัยอยู่ได้ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้บริหารใช้กลยุทธ์ในทางประนีประนอม หรือลดข้อขัดแย้งให้น้อยลงได้อีก ประโยชน์ดังกล่าวนี้จะช่วยให้มีความร่วมมือในระหว่างการปฏิบัติงานได้

4. เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล การใช้คณะกรรมการจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่รับผิดชอบในหน้าที่ต่าง ๆ เข้ามามีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะบรรยากาศของการประชุมนั้นเปิดโอกาสให้สมาชิกหาความชำนาญจากการเสนอแผนงานต่อกลุ่ม ให้เหตุผล ให้ความคิดเห็น และโต้แย้งสนับสนุนความคิดเห็นของตนได้

อุทัย บุญประเสริฐ (2531 อ้างถึงใน จุฑามาศ มนัสชื่นนิรันดร์, 2534 : 15) กล่าวถึงการทำงานแบบเป็นคณะกรรมการว่าผู้บริหารอาจใช้คณะกรรมการเพื่อ

1. เป็นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล
2. เป็นที่ประมวลความคิด
3. ให้ข้อเสนอแนะวิธีทำงาน
4. เป็นที่ร่วมตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายการทำงาน
5. ประเมินผลงาน หรือประเมินสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง
6. เป็นที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร หรือแลกเปลี่ยนข่าวสาร
7. สอดแทรกอิทธิพลของผู้นำ

8. เป็นที่เปิดโอกาสให้สมาชิกได้พัฒนาตนเองทั้งทางด้านสังคม และทางด้านการงานที่เกี่ยวข้อง

จากความเห็นของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปถึงความสำคัญของการใช้คณะกรรมการในการบริหาร ได้ว่า

1. ให้เกิดความร่วมมือในการประสานงาน โดยคณะกรรมการได้มีโอกาสประชุมร่วมกัน มีความสัมพันธ์กัน จะทำให้การปฏิบัติงานบังเกิดผลดี

2. เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลที่จะตัดสินใจโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม เพื่อให้เกิดความถูกต้อง

3. เป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะการจะตัดสินใจใด ๆ จะต้องมีการอภิปรายถึงเหตุและผลของคณะกรรมการ ซึ่งถ้าตัดสินปัญหาเพียงบุคคลเดียวอาจจะก่อให้เกิดความลำเอียง หรืออาจใช้อารมณ์ในการตัดสินปัญหานั้นได้ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปของผู้บริหารได้อีกด้วย

4. เปิดโอกาสให้สมาชิกได้พัฒนาตนเอง เพราะจะทำให้คณะกรรมการได้แสดงออกด้วยวิธีการแสดงความคิด โต้แย้ง ต่อต้าน สนับสนุน และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อนำมาใช้ในการบริหารให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

สำหรับการบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้น สมยศ นาวีการ (2522 : 271) ได้ให้ความเห็นว่า การแก้ปัญหาและการตัดสินใจโดยคณะกรรมการจะกระทำได้ดีกว่าบุคคลคนเดียว คณะกรรมการเป็นสื่อกลางที่ดีที่สุดในการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญจากส่วนต่าง ๆ ขององค์การให้มาร่วมกันแก้ปัญหาให้มีประสิทธิภาพ แต่ขณะเดียวกันการบริหารงานโดยคณะกรรมการอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่เกี่ยวกับเรื่องของอำนาจได้ง่าย เมื่อผู้บริหารแบ่งขันอำนาจหน้าที่ระหว่างกัน การตัดสินใจอาจล่าช้า เนื่องจากการประชุมแต่ละครั้งต้องใช้เวลานาน ดังนั้น การบริหารงานโดยคณะกรรมการ ถ้าพิจารณาโดยรอบคอบแล้วจะเห็นว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสียดังที่มีผู้ให้ความคิดเห็นในข้อดีไว้ สรุปได้ดังนี้

กิติมา ปรีดีดิลก (2529 : 43) ได้ชี้ให้เห็นผลดีของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ พอสรุปได้ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความร่วมมือกันปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
2. ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกัน และทำให้งานลุล่วงไปด้วยดี
3. เป็นแหล่งที่ให้ความคิดเห็น และข้อแนะนำที่ดี
4. ช่วยส่งเสริมให้บุคคลที่ได้เป็นคณะกรรมการ มีความภูมิใจและทำงานในหน้าที่เต็มความสามารถ

Maier (1967 : 239 - 249) ได้สรุปข้อดีในการแก้ปัญหาโดยคณะกรรมการ ไว้ดังนี้

1. มีข้อมูลและความรู้มากขึ้น
2. วิธีแก้ปัญหามีมากขึ้น
3. เพิ่มการยอมรับในผลลัพธ์มากขึ้น
4. มีความเข้าใจในการตัดสินใจดีขึ้น

Dale (1967 อ้างถึงใน สมยศ นาวีการ, 2522 : 274 - 275) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับข้อดีของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ดังนี้

1. การตัดสินใจมีคุณภาพยิ่งขึ้น
2. การประสานงานดีขึ้น
3. การยอมรับมีมากขึ้น
4. เป็นการฝึกอบรมผู้บริหารให้มีความคิดกว้างขวางขึ้น
5. เป็นการกระจายอำนาจในการบริหาร

Stoner (1978 : 306) ได้กล่าวถึงผลดีของคณะกรรมการไว้ว่า

1. ทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากกรรมการ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ต่าง ๆ หลายสาขา

2. ส่งเสริมการประสานงาน เนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ต้องการจะศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย

3. เกิดประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลเพื่อเตรียมตัวเป็นนักบริหาร

4. เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

การใช้คณะกรรมการในการบริหารงาน ไม่เพียงแต่จะมีข้อดีหรือความสำคัญและความจำเป็นเท่านั้น หากแต่การใช้คณะกรรมการในการบริหารงานก็มีส่วนทำให้เกิดข้อเสียเช่นกัน ดังที่มีนักวิชาการหลายท่านแสดงความเห็นไว้ดังนี้

สำราญ ถาวรายุศม์ (2510 : 10) ได้ให้ความเห็นโดยแสดงผลเสียของคณะกรรมการไว้ว่า

1. ทำให้การดำเนินงานล่าช้า

2. สิ้นเปลืองงบประมาณและสิ้นเปลืองเวลา

3. ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 303 - 305) กล่าวถึงข้อเสียของการใช้คณะกรรมการ ไว้ว่า

1. เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย การใช้คณะกรรมการจะเป็นการกินเวลาของผู้บริหาร ทั้งนี้เพราะต้องเสียเวลาในการถกเถียงปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งบางครั้ง อาจจะหาข้อยุติไม่ได้ในการประชุมครั้งนั้น จึงจำเป็นต้องมีการนัดประชุมใหม่

2. อาจมีอันตรายเนื่องจากการตัดสินปัญหาที่เป็นไปในลักษณะที่พยายามจะประนีประนอมกันมากกว่าด้วยเหตุผล ปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภายในกลุ่มขาดความตั้งใจจริงที่จะโต้แย้งด้วยเหตุผล อาจจะเป็นเพราะสมาชิกแต่ละคนมีงานมาก หรือสมาชิกไม่สนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่นก็ได้ จริงอยู่การประนีประนอมอาจจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่การใช้วิธีการตัดสินปัญหาโดยถือทางสายกลางเป็นเกณฑ์นั้น มิใช่จะเป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าข้อยุตินั้น จะเป็นข้อยุติที่ดีที่สุด

3. เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้ การใช้คณะกรรมการอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสำคัญที่ว่าในการตัดสินปัญหาใด ๆ นั้น จะไม่สามารถกำหนดความรับผิดชอบไว้กับผู้หนึ่งผู้ใดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่ว่าการตัดสินใจเพื่อหาข้อยุติภายในคณะกรรมการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากตามที่กำหนดขึ้นในกลุ่ม

4. ก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถหาข้อยุติ เพราะบุคคลที่เป็นคณะกรรมการมักจะมีภาระส่วนตัวมากอยู่แล้ว ไม่มีเวลาพอที่จะอำนวยให้มีการประชุมบ่อยครั้งหรือครั้งละนาน ๆ ความล่าช้าดังกล่าวนี้จึงเป็นผลเสียประการสำคัญขององค์การที่จะทำให้การตัดสินปัญหาต่าง ๆ ไม่ทันการ

5. อาจถูกครอบคลุมโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพราะมีบ่อยครั้งที่การทำงานของคณะกรรมการเป็นไปโดยมีอุปสรรคอันเนื่องมาจากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเข้าไปก่อกวน หรือทำลายบรรยากาศในที่ประชุม อาจผูกขาดการพูดเพื่อโน้มน้าวความคิดเห็นของผู้อื่น ชอบใช้วิธีการโต้แย้งอย่างรุนแรงจนเกินเหตุผล ถ้าหากผู้นำประชุมในคณะกรรมการนั้นไม่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหานี้ ก็ยิ่งจะทำให้การประชุมไม่บังเกิดผลดีแต่อย่างไร

กิติมา ปรีดีดิลก (2529 : 43) กล่าวถึงข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการไว้ ดังนี้

1. สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย

2. อาจเลือกตัดสินใจเนื่องจากต้องการการประนีประนอม ทำให้ไม่ได้การตัดสินใจที่ดี

3. ไม่สามารถหาข้อยุติ

4. มีแนวโน้มที่จะเป็นการทำลายตัวเอง

5. เป็นการกระจายความรับผิดชอบ ขาดผู้รับผิดชอบโดยตรง

Dale (1967 อ้างถึงใน สมยศ นาวีการ, 2522 : 274 - 275) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับข้อเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ไว้ว่า

1. เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจมีการครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. การขาดความรับผิดชอบ

Stoner (1978 : 307) ได้กล่าวถึง ผลเสียของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. อาจมีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม

Koontz (1980 : 458-460) และคณะมีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการสอดคล้องกับ Stoner และมีความเห็นเพิ่มเติม คือ

1. ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้ใดรับผิดชอบอย่างแท้จริง
4. การถูกครอบงำโดยคณะบุคคล ผู้มีอำนาจโดยคณะกรรมการ

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการนั้น ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น เป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน ก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี เป็นการนำความรู้ความสามารถของมนุษย์มารวมกันให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น แม้จะมีข้อเสียอยู่บ้าง เช่น ทำให้งานล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ และไม่มีผู้รับผิดชอบงานโดยตรง หรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งกัน ถ้ามีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการไม่ชัดเจน ถ้าคณะกรรมการได้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่นั้น โดยใช้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเองอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบการบริหารโดยคณะกรรมการจะก่อให้เกิดผลดีอย่างแน่นอน

6 วิธีการที่จะทำให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 307 - 308) กล่าวถึงวิธีการที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานในรูปคณะกรรมการเป็นไปโดยได้ผลดีที่สุด อาจสรุปได้ดังนี้

1. จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุดให้ชัดแจ้งที่สุด เพื่อคณะกรรมการจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ ในองค์การขนาดใหญ่ได้กำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการและจะประกาศขึ้นเป็นทางการ (formal statement)

2. จะต้องมีการเลือกเฟ้นตัวบุคคลที่จะเข้าเป็นคณะกรรมการ จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าว บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และสามารถทำงานร่วมกับคนอื่นได้ดีด้วย แต่อย่างไรก็ดี มีความจำเป็นที่อยากให้มีการฝึกฝนตัวบุคคล จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่หย่อนความสามารถมีโอกาสเข้าไปร่วมในคณะกรรมการได้บ้าง อีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละชุดให้เหมาะสม เพราะถ้าจำนวนสมาชิกมากเกินไปก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน องค์การธุรกิจจะมีจำนวนสมาชิกในคณะกรรมการแปดคนเป็นอย่างมาก

3. จะต้องมีการกำหนดระเบียบวาระของการประชุม ในการประชุมแต่ละครั้ง ประธานของคณะกรรมการหรือเลขานุการ ควรจะได้จัดทำวาระหรือหัวข้อประชุม และกำหนดเวลาของการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ให้สมาชิกทราบล่วงหน้าไว้ก่อน จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกได้มีโอกาสศึกษาและเตรียมตัวเรื่องที่จะพิจารณาก่อนที่จะมีการประชุม

4. จะต้องมีการคัดเลือกประธานกรรมการ ควรได้มีการพิจารณาเลือกเป็นประธานกรรมการ เพราะถ้าได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือมีบุคลิกที่จะเป็นผู้นำของคณะกรรมการได้ดี จะช่วยให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ประธานกรรมการจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ ที่จะสามารถนำการประชุมให้เป็นไปด้วยดีด้วย

สมยศ นาวีการ (2525 : 304 - 306) กล่าวว่า ผู้บริหารต้องเรียนรู้การใช้คณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีวิธีปฏิบัติ ดังนี้

1. เป้าหมายของคณะกรรมการควรกำหนดให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะเขียนไว้ เพราะสิ่งเหล่านี้ช่วยลดเวลาที่คณะกรรมการต้องใช้ในการอภิปรายว่าคณะกรรมการควรจะกระทำอะไรบ้าง

2. ควรพิจารณาถึงขนาดของคณะกรรมการที่ดีที่สุด กรณีที่มีสมาชิกน้อยกว่าห้าคนประโยชน์ของกลุ่มงานอาจจะน้อยลง ถ้าหากสมาชิกมีมากกว่าสิบคนหรือสิบห้าคน คณะกรรมการอาจมีขนาดใหญ่เกินไป จำนวนสมาชิกของคณะกรรมการส่วนใหญ่อยู่ระหว่างห้าถึงสิบคน

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต้องระบุไว้ คณะกรรมการเพียงแต่วิเคราะห์ให้คำแนะนำ และเสนอแนะเท่านั้นหรือ หรือคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามการตัดสินใจหรือไม่

4. บุคคลที่เป็นประธานควรได้รับการคัดเลือกบนพื้นฐานของความสามารถเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกระตุ้นให้สมาชิกของคณะกรรมการทุกคนมีส่วนร่วม

5. การแต่งตั้งเลขานุการถาวรปฏิบัติงานด้านการติดต่อสื่อสาร

6. วาระการประชุมและเอกสารต่าง ๆ ของการประชุม ควรส่งให้กับสมาชิกของคณะกรรมการก่อนการประชุม เพื่อให้สมาชิกได้มีโอกาสอ่านวาระการประชุมและเอกสารต่าง ๆ ล่วงหน้า การอภิปรายจะตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น

7. การประชุมควรเริ่มตรงเวลา และเวลาการปิดการประชุมควรประกาศตั้งแต่ตอนเริ่มต้นการประชุม

สรุปได้ว่า การบริหารงานโดยคณะกรรมการนั้น ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายในการทำงาน เพราะเป็นการระดมความรู้ ความคิด และประสบการณ์ จากบุคคลหลายฝ่าย สามารถประสานความคิด ตัดสินใจได้ถูกต้อง สร้างพลังให้แก่กลุ่ม และเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย

การมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการส่วนใหญ่พบว่า ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการได้ดำเนินการได้ดีแค่ไหน ประธานคณะกรรมการมีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นบุคคลเดียวที่จะควบคุมขั้นตอนการอภิปรายของคณะกรรมการ ตามที่ มงคล คัณทาทอง (2518 : 7 - 8) ได้กล่าวถึงบทบาทของประธานการประชุมไว้ว่า เป็นประธานการประชุม เปิดประชุมตามเวลาเมื่อสมาชิก

มาครบองค์ประชุมแล้ว ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระที่กำหนด ไม่พูดมากเกินความจำเป็นในขณะปฏิบัติหน้าที่ อนุญาตให้สมาชิกอภิปรายตามสมควร สรุปคำอภิปรายของสมาชิกเพื่อลงมติปิดการประชุมเมื่อหมดระเบียบวาระ

ในทำนองเดียวกัน สมยศ นาวีการ (2525 : 305 - 306) ได้กล่าวถึงบทบาทของประธานการประชุม ไว้ว่า

1. กำหนดวาระการประชุม วัน เวลา สถานที่ เป็นการล่วงหน้า เพื่อให้สมาชิกเตรียมตัวในการประชุม

2. พิจารณาถึงแบบการตัดสินใจที่มีความเหมาะสมกับคณะกรรมการ

3. ควบคุมการอภิปรายของสมาชิกให้อยู่ในประเด็น

สรุปได้ว่าบทบาทของประธาน ต้องมีการกำหนดวาระการประชุม วัน เวลา สถานที่ มีการดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระที่กำหนด ควบคุมการอภิปรายของสมาชิกให้อยู่ในประเด็น และตามทัศนะของ มงคล คัมภาทอง กล่าวว่า ประธานไม่ควรพูดมากเกินความจำเป็นในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งตรงกับทัศนะของผู้วิจัย เพราะในการประชุมบางครั้งประธานการประชุมพูดมากเกินความจำเป็น สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมมีหน้าที่เพียงพยักหน้ารับทราบหรือตอบปฏิเสธเท่านั้น

สมยศ นาวีการ (2525 : 306) กล่าวถึงบทบาทของกรรมการอีกว่าการอภิปรายของกรรมการต้องยืนหยัดอยู่ในหลักการของเหตุและผล อย่าอภิปรายด้วยอารมณ์เพื่อเอาแพ้ชนะกัน อย่ายอมหรืออ่อนข้อให้กับประเด็นใด ๆ เพื่อความสามัคคีของหมู่คณะด้วยกัน แต่ยอมรับเฉพาะเหตุผลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลเท่านั้น จงหลีกเลี่ยง เทคนิคที่ไม่เป็นไปตามเหตุผลเพื่อลดความขัดแย้ง เช่น การให้เสียงข้างมาก การโยนเหรียญ การต่อรอง และการถัวเฉลี่ย เป็นต้น

ในการประชุมแต่ละครั้ง นอกจากคณะกรรมการ และประธานกรรมการแล้วยังต้องมีเลขานุการซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ดังที่ เดิม แย้มเสมอ (2524 : 117) กล่าวไว้ว่า

1. ช่วยเหลือและให้ความสะดวกแก่ประธานในที่ประชุม

2. จัดสถานที่ประชุม

3. จัดหาหลักฐานประกอบการพิจารณาในการประชุม
4. ทำระเบียบวาระการประชุม
5. นัดประชุม
6. ทำบัญชีผู้เข้าประชุม
7. จดบันทึกและทำรายงานการประชุม
8. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
9. ยืนยันมติของการประชุมที่ผ่านมา
10. เชิญผู้เกี่ยวข้องกับการประชุมแต่ละครั้ง
11. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานมอบหมาย

จากทัศนะ สมยศ นาวีการ สรุปได้ว่า บทบาทของกรรมการ หรือสมาชิกการประชุมนั้น ต้องยึนหยัดอยู่ในหลักการและเหตุผล ต้องมีจุดยืนของตัวเอง และต้องมีความสามัคคีในหมู่คณะ ส่วนบทบาทของเลขานุการนั้น เดิม แย้มเสมอ กล่าวว่า เลขานุการของการประชุมใด ๆ ต้องจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุม เช่น ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เตรียมไว้ให้พร้อม นอกจากนั้นต้องร่วมกับประธานจัดเตรียมระเบียบวาระการประชุม จัดส่งระเบียบวาระ เอกสารประกอบการประชุม กำหนด วัน เวลา สถานที่ การประชุม ให้ผู้เข้าประชุมศึกษาล่วงหน้า มีการจัดเตรียมห้องประชุม น้ำดื่ม ของว่าง คอยดูแลจนเลิกประชุม จดบันทึกรายงานการประชุม และส่งรายงานการประชุมให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

การบริหารงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

1. **ความเป็นมาของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด**

สืบเนื่องมาจากกระทรวงศึกษาธิการ ต้องการให้มีหน่วยงานแก้ปัญหาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด เพราะจะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน และสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด หน่วยงานอื่นคงไม่ยอมซึ่งกันและกัน คณะกรรมการชุดนี้จึงเกิดขึ้นตามมติคณะ

รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงระบบบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้มีองค์คณะบุคคลเป็นองค์กรในการวางแผน การประสานการใช้ทรัพยากร และการติดตามผลการปฏิบัติงานออกเป็น 2 ระดับ คือระดับกระทรวง และระดับจังหวัด ระดับกระทรวง เรียกว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ มีรัฐมนตรีว่ากระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานคณะกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธานคณะกรรมการข้าราชการระดับสูง (ระดับอธิบดี) ในกระทรวงศึกษาธิการ ไม่เกิน 6 คน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือ ผู้แทนเลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ ผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ และระดับจังหวัด เรียกว่า คณะอนุกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ศึกษาธิการจังหวัด เป็นรองประธาน ผู้แทนกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ นักวิชาการศึกษา เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ตามคำสั่งที่ สป 639/2528 สั่ง ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2528 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533 : 17)

ต่อมาได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ตามคำสั่งที่ สป 261/2536 สั่ง ณ วันที่ 22 มีนาคม 2536 มีสาระสำคัญ ดังนี้

2. องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ให้ประกอบด้วยบุคคลไม่เกิน 21 คน ดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธานกรรมการ
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย	รองประธานกรรมการ
3. ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด	กรรมการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.	ผู้แทนหัวหน้าสถานศึกษา สังกัดกรมอาชีวศึกษา ที่กรมอาชีวศึกษาแต่งตั้ง	กรรมการ
5.	ผู้แทนหัวหน้าสถานศึกษา สังกัดสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 1 คน (ถ้ามี)	กรรมการ
6.	ผู้แทนหัวหน้าสถานศึกษา สังกัดกรมศิลปากร 1 คน (ถ้ามี)	กรรมการ
7.	อธิการวิทยาลัยครู (ถ้ามี)	กรรมการ
8.	ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษา	กรรมการ
9.	ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	กรรมการ
10.	ผู้อำนวยการ/หรือหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด	กรรมการ
11.	ประธานชมรมการศึกษาเอกชนจังหวัด	กรรมการ
12.	พัฒนาการจังหวัด	กรรมการ
13.	เกษตรจังหวัด	กรรมการ
14.	สาธารณสุขจังหวัด	กรรมการ
15.	อุตสาหกรรมจังหวัด	กรรมการ
16.	พาณิชย์จังหวัด	กรรมการ
17.	ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอไม่เกิน 5 คน	กรรมการ
18.	ศึกษาธิการจังหวัด	กรรมการและเลขานุการ
19.	ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจุบันอธิการวิทยาลัยครู ได้เปลี่ยนเป็นอธิการบดีสถาบันราชภัฏ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2538 มาตรา 32 (2538 : 11)

การได้มาของคณะกรรมการ คณะกรรมการประกอบไปด้วย 3 กลุ่ม ตามคำสั่ง สป 261/2536 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้ง คือ

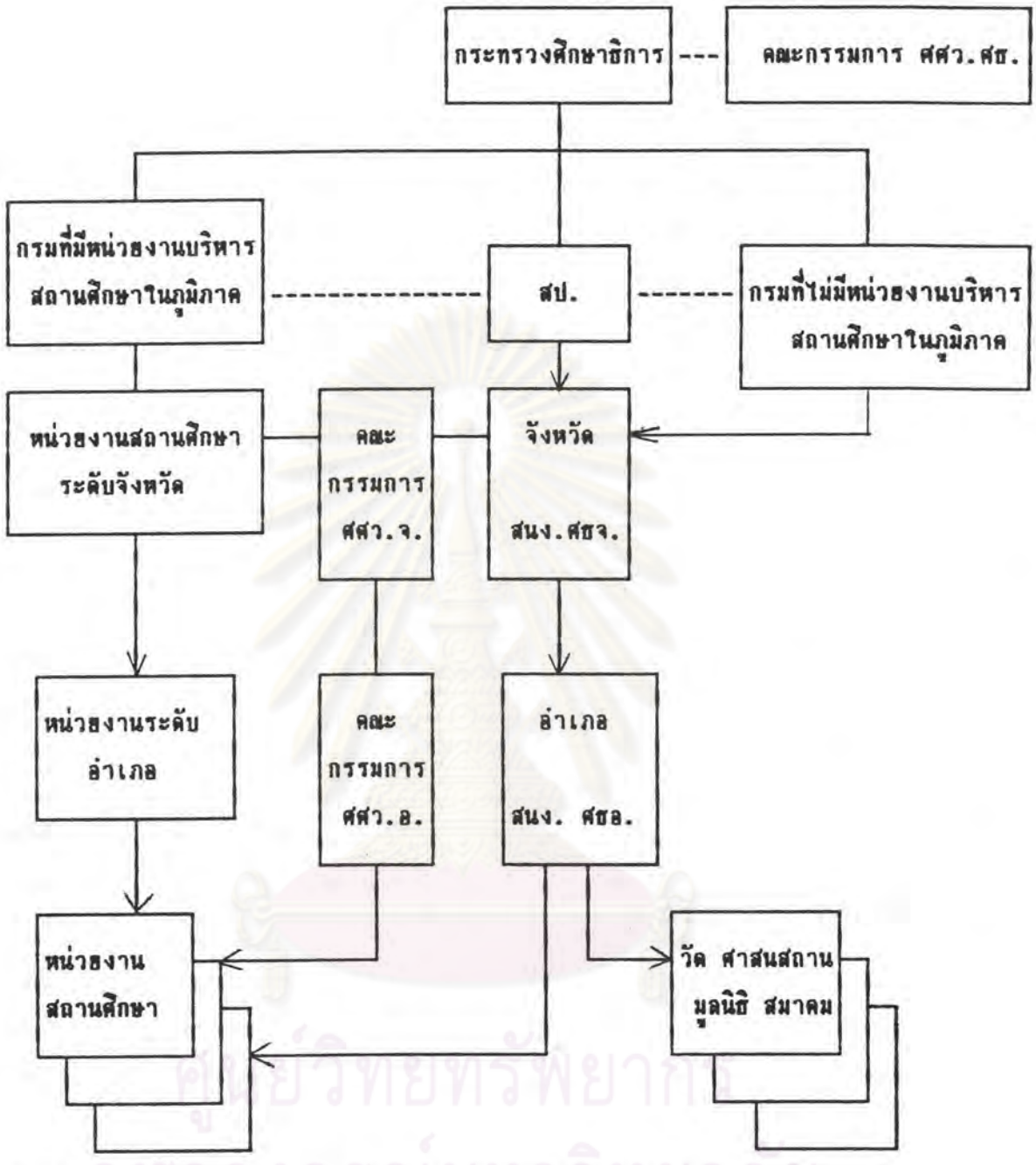
1. กลุ่มผู้แทนกรม หมายถึง ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาที่มีสถานศึกษาในภูมิภาค ได้แก่ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการอาชีวศึกษาจังหวัด อธิการสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล อธิการสถาบันราชภัฏ ผู้อำนวยการวิทยาลัยนาฏศิลป์ ผู้อำนวยการวิทยาลัยพลศึกษา ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ประธานชมรมการศึกษาเอกชนจังหวัด

2. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง บุคคลภายนอกที่มีความสนใจทางการศึกษา เห็นประโยชน์ส่วนรวม และมีความรู้ความสามารถที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้ง

3. กลุ่มแต่งตั้ง หมายถึง ผู้ได้รับแต่งตั้งโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด พัฒนาการจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด พาณิชย์จังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด และผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด

คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีสายการปฏิบัติงานในภูมิภาค จังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แสดงข่ายงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ ศศว.ศช. หมายถึง คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ

ศศว.จ. หมายถึง คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

ศศว.อ. หมายถึง คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

ที่มา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

ข้อเสนอแนะในการพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

การพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ควรพิจารณาคัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติ ดังนี้ คือ

1. ไม่เป็นข้าราชการ หรือลูกจ้างในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
2. เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และความสนใจเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมของจังหวัด
3. ไม่เป็นผู้มีประโยชน์เชิงธุรกิจกับกิจการ การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้งานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นายสมชัย วุฒิปรีชา ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เปิดเผยผลการประชุมศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2533 ว่าได้มีการหาแนวทางปรับปรุงสถานภาพและบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ เพื่อให้เป็นผู้แทนกระทรวงและเป็นผู้ประสานงานจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในส่วนภูมิภาค ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ 5 ประการ คือ

1. ประสานประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน
2. ระดมสรรพกำลัง ปฏิบัติงานในรูปกระทรวง
3. ปรับปรุงเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำที่ดี เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย
4. ส่งเสริมให้หน่วยงานทางการศึกษาจัดและบริหารการศึกษาด้วยความเสมอภาคกัน
5. ยึดหลักการบริการ และประสานงานโดยเน้นในรูปคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นองค์กรกลางในจังหวัด ซึ่งจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมหาศาลได้อย่างคุ้มค่าและประหยัด เพื่อวางแนวให้ศึกษาธิการเขต และศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้นำครูในจังหวัด (มติชน, 30 พฤศจิกายน 2533 : 19)

3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่

บทบาทเป็นสิ่งสำคัญต่อองค์การและสังคม ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแบ่งงานและการกำหนดความรับผิดชอบของบุคคลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้มีประสิทธิภาพ

ความหมายของบทบาท มีนักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับบทบาทไว้หลายทัศนะดังนี้

ภิญโญ สาธร (2523 : 259) กล่าวว่า บทบาทหน้าที่เป็นสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งได้รับการคาดหวังให้เขาทำ บทบาทหน้าที่กำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นครองอยู่และหมายรวมถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่บุคคลนั้นครองอยู่ บทบาทหน้าที่จึงหมายรวมถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่บุคคลนั้นครองอยู่ บทบาทหน้าที่จึงหมายรวมถึงหน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสิทธิต่าง ๆ

สมพงศ์ เกษมสิน (2523 : 54) ได้อธิบายถึงบทบาทและหน้าที่ไว้ว่า การที่มนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไปอยู่ร่วมกันและมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน สมาชิกของกลุ่มแต่ละคนจะต้องมีสิทธิและหน้าที่รับผิดชอบในฐานะเป็นสมาชิกกลุ่ม สิทธิและหน้าที่รับผิดชอบของสมาชิกในกลุ่มนี้สามารถแยกสมาชิกกลุ่มออกจากผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกกลุ่มได้ และสามารถใช้เป็นแนวในการให้สมาชิกของกลุ่มคาดหวังท่าทีบทบาทสมาชิกของแต่ละคนได้ ตลอดจนอาจทำให้เกิดมีการบังคับให้สมาชิกแต่ละคนยอมรับและปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของตนได้อีกด้วย

อุทัย หิรัญโต (2526 : 197) ได้อธิบายว่า บทบาทหรือหน้าที่ คือ พฤติกรรมอันพึงคาดหมายของแต่ละคนในกลุ่มหรือสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มนั้นกำหนดขึ้น ฉะนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่งที่พึงมีต่อบุคคลอื่นในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

Hoyle (1969 : 36) กล่าวไว้ว่าบทบาท หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมที่คล้ายกันของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเดียวกัน แสดงถึงแบบแผนที่สัมพันธ์กัน และขึ้นอยู่กับความคาดหวังของคนในสังคมบุคคลและคนอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกในสังคมเดียวกันต่างมีความคาดหวังในบทบาทซึ่งกันและกัน

Owens (1970 : 54) กล่าวไว้ว่า บทบาท หมายถึง การแสดงพฤติกรรมของบุคคลตามความคาดหวังของคนอื่น ซึ่งแตกต่างกันไปตามความคาดหวัง และความคิดที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับการรับรู้ของบุคคลที่แสดงพฤติกรรมนั้น

Good (1973 : 502) ได้อธิบายความหมายของบทบาทไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่แสดงออกของบุคคลแต่ละกลุ่ม และรูปแบบพฤติกรรมที่คาดหวังตามตำแหน่งหน้าที่ หรือการแสดงออกของบุคคลแต่ละบุคคล ตามความมุ่งหวังของสังคม

สรุปได้ว่า บทบาท หมายถึง การแสดงพฤติกรรมของบุคคลให้สอดคล้องกับหน้าที่และตำแหน่งที่ได้รับในองค์การนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามความมุ่งหวังของบุคคลอื่นในสังคมด้วย

องค์การ คือ กลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่รวมกันเข้าและมีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์การ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะอยู่ในรูปของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

นักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับ อำนาจ หน้าที่ (Authority) ไว้หลายทัศนะ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2523 : 13) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง "อำนาจที่จะสั่ง (power to command) บุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร ทั้งนี้การสั่งการให้กระทำจะต้องมีความหมายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ"

I 16891505

อุทัย หิรัญโต (2525 : 58) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิที่สั่งการใด ๆ ได้ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ และใช้อำนาจหน้าที่บังคับบัญชาผู้ที่มีฐานะตำแหน่งรองลงหรือต่ำกว่า การจัดองค์การที่ดีจึงควรระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งอย่างแน่ชัด และประการสำคัญ คือ อำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบต้องได้สัดส่วนกัน

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจที่จะสั่งให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามได้ อำนาจหน้าที่ในองค์การย่อมเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการที่ได้มีตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นทางการ ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ จึงต้องใช้เพื่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การด้วย

ตามทัศนะของ Chester I. Barnard (อ้างถึงใน สมยศ นาวีการ, 2522 : 229) กล่าวไว้ว่า อำนาจหน้าที่เกิดจากการยอมรับ เขาเชื่อว่าการยอมรับคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา คือ แหล่งที่มาของอำนาจอย่างแท้จริง เขาจึงได้กำหนด 4 ข้อ ก่อนที่จะมีการยอมรับในอำนาจหน้าที่ คือ

1. การใช้อำนาจหน้าที่จะต้องเป็นไปตามความมุ่งหมายขององค์การ

2. การใช้อำนาจหน้าที่ต้องไม่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

3. การใช้อำนาจหน้าที่ต้องอยู่ภายในขอบเขตของความสามารถทางด้านสมองและร่างกายของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสำหรับการปฏิบัติตาม

4. การใช้อำนาจหน้าที่จะต้องเป็นที่เข้าใจโดยผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2536 : 4 - 5)

1. พิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

2. กำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีการใช้ทรัพยากรและผนึกกำลังในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม

3. พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับเพื่อกิจการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม

4. กำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานและสถานศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบายแผนงานและโครงการ ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

6. จัดให้มีการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ วิจัยและทบทวน เพื่อนำผลมาปรับปรุงการพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม

7. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจ ตามที่เห็นสมควร

8. ปฏิบัติงานอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จำนวน 8 ข้อ นี้ สามารถนำมาสรุปได้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและแผน ด้านการบริหารงบประมาณการเงินและพัสดุ ด้านบุคลากร และด้านวิชาการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายและแผน หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาการศึกษา งานกำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีการใช้ทรัพยากรและผนึกกำลังในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงาน และโครงการซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการได้นำบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้มาจัดทำรายละเอียดและสรุปผลการดำเนินงาน ตามหนังสือที่ ศธ 0205/9725 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 ไว้ดังต่อไปนี้

1.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดระยะสั้น และระยะยาวของจังหวัด

1.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของหน่วยงานทางการศึกษาของจังหวัด

1.3 พิจารณาอนุมัติแผนที่ตั้งสถานศึกษาและโอนหน่วยงานทางการศึกษาของจังหวัด

1.4 พิจารณากำหนดแนวทางมาตรการการรับนักเรียนประจำปีของจังหวัด

1.5 พิจารณาผลการดำเนินงานตามแผนการรับนักเรียนประจำปีของจังหวัดและแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา

1.6 พิจารณาให้ความเห็นชอบจัดตั้งสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา

1.7 พิจารณาให้ความเห็นชอบเปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา

1.8 พิจารณาให้ความเห็นชอบเปิดโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา

1.9 รับทราบปัญหาการจัดการศึกษาของจังหวัด และเสนอแนะแนวทางแก้ไข

1.10 รับทราบการตั้ง ย้าย ยุบวัด และศาสนาสถานอื่น ๆ ในจังหวัด

1.11 ประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดสู่หน่วยงานองค์กร สื่อมวลชน ประชาชนเพื่อให้ได้ตระหนักในความสำคัญ และให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน

1.12 ส่งเสริมให้พระภิกษุสงฆ์และวัดสนับสนุนการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมทั้งในวัดและสถานศึกษา

2. ด้านการบริหารงบประมาณการเงินและพัสดุ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ เพื่อกิจการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม และกำกับเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และสถานศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระทรวงศึกษาธิการได้นำบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้มาจัดทำรายละเอียดและสรุปผลการดำเนินงาน ตามหนังสือที่ ศธ 0205/9725 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 ไว้ดังต่อไปนี้

2.1 พิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดสรรงบประมาณอาหารกลางวันของโรงเรียนในจังหวัด

2.2 พิจารณาให้ทุนการศึกษาต่าง ๆ

2.3 พิจารณาให้ความเห็นชอบจัดสรรงบประมาณการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด

2.4 รับทราบการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประเภทเงินอุดหนุนประจำปี ของหน่วยงานทางการศึกษาของจังหวัด

2.5 รับทราบการจัดสรรเงินบูรณะวัดประจำปีของจังหวัด

2.6 รับทราบการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อพัฒนางานวัฒนธรรมของจังหวัด

2.7 เสนอแนะหน่วยงานทางการศึกษา ใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันปีงบประมาณ

3. ด้านบุคลากร หมายถึง งานบริหารบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย พัฒนาบุคลากร การรักษาวินัย ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยเหนือกระทรวงศึกษาธิการได้นำบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้มาจัดทำรายละเอียด และสรุปผลการดำเนินงาน ตามหนังสือที่ ศธ 0205/9725 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 ไว้ดังต่อไปนี้

3.1 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ

3.2 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจตามความจำเป็นและสมควร

3.3 กำหนดแนวทางพัฒนาบุคลากรของจังหวัด

3.4 รายงานผลการรักษาวินัยของข้าราชการในสังกัดต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3.5 รับทราบการแต่งตั้ง ย้ายข้าราชการภายในจังหวัด

3.6 พิจารณาคัดเลือกข้าราชการในจังหวัดไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงานในต่างประเทศ

4. ด้านวิชาการ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และสถานศึกษาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดให้มีการศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ วิจัย และทบทวน เพื่อนำผลมาปรับปรุงการพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยเหนือ กระทรวงศึกษาธิการได้นำบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้มาจัดทำรายละเอียด และสรุปผลการดำเนินงาน ตามหนังสือที่ ศธ 0205/9725 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2535 ไว้ดังต่อไปนี้

4.1 รับทราบผลการประเมินผลประจำปีของโรงเรียนในจังหวัด

4.2 รับทราบผลการจัดตั้งผู้นำวิชาการของโรงเรียนในจังหวัด

4.3 รับทราบและเสนอแนะการเรียนการสอนในระดับอาชีวศึกษาเพื่อแก้ปัญหานักเรียนไม่มีที่เรียน

4.4 พิจารณาอนุมัติให้บุคลากรทางการศึกษาไปติดตามผลการปฏิบัติการทางวิชาการในสถานศึกษา เช่น โรงเรียนพระราชทาน

4.5 พิจารณาให้ความเห็นชอบกำหนดโรงเรียนนำร่องทางวิชาการของจังหวัด

4.6 รับทราบผลการศึกษาต่อของโรงเรียนในจังหวัด และข้อเสนอแนะ

4.7 ให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนในหมวดวิชาต่าง ๆ และกลุ่มวิชาในระดับมัธยมและประถมศึกษา ให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน

4.8 ให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เขตการศึกษา 11

เขตการศึกษา 11 คือ เขตความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม รวม 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และชัยภูมิ

สภาพปัจจุบันทางการศึกษา

สภาพการจัดการศึกษาในเขตการศึกษา 11 มีการจัดการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา โดยมีรายละเอียดในแต่ละประเภท ดังนี้ (สำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษา 11,2538 : 14)

ก. การศึกษาในระบบ

เมื่อได้ศึกษาถึงการจัดการศึกษาในระบบแล้วจะพบว่า ในด้านปริมาณมีการจัดบริการทางการศึกษา ดังรายละเอียดดังนี้

1. ด้านปริมาณ

1.1 ระดับก่อนประถมศึกษา ได้จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาแก่ประชากรกลุ่มอายุ 3 - 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 43.17 ในปีการศึกษา 2536 ซึ่งเมื่อเปรียบกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะที่ 7 แล้ว (ร้อยละ 50) ต่ำกว่าเป้าหมาย

1.2 ระดับประถมศึกษา ในปีการศึกษา 2536 ได้จัดการศึกษาให้ประชากรกลุ่มอายุ 6 - 11 ปี คิดเป็นร้อยละ 91.60 (ระดับประเทศให้ได้เข้าเรียนทุกคน) ทั้งนี้เพราะเด็กจำนวนหนึ่งย้ายตามผู้ปกครองไปรับจ้างในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ในขณะเดียวกันยังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งที่ขาดโอกาส อันเนื่องมาจากความพิการ และจะต้องช่วยผู้ปกครองประกอบอาชีพ

1.3 ระดับมัธยมศึกษา การศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

1.3.1 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ได้จัดและบริการการศึกษาให้กับประชากร กลุ่มอายุ 12 - 14 ปี ได้ร้อยละ 47.20 ปีการศึกษา 2536 และสามารถจัดการศึกษาให้นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้เข้าเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ร้อยละ 68.14 (ในระบบโรงเรียน) และร้อยละ 81.07 เมื่อรวมกับนอกระบบโรงเรียนด้วย หากเปรียบเทียบกับเป้าหมายของประเทศแล้วปรากฏว่ายังจัดได้ต่ำกว่าเป้าหมาย

1.3.2 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้จัดและบริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพแก่ประชากรกลุ่มอายุ 15 - 17 ปี คิดเป็นร้อยละ 18.10 ในปีการศึกษา 2536

1.4 ระดับอุดมศึกษา ได้จัดและบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่ประชากร กลุ่มอายุ 18 - 21 ปี ทั้งระดับอนุปริญญาและปริญญาตรี อัตราส่วนของนักเรียนนักศึกษาต่อประชากรในวัยเรียน คิดเป็นร้อยละ 2.86

การศึกษาเอกชนได้มีส่วนร่วมในการจัดและบริการการศึกษา ในปีการศึกษา 2536 มีนักเรียนในสถานศึกษาเอกชน ทุกระดับ คิดเป็นร้อยละ 3.98 ของนักเรียนทั้งหมด (ระดับประเทศ ปีการศึกษา 2535 ร้อยละ 10.2)

2. ด้านคุณภาพ

ดัชนีทางการศึกษา ที่แสดงถึงคุณภาพทางการศึกษาในที่นี้ คือ ร้อยละของนักเรียนที่จบการศึกษาผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน และอัตราตกชั้น และได้เสนอปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพในแง่อัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน อัตรส่วนนักเรียนต่อครูซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ร้อยละของนักเรียนที่จบการศึกษา

ในปีการศึกษา 2535 นักเรียนที่จบการศึกษาตามหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น และประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) คิดเป็นร้อยละ 92.02 ซึ่งต่ำกว่าทุกระดับการศึกษา คือ ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญและ

สายอาชีพ คิดเป็นร้อยละ 98.42,92.94 96.73 และ 92.02 ตามลำดับ ส่วนระดับปริญญาตรี จบการศึกษาร้อยละ 97.36

2.2 ดัชนีคุณภาพการศึกษา

2.2.1 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน จากการประเมินผลการใช้หลักสูตรของกรมวิชาการ เมื่อปีการศึกษา 2533 พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้น ป.6 มัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ แต่มีสัดส่วนของนักเรียนที่ได้คะแนนในระดับที่ต้องปรับปรุงสูง ในด้านลักษณะทั่วไปและคุณลักษณะพัฒนาสังคม ในระดับประถมศึกษาในด้านภาษาไทย คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยเฉพาะในวิชา คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันยังขาดการประเมินผลที่จะสะท้อนให้เห็นสภาพความเหลื่อมล้ำในคุณภาพทางการศึกษาระหว่างจังหวัด ระหว่างโรงเรียนในเมืองและชนบท และระหว่างโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน ซึ่งเป็นปัญหาหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง

2.2.2 อัตราการตกซ้ำชั้นในปีการศึกษา 2536 พบว่า นักเรียนชั้น ป.1 มีอัตราการตกซ้ำชั้นสูง คิดเป็นร้อยละ 8.32 (เป้าหมายไม่เกินร้อยละ 5) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการขาดการเตรียมพร้อมในระดับก่อนประถมศึกษา การใช้ภาษาถิ่นในชีวิตประจำวันหลายภาษา เช่น ภาษาเขมร ภาษาลาว ภาษาส่วย และภาษาเยอ ครูผู้สอนจะต้องจัดการเรียนการสอนภาษาไทยเหมือนกับว่าเป็นภาษาต่างประเทศ และการขาดระบบที่จะวินิจฉัยปัญหาในการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพทางการศึกษา

2.3.1 อัตราส่วนนักเรียน ต่อห้องเรียน อัตราส่วนของนักเรียนต่อห้องเรียน ของโรงเรียนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา โดยภาพรวมมีอัตราส่วนนักเรียนต่อห้องเรียน 28 คน ต่อ 1 ห้อง ในปีการศึกษา 2532 - 2535 และ 25 คน ต่อ 1 ห้อง ตั้งแต่ปีการศึกษา 2536

2.3.2 อัตราส่วนนักเรียน ต่อครู - อาจารย์โดยภาพรวม ตั้งแต่ปีการศึกษา 2532 - 2535 อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อาจารย์ เท่ากับ 20 ต่อ 1 และเพิ่มเป็น 21 ต่อ 1 ในปีการศึกษา 2536

ข. การศึกษานอกระบบ

การศึกษานอกระบบ เป็นการบริการทางการศึกษาทั้งด้านวิชาสามัญอาชีพ และการบริการข่าวสารข้อมูล เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสเรียนในระบบโรงเรียนได้รับการชดเชยโอกาสและได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง

บริการศึกษานอกโรงเรียนที่จัดขึ้นมีทั้งด้านสายสามัญ สายอาชีพ และการบริการข่าวสารข้อมูล ซึ่งในปี 2536 มีปริมาณงานดังนี้

การศึกษาสายสามัญ/ต่อเนื่อง จำนวน 26,642 คน

การศึกษาสายอาชีพ จำนวน 19,945 คน

บริการข่าวสารข้อมูล จัดผ่านห้องสมุดประชาชน 56 แห่ง หรือร้อยละ 60.86 ของอำเภอในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และผ่านที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน 5,355 แห่ง ซึ่งมีสัดส่วน 1 : 2 ของหมู่บ้านทั้งหมด

ในปัจจุบัน ได้มีการริเริ่มแนวทางใหม่ ๆ ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เช่น การร่วมมือกับสถานประกอบการจัดการศึกษาสำหรับคนงาน การศึกษาสำหรับทหารเกณฑ์และผู้นำชุมชน การเตรียมการเพื่อจัดการศึกษาทางไกลโดยผ่านดาวเทียม ตลอดจนการจัดแหล่งวิทยาการในรูปของสถาบันการศึกษาต่อเนื่องสิรินธร อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา แนวทางเหล่านี้ย่อมส่งผลให้เกิดการขยายและปรับปรุงงานการศึกษานอกโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างต่อไป

ปัญหาและแนวโน้มการพัฒนาการศึกษา

ปัญหาการศึกษาในระบบ

1. ระดับก่อนประถมศึกษา

1.1 จัดการศึกษาในระดับนี้ได้ร้อยละ 43.17 ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของประเทศที่กำหนดไว้ร้อยละ 50

1.2 ยังขาดคุณภาพ โดยเฉพาะในชนบทขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์

2. ระดับประถมศึกษา

2.1 เด็กยังขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาภาคบังคับ เนื่องจากการย้ายถิ่นของผู้ปกครองเพื่อไปประกอบอาชีพที่อื่น

2.2 เด็กพิการยังขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ประมาณว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีเด็กพิการในวัย 6 - 11 ขวบ ไม่ต่ำกว่า 10,000 คน

2.3 นักเรียนส่วนใหญ่ขาดสารอาหาร มีภาวะทุพโภชนาการ

2.4 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนบางกลุ่มประสบการณ์อยู่ในระดับที่ควรปรับปรุง

2.5 อัตราการตกซ้ำชั้นของนักเรียนสูงกว่าเป้าหมายของประเทศ โดยเฉพาะชั้น ป.1 และ ป.2

3. ระดับมัธยมศึกษา

3.1 อัตราการเรียนต่อชั้น ม.1 ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายของประเทศ

3.2 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนบางกลุ่มวิชาต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ เช่น กลุ่มวิชาภาษาไทย กลุ่มวิชาวิทยาศาสตร์ - คณิตศาสตร์

3.3 คุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่งยังไม่เท่าเทียมกัน

4. ระดับอาชีวศึกษา

4.1 สถานศึกษาของรัฐในระดับนี้มีไม่เพียงพอกับความต้องการของผู้เรียน

4.2 ผู้สอนบางสาขาวิชามีไม่เพียงพอ บางสาขาผู้สอนจบการศึกษาไม่ตรงกับสาขาที่สอน เฉพาะด้านและอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน ยังไม่เพียงพอและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

4.3 การฝึกประสบการณ์ด้านภาคปฏิบัติตามสถานประกอบการยังมีน้อย

5. ระดับอุดมศึกษา

5.1 สถาบันอุดมศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีน้อย

ปัญหาการศึกษานอกระบบ

1. การจัดบริการการศึกษานอกระบบในรูปแบบต่าง ๆ ยังไม่ทั่วถึงครอบคลุมพื้นที่และทุกกลุ่มเป้าหมาย

2. แหล่งบริการข่าวสาร ให้ความรู้แก่ประชาชน เช่น ห้องสมุดประชาชนที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน ยังมีไม่เพียงพอ

สภาพปัจจุบันทางศาสนา

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีประชากรร้อยละ 98.99 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 0.25 นับถือศาสนาคริสต์ ร้อยละ 0.76 นับถือศาสนาอิสลามและอื่น ๆ

ปัจจุบันในพื้นที่ 5 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง มีวัด 4,608 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนต่อหมู่บ้าน ประมาณ 1:2 มีพระภิกษุ สามเณร ประมาณ 52.54 (38,392 + 13,862) รูป วัดนับเป็นสถาบันทางศาสนาที่เป็นเครือข่ายสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการศาสนาและการวัฒนธรรม

ปัญหาและแนวโน้มการพัฒนาการศาสนา

การจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ มีน้อยไม่ทั่วถึง มีโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกธรรมและบาลี 852 โรง หรือประมาณ 1 : 5 วัด มีโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ 32 โรง หรือ ประมาณ 1 : 144 วัด มีจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น 3,310 รูป มัธยมศึกษาตอนปลาย 966 รูป รวมทั้งสิ้น 4,276 รูป

จากการติดตามผลของสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 11 พบปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาการศึกษาของคณะสงฆ์หลายประการ เช่น ความยากลำบากในการจัดสร้างอาคารเรียน เสนาสนะ การจัดหาภัตตาหารถวายพระภิกษุสามเณรที่มาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ขาดแคลนครูผู้สอนโดยเฉพาะวิชาธรรมบาลี และวิชาสามัญสื่อการเรียนการสอน การจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร การเกื้อหนุนจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง การเปิดดำเนินการแต่ละแห่งต้องอาศัยความวิริยะอุตสาหะ และความจริงใจของเจ้าอาวาสและคณะสงฆ์ระดับบริหารของจังหวัด อำเภอ ปัญหาอุปสรรคและความยากลำบากดังกล่าว ทำให้การศึกษาของคณะสงฆ์ไม่สามารถ

ขยายผลได้อย่างกว้างขวาง และเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งทอนศักยภาพและบทบาทของสถาบันสงฆ์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาสถาบันสงฆ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เป็นสถาบันพัฒนาการศึกษาแก่ปวงชนได้อย่างทั่วถึงต่อไปในอนาคต

มีวัดที่ประกาศเป็นอุทยานการศึกษา 99 แห่ง มีศูนย์เด็กเล็กก่อนเกณฑ์ในวัด 259 ศูนย์ และมีโรงเรียนพุทธศาสนาวันอาทิตย์ 128 แห่ง

สภาพปัจจุบันทางวัฒนธรรม

วัฒนธรรม ค่านิยม และความเชื่อของชาวไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตน ซึ่งได้รับการถ่ายทอดจากบรรพบุรุษและยึดถือสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน มีภาษาถิ่นที่ใช้ติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวันภายในกลุ่ม ชาติพันธุ์ เช่น ภาษาเขมร และภาษาลาว ประมาณร้อยละ 45 ภาษาโคราชประมาณร้อยละ 25 ภาษาไทยกลางประมาณร้อยละ 15 ภาษาส่วยประมาณร้อยละ 10 ภาษาเยอและอื่น ๆ ประมาณร้อยละ 5 เป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในระดับก่อนและประถมศึกษาและประถมศึกษา สำหรับวัฒนธรรมและประเพณีของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่สำคัญ เช่น งานประเพณีฉลองวันแห่งชัยชนะท้าวสุรนารี ประเพณีแข่งเรือพิมาย ประเพณีบวงสรวงเจ้าพ่อพระยาแล ประเพณีขึ้นเขาพนมรุ้ง ประเพณีแข่งว่าวอีสาน ประเพณีงานแสดงของช้าง ประเพณีลอยกระทงลำดวนบาน เป็นต้น มีโบราณสถาน 194 แห่ง ส่วนการละเล่นพื้นบ้าน เช่น หมอลำหมู่ หมอลำเหลิน เพลงโคราช กันตรึม เจรียง และเรือมอันเร เป็นต้น

ปัญหาและแนวโน้มการพัฒนาทางวัฒนธรรม

วัฒนธรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง กำลังเสื่อมสลายจากกระแสการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องพัฒนาและส่งเสริมให้นักเรียน ประชาชนมีส่วนรับผิดชอบ ตระหนักถึงความสำคัญของศิลปวัฒนธรรมที่เป็นมรดกท้องถิ่นและมรดกของชาติ พร้อมให้มีจิตสำนึกเข้าใจ และชาบซึ้งถึงคุณค่า รักษาและพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่สำคัญในภูมิภาคแถบนี้

การอนุรักษ์รักษามรดกทางวัฒนธรรม ปัจจุบันนอกจากสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ได้จัดตั้งเครือข่ายศูนย์วัฒนธรรมจังหวัด สนับสนุนงานวิจัยการรณรงค์ส่งเสริมวัฒนธรรมในลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ แล้ว กรมศิลปากรยังต้องดูแลรักษาโบราณสถานและโบราณวัตถุ ตลอดจนสนับสนุนการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ มีการประชาสัมพันธ์ รณรงค์และเฝ้าระวังไม่ให้ถูกทำลายเกิดความเสียหายในอนาคต และให้มีการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น การให้ความรู้และข้อมูลพื้นฐานทางด้านประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ตลอดจนการให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ จะช่วยให้วัฒนธรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างมีเอกลักษณ์โดดเด่นได้รับการส่งเสริมและพัฒนายิ่งขึ้นต่อไป

จุดเน้นการพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม เขตการศึกษา 11 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538 : 103 - 104)

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสมควรดำเนินการจัดการศึกษา โดยมีจุดเน้น ดังนี้

1. การจัดการศึกษาในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชา
2. การจัดการศึกษาเพื่อสืบสานวัฒนธรรมอีสานใต้
3. การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพตามสภาพท้องถิ่น
4. การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ได้มีผู้ศึกษาไว้น้อยมาก และที่พบส่วนมากจะเกี่ยวข้องบางส่วน เช่น

เฉลย เครืองเนียม (2524 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ได้แก่

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ

3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดอัตรากำลังครู

4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน

5. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก

6. คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ ไม่มีอิสระในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน

7. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม เพราะเกรงใจ

ประสพ ชั้นอินทร์งาม (2534 : 107) ได้ทำการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารของคณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ด้วยเทคนิคเดลฟาย

1. ด้านโครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง และผู้แทนทุกกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีหน่วยปฏิบัติงานตั้งอยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดควรดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ โดยการแต่งตั้งควรกำหนดอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ส่วนกรรมการฝ่ายอื่นควรกำหนดระยะเวลาการพ้นจากตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

2. ด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ควรมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

2.2 ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

2.3 กำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด

2.4 ให้ความเห็นชอบในการตั้ง การรวมและการเลิกสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

2.5 ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด

2.6 ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ

2.7 ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

3. ด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ควรเป็นสำนักงานเลขานุการ และการบริหารงานของคณะกรรมการให้ตราเป็นประราชบัญญัติ

ประยุทธ เปี่ยมงาม (2534 : 129) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทและภารกิจของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ในเขตการศึกษา 7 เพื่อเปรียบเทียบบทบาทและภารกิจของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด ในทัศนะของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด โดยจำแนกตามสังกัดเป็น 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดที่ไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผลการศึกษาพบว่า คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒธรรมจังหวัด เขตการศึกษา 7 ปฏิบัติภารกิจอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อรวมทุกด้านใน 8 ด้าน บทบาทและภารกิจที่คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก คือ ด้านพิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นชอบ เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม รองลงมาคือ ด้านปฏิบัติงานอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย ส่วนคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดที่ไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ บทบาทและภารกิจที่คณะกรรมการการให้ความสำคัญอันดับแรก คือ ด้านปฏิบัติงานอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย รองลงมาคือ ด้านกำหนดมาตรการให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีการใช้ทรัพยากร และผนึกกำลังในการ

ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม และคณะกรรมการทั้งสองกลุ่มมีทัศนะต่อบทบาทและภารกิจของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมเมื่อพิจารณาทุกเรื่องไม่แตกต่างกัน

De Caro (1976 : 1321 - A) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการโดยกลุ่มบุคคลและทฤษฎีที่สนับสนุนการบริหารโดยกลุ่มบุคคล เพื่อศึกษาองค์ประกอบของการบริหารโดยกลุ่มบุคคล กระบวนการกลุ่ม การตัดสินใจเรื่องอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน ผลจากการศึกษาพบว่า การบริหารโดยกลุ่มบุคคลจะต้องประกอบด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผน การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การตัดสินใจ การสั่งการ และการประเมินผล การจัดองค์การ และพบว่าการบริหารโดยกลุ่มบุคคลที่เป็นอยู่ มีความสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารโดยกลุ่มบุคคล การวินิจฉัยสั่งการเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารโดยกลุ่มบุคคล

Wood (1990 : 710-A) ได้ศึกษาเรื่องอะไรก่อให้เกิดความสำเร็จในสัมพันธภาพระหว่างศึกษาธิการจังหวัดกับคณะกรรมการโรงเรียน ผลของการวิจัยพบว่า ความสำเร็จจะเกิดขึ้นเมื่อคณะกรรมการโรงเรียนและศึกษาธิการจังหวัดมีการทำงานอย่างร่วมมือกัน และคณะกรรมการได้แสดงถึงความคาดหวังของพวกเขาอย่างแจ่มแจ้งต่อศึกษาธิการจังหวัด และความสำเร็จจะมีมากขึ้น เมื่อพวกเขาถูกกำหนดให้อยู่ในรูปแบบเหมือนธุรกิจและปฏิบัติภาระหน้าที่ในแบบที่มีทิศทางแต่ละฝ่ายมีความเข้าใจอย่างแจ่มแจ้งตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงบทบาทของแต่ละฝ่าย การขาดความเชื่อใจ ความซื่อสัตย์ ความมั่นใจและการสนับสนุน ตลอดจนการเข้าควบคุมการบริหาร ได้ถูกเข้าใจว่าเป็นปัญหาของสัมพันธภาพของการทำงาน แต่อย่างไรก็ตามมีสองสิ่งที่สำคัญ คือ การแสดงความคาดหวังของคณะกรรมการ และเมื่อคณะกรรมการมีการปฏิบัติหน้าที่ในแบบที่มีทิศทางและเหมือนเชิงธุรกิจ

Dimascio (1992 : 4145-A) ได้ศึกษาเรื่อง ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการรับรู้ของศึกษาธิการจังหวัดเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการในจังหวัด และประธานกรรมการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับบทบาทของศึกษาธิการจังหวัดว่าทำงานอะไรบ้าง ผลการวิเคราะห์มีความ

แตกต่างด้านการรับรู้ของศึกษาธิการจังหวัด คณะกรรมการในจังหวัด แตกต่างกันในเรื่องพื้นฐานความรู้และด้านการจัดองค์กร

Feedema (1992 : 1743 - A) ได้ศึกษาเรื่องศึกษาธิการให้การสนับสนุนอย่างไรต่อความสำเร็จของการใช้แผนพัฒนาการศึกษาอำเภอ ผลของการวิจัยได้สรุปออกมาว่า

1. การมีส่วนเกี่ยวข้อง การเข้าร่วมงาน และการเป็นผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดมีความจำเป็นและสำคัญต่อความสำเร็จของการใช้แผน

2. ในการติดต่อสื่อสาร ศึกษาธิการจังหวัดใช้วิธีการทั้งที่เป็นรูปแบบและไม่เป็นรูปแบบการเขียนและการดำเนินการกับคณะกรรมการการศึกษากลุ่มต่าง ๆ ของผู้ร่วมงานและตลอดจนถึงชุมชน เพื่อให้การใช้แผนไปได้อย่างสำเร็จสมบูรณ์

3. ศึกษาธิการจังหวัดได้ใช้แผนกลยุทธ ในการจัดรูปแบบองค์การของการพัฒนาการศึกษาอำเภอใหม่

4. ศึกษาธิการจังหวัดได้กำหนดแนวทางที่แน่นอนเพื่อสนับสนุนต่อการใช้แผน

5. ศึกษาธิการจังหวัดได้ใช้กระบวนการประเมินผลผู้ร่วมงานในการทำให้แน่ใจว่าผู้บริหารทั้งหมดมีส่วนร่วมในการใช้แผน

6. ศึกษาธิการจังหวัดมั่นใจว่า ความพยายามในการปรับปรุงที่สมบูรณ์ของโรงเรียนส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้แผน

7. ศึกษาธิการจังหวัดได้ประเมินผลความก้าวหน้าของการใช้แผนทั้งที่เป็นรูปแบบและไม่เป็นรูปแบบ ตลอดจนได้กระตุ้นให้มีการปรับปรุงแผนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์

8. ศึกษาธิการจังหวัดได้แนะนำการเปลี่ยนแปลงของกฎระเบียบของคณะกรรมการวิธีการบริหารและโครงสร้างขององค์การ เพื่อกำหนดเส้นทางขององค์การด้วยแผนกลยุทธ