



สรุปผลการวิจัย อภิปรายและเสนอแนะ

ในบทนี้เป็นการสรุปผลการวิจัย โดยกล่าวถึงวัตถุประสงค์การวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะเพื่อนำผลของการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ คณะอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดทุกคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 จังหวัด จำนวน 153 คน
2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้สัมภาษณ์ ได้มาโดยวิธีสุ่มตัวอย่างแบบมีจุดมุ่งหมาย (Purposive Sampling) โดยเจาะจงสัมภาษณ์ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 17 คน
3. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ
 - 3.1 แบบสอบถามที่สร้างขึ้นใช้สอบถามความคิดเห็นของกลุ่มประชากรเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด 5 ด้าน คือ การดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูประถมศึกษา การอนุมัติการบรรจุแต่งตั้ง

ข้าราชการครู สังกัด สปช. การดำเนินการคัดเลือกและสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการครู การดำเนินการทางวินัย ข้าราชการครู และการปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและที่คณะกรรมการข้าราชการครูมอบหมาย

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นการตรวจสอบรายการ (Check-list) มาตรฐานประมาณค่า (Rating Scale) และคำถามปลายเปิด (Open-Ended)

3.2 แบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นใช้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการการประถมศึกษา จังหวัด ในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ เลขานุการ อ.ก.ค. จังหวัด เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน และปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ลักษณะของแบบสัมภาษณ์เป็นแบบมีโครงสร้างคำตอบ (Structure-Interview) และคำถามปลายเปิด (Open-Ended)

3.3 แบบศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ใช้ศึกษารายงาน การประชุมของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด จำนวน 17 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างปี 2523-2527 จำนวน 415 ชุด

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยส่งทางไปรษณีย์ โดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งคืนทางไปรษณีย์ และติดตามรวบรวมด้วยตนเองส่วนหนึ่ง แบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด 153 ฉบับ ได้รับกลับคืน 133 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 86.92

4.2 ข้อมูลสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้เดินทางติดต่อสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

4.3 ข้อมูลจากเอกสาร ผู้วิจัยเก็บรวบรวมด้วยตนเอง

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าความถี่หาค่าร้อยละ ค่ามัธยเทศและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

5.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ใช้วิธีหาค่าความถี่หาค่าร้อยละ และค่ามัธยเทศและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

5.3 ข้อมูลจากเอกสารใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา ทหาค่าความถี่ และ การอยละ

สรุปผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสอบถาม พบว่า

1.1 สถานภาพของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด ส่วนใหญ่มีอายุ 51 ปีขึ้นไป มีอายุราชการ 26 ปีขึ้นไป มีวุฒิทางการศึกษาในระดับปริญญาตรีและส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน

1.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด พบว่า

1.2.1 ในด้านการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นครูประถมศึกษา ส่วนใหญ่เห็นว่า ได้มีการประชุม พิจารณา วางแผน เพื่อดำเนินการสอบแข่งขันอย่างละเอียดรอบคอบ มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานเพิ่มเติมเพื่อให้ละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น ได้ดำเนินการจัดทำข้อทดสอบเพื่อใช้สอบแข่งขันทุกครั้ง และ อ.ก.ค. จังหวัดมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการออกข้อทดสอบทุกครั้ง ภายหลังจากดำเนินการสอบแข่งขันส่วนใหญ่ไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์บทบาทหน้าที่ของ อ.ก.ค.จังหวัด ไปในทางเสื่อมเสีย และส่วนใหญ่เห็นว่า การที่ ก.พ. มอบอำนาจและหน้าที่ในด้านการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้าเป็นข้าราชการครูประถมศึกษาในระดับจังหวัด ให้ อ.ก.ค. จังหวัดเป็นผู้ปฏิบัตินั้น เป็นสิ่งที่เหมาะสมแล้ว และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม อ.ก.ค. จังหวัดทั้ง 3 กลุ่มส่วนใหญ่มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวเบื้องต้น คล้ายคลึงกัน

1.2.2 ในด้านการพิจารณาอนุมัติการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เช่น การอนุมัติ บรรจุ แต่งตั้ง บุคคลผู้สอบแข่งขันได้ ส่วนใหญ่เห็นว่า อ.ก.ค. จังหวัดได้ดำเนินการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.กำหนด โดยไม่ใช้ข้อมูลหรือหลักเกณฑ์อื่นนอกเหนือจากที่ ก.ค. หรือ สปช. กำหนด และได้พิจารณาอนุมัติอย่าง เป็นธรรม ในด้านเกี่ยวกับการย้ายและ โอนข้าราชการครูประถมศึกษา อ.ก.ค.จังหวัดได้ยึดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. และ สปช.



กำหนด พร้อมทั้งได้ใช้ข้อมูลอื่น ๆ นอกเหนือจาก ก.ค. และ สปช. กำหนดมา ประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ได้ดำเนินการด้วยความเป็นธรรม และภายหลังการอนุมัติบรรจุแต่งตั้งแล้ว ส่วนใหญ่ไม่ปรากฏมีการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรม ในการบรรจุแต่งตั้ง การย้ายและโอน

สำหรับการพิจารณารับบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา นั้น

อ.ก.ค. จังหวัดมีส่วนร่วมในการพิจารณาเป็นบางครั้ง เว้นแต่ อ.ก.ค. จังหวัด โดย-
ตำแหน่งและโดยแต่งตั้ง ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นในการบรรจุ
และแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาทุกครั้ง และพบว่าส่วนใหญ่ อ.ก.ค. จังหวัดทั้ง 3 กลุ่ม
มีความคิดเห็นในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการอนุมัติบรรจุแต่งตั้ง กรณีต่าง ๆ คล้ายคลึง
กัน

1.2.3 ในด้านการดำเนินการสอบคัดเลือกและการคัดเลือกเพื่อ
เลื่อนข้าราชการครูขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่ง อ.ก.ค. จังหวัดได้ใช้วิธีการคัดเลือก
และสอบคัดเลือก โดยมีส่วนร่วมในการสอบและประเมินบุคคลเพื่อเลื่อนตำแหน่งและได้
ดำเนินการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. และ สปช. กำหนดและไม่มี การ
กำหนดขั้นตอนวิธีการเพิ่มเติม ทั้งนี้ได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรมและส่วนใหญ่ ไม่ปรากฏ
ว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการเลื่อนตำแหน่ง และไม่มีการวิพากษ์
วิจารณ์การปฏิบัติงานของ อ.ก.ค. จังหวัดเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งไปในทางไม่ดี และ
พบว่า อ.ก.ค. จังหวัดทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าว
สอดคล้อง คล้ายคลึงกัน

1.2.4 ในด้านการพิจารณาเรื่องวินัยข้าราชการครูที่ถูกตั้งกรรมการ
สอบสวนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนใหญ่ อ.ก.ค. จังหวัด
เห็นว่า การพิจารณาเรื่องวินัยข้าราชการครูได้ดำเนินการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่ ก.ค. กำหนด โดยยึดถือกฎหมาย ระเบียบเคร่งครัดมาก และการพิจารณา
โทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางวินัยได้กระทำอย่างเป็นธรรม มีการเปลี่ยนแปลงโทษจาก
โทษทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูเสนอบ่อยครั้ง และมีน้อยครั้งที่การพิจารณา
ลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูมีการชกแย้ง ระหว่าง อ.ก.ค. จังหวัดด้วยกันและไม่มี
การตกลงกันก่อนการประชุมพิจารณา และพบว่าส่วนใหญ่ผลการพิจารณาลงโทษ ให้ลงโทษ

ให้ออก ส่วนใหญ่การลงมติลงโทษเป็นเอกฉันท์เกือบทุกครั้ง ซึ่ง อ.ก.ค. จังหวัด ก็ไม่ทราบความรู้สึกของผู้ถูกลงโทษ ต่อผลการพิจารณาโทษว่าเป็นประการใด และมีความเห็นว่าส่วนใหญ่ครูผู้ถูกลงโทษไม่ค่อยมีการอุทธรณ์ และพบว่า อ.ก.ค. จังหวัด ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวนี้คล้ายคลึงกัน

1.2.5 ในด้านการปฏิบัติงานอื่น ๆ อ.ก.ค. จังหวัดส่วนใหญ่ เห็นว่า บรรยากาศในการประชุมมีความเหมาะสม มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง สมาชิกส่วนใหญ่มีระเบียบวินัยและปฏิบัติตนเหมาะสม ในการพิจารณาก่อนตัดสินใจเรื่องใด ๆ ใดแสวงหาข้อมูลและพิจารณาปัญหาอย่างรอบคอบ และเอียงคั่งถ่วงอย่างมากรื่อง ส่วนใหญ่ไม่เคยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติเดิม อ.ก.ค. จังหวัดส่วนใหญ่เคยได้รับการอบรม สัมมนาในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนและมองตนเองว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพมาก และมีผลการปฏิบัติงานในหน้าที่สมบูรณ์ตามที่ได้รับมอบหมาย เมื่อแยกพิจารณาความเห็นแต่ละกลุ่มต่อการปฏิบัติงานดังกล่าวเบื้องต้น พบว่า อ.ก.ค. จังหวัด ทั้ง 3 กลุ่มมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน

1.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.ค. จังหวัด พบว่า เมื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั้ง 5 ด้าน จำนวนทั้งสิ้น 43 ข้อ อ.ก.ค. จังหวัดโดยส่วนรวม เห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย 41 ข้อที่เหลืออีก 2 ข้อ เห็นว่าไม่มีปัญหา คือ การปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ ก.ค. และความโหมเอียงในทางไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูในการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครู

เมื่อแยกพิจารณาความคิดเห็นตามกลุ่ม อ.ก.ค. จังหวัด พบว่า อ.ก.ค. จังหวัดโดยตำแหน่งมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานโดยทั่วไปไม่มีปัญหาและอุปสรรคอยู่ในระดับน้อยทุกเรื่อง เว้นแต่ อ.ก.ค. จังหวัด โดยแต่งตั้งและโดยเลือกตั้ง มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานโดยทั่วไป ส่วนใหญ่มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย และมีเพียงส่วนน้อยเห็นว่าการปฏิบัติงานอยู่ในระดับไม่มีปัญหาซึ่งได้แก่ การปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ ก.ค. ความโหมเอียงในทางที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูในการพิจารณาเกี่ยวกับวินัย ทิศนคติที่มีต่อกันระหว่าง อ.ก.ค. จังหวัด บรรยากาศในการ

ประชุม การใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาอนุมัติการบรรจุแต่งตั้ง การตัดสินใจตามความเชื่อของตนอย่างบังใจโดยไม่ยอมรับฟังคำอภิปราย และข้อคิดเห็นของบุคคลอื่น การมาไม่ครบองค์ประชุมและการขาดการประชุมของ อ.ก.ค. จังหวัด เป็นต้น

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่ อ.ก.ค. จังหวัด ระบุโดยมีความถี่สูงสุดในแต่ละด้าน มีดังต่อไปนี้

ก. ด้านความรู้ ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ ระเบียบกฎหมายและหลักการบริหารงานบุคคล ได้แก่ อ.ก.ค. จังหวัดไม่เข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ และขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักและกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูประถมศึกษา

ข. ด้านการพิจารณาวินิจฉัย อนุมัติการบรรจุแต่งตั้งได้แก่ เกิดข้อขัดแย้งซึ่งกันและกัน ในการพิจารณาเพื่อดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นครูประถมศึกษาและข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติระดับจังหวัด กับ อ.ก.ค. จังหวัด กรณีการบรรจุ แต่งตั้ง ย้ายและโอนข้าราชการครู

ค. ด้านอิทธิพล การถูกครอบงำต่อการปฏิบัติหน้าที่และความแตกแยกระหว่าง อ.ก.ค. จังหวัด ได้แก่ อ.ก.ค. จังหวัด ถูกครอบงำโดยอิทธิพลของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีการแอบแฝงผลประโยชน์ของตนและพรรคพวกในการพิจารณาอนุมัติ โอน ย้าย และบรรจุแต่งตั้ง และการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน อ.ก.ค. จังหวัด ก่อให้เกิดความขัดแย้งและแตกแยกในหมู่ข้าราชการครู

ง. ด้านสภาพการประชุมและสัมพันธภาพระหว่าง อ.ก.ค. จังหวัด ได้แก่ อ.ก.ค. จังหวัดขาดการพบปะปรึกษาหารือ และติดต่oprะสานงานซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งหวังให้การปฏิบัติงานดำเนินไปบรรลุเป้าหมายได้ง่าย และบรรยากาศในการประชุมมีความเคร่งเครียด

จ. ด้านความสมบูรณ์ของข้อมูลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการ ได้แก่ อ.ก.ค. จังหวัด มีเวลาศึกษาระเบียบวาระการประชุม น้อย

ส่งระเบียบวาระการประชุมใกล้หรือในวันประชุมและข้อมูลรายละเอียดไม่พร้อมหรือไม่เพียงพอ รวมทั้งความไม่สันติชัดเจนของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นครูประถมศึกษา และ อ.ก.ค.จังหวัด ไม่เห็นความสำคัญของกระบวนการบริหารงานบุคคลข้าราชการครู

ฉ. คำนึงการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครู ได้แก่ ความล่าช้าของขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัย และ อ.ก.ค.จังหวัด ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องงานวินัยของข้าราชการครู

ซ. เมื่อวิเคราะห์งานตามอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค.จังหวัด ที่ ก.ค.มอบหมาย พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคของงานประเภทต่าง ๆ ที่มีความถี่สูงสุด คือ การพิจารณาอนุมัติบรรจุแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการ รองลงไป ได้แก่ การย้ายข้าราชการครู การดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการครูประถมศึกษา การส่งโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูและการโอนข้าราชการครูตามลำดับ

2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลสัมภาษณ์ พบว่า

2.1 สถานภาพผู้อำนวยกาการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะอนุกรรมการและเลขานุการ อ.ก.ค.จังหวัด ทุกคนเป็นเพศชาย มีอายุตั้งแต่ 43 ปี ถึง 59 ปี เฉลี่ยอายุ 56 ปี มีอายุราชการตั้งแต่ 20 ปี ถึง 45 ปี โดยเฉลี่ยอายุราชการ 32 ปี มีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยกาการการประถมศึกษาจังหวัด ตั้งแต่ 2 ปี ถึง 6 ปี โดยเฉลี่ยระยะเวลาดำรงตำแหน่ง บอ.ปจ. มาแล้ว 5 ปี

2.2 จำนวนครั้งที่จัดประชุมในรอบสมัยที่ 1 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2523 - 1 ตุลาคม 2527 มีการประชุม อ.ก.ค.จังหวัด รวมทั้งสิ้น 859 ครั้ง โดยพบว่า จังหวัดนครราชสีมามีการประชุมมากที่สุด จังหวัดที่ประชุมน้อยครั้งที่สุด คือ จังหวัดขอนแก่น และส่วนใหญ่แต่ละจังหวัดจะกำหนดเป็นปฏิทินการประชุมไว้ เคื่อนละครั้ง มีบางจังหวัดที่จัดประชุมตามความจำเป็น สำหรับปริมาณงานที่นำเสนอที่ประชุม อ.ก.ค.จังหวัดน้อยที่สุด ได้แก่ การอนุมัติเลื่อนตำแหน่ง รองลงไปคือการอนุมัติบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาส่งโทษทางวินัย และการพิจารณาอนุมัติย้ายข้าราชการครูตามลำดับ

2.3 ส่วนใหญ่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะนำเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมเพื่อบันทึกการประชุมและชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติม ตลอดจนมีความเห็นตรงกันว่า การที่ ก.ค. มอบอำนาจหน้าที่ให้ อ.ก.ค. จังหวัด เป็นผู้พิจารณาทำเนิงานบริหารบุคคลสำหรับข้าราชการครูประถมศึกษาในระดับจังหวัด นั้น มีความเหมาะสมแล้ว และมีความเห็นว่า การจัดเตรียมระเบียบวาระประชุม และข้อมูลเหตุผลประกอบการประชุมแต่ละครั้งไม่เป็นภาระที่หนัก และไม่รู้สึกหนักใจ

อนึ่งถ้าการพิจารณาในที่ประชุมมีท่าทีว่า อ.ก.ค. จังหวัดส่วนใหญ่ ถกเถียงไม่เห็นด้วย หรือขัดแย้ง หรือมีข้อบกพร่องด้านข้อมูล ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มักจะเสนอประธานที่ประชุมขอถอนเรื่องเพื่อนำกลับไปพิจารณา ทบทวน และจะเสนอพิจารณาอนุมัติในการประชุมคราวต่อไป และที่ประชุมก็มักเห็นด้วยทุกครั้ง

2.4 ปัญหาและอุปสรรคที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด พบในการประชุม อ.ก.ค. จังหวัดในแต่ละครั้งมากที่สุดตามลำดับ คือ สมาชิกอภิปรายนอกประเด็น รองลงไปคือ ขาดการศึกษาเอกสารการประชุมอย่างละเอียดมาก่อนล่วงหน้า พุค ถกเถียงเรื่องส่วนตัว มาประชุมไม่ตรงต่อเวลา และขาดการประชุมตามลำดับ และในทัศนะเลขาธิการเห็นว่า อ.ก.ค. จังหวัดทุกคนให้เกียรติต่อที่ประชุมในระดับพึงพอใจ โดยส่วนใหญ่จะยกมือและอภิปรายหลังจากประธานที่ประชุมอนุญาต และพบว่าส่วนใหญ่ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดได้รับคำติชมจาก อ.ก.ค. จังหวัด ในการปฏิบัติหน้าที่ เลขาธิการที่ประชุม

3. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารรายงานการประชุม พบว่า ในการประชุม อ.ก.ค. จังหวัด จำนวน 415 ครั้ง ในระหว่างปี 2523-2527 ใช้เวลาในการประชุมทั้งสิ้น 906 ชั่วโมง 15 นาที โดยเฉลี่ยประชุมครั้งละ 2 ชั่วโมง 11 นาที 2 วินาที คณะอนุกรรมการมาประชุมครบถ้วน องค์ประชุม 9 คน จำนวน 393 ครั้ง อนุกรรมการที่มาประชุมมากที่สุดคือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด รองลงมาคือ กลุ่มผู้แทนข้าราชการครู ผู้ที่มาประชุมน้อยครั้งที่สุดคือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้ง อนุกรรมการที่มีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุดคือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด รองลงไปคือกลุ่มผู้แทนข้าราชการครู ผู้ว่าราชการจังหวัดและศึกษาธิการจังหวัด

ตามลำดับ ส่วนผู้ที่พบพบมากในการอภิปรายน้อยที่สุด คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ โดย
แต่งตั้ง

ลักษณะการประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาอนุมัติในเรื่องต่าง ๆ
ประเภทของเรื่องที่มีประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งบุคคล
ผู้สอบแข่งขันได้เป็นข้าราชการครู รองลงไปได้แก่ การพิจารณาตำแหน่งในการสอบ
คัดเลือกและคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณากรณีข้าราชการครูถูก
กล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และการพิจารณาอนุมัติย้ายข้าราชการครู
ตามลำดับ เรื่องที่มีการพิจารณาอนุมัติน้อยที่สุด คือการพิจารณายกเว้นคุณสมบัติ ตำแหน่ง
คุณวุฒิของข้าราชการครู เพื่ออนุมัติบรรจุแต่งตั้ง รองลงมาคือ การพิจารณาตำแหน่ง-
การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูประเภทศึกษา เรื่องการ
โอนข้าราชการครู เรื่อง การอนุมัติบรรจุแต่งตั้งบุคคลกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ
ครูประเภทศึกษา และเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีได้มีกฎหมายระบุไว้ตามลำดับ

สำหรับเรื่องที่ได้รับทราบมากที่สุด คือเรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องการรายงาน
ผลการปฏิบัติงานของ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด การรายงานผลการปฏิบัติงาน
ของคณะทำงานเฉพาะกิจ และการซักถามปัญหาข้อข้องใจของ อ.ก.ค.จังหวัด รวมทั้ง
การหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูประเภทศึกษา
ระดับจังหวัด รองลงไปคือ การรับทราบการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการ-
ครู การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้ และการกำหนดตำแหน่งตามลำดับ เรื่องที่ใช้
เวลาประชุมมากที่สุด คือการพิจารณาการลงโทษทางวินัยข้าราชการครู รองลงไปได้แก่
การพิจารณาอนุมัติบรรจุแต่งตั้งผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน การอนุมัติบรรจุแต่งตั้งบุคคล
กลับเข้ารับราชการและการพิจารณาอนุมัติย้ายข้าราชการครูตามลำดับ

ข้อสังเกตจากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารรายงานการประชุม พบว่า
ในการพิจารณาอนุมัติการบรรจุแต่งตั้ง มักมีการจัดตั้งคณะทำงาน ทำเนียบพิจารณา
ในเบื้องต้นก่อนแล้วจึงนำเสนอที่ประชุม อ.ก.ค.จังหวัดพิจารณา เช่น การอนุมัติการ
บรรจุแต่งตั้งบุคคลผู้สอบแข่งขันได้ การอนุมัติย้าย การอนุมัติเลื่อนตำแหน่งให้ได้รับ
เงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น และการดำเนินการในเบื้องต้นนั้นจะมีผู้ทรงคุณวุฒิโดยแต่งตั้ง

และผู้แทนข้าราชการครูรวมเป็นคณะทำงานอยู่ด้วยเสมอ ในส่วนงานในหน้าที่ของ อนุกรรมการและเลขานุการของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มักมีข้อบกพร่อง ผิดพลาดอยู่บ้าง เช่น การเตรียมข้อมูลประชุมไม่สมบูรณ์ จะต้องนำกลับไปทบทวน และถอนวาระการประชุม หรือเลื่อนการนำเข้าพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งการ พิมพ์รายงานการประชุมผิดพลาด ข้อความตกหล่น และการส่งระเบียบวาระการประชุมไปกลั่นวันประชุม หรือในวันประชุม เป็นต้น

อนึ่ง พบว่าการพิจารณาปัญหาที่มีการถกเถียงจนหาข้อยุติไม่ได้ และไม่สามารถลงมติ มักมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหานั้น อีกครั้ง แล้วนำเสนอที่ประชุมในคราวต่อไป มีบางครั้งที่ อ.ก.ค. จังหวัดเป็นผู้เสนอในที่ประชุมเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการครูเพื่อความเหมาะสม แทนที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ และพบว่า อ.ก.ค. จังหวัด มีการลดขั้นตอนการพิจารณาบางเรื่อง โดยวิธีการรับหลักการไว้ในคราวประชุมพิจารณาอนุมัติครั้งแรก โดยให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสั่งบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่สอบได้ชั้นบัญชีไว้ในลำดับถัดไปได้เลยเมื่อมีตำแหน่งหรืออัตราว่าง โดยไม่ต้องนำเสนอ อ.ก.ค. จังหวัดพิจารณาอนุมัติอีก ทั้งนี้เพียงแจ้งผลการดำเนินการให้ อ.ก.ค. จังหวัด ทราบในคราวประชุมครั้งต่อไปเท่านั้น ซึ่งทำให้การบรรจุแต่งตั้งมักเกิดความรวดเร็ว ยิ่งขึ้น

อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากสรุปผลการวิจัยข้างต้น มีประเด็นสำคัญที่ควรนำมาอภิปราย และให้ ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. จากผลการวิจัยพบว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะ อนุกรรมการและเลขานุการ ยังปฏิบัติงานไม่สมบูรณ์ เนื่องจากพบว่ายังระเบียบวาระการประชุม อ.ก.ค. จังหวัด กระชั้นชิดวันประชุม มีรายละเอียดและข้อมูลประกอบการพิจารณาไม่สมบูรณ์ บันทึกรายการประชุมผิดพลาดไม่ชัดเจน ซึ่งตามบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในฐานะสำนักงานเลขานุการ จะต้องเตรียมการ

ประชุมไว้ล่วงหน้าให้พร้อมทั้งสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ รายละเอียดระเบียบข้อมูล
ต่าง ๆ ให้คณะอนุกรรมการทุกคนได้ศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ : 2526) การบันทึกการประชุมจะต้องชัดเจน
ถูกต้องตามมติที่ประชุม การที่จะกำหนดรูปแบบการบันทึกว่าควรเป็นแบบใดนั้น ควร
เป็นมติของที่ประชุมและควรบันทึกแบบใดแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียวในการประชุมแต่ละ
ครั้ง

ในการประชุมแต่ละครั้งควรมีเอกสารประกอบการอ้างอิง อาทิ
กฎเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลไว้พร้อม สำหรับอนุกรรมการ
ทุกคน และทำเครื่องหมายในที่ที่ต้องการเน้น ทำดัชนีเพื่อความสะดวกรวดเร็วใน
การค้นหรือศึกษา ทั้งนี้การจัดกระทำดังกล่าวจะทำให้ได้รับความสะดวกสบาย เสียเวลา
ในการประชุมน้อยลง ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมรู้จักบทบาทหน้าที่ของตน มีความรู้
ความเข้าใจในเรื่องที่ประชุมได้อย่างดี และให้ความสำคัญต่อการประชุม ตลอดจน
เสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในการประชุมอีกด้วย

ฉะนั้น จึงควรมีการประชุมสัมมนา ผู้อำนวยการการประถมศึกษา
จังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการประชุม อ.ก.ค. จังหวัด ให้มีความรู้
ความเข้าใจ และมีความสามารถในการปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น

2. จากผลการวิจัยพบว่า อ.ก.ค. จังหวัด โดยแต่งตั้งขบวนการประชุมบ่อยครั้ง
และบทบาทในการอภิปรายน้อยที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความมีอาวุโส ความสนใจและ
ความเข้าใจในงานที่เกี่ยวข้องมีน้อยกว่า ประกอบกับได้รับระเบียบวาระการประชุมและ
เอกสารที่จะศึกษาค้นคว้าล่วงหน้ากระชั้นชิด จึงทำให้ไม่มีความพร้อมและให้ความสำคัญ
ต่อการประชุมบ่อย ทั้ง ๆ ที่ อ.ก.ค. จังหวัด โดยแต่งตั้ง ล้วนได้คัดเลือกและสรรหา
จากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในหลักการบริหารงานบุคคล มีประสบการณ์ในด้านการบริหาร
การศึกษา มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษามาแล้ว ฉะนั้นผู้ทรงคุณวุฒิ
ดังกล่าว จึงควรได้รับการประชุม อบรม สัมมนา ให้มีความรู้ ความเข้าใจและได้ศึกษา
งานด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และให้ความสำคัญต่องานนี้เป็นพิเศษ
สมกับที่ได้รับเกียรติอันสูงยิ่งในการได้รับการแต่งตั้ง

ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่า สิ่งจูงใจย่อมเป็นปฐมเหตุที่ทำให้เกิดผลต่าง ๆ ในพฤติกรรมการทำงานของ อ.ก.ค.จังหวัด โดยแต่งตั้ง ดังนั้นควรรที่รัฐจะจัดสรรงบประมาณเป็นค่าตอบแทน หรือเป็นค่าใช้สอยหรือเบี้ยประชุมแล้วแต่กรณี แก่ผู้เข้าประชุมอย่างเหมาะสม เพราะสิ่งจูงใจที่เป็นเงิน (Financial incentive) มีอิทธิพลจูงใจโดยตรง และโดยทางอ้อม (Direct and Indirect Incentive) ต่อผลการปฏิบัติงาน อันเป็นวิธีการตามแนวคิดที่ว่า "Plus pay for Plus performance" (สมพงษ์ เกษมนลิน : 2523)

3. จากผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่าปัญหาที่มีความดีสูง แม้จะอยู่ในระดับน้อย ก็คือ อ.ก.ค. จังหวัดโดยทั่วไปขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ ระเบียบ กฎเกณฑ์และหลักการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูประถมศึกษา มีข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการพิจารณา วินิจฉัยอนุมัติบรรจุแต่งตั้ง รวมทั้งการถูกรวบงำ โดยอิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ กรณีดังกล่าวเนื่องมาจากการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของกันทั้งสองฝ่ายชัดเจน โดยหลักแล้วการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นหลัก 2 ประการคือ

1. ให้มีองค์กรซึ่งเป็นคณะบุคคลมีอำนาจการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ที่เรียกว่า อ.ก.ค. กรม และ อ.ก.ค.จังหวัด เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในกรม และจังหวัดต่าง ๆ

2. สำหรับอำนาจในการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ นั้น ได้กำหนดไว้เป็นหลักในมาตรา 42 อันเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง (สำนักงาน ก.ค. : 2525)

จากหลักดังกล่าวทำให้เกิดความสับสน เพราะความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของการปฏิบัติงาน ระหว่างสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกับองค์กรคณะบุคคล ฉะนั้นในเชิงปฏิบัติจึงควรกำหนดขอบข่าย บทบาทหน้าที่แต่ละฝ่ายให้ละเอียด ชัดเจนว่า มีอะไรบ้างแค่ไหน เพียงใด

ปัญหาอีกประการหนึ่งจากการสัมภาษณ์ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดพบว่า อ.ก.ค.จังหวัด มักอภิปรายปัญหานอกประเด็น และขาดการศึกษา

เอกสารการประชุมอย่างละเอียดมาก่อนล่วงหน้า ซึ่งพิจารณาได้ว่า น่าจะมาจาก การขาดความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการบริหารงานบุคคล การได้รับระเบียบ วาระการประชุมกระชั้นชิด ขาดการศึกษาเนื้อหาสาระการประชุม และการ ดำเนินการประชุมขาดการควบคุมของประธานอย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สปช. หรือ อ.ค. จึงควรจัดอบรม สัมมนา คณะอนุกรรมการทุกคน ทุกบทบาท เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ ให้ สามารถปฏิบัติตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนให้ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ควรจัดทำ เอกสารคู่มือประกอบการประชุมและการปฏิบัติงาน เผยแพร่ข่าวสาร กฎระเบียบ ที่ทันต่อเหตุการณ์ให้คณะอนุกรรมการทราบอย่างทั่วถึง และสนับสนุนส่งเสริมให้มี กิจกรรมประสานงาน เพื่อสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่าง อ.ค. จังหวัด และ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเลขาธิการ ตามโอกาสที่เหมาะสม

4. จากผลการวิจัย พบว่า ในการดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุ บุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการครูประถมศึกษา โดย อ.ค. จังหวัดในแต่ละครั้ง อ.ค. จังหวัดส่วนใหญ่ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการเพิ่มเติมจาก หลักเกณฑ์และวิธีการที่ อ.ค. และ สปช. กำหนด แม้ว่า วิธีการและกฎหมายระเบียบ ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 38 วรรคแรก กำหนดไว้ว่า หลักสูตรและ วิธีการสอบแข่งขัน เกณฑ์การคัดเลือก การขึ้นบัญชี และการยกเลิกบัญชีสอบแข่งขันได้ ให้เป็นไปตามที่ อ.ค. กำหนด (สำนักงาน อ.ค. : 2525) ซึ่ง อ.ค. ได้ใช้หลักสูตร และวิธีการดำเนินการสอบแข่งขันฯ ตามที่ ก.พ. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 1004/ว.15 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 และหลักสูตร วิธีการสอบแข่งขัน ที่ อ.ค. เคยปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน อ.ค. ที่ คช.1502/ว.1 ลงวันที่ 15 มกราคม 2525 แต่สำหรับการพิจารณาอนุมัติการบรรจุแต่งตั้ง อ.ค. จังหวัดส่วนใหญ่ได้ กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการหรือข้อมูลอื่นใดเพิ่มเติมจากที่ อ.ค. หรือ สปช. กำหนด ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในการดำเนินการสอบแข่งขันฯ อ.ค. หรือ สปช. ยังมี ช่องว่างที่ไม่รัดกุม หรือมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เพื่อให้ อ.ค. จังหวัดพิจารณากำหนด วิธีการที่ละเอียด เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ เหมาะสมในลักษณะการกระจายอำนาจ ทั้งนี้สอดคล้องกับสำนักงาน อ.ค. ที่ได้กำหนด

ว่า "สำหรับปี 2524 และปี 2525 ก.ค. ได้มอบหมายให้ อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด และหน่วยงานทางการศึกษา ดำเนินการสอบแข่งขันไปแล้ว ส่วนในปีต่อไป ก.ค. อาจดำเนินการเช่นปีก่อน หรืออาจดำเนินการสอบร่วมกับ อ.ก.ค. กรม อ.ก.ค. จังหวัด หรือหน่วยงานทางการศึกษาในลักษณะหนึ่งก็ได้ (สำนักงาน ก.ค. : 2525)

สำหรับการพิจารณาอนุมัติบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งจำเป็นจะต้องถือปฏิบัติเป็น แนวเดียวกันตามระเบียบกฎหมาย จึงปรากฏว่าส่วนใหญ่ได้ยึดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. หรือ สปช. กำหนดอย่างเคร่งครัด ซึ่งให้เห็นว่า อ.ก.ค. จังหวัดมีความเข้าใจ ในเจตนารมณ์ขององค์กรกลางในเรื่องนี้พอสมควร ทั้งนี้มีแนวปฏิบัติกำหนดไว้ว่า การแต่งตั้งเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ จะต้องเข้ากรณีต่าง ๆ ตามมาตรา 36 วรรคหนึ่ง ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการสอบแข่งขัน หรือเข้ากรณีตามมาตรา 36 วรรค 2 ซึ่งจะต้องได้รับการทดลองปฏิบัติราชการตามกฎเกณฑ์ การแต่งตั้งข้าราชการ-ครูให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.ค. ยังไม่ได้กำหนดตามมาตรา 31 จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ให้ เป็นไปตามมาตรา 44 และผู้ที่ได้รับอนุมัติแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ต้องมี คุณสมบัติเหมาะสมตามที่ ก.ค. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือได้รับการ ยกเว้นคุณสมบัติ จาก ก.ค. ถ้าปรากฏว่าบุคคลใดขาดคุณสมบัติทั่วไปดังกล่าว โดยไม่ได้ รับการยกเว้น จาก ก.ค. ตามมาตรา 45 ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งให้ผู้นั้นออกจาก ราชการโดยพลัน (สำนักงาน ก.ค. : 2525)

5. จากผลการวิจัยพบว่า มีการร้องเรียนในกรณีการไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการย้าย โอน การบรรจุแต่งตั้ง การทุจริตในการสอบและมีการวิพากษ์วิจารณ์บทบาท หน้าที่ของ อ.ก.ค. จังหวัด ไปในทางเสื่อมเสียในการดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุ บุคคลเข้ารับราชการ เป็นครูประถมศึกษา ทั้งนี้จะเกิดจากระบบการมอบหมายหน้าที่ ที่มีขั้นตอนการดำเนินการที่บกพร่อง ขาดมาตรการควบคุมที่รัดกุมมีประสิทธิภาพประกอบ กับบุคลากรขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ ขาดคุณธรรมและมีความโลภ แม้จะถือเป็น เหตุการณ์ปกติที่มีได้เสมอในลักษณะขององค์กรที่มีบุคลากรร่วมปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ก็ตาม หัวหน้าหน่วยงาน หรือหน่วยงานจะต้องรับดำเนินการศึกษาและหาทางแก้ไขทันที ไม่พึงให้ขยายตัวออกไปจนเสียหายภาพพจน์และแก้ไขลำบาก อันจะกลายเป็นปัญหาของ

คนส่วนใหญ่ซึ่งแก้ไขลำบาก สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย การเอาจริงเอาจังกับปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรม การทุจริตและการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างไม่เหมาะสม คับวิธีการป้องกันปราบปราม เสริมสร้างตั้งแต่ต้นมือจะช่วยสร้างความพึงพอใจแก่บุคคลในองค์กร และผู้เกี่ยวข้อง

ในการแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรม และการทุจริต ในกรณีใด ๆ ควรยึดถือหลัก ความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความทั่วถ้วนและความฉันทัน (สมพงษ์ เกษมสิน : 2523) เกี่ยวกับการทุจริตในการสอบและการให้ความเป็นธรรม ปรากฏว่ายังไม่มีวิธีการ และมาตรการใดที่จะป้องกัน ปราบปรามและปฏิบัติให้ได้อย่างพึงพอใจ

6. จากผลการวิจัยพบว่า ภายหลังจากการดำเนินการสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ เป็นข้าราชการครู การดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง และการดำเนินการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการครูให้ได้รับเงินเดือนในระดับที่สูงขึ้น อ.ก.ค. จังหวัดได้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคและวิธีการดำเนินงานของ อ.ก.ค. จังหวัด และเจ้าหน้าที่ อยู่บ้าง ผู้วิจัยเห็นว่านอกจากการทบทวนมาตรการในการควบคุม กำกับ การดำเนินการดังกล่าวแล้ว ข้อทดสอบในการสอบแข่งขันฯ ก็คือ ข้อทดสอบเพื่อการสอบคัดเลือกเลื่อนตำแหน่งก็ดี และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อเลื่อนตำแหน่งก็ดี ควรได้นำมาวิเคราะห์ หากความเชื่อมั่นว่า เครื่องมือและวิธีการเหล่านั้นมีคุณภาพเพียงพอ ในการคัดเลือกและสรรหาคนได้อย่างเที่ยงตรงแม่นยำเพียงใด เพราะจากประสบการณ์ ผู้วิจัยพบว่า การออกข้อทดสอบ การมอบหมายภาระกิจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ จะกระทำอย่างเร่งรัด รวดเร็ว ฉันทัน ผู้ปฏิบัติไม่รู้ตัว โดยอ้างว่าเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเป็นสำคัญ จึงน่าจะได้ประมวลและวิเคราะห์คุณภาพของ เครื่องมือและวิธีการที่ดำเนินการไปแล้ว เพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานการดำเนินงานใน ครั้งต่อไป

ทั้งนี้เพราะกระบวนการเลือกสรร (Recruitment) ระบบการสรรหาใช้ระบบคุณธรรมหรือระบบอุปถัมภ์เพียงใด วิธีการเลือกสรร (Selection) ใช้วิธีสอบ หรือการทดสอบ ความเชื่อถือของวิธีการ และข้อทดสอบที่จะสรรหาเพื่อ



ให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานมา ปฏิบัติงานในองค์กรนั้น นับเป็นปัจจัยอันยิ่งใหญ่ เพราะเป็นก้าวแรกในการปฏิบัติงาน สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่น่าสนใจ ศึกษา ค้นคว้า และตรวจสอบ (สมพงษ์ เกษมสิน : 2523)

7. จากผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครู มีปัญหา และอุปสรรคในระดับน้อย ทั้งนี้ อ.ก.ค. จังหวัด ได้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติ ซึ่ง สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดโดยเคร่งครัดมาก แม้พบว่ามี การเปลี่ยนแปลงไปในทางเป็นคุณประโยชน์ต่อผู้ถูกลงโทษ ความยุ่งยากประการหนึ่งในการ ดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูที่ผู้วิจัยค้นพบก็คือ ความล่าช้าในการสืบสวน สอบสวน การพิจารณาลงโทษ และความไม่เท่าเทียมกันในการตีความผิดเดียวกันของ ข้าราชการต่างสังกัด ซึ่งล้วนเป็นที่มาแห่งความไม่พึงพอใจ แม้จะปรากฏปริมาณการ อุทธรณ์โทษในระดับน้อยมากก็ตาม ฉะนั้นในการเสนอข้อมูลสำนวนการสืบสวน สอบสวน และการกำหนดโทษ คณะกรรมการสืบสวน สอบสวน จึงควรคำนึงถึงองค์ประกอบ เหล่านี้คือ (1) เจตนาของการกระทำผิด (2) รายละเอียดแห่งความผิด (3) กรณี เกี่ยวข้อง และ (4) จำนวนครั้งแห่งความผิด (สมพงษ์ เกษมสิน : 2523)

อีกประการหนึ่งจากการวิจัยพบว่า อ.ก.ค. จังหวัดไม่ทราบการอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษและไม่ทราบความเคลื่อนไหวของผู้ถูกลงโทษต่อผลการพิจารณาโทษนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะมีแนวปฏิบัติว่าด้วยการอุทธรณ์ว่า "การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่าง ร้ายแรงให้อุทธรณ์ต่อ ก.ค. ซึ่งอาจเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือส่ง ก.ค. โดยตรง ก็ได้ (สำนักงาน ก.ค. : 2525) จึงทำให้ อ.ก.ค. จังหวัด ไม่ทราบว่าข้ออุทธรณ์ ของผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์ในประเด็นใด และไม่ทราบผลการดำเนินการทางวินัยที่ปฏิบัติ ไปแล้ว

8. จากผลการวิจัยพบว่า ก่อนการพิจารณาความผิดทางวินัยข้าราชการครู อ.ก.ค. จังหวัด ไม่มีการปรึกษาหารือ หรือตกลงกันก่อนการประชุม และผลการลงมติ ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีมติเป็นเอกฉันท์เกือบทุกครั้ง จากผลดังกล่าวทำให้ นักศึกษาเปรียบเทียบกับ การพิจารณาอนุมัติในเรื่องอื่น ๆ เช่น การอนุมัติบรรจุ แต่งตั้ง

ย้าย โอน ฯลฯ ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับวิธีการพิจารณาความผิดทางวินัยหรือไม่ จากการศึกษาเอกสารรายงานการประชุมว่า เรื่องใดที่มีความละเอียด ชับซ้อน มี ปริมาณข้อมูลมากและมีปัญหาซับซ้อน อ. ก. ค. จังหวัดมักแต่งตั้งคณะกรรมการ กลั่นกรองในครั้งแรกของการประชุม ประกอบด้วยสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ก็นิยมการตั้งคณะกรรมการเป็นกรณีพิเศษ หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ก่อนนำเสนอ อ. ก. ค. จังหวัดพิจารณาอนุมัติ จึงคิดว่าเทคนิคนี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ซึ่งทำให้การวินิจฉัยคดีลึกลับ ใค้ ยานกระบวนการกลั่นกรองหลายครั้ง และทำให้การประชุม อ. ก. ค. จังหวัดแต่ละครั้งใช้เวลาด้าน

ฉะนั้นการจัดตั้งคณะกรรมการจึงควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้รู้ทั้งในแนวกว้าง และแนวลึก มีองค์ประกอบของกรรมการที่เหมาะสม และใช้กระบวนการประชุมและ ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

9. ในด้านการปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ ก. ค. มอบหมายจากการวิจัยพบว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูประถมศึกษาให้ อ. ก. ค. จังหวัดปฏิบัติ อ. ก. ค. จังหวัดมีความเห็นตรงกันว่ามีความเหมาะสม และเห็นว่าตนเองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างสมบูรณ์ มีประสิทธิภาพทุกเรื่อง โดยแสวงหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจอย่างรอบคอบกว้างขวางแม้ว่าบางคนไม่เคยได้รับการอบรม หรือสัมมนาในเรื่องการปฏิบัติงานในหน้าที่มาเลยก็ตาม จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าในเรื่องที่ไม่มีปัญหา หรือมีปัญหาในระดับน้อยเหล่านั้น อาจเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจอย่างละเอียด จึงไม่ท่วงคัง และไม่รู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเช่น เรื่องการกำหนดตำแหน่ง การยกเว้นคุณสมบัติ การดำเนินการทางวินัย การสั่งให้ออกจากราชการกรณีต่าง ๆ การกลับเข้ารับราชการ การโอน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของ อ. ก. ค. จังหวัด ในสมัยที่ 1 (พ.ศ. 2523-2527) เป็นช่วงเวลาเริ่มต้น กฎระเบียบ คำสั่งในการปฏิบัติเกี่ยวกับข้าราชการครูประถมศึกษา ยังไม่ได้กำหนด จึงจำเป็นต้องอนุโลมยึดถือปฏิบัติ ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด กฎระเบียบของคุรุสภา ประกอบด้วยความสับสนของการตีความ ซึ่งปรากฏมีความยุ่งยากสับสนอยู่มากในระยะเบื้องต้น ฉะนั้นในความเรียบร้อยสมบูรณ์ของการอนุมัติแต่ละ เรื่องที่ผ่านไปแล้วนั้น น่าจะต้องมีสิ่งที่ยึดหลักอยู่บ้างไม่น้อย

อีกประการหนึ่งจากการวิจัยพบว่า อ.ก.ค. จังหวัดไม่ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของ อ.ก.ค. จังหวัด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่ทราบว่าตนเองมีอำนาจในการออกระเบียบใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานใดหรือไม่ จึงปรากฏเพียงข้อกำหนด หลักเกณฑ์วิธีการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างงานบริหารบุคคลในบางเรื่องบางกรณีให้รอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้นเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่ ก.ค. จะต้องชี้แจงและตีความให้ชัดเจนในเรื่องอำนาจและหน้าที่ที่ ก.ค. มอบหมายให้ อ.ก.ค. จังหวัดปฏิบัติว่ามีขอบเขตกว้างขวางเพียงใดในเรื่องนี้

10. จากผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของ อ.ก.ค. จังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มีข้อสังเกตที่สำคัญอยู่ประการหนึ่งคือ องค์กรที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูประถมศึกษา ในการอนุมัติบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หัวหน้าการประถมศึกษา และผู้อำนวยการการประถมศึกษา (ยกเว้นตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารของตำแหน่งเหล่านี้) เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้วแต่กรณี เมื่อมีองค์กรเป็น 2 คณะ จึงอาจมีปัญหาดังกล่าวได้ในทุกเวลาและทุกโอกาส เพราะปัญหาการบริหารงานบุคคลประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง

การปูนบำเหน็จความดีความชอบ

การประเมินสภาพการปฏิบัติงาน และ

การจัดประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ (สมพงษ์ เกษมสิน : 2523)

กระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนและสาระการบริหารงานบุคคลที่ อ.ก.ค. จังหวัด จะต้องมีบทบาทอย่างครบวงจร ในการบริหารและความเห็นชอบแต่สิ่งที่กล่าวเบื้องต้นได้รับมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา

ฉะนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าทบทวนงานขององค์กรคณะบุคคลทั้งฝ่ายบริหารการศึกษา และฝ่ายบริหารงานบุคคล ให้ชัดเจนและถูกต้องตามหลักการทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติว่า การมอบหมายงานให้ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ มีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

11. จากการวิจัยได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์ โดยให้ความเห็นว่า

11.1 ควรจัดสรรงบประมาณเป็นเบี้ยประชุมอนุกรรมการหรือค่าตอบแทน หรือจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการประชุมให้เพียงพอ ในกรณีดังกล่าวนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงระเบียบว่าด้วยเบี้ยประชุมคณะกรรมการ ให้ครอบคลุมถึง อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ค. จังหวัด) เพื่อสิทธิเท่าเทียมกับ คณะกรรมการตามกฎหมายอื่น จึงจะมีสิทธิเบิกเบี้ยประชุมได้

11.2 มติใด ๆ ที่ อ.ก.ค. จังหวัดอนุมัติ หรือรับหลักการให้ปฏิบัติ และไม่เป็นเรื่องปกติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรแจ้งให้ฝ่ายเกี่ยวข้อง ได้ทราบ และรวบรวมมติอันเป็นผลงานของ อ.ก.ค. จังหวัด จัดทำเป็นรายงาน ประจำปีเพื่อเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของ อ.ก.ค. จังหวัดให้บุคคลอื่นได้ทราบในรอบปี

11.3 ในการดำเนินการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกควรให้ อ.ก.ค. จังหวัด โดยแต่งตั้ง และโดยเลือกตั้ง ได้มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการออก-ข้อสอบ หรือเป็นกรรมการพิจารณาข้อสอบในเรื่องนี้ผู้วิจัยเห็นว่า บทบาทของ อ.ก.ค. จังหวัด กำหนดให้เป็นองค์คณะผู้พิจารณา ปฏิบัติหน้าที่ของตนในที่ประชุมเพื่อให้ความ คิดเห็นอย่างถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด เพื่ออนุมัติหรือไม่อนุมัติ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ส่วนการปฏิบัติเป็นเรื่องของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่จะรับนโยบาย หลักการ และข้อคิดเห็นที่ อ.ก.ค. จังหวัดกำหนด อ.ก.ค. จังหวัดจึงเป็นผู้กำกับ ควบคุมทิศทาง มิใช่ลงไปเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้กำกับในโอกาสเดียวกัน ฉะนั้นในการพิจารณาข้อสอบและ ออกข้อสอบคงเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการที่ อ.ก.ค. แต่งตั้ง คงจะถูกต้อง และเหมาะสมกว่า

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการวิจัยเรื่อง คุณสมบัติและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ ก.ค. แต่งตั้ง และผู้แทนข้าราชการ ครู โดยการ เลือกตั้ง

2. การมีกรวิจัยเรื่อง บทบาทของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะ
ที่ทำหน้าที่เชี่ยวชาญ อ.ก.ค. จังหวัด

3. การมีกรวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้อำนวยการจังหวัดต่อการบริหาร-
งานบุคคล ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. การมีกรวิจัยเรื่อง ความซัดแย้งในบทบาทของผู้อำนวยการการประ-
ศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการครู ใน อ.ก.ค. จังหวัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย