

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้เป็น เรื่องของการสรุปผลการวิจัย ผู้วิจัยได้ เสนอ เรื่องตามลำดับ คือ วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ
2. เพื่อ เปรียบ เทียบความคิด เห็นของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ที่มีขนาด โรงเรียนต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษา ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ

สมมติฐานของการวิจัย

ความคิด เห็นของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ที่มีขนาดต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แตกต่างกัน



วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคเหนือ 17 จังหวัด จำนวน 7,331 คน โดยแบ่งกลุ่มผู้บริหารตามขนาดโรงเรียน 3 ขนาด คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ การคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างประชากร ใช้สูตรของ Krejcie และ Morgan ได้จำนวน 364 คน เทียบสัดส่วนแยกเป็นผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก 332 คน ขนาดกลาง 23 คน และขนาดใหญ่ 9 คน การสุ่มตัวอย่างแบบง่าย จากจังหวัดในภาคเหนือ 17 จังหวัด ร้อยละ 50 ได้ 9 จังหวัด แล้วคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยจำแนกตามขนาดของโรงเรียน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

2.1 แบบศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ใช้วิเคราะห์เนื้อหาเอกสารรายงาน

การประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

2.2 แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นแบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบตรวจสอบรายการ และคำถามปลายเปิด

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้ติดต่อของเอกสารรายงานการประชุม คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างประชากร จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้จำนวนทั้งสิ้น 210 ชุด เป็นรายงานการประชุม ตั้งแต่ พ.ศ. 2524-2527

3.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้จัดส่งไปทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งคืนทางไปรษณีย์ พร้อมกับติดตามรับคืนด้วยตนเองส่วนหนึ่ง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ทาค่าความถี่และคำร้อยละ

4.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยใช้ค่ามีซิมิลิเลซคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นโดยใช้ค่าไค-สแควร์ (χ^2) และการวิเคราะห์หาค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-Way Analysis of Variance - ANOVA)

ถ้าค่า F ที่ได้จากการวิเคราะห์ ANOVA มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จะเปรียบเทียบค่าความแตกต่างของค่าเฉลี่ยตามวิธีของเซฟเฟ

สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า

1. จากเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ปรากฏว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ 9 จังหวัด ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีการประชุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524-2527 จำนวน 210 ครั้ง และในการประชุมแต่ละครั้ง ใช้เวลาโดยเฉลี่ย 2 ชั่วโมง 45 นาที จากการประชุมทั้งสิ้น 210 ครั้ง ผู้ที่มาประชุมมากที่สุดคือผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด คือร้อยละ 100.00 และผู้ขาดประชุมมากที่สุด คือ ผู้ทรงคุณวุฒิโดยแต่งตั้ง คือร้อยละ 38.57 ผู้มีบทบาทในการร่วมอภิปรายมากที่สุด คือ ผู้แทนข้าราชการครู คืออภิปราย 111 ครั้ง และผู้อภิปรายน้อยที่สุดคือ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด คืออภิปราย 45 ครั้ง ลักษณะการประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

การประถมศึกษาจังหวัด คือร้อยละ 94.79 นอกนั้นเป็นเรื่องรับทราบ สำหรับสาระสำคัญของการประชุมพบว่า เรื่องที่มีการประชุมมากที่สุด คือการแต่งตั้งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา (158) และเรื่องที่มีการประชุมน้อยที่สุด คือการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ (19)

2. จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีข้อสังเกตดังนี้

2.1 การบันทึกรายงานการประชุม มี 2 แบบ คือ บันทึกแบบย่อ โดยไม่ระบุชื่อผู้อภิปราย กับบันทึกอย่างละเอียด โดยระบุชื่อผู้อภิปราย ทำให้การบันทึกแบบย่อไม่สามารถทราบผู้ที่อภิปรายได้ ซึ่งบันทึกที่ไม่มีรายละเอียดเพียงพอไม่ได้นำมาวิเคราะห์

2.2 ในรายงานการประชุม ส่วนมากจะระบุตำแหน่งผู้ร่วมประชุมว่า "กรรมการ" ยกเว้นตำแหน่งประธานกรรมการกับตำแหน่ง เลขาธิการ จึงทำให้ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้งหรือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการ เลือกตั้ง หรือ เป็นผู้แทนข้าราชการครู

2.3 การเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการประชุม พบว่าบางครั้งไม่ได้จัดทำหรือไม่เรียบร้อย เช่น ข้อมูลไม่ครบ ไม่อ้างอิงระเบียบกฎหมายหรือแนวปฏิบัติให้ทราบ ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถตัดสินใจได้ ต้องใช้เวลาในการประชุมมาก และบางครั้งระเบียบวาระการประชุมนั้นต้องเลื่อนไป

2.4 การลงมติในการประชุม ส่วนมากจะลงมติแบบเปิดเผย ซึ่งความเห็นมักจะถูกคัดลอกตามความคิดเห็นของประธานกรรมการและ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.5 ประธานในการประชุม ส่วนใหญ่ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองลงมาคือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ส่วนประธานกรรมการที่กรรมการเลือกตั้งกันเองมีน้อยครั้งมาก การเลือกตั้งกันเองผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการคือ ศึกษาธิการจังหวัด

2.6 การประชุมที่มีการอภิปรายและใช้เวลาในการประชุมมากที่สุด ได้แก่การประชุมพิจารณาความผิดความชอบประจำปี รองลงมาคือการประชุมแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาและการจัดสรรงบประมาณตามลำดับ

2.7 มีความขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ กับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในเรื่องการศึกษาแต่งตั้งย้ายผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เสนอแนะมา

2.8 บางจังหวัดมีความขัดแย้งกันระหว่าง อ.ก.ค. จังหวัด กับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยบุคคลที่ อ.ก.ค.จังหวัดได้ดำเนินการสอบคัดเลือกไว้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.9 มีความสับสนกันระหว่างอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค. จังหวัด กับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เช่น การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนและการบรรจุแต่งตั้งในอัตราใหม่ มีการนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบ ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ค. จังหวัด แต่หลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดการอบรมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั่วประเทศแล้ว ปัญหาดังกล่าวได้ลดน้อยลง

2.10 การพิจารณาปัญหาในเรื่องใด ๆ หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานหรือกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เพื่อศึกษาปัญหานั้น ๆ แล้วนำเสนอที่ประชุมในครั้งต่อไป

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม สรุปผลได้ ดังนี้

1. สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก

ส่วนใหญ่เป็นชาย มีวุฒิสูงสุดทางการศึกษาระดับปริญญาตรี มีอายุราชการตั้งแต่ 21 ปี ขึ้นไป มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาระหว่าง 6-10 ปี ผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลางเป็นชายทั้งหมด มีวุฒิสูงสุดทางการศึกษา ระดับปริญญาตรี มีอายุราชการตั้งแต่ 21 ปี ขึ้นไป และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาระหว่าง 6-10 ปี ส่วนผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่เป็นหญิง มีวุฒิสูงสุดทางการศึกษาระดับปริญญาตรี มีอายุราชการตั้งแต่ 21 ปี ขึ้นไป มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาระหว่าง 6-10 ปี และ 5 ปี ลงไป

2. ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า

2.1 ในด้านการพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ผู้บริหารโรงเรียนประชาศึกษาส่วนใหญ่ เห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ซึ่งนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

2.2 ในด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของจังหวัด ผู้บริหารโรงเรียนประชาศึกษาส่วนใหญ่ เห็นว่าการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเริ่มต้นและเป็นไปตามความต้องการของโรงเรียน

2.3 ในด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้มโรงเรียนประชาศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนประชาศึกษาส่วนใหญ่ เห็นว่า การจัดตั้งรวม และ เลิกล้มโรงเรียน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ ช่วยแก้ปัญหาในการจัดการศึกษาได้ ไม่มีผลกระทบต่อบุคลากรในโรงเรียน แต่มีผลกระทบต่อชุมชน

2.4 ในด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนประชาศึกษาส่วนใหญ่ เห็นว่าการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนยึดและสอดคล้องกับหลัก เกณฑ์และวิธีการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีความ เป็นธรรม สำหรับการพิจารณาแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ส่วนใหญ่ เห็นว่า ได้ยึดหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.5 ในด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ผู้บริหารโรงเรียนประชาศึกษาส่วนใหญ่ เห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นธรรม ได้ยึดหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ โดยการพิจารณาเป็นไปตามที่โรงเรียนเสนอ

จังหวัดตนเองได้มีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบเพิ่มเติม และได้ใช้ข้อมูลอื่นที่นอกเหนือจากเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในการพิจารณาความดีความชอบ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า ระเบียบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบที่กำหนดเพิ่มเติมไม่เหมาะสม เมื่อพิจารณาความดีความชอบแล้วคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่มีการเสนอแนะโรงเรียนให้นำผลการประเมินไปใช้ในการปฏิบัติงานของครู และข้าราชการครูได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไปในทางไม่ดี

2.6 ในด้านการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้อออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานซึ่งระเบียบที่กำหนดขึ้นสอดคล้องกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่ไม่สามารถจะแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้

2.7 ในด้านการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่เห็นว่า การกำหนดอายุเด็กเข้าเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ส่วนการกำหนดจำนวนโรงเรียนในกลุ่มและแต่งตั้งกรรมการเพื่อการคัดเลือกแบบเรียนนั้นมีความเหมาะสมดี

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของความเห็น ปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน จำนวน 33 ข้อ ในจำนวน 37 ข้อ แตกต่างกัน 4 ข้อ คือ 1) การยุบรวม และเลิกโรงเรียนประถมศึกษาก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อชุมชน 2) การบริหารงานการประถมศึกษาโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีผลดีต่อการจัดการศึกษา 3) การพิจารณาย้ายหัวหน้าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ 4) เมื่อพิจารณาความดีความชอบแล้วคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการเสนอแนะโรงเรียนให้นำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของครู

3. ผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด สรุปได้ดังนี้

ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดว่าอยู่ในระดับน้อย มีปัญหาเฉพาะเท่านั้น ที่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ การพิจารณางบประมาณเพื่อการศึกษา มักมีข้อขัดแย้งในคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ปรากฏว่าความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความเห็นเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงาน ทั้ง 7 ด้าน ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้

อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย มีประเด็นที่ควรนำมาอภิปราย ดังนี้

ผลจากการวิเคราะห์รายงานการประชุม

จากเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ปรากฏว่า เวลาที่ใช้ในการประชุม แต่ละครั้งโดยเฉลี่ย 2.45 ชั่วโมง หากมีเรื่องการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู หรือการแต่งตั้งหัวหน้าการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารสถานศึกษา หรือการออกระเบียบปฏิบัติ จะใช้เวลามากกว่าเวลาเฉลี่ย นั่นคือ ประมาณ 3-4 ชั่วโมง ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสำคัญและในหลายกรณีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เช่น มีการสับเปลี่ยนลำดับที่ที่โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนจัดมา ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ นั่นคือ หัวหน้าการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ บางคน มักใช้อำนาจตัดลำดับของครูผู้สอนที่กลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหาร เข้าแทรกโดยผลการ¹ เมื่อเป็นดังนี้จึงมีการโต้เถียงขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ทำให้เสียเวลาในการประชุมมาก

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด, หน้า 81.

นอกจากนั้นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้สิ้นเปลืองเวลาในการประชุมก็คือ บางครั้ง การเตรียมเอกสารรายงานการประชุมไม่เรียบร้อย เช่น ข้อมูลไม่ครบ หรือไม่มีเอกสาร ประกอบการประชุม จึงทำให้การประชุมต้องใช้เวลามาก ซึ่งตรงกับข้อสังเกตที่ระบุไว้ ในผลการวิเคราะห์เอกสารการประชุม ส่วนการประชุมที่ใช้เวลาน้อยนั้น ส่วนมากจะเป็น เรื่องการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณหรือเรื่องอื่น ๆ ที่นำเสนอเพื่อทราบ ซึ่งจะใช้เวลา ไม่เกิน 1.30 ชั่วโมง ทั้งนี้เนื่องจาก ฝ่ายที่เสนอจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณมีรายละเอียด เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างชัดเจน ส่วนการประชุมของคณะกรรมการ ซึ่งปรากฏว่า ผู้ที่มาประชุมน้อยที่สุดได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้ง อาจสืบเนื่องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการแต่งตั้งไม่สนใจงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ทำงานในหน้าที่ของตน หรือไม่มีความรู้เกี่ยวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หรือไม่ตั้งใจที่จะมาทำงาน ด้านนี้ แต่ที่เป็นกรรมการก็เพราะสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอไปให้คณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้าครั้งใดมีการประชุม เกี่ยวกับ เรื่องการแต่งตั้งหัวหน้าการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารสถานศึกษา และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูแล้วจะไม่มีคณะกรรมการการประถม ศึกษาจังหวัดผู้ใดขาดการประชุมเลย อาจจะเป็น เพราะทั้งสอง เรื่องดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อ ความก้าวหน้าขวัญกำลังใจของครูโดยตรง และมีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมมาก จึงทำให้ กรรมการทุกคนมาประชุมอย่างพร้อมเพียง

สำหรับบทบาทในการร่วมอภิปรายของกรรมการในการประชุม พบว่าผู้ที่มีบทบาท ในการร่วมอภิปรายมากที่สุด คือ กรรมการกลุ่มผู้แทนข้าราชการครู ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจาก ผู้แทนข้าราชการครู เป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นใกล้ชิดกับครู สามารถทราบปัญหาความต้องการของ ท้องถิ่นและของครูได้เป็นอย่างดี หรือ เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด โดยตรงมากกว่ากรรมการอื่น ๆ จึงทำให้มีบทบาทในการร่วม อภิปรายมาก และในการอภิปรายนั้นจะสนับสนุนซึ่งกันและกันในกลุ่มผู้แทนข้าราชการครู ทั้งนี้อาจจะเป็น เพราะมีการตกลงหรือมีการประนีประนอมกันมาก่อนที่จะมีการประชุม ดังที่ สโตนเนอร์ (Stoner) กล่าวไว้ว่าผลเสียของคณะกรรมการคือ ความคิดอาจถูกครอบงำโดย

บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมีการตกลงในลักษณะประนีประนอม¹ ส่วนผู้ที่ร่วมอภิปรายน้อยที่สุด คือ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ซึ่งอาจเป็นเพราะความรู้ความเข้าใจงานของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดยังไม่ดีพอ กอปรกับข้อมูลหรือเอกสารประกอบการประชุมไม่เรียบร้อย มีข้อมูลไม่ครบ ไม่มีข้อมูล หรือมีแต่ไม่ได้ส่งไปให้ศึกษาก่อนมีการประชุม จึงทำให้ไม่กล้าที่จะ อภิปราย ซึ่งตรงกับข้อสังเกตจากการวิเคราะห์ เอกสารรายงานการประชุมว่า บางครั้ง การเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการประชุมไม่ได้จัดทำ หรือไม่เรียบร้อย เช่น ข้อมูลไม่ครบ ไม่อ้างอิงระเบียบกฎหมายหรือแนวปฏิบัติให้ทราบ ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถ ตัดสินใจได้

ผลจากการวิเคราะห์แบบสอบถาม

ผลการวิเคราะห์แบบสอบถาม มีประเด็นที่ควรนำมาอภิปรายดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดส่วนใหญ่มีความเห็นว่า คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดได้มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งผู้วิจัย มีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เห็นว่าเป็นการเหมาะสม เนื่องจากหน่วยงานองค์การหรือสถาบันต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของหน่วยงานของตน เพราะนโยบายและแผนพัฒนา จะเป็นแนวทางที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติงานในหน่วยงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งสอดคล้อง กับความคิดเห็นของ เจลิม บุญธรรมเจริญ ที่ว่า นโยบายในการจัดการประถมศึกษา คือ หลักการ หรือจุดประสงค์ที่ใช้ควบคุมการจัดการประถมศึกษา² และผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่านโยบายและ แผนพัฒนาการดำเนินการประถมศึกษาของจังหวัด สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยให้ เหตุผลว่าข้อมูลที่น่ามากำหนดนโยบายและแผนนั้นได้มาจากท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการที่จะกำหนด นโยบายและแผนนั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด โดยได้นำปัญหาความต้องการ

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

²เจลิม บุญธรรมเจริญ. "ความเป็นมาของระบบบริหารงานการประถมศึกษาในปัจจุบัน." ประชาศึกษา 11 (สิงหาคม 2524) : 8-10.

ในการจัดการประถมศึกษาของท้องถิ่นมา เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย และคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด ส่วนใหญ่มาจากท้องถิ่น เช่น กลุ่มผู้แทนข้าราชการครู และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการเลือกตั้ง จึงทำให้ทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดี ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่านโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัดจะมีประสิทธิภาพได้ต่อ เมื่อนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้น สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งส่วนหนึ่งจะสอดคล้องได้เนื่องจากข้อมูลที่น่ามาใช้ กำหนดนโยบายและแผนต้องได้มาจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เริ่มต้นและเป็นไปตามความ ต้องการของโรงเรียน โดยให้เหตุผลว่า ได้มีการสำรวจความต้องการของโรงเรียนก่อนการจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณ ซึ่งก็ เป็นไปตามขั้นตอนการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ นั่นคือ โรงเรียน จะต้องทำคำขอของงบประมาณประจำปี เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอรวบรวมส่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาต่อไป¹ สำหรับการพิจารณาจัดสรร งบประมาณนั้น ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น ผู้บริหาร โรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยยึดหลัก เกณฑ์ตามชนิดของโรงเรียน มีความเหมาะสม โดยให้เหตุผลว่าการพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้น เป็นไปตามสัดส่วนของ จำนวนนักเรียน และความต้องการของโรงเรียน แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณนั้น ไม่ควรยึดขนาดของโรงเรียน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแต่เพียงอย่างเดียวหรือพิจารณาเพียงข้อมูล ที่เสนอมา แต่ควรพิจารณาถึงความจำเป็นที่แท้จริงประกอบด้วย ตัวอย่างเช่น โรงเรียนขนาดเล็ก ความไม่เพียงพอ เรื่องงบประมาณจะมากกว่าโรงเรียนขนาดกลางและขนาดใหญ่ เนื่องจากโรงเรียน ขนาดเล็กส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในชุมชนที่สภาพทาง เศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้สามารถสนับสนุนด้านการศึกษาได้ อย่างเต็มที่ ดังนั้นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจึงต้องพิจารณาใคร่ครองอย่างรอบคอบ และอาจ เพิ่มให้โรงเรียนขนาดเล็กในสัดส่วนที่จำเป็นก่อน ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ สมาน แสงมะลิ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษา 2526, หน้า 51.

ว่าพยายามจัดทาและจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้โรงเรียนได้มีอาคารเรียน ครู ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เพียงพอกับงานที่จะต้องรับผิดชอบ¹

3. การจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุงและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบริหารงานการศึกษาโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีผลดีต่อการจัดการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นด้วย ทั้งนี้เพราะการบริหารงานนั้นมาจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานการศึกษาด้วย ทำให้ทราบปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเป็นอย่างดี ซึ่งก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมากยิ่งขึ้น และอีกประการหนึ่งเพราะการตัดสินใจ เป็นไปในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งย่อมดีกว่าบุคคลคนเดียวซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ เกรียง กิริติกร ว่า ระบบบริหารงานโดยคณะกรรมการ เป็นระบบที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาคและการบริหารมิได้อยู่ในมือของบุคคลใดโดยเฉพาะ² กอปรกับคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด นั้นมาจากบุคคลหลายฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายประชาชน และฝ่ายครู มีผู้แทน 3 กระทรวง อยู่ในคณะกรรมการคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงศึกษาธิการ ผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้ง เป็นผู้แทนจากกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ร่วมอยู่ด้วยก็จะมีผู้แทนครบทั้ง 4 กระทรวงหลัก สามารถร่วมมือกันบริหารงานด้านประถมศึกษาได้เป็นอย่างดี ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาชนบท ที่จะให้ 4 กระทรวงหลักร่วมมือกัน

ส่วนการยุบ รวมและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นเป็น 2 อย่าง กำกวมกัน คือ กลุ่มหนึ่งเห็นว่ากระทบกระเทือนต่อชุมชน อีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่าไม่กระทบกระเทือน โดยกลุ่มที่เห็นว่า "กระทบกระเทือน" ได้ให้เหตุผลว่า เพราะชุมชนส่วนใหญ่ยังรักและหวงแหนโรงเรียน เพราะถือว่าตนเองเป็นเจ้าของและต้องรับภาระ

¹สมาน แสงมะลิ, "2 ปี ใน สปช," สปช. ในรอบปีงบประมาณ 2525 ฉบับครบรอบ 2 ปี (1 ตุลาคม 2525) : 3.

²เกรียง กิริติกร, "การประถมศึกษาจากอดีต" ประชาศึกษา

ในการจัดหายานพาหนะการเดินทางไปโรงเรียนแก่นักเรียน ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าไม่กระทบกระเทือน ได้ให้เหตุผลว่า เพราะรัฐจัดหายานพาหนะให้ยืมเรียน และชุมชนเข้าใจนโยบายการรวม ยูน และเลิกล้มโรงเรียนเป็นอย่างดี ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรรวม และเลิกล้มโรงเรียนจะไม่เป็นการกระทบกระเทือน ถ้าทำความเข้าใจกับชุมชนให้ทราบถึงข้อดี และข้อเสีย ของการรวม รวม และเลิกล้มโรงเรียน ตลอดจนการช่วยเหลือของรัฐเกี่ยวกับโครงการยานพาหนะให้ยืมเรียน ซึ่งตามระเบียบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปี 2524 ก็ได้ระบุไว้ว่า การรวม รวม และเลิกล้มโรงเรียน ต้องชี้แจงทำความเข้าใจให้ชุมชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 180 วัน ก่อนวันเปิดเรียน ภาคต้น¹

4. การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการ

โรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

จากผลการวิจัยซึ่งพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา มีความ เป็นธรรม อาจสืบเนื่องมาจากการพิจารณาแต่งตั้งนั้น ได้พิจารณาเป็นขั้นตอนในรูปองค์คณะบุคคลตั้งแต่อำเภอจนถึงระดับจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523² แต่เป็นที่น่าสังเกตจากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมพบว่า การแต่งตั้งย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารสถานศึกษามีผู้ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, "ระเบียบว่าด้วย รวม และการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524," (อัดสำเนา) หน้า 1.

² พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 12.

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ คณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัด ยังอาศัยระบบอุปถัมภ์และใช้พลังกลุ่มในการพิจารณา ทำให้การพิจารณาแต่งตั้ง
ไม่เป็นไปตามที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เสนอ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น
ระหว่างคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ กับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับ
ปัญหาการแต่งตั้งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และหัวหน้าการประถมศึกษา
อำเภอ/กิ่งอำเภอที่พบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณา
ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ เสนอมา¹ การพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวนั้น
ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่เห็นด้วย ซึ่ง เมื่อเกิดกรณีเช่นนั้นขึ้นควรจะได้
ส่งเรื่องกลับคืนไปยังสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้อมให้เหตุผลประกอบ เพื่อคณะกรรมการ
การประถมศึกษาอำเภอจะได้พิจารณาทบทวนใหม่ เพื่อเป็นการลดข้อขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการ
การประถมศึกษาอำเภอ กับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป.

5. การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

จากผลการวิจัยซึ่งพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดส่วนใหญ่มีความ เห็นว่า
ข้าราชการครูได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไปในทางไม่ดี โดยให้เหตุผลว่า เพราะการพิจารณา
ความดีความชอบไม่เป็นไปตามที่ทางโรงเรียนกลุ่มโรงเรียนและอำเภอ เสนอไป ซึ่งสอดคล้อง
กับการวิเคราะห์เอกสาร รายงานการประชุมที่พบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
ได้ใช้อำนาจส่วนตน เปลี่ยนแปลงความดีความชอบของข้าราชการครูจากที่ทางกลุ่มโรงเรียน

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์และวิธีการย้าย
หัวหน้าสถานศึกษา," 2525 (อัดสำเนา), หน้า 1

และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เสนอมา อันเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะก่อนที่จะถึงระดับ จังหวัดนั้นได้ผ่านการพิจารณาไตร่ตรองมาถึง 3 ขั้นตอน คือ จากโรงเรียนกลุ่มโรงเรียน และอำเภอ ซึ่งเรื่องนี้เป็น เรื่องที่มีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของครู คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงควรใช้ความละเอียดรอบคอบให้การพิจารณา เป็นไปตามหลักเกณฑ์อย่างแท้จริง โดยใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลักในการพิจารณา มิใช่ใช้ระบบ อุปถัมภ์หรือพรรคพวก เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ เกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาความดีความชอบ พบว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวกทั้งระดับ โรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม¹ นอกจากนี้ยังมีการวิพากษ์ วิเคราะห์อีกว่า ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษมาก ซึ่งสอดคล้อง กับผลการวิเคราะห์เอกสาร พบว่า ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานการประถมศึกษา อำเภอและจังหวัด ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษมาก และผลการวิจัยของ พันธุ์ ศฤนตนาค ที่ศึกษา เรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัด นนทบุรี พบว่าครูประชาบาลส่วนมาก เห็นว่า ครูช่วยราชการในส่วนและหมวดการศึกษามีโอกาส ได้รับการพิจารณาความดีความชอบให้เลื่อน เงินเดือน² ขึ้น มากกว่าครูประชาบาลที่ทำการสอน² ซึ่งในการพิจารณา เรื่องดังกล่าว ควรจะให้ความเป็นธรรมระหว่างข้าราชการครูที่ปฏิบัติงาน อยู่ที่โรงเรียนกับที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานอำเภอหรือจังหวัด นั่นคือ คณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด ควรจะได้วางเกณฑ์ให้ชัดเจน เกี่ยวกับโควตาในการที่จะได้รับการพิจารณาความดี ความชอบ เป็นกรณีพิเศษระหว่างข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานอยู่ที่โรงเรียนและที่สำนักงานการประถมศึกษา อำเภอและจังหวัด และการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้อง

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการ

การประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 81.

² พันธุ์ ศฤนตนาค, "การบริหารงานการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด : ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล จังหวัดนนทบุรี" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 128.

และเป็นธรรมมากที่สุด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องมีความรู้ความ เข้าใจ เกี่ยวกับการประ เนิมผลการปฏิบัติงานและแนวทางการพิจารณาความดีความชอบด้วย

6. การออกระ เบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาด ส่วนใหญ่มีความ เห็นว่า ระ เบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกำหนดขึ้นนี้ ไม่สามารถแก้ปัญหาในการ ปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้อาจ เป็น เพราะคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาดความรู้ความ เข้าใจ ในการออกระ เบียบปฏิบัติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยึดระ เบียบหลักปฏิบัติของสำนักงาน การประถมศึกษาแห่งชาติมากเกินไป ไม่เคย เสนอระ เบียบหรือหลักปฏิบัติให้โรงเรียนทราบ หรือระ เบียบที่ออกมาขัดแย้งกับการปฏิบัติ จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ จากผลการวิ เคราะห์รายงานและ เอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า ระ เบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นการ กำหนดในรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งมีข้อผูกมัดกับผู้ปฏิบัติมากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติรู้สึกอึดอัดใจ มีความลำบากต่อการที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระ เบียบที่กำหนดเพิ่มเติม นั้น เช่น ระ เบียบ ว่าด้วยการปฏิบัติราชการสายหรือระ เบียบ เกี่ยวกับการแต่งกายของข้าราชการครู เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ระ เบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดออก ไปนั้นมีประสิทธิภาพสามารถ นำไปแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดควรจะได้ศึกษาความ เข้าใจ เกี่ยวกับระ เบียบปฏิบัติ เสียก่อน แล้วจึง ออกระ เบียบให้ทางโรงเรียนได้ปฏิบัติต่อไป.

7. การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษา

แห่งชาติมอบหมาย

จากผลการวิจัยซึ่งพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาด ส่วนใหญ่มีความ เห็นด้วย กับการกำหนดจำนวน โรงเรียน ในกลุ่มของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กล่าวคือ กลุ่มหนึ่งให้มีจำนวนโรงเรียนอยู่ระหว่าง 7-10 โรงเรียน นับว่าเป็นการเหมาะสม เพราะทำให้การบริหารงานของกลุ่มโรงเรียน เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากโรงเรียน ในกลุ่มสามารถใช้ ทรัพยากรร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาได้ และประคองกับระ เบียบของ

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้พิจารณาเสนอ การตั้งกลุ่มโรงเรียนต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อทราบหรือเพื่อพิจารณา โดยคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ การปกครอง ความสะดวกในการคมนาคมและประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน¹ จึงยิ่งทำให้การกำหนดจำนวนโรงเรียนในกลุ่มเหมาะสมและทำให้ การปฏิบัติงานของกลุ่มเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับการกำหนดอายุเด็กเข้าเรียน ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่าคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเหมาะสม เพราะสภาพความพร้อมของนักเรียนแต่ละท้องที่ไม่เหมือนกัน บางท้องที่ความพร้อมของ นักเรียนอาจจะต้องเข้าเรียนเมื่อนักเรียนมีอายุสูงกว่าเกณฑ์ปกติก็ได้ หรือในบางท้องที่ จำเป็นต้องจัดการศึกษาโดยเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุ อาจมีการประกาศเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า เกณฑ์ปกติก็ได้

ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด จากผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาด ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด อยู่ในระดับน้อย เห็นด้วยน้อย หรือมีปัญหาน้อย มีปัญหาเดียว เท่านั้นที่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางหรือมีปัญห ปานกลาง ได้แก่ การพิจารณางบประมาณเพื่อการศึกษามักมีข้อขัดแย้งในคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจาก ข้อมูลในการเสนอตั้งงบประมาณไม่ตรงกับ ข้อเท็จจริง ไม่ได้มีการสำรวจข้อมูลมาก่อน หรือเวลาที่ใช้ในการประชุมมีน้อยและงบประมาณ ที่ให้มามีจำนวนจำกัด แต่ความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียนมีมากจึงยากต่อ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 83.

การพิจารณา ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาและข้อ เสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าข้อมูลในการ เสนอของตั้งงบประมาณ ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและ เวลาในการขอตั้งงบประมาณน้อยเกินไป ทำให้คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาได้ไม่รอบคอบเท่าที่ควร อันเป็นสาเหตุนำไปสู่ความขัดแย้ง ในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขึ้น ดังนั้นในการพิจารณางบประมาณเพื่อการ ประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงควรได้สำรวจให้ตรงกับความต้องการ และความจำเป็นของโรงเรียน ตลอดจนจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการประชุม ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ทราบก่อน เพื่อศึกษารายละเอียดต่าง ๆ อันเป็น ทางที่จะนำไปสู่การลดความขัดแย้งในการประชุมต่อไป

เมื่อพิจารณาตามขนาดของโรงเรียน ปรากฏว่าปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการ พิจารณานโยบายและแผนของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีน้อย ผู้บริหารโรงเรียน ขนาดเล็กและขนาดกลางเห็นว่า มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย แต่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่เห็นว่า มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากการจัดทำนโยบายและแผนของโรงเรียน ขนาดใหญ่ต้องใช้เวลาในการจัดทำมาก เพราะต้องอาศัยข้อมูลและใช้เวลาในการประชุม พิจารณานโยบายและแผนระดับโรงเรียนมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง ประกอบกับ จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมพบว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู ส่วนมากมาจากโรงเรียนขนาดใหญ่ จึงทำให้ทราบปัญหาว่าในการพิจารณานโยบายและแผน ที่สำนักงานการประถมศึกษา เสนอให้พิจารณานั้นให้ระยะเวลาน้อย ซึ่งเป็นผลทำให้การพิจารณา ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาดความละเอียดรอบคอบได้ ส่วนการจัดสรร งบประมาณเพื่อการประถมศึกษาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่เห็นว่า มีปัญหามากกว่าโรงเรียน ขนาดเล็กและขนาดกลาง กล่าวคือ ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางเห็นว่า มีปัญหาน้อยแต่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่เห็นว่า มีปัญหามากกว่า ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าการจัด สรรงบประมาณถ้าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว จะทำให้เกิดผลกระทบต่อโรงเรียนขนาดใหญ่มาก เนื่องด้วยโรงเรียนขนาดใหญ่ย่อมมีแผนงาน โครงการมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง กอปรกับการบริหารงบประมาณของ โรงเรียนปัจจุบันต้อง เป็นไปตามแผนงานและโครงการ เมื่อการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตาม

หลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เช่น จัดสรรให้ไม่พอกับความต้องการตามความจำเป็นที่ทางโรงเรียนเสนอขอตั้งงบประมาณไป เป็นต้น เมื่อเป็นดังนี้การบริหารงบประมาณตามแผนงานและโครงการของโรงเรียนขนาดใหญ่ย่อมเกิดปัญหาภาคตั้งนั้นในการพิจารณาขออนุมัติงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรได้สำรวจให้ตรงกับความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียน และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้บรรลุผลตามจุดประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรพิจารณาวางแผนทางการปฏิบัติ เกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อลดปัญหาการขาดประชุม
2. สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติควรได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เพื่อให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนให้ชัดเจน สามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง
3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรมีการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับงานในหน้าที่และปัญหาในการปฏิบัติงาน เผยแพร่ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบเป็นระยะ ๆ ตามความที่เห็นควร
4. การพิจารณาจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นอกจากจะพิจารณาโดยยึดขนาดของโรงเรียนแล้ว ควรจะได้คำนึงถึงความต้องการจำเป็นของโรงเรียนมาร่วมในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้วย
5. การยุบ รวม และเลิกล้มโรงเรียน ควรได้คำนึงถึงผลกระทบต่อชุมชน และพิจารณาหาวิธีการแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้าด้วย มิใช่พิจารณาเพียงข้อมูลแต่อย่างเดียว

6. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรทามาตรการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามผล ให้การพิจารณาแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และหัวหน้าสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติวางไว้

7. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ควรทามาตรการเพื่อช่วยให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาในเรื่องต่าง ๆ เช่น การพิจารณาความดีความชอบ ได้ศึกษาระเบียบหรือหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การพิจารณาถูกต้องและเป็นธรรม

8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรได้คำนึงถึงความสำคัญของการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน ให้ผู้บริหารโรงเรียนได้รับทราบโดยทั่วถึงกัน

9. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ควรได้นำระเบียบหรือหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้พิจารณาทบทวนใหม่—เพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสม สามารถนำไปแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้

10. เลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ควรจัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมให้ครบถ้วนตามความจำเป็น และส่งให้คณะกรรมการพิจารณาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อให้การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปโดยรอบคอบ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการวิจัยเรื่อง การบริหารการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยใช้ประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2. ควรมีการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะที่ควรจะเป็นของผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง