



บทที่ 2

## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงประวัติการบริหารการประถมศึกษา และโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ประวัติการจัดการบริหารการประถมศึกษา

การจัดการศึกษาของไทยเริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เป็นการจัดการศึกษาแบบไม่มีระบบ หรือแบบแผนที่แน่นอนเป็นการศึกษาที่ได้รับสืบทอดกันมาจากบรรพบุรุษ เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับอาชีพ เป็นต้น สถานศึกษาก็ได้แก่ ครอบครัว วัด และราชสำนัก การจัดการศึกษาลักษณะดังกล่าวนี้ยังคงมีต่อมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นประกอบกับพระปรีชาญาณของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อให้บุตรหลานของพระราชวงศ์และเจ้านาย ข้าราชการเข้าศึกษาเล่าเรียน ( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2524 : 8 ) สำหรับการศึกษาให้แก่ทวยราษฎร์ หรือโรงเรียนสำหรับราษฎรนั้นได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกที่วัดมเหยงคณ์พาราม ตำบลหัวลำโพง กรุงเทพมหานคร เมื่อ พ.ศ. 2427 ต่อมา มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานคร และหัวเมืองต่าง ๆ เมื่อการศึกษาขยายตัวมากขึ้น จึงได้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นรับผิดชอบ พ.ศ. 2430 และได้เปลี่ยนเป็นกรมธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2432 ต่อมาได้ยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2435 (กระทรวงศึกษาธิการ 2527 : 47 - 351 )

ใน พ.ศ. 2441 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงธรรมการ จัดทำโครงการศึกษาฉบับแรกขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของประเทศและคำว่า "ประถมศึกษา" ก็ปรากฏเป็นครั้งแรกในโครงการนี้ โครงการดังกล่าวมีการแบ่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาไว้อย่างชัดเจน และหลังจาก พ.ศ. 2441 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มวางรากฐาน

ระบบบริหารการประถมศึกษา ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหาร เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบบริหารราชการแผ่นดินหลายครั้ง ดังนี้

พ.ศ. 2441 - 2454 มีการจัดแบ่งการบริหารการประถมศึกษาเป็น 2 ฝ่าย คือ ในกรุงเทพมหานคร และหัวเมืองโดยมีกระทรวงธรรมการรับผิดชอบในกรุงเทพและกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งคณะสงฆ์รับผิดชอบในหัวเมือง

พ.ศ. 2454 - 2464 มีหน่วยงานรับผิดชอบ 3 ฝ่าย คือ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง กระทรวงนครบาลมีหน้าที่จัดการศึกษาในกรุงเทพ ส่วนกระทรวงธรรมการ มีหน้าที่ในการจัดและปรับปรุงหลักสูตร ตรวจสอบการเรียนการสอน ให้เป็นไปตามความประสงค์ หรือนโยบายที่วางไว้

ในระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2441 จนถึงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 การจัดการศึกษาเป็นไปตามความสมัครใจของผู้เรียนไม่มีการบังคับแต่ประการใด การศึกษาภาคบังคับได้เริ่มประกาศเป็นกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2464

ในช่วงระยะ พ.ศ. 2464 - พ.ศ. 2491 ในระยะตอนต้นของช่วงเวลา ดังกล่าวมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการประถมศึกษาเช่นเดียวกับระยะ พ.ศ. 2454 - 2464 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ตามพระราชบัญญัติครูฉบับนี้กำหนดให้มีคุรุสภาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้นในช่วงหลังของระยะนี้จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดการศึกษานอกเขตเทศบาล เทศบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในด้านครู งบประมาณ การประสานงานและการควบคุมนโยบาย โดยมีคุรุสภา เป็นผู้บริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครู (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2524 : 63 - 68)

ตั้งแต่ พ.ศ. 2491 - พ.ศ. 2509 มีการยกฐานะครูประจำบาลขึ้นเป็น ข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ 5 พฤษภาคม 2491 และโอนการศึกษาประจำบาล จากกระทรวงมหาดไทย มาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ในปี 2504 ได้มีการโอนการศึกษาประจำบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ไปสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี ในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการโอนการศึกษาประจำบาลในเขตเทศบาลหัวราชอาณาจักรไป



สังกัดเทศบาล ตามนโยบายของรัฐบาล อันมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมี วัตถุประสงค์ที่จะให้ส่วนการปกครองท้องถิ่นมีส่วนแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาล ดังนั้นจึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาล นอกเขตเทศบาลทั้งหมด ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา เทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาในเขตเทศบาล และคุรุสภาก็ยังทำหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูต่อไป

ระยะ พ.ศ. 2509 - พ.ศ. 2523 เนื่องจากจำนวนโรงเรียน ครูและนักเรียน มีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการจัดการศึกษาจะเจริญก้าวหน้ามากกว่าระยะต้น ๆ ก็ตาม แต่การบริหารงานมีลักษณะรวมอำนาจ เข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไปทำให้เป็นภาระหนักแก่ทางรัฐบาลทั้งด้านบริหารและงบประมาณเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจ ในการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างแน่ชัดทั้งได้โอนการศึกษาประชาบาล ให้แก่ เทศบาลจัดดำเนินการไปบ้างแล้ว ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้โอนการศึกษาประชาบาล ที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา บางส่วนที่สงวนไว้เป็นตัวอย่างในการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารการประถมศึกษาในช่วงนี้ มีหน่วยงานรับผิดชอบมากที่สุดในการจัดการศึกษา กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาล ในเขตของตน โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ และกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานทางด้านวิชาการ กรมสามัญศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษา เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาสงวนไว้เป็นตัวอย่าง เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร ซึ่งแต่เดิม คือ เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และได้ปรับปรุงเป็น กรุงเทพมหานครในที่สุดยังคงจัดการศึกษาในเขตของตน นอกจากนี้ยังมีเมืองพัทยาซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทำหน้าที่บริหารการประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยาเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย คุรุสภายังทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแทน ก.พ. และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด คือ ครูประชาบาลที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ก.จ. ค่าใช้จ่ายในการจัดการประถมศึกษาทุกสังกัดได้มาจาก เงินงบประมาณของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ การดำเนินการศึกษาของหน่วยปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ต่างก็ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุนกันทั้งนั้น แม้ท้องถิ่นจะจัดสรรเงินรายได้ของตนเองมาสมทบช่วยในการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบบ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรับจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งเป็นการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศด้วยแล้วสามารถแบ่งรายได้ของตนมาช่วยในการจัดการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2 - 3 ของงบประมาณการศึกษาทั้งสิ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ความหวังที่รัฐบาลต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระ ทางด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาจึงไม่บรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควร ทางด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด หรือครูประชาบาลที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นครูส่วนใหญ่ของประเทศนั้น แม้จะมีกฎหมายรับรองว่ามีฐานะเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนทุกประการก็ตาม แต่ในความเป็นจริง ก็ยังไม่เป็นข้าราชการพลเรือนอยู่นั่นเอง ทำให้ครูประชาบาลขาดขวัญ และกำลังใจในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ เกิดขึ้นอีกมาก อาทิเช่น การบริหารงานขาดเอกภาพในการบริหารเพราะแยกงานวิชาการกับงานบริหารบุคคลออกจากกัน ทั้งความพร้อมทางด้านรายได้และความรู้ ความสามารถในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีจำกัด ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอยู่เสมอ จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นในปี 2523 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้โอนโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ มีการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูเข้าไปร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ตั้งแต่ ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มีหลักการสำคัญ 9 ประการ คือ (สิปปนนท์ เกตุทัต 2523 : 10)

1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารงานทางด้านวิชาการ และบริหารทั่วไป จะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน

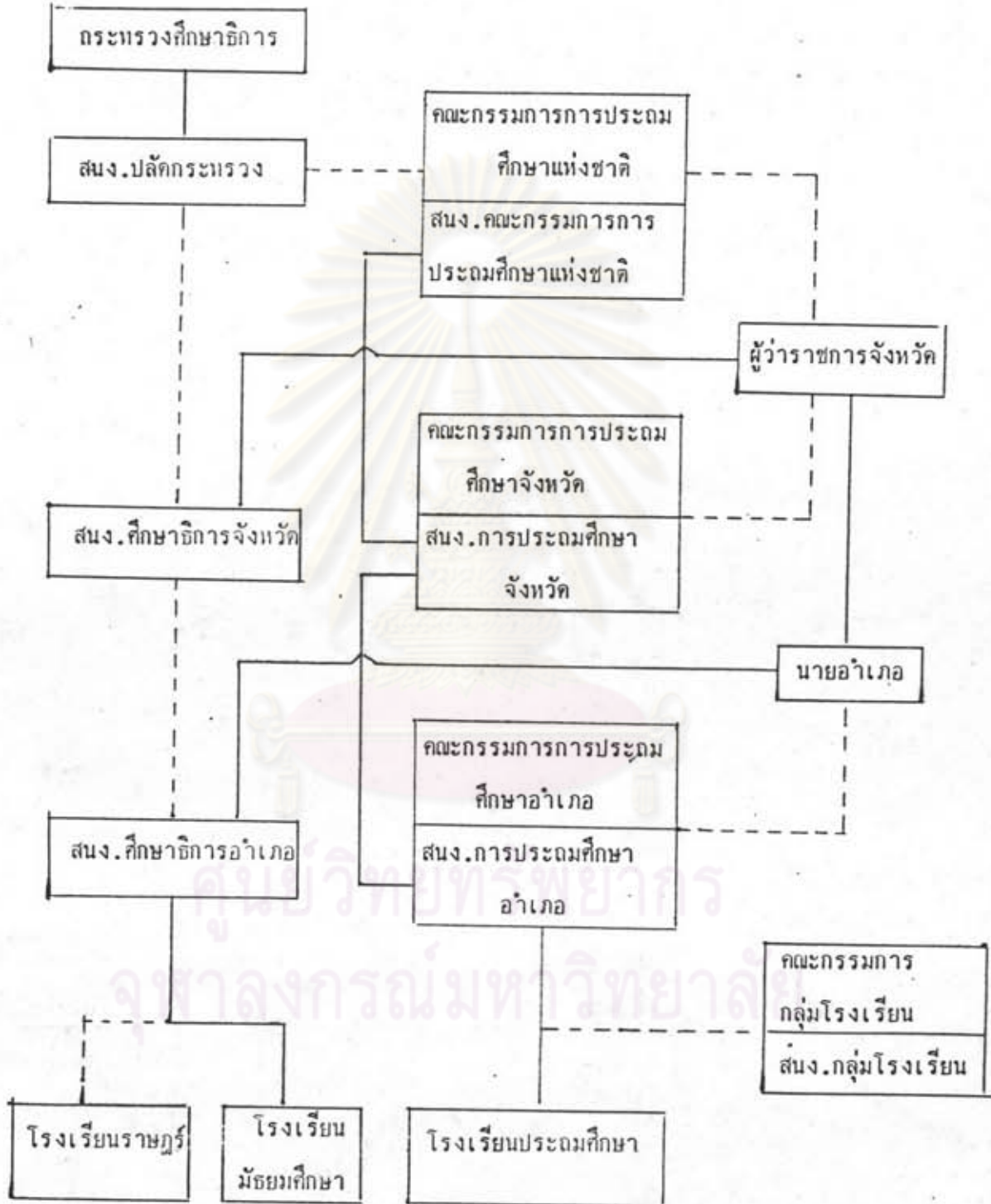


2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง และความต้องการทางการศึกษา
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
5. การวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะบุคคลเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจ
6. สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่แต่เพียงกำหนดนโยบาย การวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลเท่านั้น
7. ระบบบริหารระดับชาติต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่มีอยู่เดิมได้
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ต้องเป็นไปอย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงกันอย่างรวดเร็วพยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

#### โครงสร้างระบบการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารงานการประถมศึกษา อาศัยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษา และให้มีการวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงได้กำหนดโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียนดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2524 : 79)



## 1. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติ

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการฝึกหัดครู อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิชาการ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณหรือผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 6 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 12 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขาธิการ

### 1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ
- 2) กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) พิจารณางบประมาณและจัดสรร เงินงบประมาณและ เงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา
- 4) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
- 5) เสนอแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- 6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- 7) พิจารณายับยั้ง และสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17 (3) หรือ (4) ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523



- 8) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
- 9) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา
- 10) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

### 1.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย
- 3) จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 4) จัดทำงบประมาณและจัดสรรงบประมาณ และเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 5) จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 6) เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 7) ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษา และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ
- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

## 2. โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

การจัดการประถมศึกษาระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็น



ผู้บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

#### 2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 16 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชน ในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขาธิการ

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

#### 2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร ควบคุม และ เลิกสัมภาระเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

- 5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

### 2.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายใน เขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
  - 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
  - 3) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
  - 4) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
  - 5) เสนอ จัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกสัมโรงเรียนในสังกัด
  - 6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
  - 7) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
  - 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในจังหวัด
  - 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- ทั้งนี้ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ชั้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- ส่วนโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาสำหรับโรงเรียนที่อยู่ใน



เขตกรุงเทพมหานครนั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง รองอธิบดีกรมวิชาการ 1 คน ซึ่งอธิบดีกรมวิชาการมอบหมาย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร 1 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน ข้าราชการครูในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 คน เป็นกรรมการและผู้ช่วยกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

### 3. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

การจัดการประถมศึกษาระดับอำเภอมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอ และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ

#### 3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังนี้

- 1) ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เสนอแนะแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

4) ปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย

### 3.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็นหน่วยงานบริหารสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอหมายทั้งนี้ให้มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 2523 : 4 - 16)

## 4. โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาระดับกลุ่มโรงเรียน

ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ออกตามความในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้กลุ่มโรงเรียนมีฐานะเป็นองค์กรเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา แต่ไม่เป็นองค์กรในสายบังคับบัญชา การจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนนั้นให้รวมโรงเรียนในสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอซึ่งเป็นเขตรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เข้าเป็นกลุ่มโรงเรียนโดยคำนึงถึงความสะดวกในอันที่จะให้โรงเรียนในกลุ่มได้ช่วยเหลือร่วมมือกันเป็นหลัก โดยจะใช้วิธีรวมกลุ่มตามสภาพภูมิศาสตร์การคมนาคม วัตถุประสงค์ทางการเรียนที่ต่างกัน หรือขนาดของโรงเรียนที่ใกล้เคียงกันประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการรวมกันก็ได้ โดยมีจำนวนโรงเรียนไม่น้อยกว่า 7 โรงเรียน แต่ไม่เกิน 10 โรงเรียน ทั้งนี้ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาเสนอการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน และชื่อของกลุ่มโรงเรียนต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติ

### 4.1 อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน

กลุ่มโรงเรียนหนึ่งมีคณะกรรมการกลุ่มคณะหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วย ประธานกลุ่ม ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียน ภายในกลุ่มโรงเรียน ครูผู้สอนที่ได้รับการเลือกตั้งจากครูภายในกลุ่มโรงเรียนจำนวนกึ่งหนึ่งของโรงเรียน



ภายในกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการกลุ่ม และหัวหน้าสำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการและเลขานุการ

#### 4.1.1 อำนาจและหน้าที่ของประธานกลุ่ม

- 1) ควบคุม กำกับ ดูแลและนิเทศการปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่มและของสำนักงานกลุ่ม
- 2) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าสำนักงาน และครูวิชาการสำนักงานภายในกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 4) เสนอการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานกลุ่มและครูวิชาการสำนักงานต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 5) ประสานงาน วางแผน และดำเนินการนิเทศร่วมกันศึกษานิเทศก์ อำเภอ
- 6) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย ประธานกลุ่มจะมอบหมายให้ผู้บริหารโรงเรียน ที่สำนักงานกลุ่มตั้งอยู่ ดูแลทรัพย์สินและบุคลากรของสำนักงานกลุ่มก็ได้

#### 4.1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่ม

- 1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
- 3) รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 4) พิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

#### 4.2 สำนักงานกลุ่ม หัวหน้าสำนักงาน ครูวิชาการประจำสำนักงานและครูวิชาการกลุ่ม

ให้กลุ่มโรงเรียนพิจารณาสถานที่ของโรงเรียนภายในกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ หรือมีอาคารสถานที่เพียงพอจัดตั้งเป็นสำนักงานกลุ่ม ศูนย์วิชาการกลุ่มและห้องสมุดกลุ่ม โดยมีหัวหน้าสำนักงานกลุ่ม 1 คน และครูวิชาการสำนักงานกลุ่มอีกไม่เกิน 2 คน ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงาน

กลุ่ม การแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานและครูวิชาการสำนักงานให้ประธานกลุ่มโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเสนอหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอพิจารณาแต่งตั้ง และให้มีครู วิชาการกลุ่มโรงเรียนอีกจำนวน 6 คน โดยแยกตามกลุ่มประสบการณ์กลุ่มละ 1 คน ยกเว้นกลุ่ม ทักษะให้มีครูวิชาการกลุ่มทักษะภาษาไทย 1 คน และกลุ่มทักษะคณิตศาสตร์ 1 คน การแต่งตั้งครู วิชาการกลุ่มก็ให้ประธานกลุ่มโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกลุ่มพิจารณาครูที่ คัด ในแต่ละ กลุ่มประสบการณ์ เสนอขอแต่งตั้งต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

#### 4.2.1 อำนาจและหน้าที่ของหัวหน้าสำนักงานกลุ่มโรงเรียน

- 1) รับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงานกลุ่ม ศูนย์วิชาการกลุ่ม โรงเรียนและห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน
- 2) รับผิดชอบการดำเนินงานของครูวิชาการสำนักงาน และครูวิชา การกลุ่ม
- 3) เสนอแผนงานและโครงการเพื่อดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน ตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการกลุ่ม
- 4) เสนอแนวทางพัฒนางานวิชาการของกลุ่มโรงเรียนต่อคณะกรรมการกลุ่ม
- 5) จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาผลการปฏิบัติงานประจำปี ของข้าราชการครูและลูกจ้างประจำภายในกลุ่มโรงเรียนเพื่อเสนอต่อประธานกลุ่ม หรือคณะกรรมการกลุ่มแล้วแต่กรณี
- 6) จัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน
- 7) จัดทำรายงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนเสนอต่อคณะกรรมการ กลุ่ม
- 8) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการกลุ่ม
- 9) ดำเนินงานภายในสำนักงานกลุ่มเพื่อให้มีประสิทธิภาพ
- 10) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานกลุ่มหรือคณะกรรมการกลุ่ม





#### 4.2.2 อำนาจและหน้าที่ของครูวิชาการสำนักงาน

- โรงเรียน
- 1) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียนและห้องสมุดกลุ่มโรงเรียน
  - 2) ช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของครูวิชาการกลุ่มโรงเรียน
  - 3) ปฏิบัติงานทางวิชาการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานกลุ่มหรือหัวหน้าสำนักงาน

#### 4.2.3 หน้าที่ของครูวิชาการกลุ่ม

ครูวิชาการกลุ่มมีหน้าที่ปฏิบัติการสอนและพัฒนาการสอนในกลุ่มประสบการณ์ที่ตนรับผิดชอบให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ครู ภายในกลุ่มโรงเรียน และมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

- วิชาการ
- 1) เป็นคณะทำงานในการวางแผนการเรียนการสอนของกลุ่มโรงเรียน
  - 2) ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการกลุ่มในการพิจารณาแนวทางพัฒนาทางวิชาการ
  - 3) เป็นผู้นำในการให้บริการของศูนย์วิชาการของกลุ่มโรงเรียน
  - 4) เป็นวิทยากรด้านวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
  - 5) เป็นคณะทำงานในการประเมินผลทางวิชาการของกลุ่มโรงเรียน
  - 6) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการกลุ่มมอบหมาย
- (ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 : อัครสำเนา)

สรุปได้ว่า โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน แบ่งออกเป็นระดับต่าง ๆ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งในแต่ละระดับ มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน ค้ำยัน ได้แก่ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการและส่วนที่เป็นสำนักงาน โดยแต่ละส่วนกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ กล่าวคือ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการ โดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการพิจารณาให้ความเห็น วินิจฉัยสั่งการและการประสานงาน ส่วนที่เป็นสำนักงานจะทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานประจำ และงานธุรการเป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาดังกล่าว อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล และ

ประสานงานของหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ และในส่วนภูมิภาค คือ กระทรวงมหาดไทย ดังนั้น โครงสร้างขององค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา จึงมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้วตามแผนภูมิที่ 1

การบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

ดังได้กล่าวแล้วว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 24 แห่ง พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ดังนี้ คือ

1. ประสานงานดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาประถมศึกษาอำเภอ
2. เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. เสนอความคิดเห็นความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ กปอ. ในข้อ 1 ซึ่งเขียนไว้ค่อนข้างกว้าง รองเลขาธิการ กปช. ดร. รุ่ง แก้วแดง ( 2529 : 18 - 19 ) ได้ชี้แจงว่าเหตุที่เขียนไว้กว้างก็ เพราะว่าการจัดการศึกษานั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเป็นการยากที่จะแก้พระราชบัญญัติ อยู่ บ่อย ๆ ดังนั้นคำว่า ประสานงานดำเนินงานการศึกษาคือความหมายที่ใช้กันอยู่ทั่วไป คือ เรื่องของการบริหารโรงเรียน ซึ่งในกรณีนี้ หมายถึง การดำเนินงานตั้งแต่เรื่องของการวางแผน เรื่องของการบริหาร เรื่องของการควบคุมและติดตาม การประเมินผล ซึ่งถ้าว่ากัน โดยสรุปแล้ว คือ นำกระบวนการและขั้นตอนของการบริหารมาใช้เป็นตัวดำเนินงาน รายละเอียดในเรื่องนี้จะปรากฏในคู่มือการอบรมที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ ได้ดำเนินงานสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ในนั้นจะพูดถึงขั้นตอนและกระบวนการในการจัดการศึกษาตั้งแต่เรื่องการวางแผน เรื่องของการดำเนินงาน เรื่องของการควบคุม ติดตาม และการประเมินผล คิดว่าถ้านำกระบวนการบริหารมาใช้ก็คงจะช่วยให้การดำเนินงาน เรื่องนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เข้าไปมีส่วนสำคัญในการ



ช่วยเหลือการดำเนินงานของโรงเรียน กลุ่มและอำเภอ

ในการประสานการดำเนินการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดควรยึดหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. งานบริหารการศึกษา
2. กระบวนการบริหารการศึกษา

ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

1. งาน บริหารการศึกษา จะแบ่งออกเป็น 6 งาน คือ
  - 1.1 งานวิชาการ
  - 1.2 งานบุคลากร
  - 1.3 งานกิจการนักเรียน
  - 1.4 งานธุรการ การเงินและพัสดุ
  - 1.5 งานอาคารสถานที่
  - 1.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. กระบวนการบริหารการศึกษา ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญ คือ
  - 2.1 การวางแผน
  - 2.2 การดำเนินงาน ( การสั่งการ การประสานงานและการนิเทศ )
  - 2.3 การติดตามและประเมินผล

การกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ โดยเจตนาารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ไม่ว่าจะ เป็นระดับชาติ ระดับจังหวัด หรือระดับอำเภอก็ตาม คณะกรรมการมีบทบาทเน้นหนักในขั้นตอนแรกและขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบริหาร ส่วนขั้นตอนการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติตามแผนทั้งหมดเป็น เรื่องของฝ่ายเลขานุการหรือสำนักงานในระดับนั้น ๆ เท่านั้น ( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 18 - 25 )

ฉะนั้นในเรื่องของการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด กปอ. จึงมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะการกำหนดแผนนโยบายในการดำเนินงานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งาน ตลอดจนการติดตามดูแลและรับทราบผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อนำมาพิจารณาวางแผนพัฒนาต่อไป

### การบริหารโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วิจัย ตัดสินใจและวางแนวทางที่สำคัญให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการ

การดำเนินการเช่นนี้ จะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหาร เช่น การวิจัยตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารเป็นไปอย่างรอบคอบ เพราะหลายคนมีโอกาสร่วมพิจารณาและผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ มีความผูกพันกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เป็นต้น

การบริหารการศึกษาเป็นกิจการของกลุ่มที่มีความซับซ้อนกว่าการบริหารอื่นจึงจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ รูปแบบการบริหารที่เป็นสากลและยอมรับกันมากรูปแบบหนึ่ง คือ การบริหารโดยองค์คณะบุคคล การบริหารในรูปแบบนี้ จะจัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนในการวิจัย ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญ และต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ

การที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการ หรือองค์คณะบุคคล ได้ร่วมมือในการวิจัย ตัดสินใจ และกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ช่วยให้การวิจัยหรือการตัดสินใจนั้น ๆ ละเอียดถี่ถ้วนมีโอกาสผิดพลาดน้อย ซึ่งจะเกิดผลดียิ่งต่อการบริหารงาน

ดร. เกษม ศิริสัมพันธ์ ( 2526 : 35 ) กล่าวว่า

" การบริหารการประถมศึกษาชั้น ไม่มีแบบใดดีกว่ารูปแบบคณะกรรมการการบริหาร แบบคณะกรรมการอาจจะไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่ในสภาพเศรษฐกิจ สังคม พัฒนาการทางการศึกษาของไทยมาถึงจุดนี้แล้ว คงจะไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมกว่าการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ " โดยให้เหตุผล 3 ประการ คือ

ประการแรก ต้องยอมรับว่าการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบการบริหารการศึกษาทุกระดับทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประชาชนในท้องถิ่นต้องรับรู้และ เข้ามามีส่วนร่วมในการรับภาระ

ประการที่สอง การศึกษาในการลงทุนมหาศาล เมื่อลงทุนไปแล้วควรจะต้องจัดอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า ในการควบคุมคุณภาพต้องอาศัยส่วนร่วมของหลายฝ่าย เข้ามารับผิดชอบ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมและการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการนั้นได้ก่อให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวกับบทบาทของผู้แทนครู เมื่อ เข้ามามีส่วนรับผิดชอบจึงมีหน้าที่ให้ความเห็นให้ความรู้จากประสบการณ์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการประถมศึกษา



### ผลดีของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการ เป็นลักษณะการบริหารโดยให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีผลดีหลายประการ เช่น

1. ช่วยให้การบริหารเป็นไปด้วยความรอบคอบ เพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมพิจารณา
2. สร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน
3. เป็นการปลูกฝังแนวทางประชาธิปไตยที่ดี ตลอดทั้งการถ่ายทอดสู่นักเรียนต่อ ๆ ไป
4. ช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแนวทางการบริหารเป็นไปด้วยเหตุด้วยผล และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป
5. เป็นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบการบริหารไม่ให้ตกอยู่ในบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายมีส่วนร่วม
6. ช่วยให้การบริหารสอดคล้องกับสถานการณ์ ปัญหา และความต้องการของแต่ละท้องถิ่นยิ่งขึ้น

### หลักการในการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

เนื่องจากการบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ บุคคลที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจให้ดี มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดความสับสนหรือปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้

ในฐานะที่ผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารลักษณะนี้ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงควรทำความเข้าใจหลักการหรือแนวทาง ดังนี้

1. โดยปกติการบริหารลักษณะนี้ประกอบด้วย 2 ฝ่าย
  - ก. ฝ่ายสำนักงาน เป็นฝ่ายที่ปฏิบัติงานประจำและทำหน้าที่ธุรการ
  - ข. ฝ่ายคณะกรรมการ เป็นฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายและใช้การประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือวางแนวทางการบริหาร เพื่อให้ฝ่ายสำนักงานนำไปดำเนินการ
2. ในการดำเนินการที่จะให้เกิดผลดี มีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดค่านาจหน้าที่ในเชิงปฏิบัติของทั้งฝ่ายสำนักงาน และฝ่ายคณะกรรมการให้ชัดเจน มิฉะนั้นแล้วจะเกิดความสับสน ชักแย้งได้

3. ทั้งฝ่ายสำนักงานและฝ่ายคณะกรรมการ จะต้องดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนเป็นสำคัญ

4. ในการพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือวางนโยบายปฏิบัติของคณะกรรมการนั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงใจ และหลีกเลี่ยงการลงมติ หรือลงคะแนนเสียงก็จะเป็นการดียิ่ง

5. ในการเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา สำนักงานจะต้องเสนอข้อมูลจริง และพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลได้ชัดเจน

6. ในการบริหารโดยองค์คณะบุคคลนั้น จะต้องมีการร่วมกันหลายอย่าง เช่น

- 6.1 ในการดำเนินการใด ๆ ต้องคำนึงถึงผลต่อการศึกษาของนักเรียนเป็นหลักเสมอ
- 6.2 ทุกคนต้องมีความจริงใจ ซื่อสัตย์ และยุติธรรม
- 6.3 ทุกคนต้องยึดมั่นในผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

ถึงแม้ว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จะกำหนดให้มี " คณะกรรมการ " เฉพาะในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียนก็ตาม ผู้บริหารโรงเรียนก็สามารถนำรูปแบบนี้มาประยุกต์ใช้ในระดับโรงเรียนได้ ทั้งนี้เพราะการบริหารเป็นกิจการของกลุ่ม การใช้กลุ่มช่วยในการบริหารจึงย่อมสอดคล้องกับหลักการ และเหตุผล กอปรทั้งโรงเรียนมีอำนาจในการดำเนินการตามระเบียบกฎหมายได้อยู่แล้ว ซึ่งถ้าทำได้ ก็เป็นประโยชน์ต่อการบริหารโรงเรียนมากขึ้น ( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 46 - 49 )

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

##### 1. รูปแบบของการบริหารงาน

สุกิจ จุลนันท์ ( 2520 : 14 ) ใ้ข้ออธิบาย และได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปว่า มีด้วยกัน 3 แบบ และแต่ละแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้คือ



### 1.1 แบบคณะกรรมการ ( Commission type ) เป็นแบบที่นิยมกัน

แพร่หลาย คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร มีจำนวนประมาณ 5 - 7 คน จากบุคคลที่ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ และส่วนมากมักจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ตั้งแต่ 2 - 6 ปี และทำงานไม่เต็มเวลา ( Part time ) เช่น มาร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นครั้งคราวในเคื่อนหนึ่ง ๆ หรือสัปดาห์หนึ่ง ๆ แล้วแต่จะกำหนดขึ้น

การบริหารงานโดยคณะกรรมการตามระบบนี้มีผลดีที่สามารถสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ มาร่วมเป็นคณะกรรมการ สามารถระดมพลังปัญหาและประสบการณ์มาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานได้มาก แต่ก็มีข้อเสีย คือ มักล่าช้า และถ้าแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคนอาจสิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา นอกจากนี้อาจจะผลักรวบรวมความรับผิดชอบได้ง่าย

### 1.2 แบบผู้อำนวยการ ( Director type ) กำหนดให้ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งมักจะกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูงและได้พิจารณาเลือกสรรแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ปกติหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งและไม่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอน

การบริหารโดยผู้อำนวยการหรือผู้จัดการนิยมมากในวงธุรกิจ เพราะสามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถส่งมาปฏิบัติงานในองค์การได้ และหากไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นผลดีแก่องค์การก็จะไม่จ้างต่อไป นับว่าเป็นวิธีที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้อำนวยการคิดค้นและปรับปรุงงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบให้ก้าวหน้าและทันสมัยอยู่เสมอ นอกจากนี้อาจช่วยให้งานลุล่วงไปโดยรวดเร็ว ส่วนผลเสียของการบริหารงานบุคคลแบบนี้ คือ ตัวผู้อำนวยการอาจผลอตัวในอำนาจหรือถูกอิทธิพลจากภายนอกและภายในองค์การบีบบังคับได้ง่าย

### 1.3 แบบผสม ( Mixed type ) เป็นแบบผสมระหว่างคณะกรรมการ และผู้อำนวยการ ทั้งนี้เพื่อขจัดข้อเสียและเลือกข้อดีจากการบริหารงานแบบใดแบบหนึ่งมาใช้

การบริหารงานบุคคลแบบผสมนี้ ส่วนใหญ่นิยมแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ กล่าวคือ งานปกติหรืองานที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ ก็มอบหมายให้เป็นงานในหน้าที่ของผู้อำนวยการ ในกรณีที่มีปัญหาหรืองานเกี่ยวกับนโยบาย หรือการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ก็เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการ ( สมพงษ์ เกษมสิน 2523 : 75 - 76 )



## 2. การบริหารงานแบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณา ปรีกษาหรือปัญหาเฉพาะเรื่อง ที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย วินิจฉัยแล้วเสนอแนะต่อองค์การนั้น ( Anstey 1962 : 16 ) คณะกรรมการจึงเป็นองค์คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจของหน่วยงานหรือเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมาพร้อม เพื่อทำหน้าที่หาข้อยุติที่ดีที่สุดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ โดยการอภิปรายและตกลงร่วมกัน

การบริหารโดยคณะกรรมการเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะที่ต้องการมีขนาดใหญ่มากขึ้น หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อเป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำ ( ธงชัย สันติวงษ์ 2519 : 320 ) การบริหารโดยคณะกรรมการมีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไปจากการบริหารในรูปแบบอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมและสั่งการเป็นอำนาจรวมจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ที่คณะบุคคล ( Collective responsibility ) มิใช้อยู่ที่คนคนเดียว ( Individual responsibility ) จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย ( ประธาน กงฤทธิศึกษากร 2508 : 18 )

ในด้านความสำคัญของคณะกรรมการนั้น กล่าวได้ว่ามีความสำคัญ คือ

1. เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ
2. เป็นวิธืหาความคิดเจลี่ย
3. ซักคความคิดที่เป็นปฏิบักษ์
4. เป็นการชุมนุมความงังและความฉลาด ซึ่งถ้าอยู่คนเดียวคงไม่แสดงออก
5. เป็นการประนีประนอมและผสมผสาน เป็นการหาผลลัษณ์แบบประชาธิปไตย ในกรณีที่ไม่สามารถหานายผลล่งหน้า ( ชลอ วนะภูติ 2506 : 111 - 123 )



### ข้อคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัว ซึ่งได้มีผู้  
วิจารณ์ไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

#### ข้อดี

1. เป็นการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย  
การดำเนินงาน และการวางแผนพัฒนาประถมศึกษาจังหวัด จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะ  
บุคคล
2. เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ เช่น  
การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอผู้บริหารโรงเรียนเป็นอำนาจของ  
คณะกรรมการจังหวัด
3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในรูปแบบของกรรมการ  
ผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น
4. ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการ  
ประถมศึกษา ( สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู 2525 : 9 )

#### ข้อเสีย

อย่างไรก็ตาม การบริหารโดยคณะกรรมการมีผลเสียอยู่ด้วย ในเรื่องนี้  
สำราญ ถาวรยุทธ์ ( 2510 : 10 ) ให้ความเห็นโดยได้แสดงผลเสียของคณะกรรมการ  
ไว้ว่า

1. ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
2. สิ้นเปลืองงบประมาณและสิ้นเปลืองเวลา
3. ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง

ส่วน สโตนเนอร์ ( Stoner 1978 : 307 ) ได้กล่าวถึง ผลเสียของ  
คณะกรรมการไว้ดังนี้

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม

คูนท์ ( Koontz 1980 : 458 - 460 ) และคณะมีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของ  
คณะกรรมการ สอดคล้องกับสโตนเนอร์ ( Stoner ) และมีความเห็นเพิ่มเติม

1. ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้ใครรับผิดชอบอย่างแท้จริง
4. การถูกครอบงำโดยคณะบุคคลผู้มีอำนาจโดยคณะกรรมการ

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการโดยคณะกรรมการก่อให้เกิดผลดี  
หลายประการ เช่น ป้องกันการล่าเอียงเป็นหลักประกันความยุติธรรม เป็นเครื่องมือสำคัญใน  
การประสานงาน และก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี เป็นการนำความรู้ความสามารถของมนุษย์มา  
รวมกันให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น แม้จะมีผลเสียอยู่บ้าง เช่น ทำให้งานล่าช้า สิ้นเปลือง  
งบประมาณ ไม่มีผู้รับผิดชอบงานโดยตรงกรรมการอาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ  
อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันแต่ถ้ามีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการให้แน่ชัด กรรมการ  
ได้ปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่นั้นโดยใช้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเองอย่างเต็มที่  
ความรับผิดชอบ มีอุดมการณ์เป็นของตนเอง การบริหารโดยคณะกรรมการจะก่อให้เกิดผลดี  
อย่างแน่นอน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้นในอันคับค่อไปจะได้กล่าวถึงเอกสาร หลักการ ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับงานบริหารการประถมศึกษาตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตั้งกล่าวข้างต้น ดังนี้

### การประสานงาน

ในองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีการประสานงานกัน เพื่อให้งานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีระบบระเบียบสอดคล้อง ไม่มีการซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงาน และงานนั้นก็จะได้ดำเนินไปได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยการประสานงานร่วมมือกัน สำหรับความหมายของการประสานงานนั้น มีนักวิชาการ นักบริหารอธิบายและให้ความหมายไว้มากมายแต่ก็สอดคล้องกัน กล่าวคือ

গুলิก (Gulick 1937 : 13) ได้ให้ความหมายการประสานงานไว้ว่า หมายถึง การประสานหรือสัมพันธ์หน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การหรือหน่วยงาน เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานทำงานประสานกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การร่วมกัน

กรีนวูด (Greenwood 1965 : 37) ให้ความคิดเห็นว่า การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหารและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เพราะภาระหน้าที่สำคัญยิ่งของนักบริหาร คือ การนำเอาทรัพยากรในการบริหารที่มีอยู่มาใช้ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ( 2529 : 75 ) ให้อธิบาย และให้ความหมายไว้ว่า การประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุ และทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นว่าหน่วยงานนั้นจะต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกันหรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสานงานจะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่และเพื่อที่เร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อม ๆ กัน ในกรณีที่ต้องการผลงานสองอย่างนั้นให้เสร็จในเวลาเดียวกัน

สมพงษ์ เกษมสิน ( 2517 : 29 ) ได้อธิบาย และมีความเห็นว่าการ  
ประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน  
เพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

กูด ( Good 1973 : 139 ) ได้ให้ความหมายของการประสานงานไว้ว่าเป็น  
การประสานการประชาสัมพันธ์ของบุคคล วัสดุสิ่งของและทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติ  
งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ปิฎก โสธร ( 2526 : 210 ) ได้ให้ความหมายของการประสานงานว่า  
หมายถึง การจัดให้ผู้แทนของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยพบปะปรึกษาหารือกัน เพื่อให้มีโอกาสแสดง  
ความคิดเห็น หรือทราบเรื่องการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์กัน ไม่ขัดแย้งกัน  
โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก

เกษม สุวรรณกุล ( 2512 : 1 ) ได้อธิบาย และให้ความหมายว่า  
การประสานงาน คือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกันกับบุคคลอื่นหรือ  
หน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

หลุย จำปาเทศ ( 2526 : 82 ) กล่าวถึงความสำคัญว่า การประสานงาน  
เป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหาร ทำให้คนต่างกันสามารถผนึกกำลังร่วมกันทำงานให้บรรลุ  
วัตถุประสงค์ การประสานงาน และการสื่อความหมาย มีความสัมพันธ์ต่อกัน โดยเฉพาะใน  
องค์การ หรือหน่วยงานขนาดเล็ก ผู้บริหารจะทำหน้าที่ทั้งผู้ประสานงานและผู้สื่อความหมาย  
การประสานงานเปรียบเสมือนภาพเขียนการสื่อความหมาย เปรียบเสมือนส่วนที่เป็นรายละเอียด  
ของภาพนั้น

พรณี ประเสริฐวงษ์ ( 2510 : 200 ) และคณะ ได้ให้ความหมายและ  
อธิบายว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดให้มีประสานสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ เพื่อ  
ให้ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

บรรณสิทธิ์ สลับแสง ( 2525 : 206 ) อธิบายในเชิงการควบคุมดูแลว่า  
การประสานงาน คือ กระบวนการที่จะตรวจตราดูแลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย  
บรรลุเป้าหมายอันเป็นวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ โดยลักษณะสามัคคี สมานฉันท์ และมี  
ประสิทธิภาพมากที่สุด



พัตน์ บุณยรัตพันธุ์ ( 2517 : 106 ) ให้อธิบายว่า การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันทำงานและให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ชัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น การประสานงานเป็นการเอางาน คื่องานมาประสานกัน เพื่อก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในการทำงาน

มูนีย์ ( Mooney 1964 : 86 ) อธิบายว่า การประสานงาน หมายถึง วิธีที่ใช้การร่วมมือประสานงานกันเป็นกลุ่ม เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การ

เสถียร เหลืองอร่าม ( 2519 : 233 ) ให้ความหมายและ อธิบายว่า การประสานงาน หมายถึง การร่วมใจร่วมใจ พร้อมทั้งกำลังกายด้วยความสมัครใจ โดยเสรี ร่วมกันประกอบกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้ตั้งเอาไว้ให้ลุล่วง ด้วยดี

ความสัมพันธ์และความสำคัญของการประสานงานกับการบริหารองค์การโดยสรุป เป็นข้อ ๆ ดังนี้ คือ

1. การประสานงานเป็นกระบวนการในการบริหาร ในการบริหารนั้น ลำดับขั้น และกระบวนการที่สำคัญของการบริหาร ตามหลักการของเฟโยล ( Fayol ) หรือ กุลิก ( Gulick ) การประสานงานก็เป็นขั้นตอนที่สำคัญประการหนึ่งในกระบวนการบริหาร จะขาดเสียมิได้ อุปสรรคและปัญหาทั้งหลายทั้งปวงก็ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการประสานงานแทบทั้งสิ้น

2. การประสานงานเป็นระเบียบธรรมเนียมในการบริหารงาน ในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะ เป็นองค์การเอกชน หรือองค์การของรัฐก็ตาม มักจะได้กำหนดระเบียบในการปฏิบัติงานไว้ให้มีการประสานงานกันเสมอ โดยเฉพาะในองค์การของรัฐบาลมักจะเน้นในเรื่อง ระเบียบปฏิบัติการประสานงานเป็นอันมาก จนอาจกล่าวได้ว่า ระเบียบวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการประสานงานนี้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันในวงการบริหาร

3. การประสานงานเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ความสำเร็จของการประสานงานขึ้นอยู่กับบทบาท และความสามารถของนักบริหาร หรือหัวหน้างานเป็นอันมาก เพราะภาระหน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของนักบริหาร คือ การใช้ภาวะผู้นำ ให้นำเอาทรัพยากรในการบริหารที่มีอยู่มาใช้ในการทำงาน ให้มีลักษณะสมานฉันท์ เพื่อให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ ( สมพงษ์ เกษมสิน 2521 : 163 - 164 )

จากความหมายและความสำคัญของการประสานงานที่นักบริหารและนักวิชาการได้กล่าวและอธิบายไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า การประสานงานเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญของการจัดการและการบริหารองค์การให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ให้ออกผลงานและความสุข ความพอใจ ของผู้ร่วมงาน ในทำนองเดียวกันจะเป็นได้ว่า การประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ จะก่อให้เกิดการท้วงท้วงที่ซ้ำซ้อนกัน แย่งงานกันทำ สูญเสียและสิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหารโดยไม่จำเป็น

#### หลักการในการประสานงาน

ภิญโญ สาธร ( 2516 : 93 ) ได้กล่าวถึงการประสานงาน ไว้ว่า มีกระบวนการสำคัญ 3 ประการ คือ

1. กำหนดแผนงานหรือโครงการสำหรับคนทุกคนในหน่วยงานนั้นก่อน
2. ให้ทุกคนรู้และเข้าใจแผนการหรือโครงการทั้งหมดหรือบางส่วนของที่จำเป็น คือ รู้กันให้ทั่วว่าใครมีหน้าที่ทำอะไรและกำลังทำอะไรอยู่ในขณะนี้
3. ให้คนทุกคนเต็มใจรักงานส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำจริง ๆ คือ ถ้ามีงานส่วนใดที่คนหนึ่งทราบว่าตนถนัดแต่กลับให้คนอื่นทำ ก็จะทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้น

นอกจากนี้ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ( 2529 : 78 - 79 ) มีความเห็นและยังได้เสนอแนวคิดที่จะทำให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ดังนี้ คือ

1. โครงสร้างของการบริหารได้จัดไว้เป็นอย่างดีเป็นระเบียบแบบแผนชัดเจนและรัดกุม
2. มีแผนภูมิแสดงสายงาน สายบังคับบัญชา และรายงานติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน เข้าใจง่าย พร้อมด้วยคำบรรยายบอกอำนาจหน้าที่ประจำตำแหน่งโดยละเอียด และการมีรายชื่อผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ อยู่ด้วย อาจทำอยู่ในผังเดียวกันหรือแยกกันก็ได้



3. มีการเขียนนโยบาย กฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร  
อ้างอิงได้และแจกผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ทั่วถึง

4. ระบบเสนอรายงาน เป็นระบบเป็นทางการซึ่งยึดเป็นหลักปฏิบัติได้แน่นอน

5. มีเครื่องมือและระบบสื่อสารที่เพียงพอ และใช้การได้ดีและรวดเร็ว

6. มีบุคลากรที่ทำหน้าที่การประสานงานที่มีความรู้สูง ทำหน้าที่โดยเฉพาะและบุคลากร  
นั้นจะต้องมีความสำคัญในการให้บริการสูง อดทน รู้จักแก้ปัญหา ต้นตัวอยู่เสมอและมีมนุษยสัมพันธ์ดี

7. มีคณะกรรมการอันประกอบด้วย ตัวแทนของบุคคลระดับต่าง ๆ ซึ่งประชุมกันเป็น  
ประจำเป็นการเปิดโอกาสให้ได้พบปะทำความเข้าใจกันในที่ประชุมคณะกรรมการนั้น ๆ อยู่เสมอ

8. มีคณะกรรมการระดับเดียวกันที่ทำหน้าที่คล้าย ๆ กัน รับหน้าที่ทำหรือเกี่ยวกับงาน  
เฉพาะเรื่อง

9. มีการเขียนโครงการ แผนงาน และวิธีการทำงานต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร  
ให้ทุกคนได้ทราบและเพื่อให้บุคลากรที่เข้ามารับตำแหน่งใหม่ทำงานต่อเนื่องได้ถูก

10. มีทะเบียนและบันทึกรายงานต่าง ๆ จัดไว้เป็นระบบและสะดวกต่อการค้นคว้า

11. เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้พบปะสังสรรค์กันนอกเวลาปฏิบัติงาน เพื่อสร้างไมตรี  
สัมพันธ์อันดีต่อกัน เช่น เล่นกีฬาด้วยกัน หัดนศึกษาาร่วมกัน รับประทานอาหารร่วมกัน

12. มีปฏิทินกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ ไว้ชัดเจนว่าวันใด  
เดือนใด จะปฏิบัติงานเรื่องอะไร และมีการกระตุ้นเตือนเป็นครั้งคราว

13. จัดให้มีการพัฒนาบุคลากรระดับต่าง ๆ ให้เข้าใจและมีความรู้เกี่ยวกับงานเสมอ  
อาจจัดเป็นรูปการประชุม การสัมมนา การอบรม การประชุมปฏิบัติการ เป็นต้น

สรุปหลักการในการประสานงาน มีดังนี้ คือ มีการกำหนดแผนงาน หรือโครงการ  
อย่างชัดเจน ให้ทุกฝ่ายรับทราบ มีระบบการติดต่อสื่อสารทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน  
ต่าง ๆ รวมทั้งมีบุคคลทำหน้าที่ประสานงานโดยเฉพาะ

เนื่องจาก คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีหน้าที่เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เพื่อดำเนินการพิจารณาและเสนอแนะบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้บริหารโรงเรียนให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณา จึงน่าที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในตำแหน่งงาน ดังนี้

#### การสรรหาบุคคล

สมพงษ์ เกษมสิน ( 2526 : 63 - 73 ) ให้ความสำคัญ และ มีความเห็นว่า การสรรหาบุคคล เป็นกระบวนการที่สำคัญในทุกองค์การ โดยเฉพาะองค์การรัฐบาล ผู้ที่รับราชการมักจะมีค่านิยมการเป็นระยะเวลาาน หรือจนครบเกษียณอายุ ทั้งนี้เพราะถือว่าการรับราชการ เป็นอาชีพที่มั่นคงภารกิจของหน่วยราชการเป็นงานเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม หากสรรหาได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานแล้ว ผลเสียย่อมเกิดขึ้นแก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก การแก้ไขข้อขัดข้องผิดพลาดจากสรรหาบุคคลที่ขาดความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับหน้าที่การงานนั้น เป็นการสิ้นเปลืองและเป็นสิ่งที่กระทำได้โดยยาก

แหล่งที่จะสรรหาบุคคล มี 2 แหล่ง คือ

1. สรรหาบุคคลจากภายในองค์การ เช่น การคัดเลือกหรือสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น
2. สรรหาบุคคลจากภายนอกองค์การ วิธีนี้เป็นการสรรหาบุคคลจากที่อื่น เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน เช่น การรับโอนบุคคลจากหน่วยงานอื่นที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงานในหน่วยงาน ฯลฯ เป็นต้น

#### ระบบการสรรหาบุคคล

ระบบการสรรหาบุคคลที่ได้รับความนิยม มีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบคุณธรรม และระบบอุปถัมภ์



ระบบคุณธรรม หรือระบบความรู้ความสามารถ ซึ่งมีความหมายเหมือนกัน ระบบคุณธรรม เป็นระบบที่ช่วยในการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ต้องการให้ ได้คนค้มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน วิธีการของระบบนี้คือการสอบ ซึ่งเป็นการเปิด โอกาสให้เท่าเทียมกัน แนวคิดที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ตามระบบคุณธรรม ได้แก่ ลักษณะเด่น 4 ประการ คือ (1) หลักความเสมอภาค (2) หลักความสามารถ (3) หลักความมั่นคง และ (4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง

ระบบอุปถัมภ์ บางคนเรียกว่า ระบบซุบเลี้ยง ระบบชอบพอเป็นพิเศษ หรือระบบ เล่นพวก ระบบนี้เป็นระบบที่มีลักษณะเกือบจะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรมมีการบรรจุแต่งตั้ง บุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึง ความ เป็นญาติมิตรและความจำเป็นผูกพันอย่างอื่นด้วย

กล่าวโดยสรุป ทั้งระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ โดยหลักมูลฐานแล้วต่างก็มุ่งที่จะ หาบุคคลเข้ามาทำงานเพื่อหวังประสิทธิภาพเช่นเดียวกัน ระบบคุณธรรม ใช้วิธีรับคนเข้ามา ทำงานโดยการสอบคัดเลือก ส่วนระบบอุปถัมภ์ใช้วิธีคัดเลือกโดยผู้บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ จะมีทั้งสองระบบควบคู่กันไป อย่างไรก็ตาม เราควรใช้วิธีสรรหาบุคคลโดยระบบคุณธรรม ให้ มากที่สุด เพราะเป็นระบบที่มีหลักเกณฑ์ และช่วยในการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพ มากกว่าระบบอื่น ๆ

#### การคัดเลือกบุคคล

การคัดเลือกบุคคลเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการสรรหาบุคคล การคัดเลือกที่ ยุติธรรมต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงสุด ด้วยวิธีการสอบโดยเปิดโอกาสให้ ทุกคนที่มีคุณสมบัติถูกต้อง ได้ใช้ความสามารถแข่งขันกันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วน สมพงษ์ เกษมสิน ( 2526 : 87 - 89 ) ได้แสดงความเห็นว่า ในการคัดเลือก บุคคลเข้าทำงานนั้น จะต้องคำนึงถึงความสามารถของบุคคลในด้านต่าง ๆ 5 ประการ คือ (1) ความสามารถทางร่างกาย (2) ความสามารถทางการศึกษาและระดับสติปัญญา (3) ความสามารถทางจิตใจ (4) ความสามารถในทางฝีมือและความสนใจในงาน และ (5) ความสามารถในการยอมรับของสังคม

นอกจากนี้ วิทยุ สาธร ( 2516 : 174 ) ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนว่า ในการคัดเลือกผู้บริหารดังกล่าว ความรับผิดชอบ ความมีระเบียบสม่ำเสมอ ความจงรักภักดีต่อโรงเรียน ความเสียสละ ความรักเกียรติยศชื่อเสียง ความสนใจในงานบริหาร และความภาคภูมิใจในโรงเรียน เป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่รองลงมา คือ ความสามารถ ได้แก่ ความสามารถทั่วไป และความสามารถเฉพาะอย่างในการคัดเลือกตัวผู้บริหารนั้น ตำแหน่งยิ่งสูงเท่าไรยิ่งต้องการความสามารถทั่วไปมากเท่านั้น

เกี่ยวกับหลักการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน อุทัย หิรัญโต ( 2523 : 100 ) ได้เสนอไว้ดังนี้

1. ตำแหน่งที่มีลักษณะงานแตกต่างกัน ควรทำการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถแตกต่างกันเข้ามาทำงาน
2. การคัดเลือกต้องพยายามให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด ซึ่งรวมถึงความเหมาะสมทางเพศ ความถนัด และความเหมาะสมทางคุณภาพ
3. การคัดเลือกบุคคล จะต้องมีทดสอบหรือมีมาตรการวัดความรู้ความสามารถที่เชื่อถือได้ และเป็นคุณธรรม
4. ตำแหน่งที่มีลักษณะงานต่างกัน ควรใช้วิธีการคัดเลือกไม่เหมือนกัน

#### คุณสมบัติของผู้บริหารโรงเรียน

เกี่ยวกับเรื่องนี้ พันธ์ หันนาคินทร์ ( 2524 : 63 - 66 ) ได้กล่าวถึงคุณสมบัติและมีความเห็นว่า บุคคลที่จะเป็นครูใหญ่ ควรประกอบด้วยคุณสมบัติ 2 ประการ คือ คุณสมบัติส่วนตัว และคุณสมบัติทางอาชีพ

คุณสมบัติส่วนตัว ประกอบด้วย มีสุขภาพดี เจลียวฉลาด อารมณ์มั่นคง ความประพฤติดี มีคุณธรรมสูง สามารถในการแสดงออกซึ่งความคิด คุณลักษณะอื่น ๆ ได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความรู้จักเกรงใจผู้อื่น ความมีไหวพริบดี ฯลฯ

คุณสมบัติทางวิชาการ ประกอบด้วย (1) มีความรู้ทางวิชาการ ได้แก่ ความรู้ทางวิชาการทั่วไป และความรู้ทางวิชาชีพ (2) มีประสบการณ์และระดับความรู้และ (3) มีการฝึกอบรมระหว่างประจำทำงาน



### หลักเกณฑ์การสรรหาผู้บริหารสถานศึกษา

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาไว้ เพื่อให้การสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และคุณธรรม อันจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา หลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ หลักเกณฑ์การสรรหาผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2530 โดยมีหลักการดังนี้

1. ให้มีการคัดเลือกโดยการสอบข้อเขียน ประเมินผลงาน และประสบการณ์เดิม แล้วอบรมและจัดลำดับที่ชั้นบัญชีไว้
2. ให้ชั้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกไว้ไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันประกาศผลการคัดเลือก
3. ให้ใช้หลักเกณฑ์เฉพาะตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาที่ว่าง ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2530 เป็นต้นไป

ในการดำเนินการนั้น ตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ให้ อ.ก.ค.จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกจากข้าราชการในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ๆ โดยผู้สมัครจะต้องผ่านการพิจารณา เสนอแนะของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ต้นสังกัดที่ผู้สมัครสังกัดอยู่ แล้วจึงสอบข้อเขียนและประเมินผลงาน ประสบการณ์เดิม เมื่อผ่านขั้นตอนนี้แล้วจึงเข้าอบรมตามหลักสูตรที่กำหนด แล้วนำคะแนนที่ได้จากการสอบข้อเขียนรวมทั้งประเมินผลงาน ประสบการณ์เดิมรวมกับคะแนนที่ได้จากการฝึกอบรม ประกาศผลการคัดเลือกเรียงตามลำดับคะแนนชั้นบัญชีไว้ สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนให้ อ.ก.ค.กรมเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกจากข้าราชการในสังกัด โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และดำเนินการตามขั้นตอน เช่นเดียวกับตำแหน่งครูใหญ่และอาจารย์ใหญ่ดังกล่าวแล้ว

ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่จะต้องพิจารณา เสนอแนะตัวบุคคล ทั้งคุณสมบัติและความเหมาะสมอื่น ๆ โดยจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและให้ความเป็นธรรม ทั้งนี้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะพิจารณาอย่างละเอียด จึงจะสามารถเสนอแนะได้อย่างถูกต้อง



## การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

การพิจารณาความดีความชอบ โดยปกติหมายความรวมถึง วิธีการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการให้ความชอบแก่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ การเลื่อนชั้น เงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีทางก้าวหน้าดีกว่า การบำเหน็จความชอบ ฯลฯ การพิจารณาความดีความชอบเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง โอกาสก้าวหน้า รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของข้าราชการ การบำเหน็จความชอบ เป็นกระบวนการจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตรงตามเป้าหมายขององค์การ (ภิญโญ สาร 2517 : 287) ความมุ่งหมายในการพิจารณาความดีความชอบ มี 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการที่เพิ่มขึ้น ประการที่สอง เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการเพิ่มอาวุโสในฐานะหน้าที่การงาน ( สมศักดิ์ สุภรัชฎาเดช 2519 : 18 - 19 )

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เป็นการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 ( พ.ศ. 2519 ) มาเป็นหลักในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญที่จะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- 1) ในรอบปีที่แล้วมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอุตสาหะ จนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการ
- 2) ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน ต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยสูงกว่าโทษภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่าเคยถูกงดเงินเดือน เพราะความผิดที่ถูกลงโทษนั้นมาแล้วปีหนึ่งหรือหลายปีก็ตาม จะเลื่อนเงินเดือนได้  
ต่อเมื่อ



ก. ถ้าเป็นโทษตัดเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อพ้นโทษ  
ตัดเงินเดือนแล้ว

ข. ถ้าเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อลดขั้น  
เงินเดือนมาแล้วเป็นเวลา 6 เดือน

3) ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

ก. ลากิจและลาป่วยรวมกันไม่เกิน 45 วัน ( ไม่รวมลาป่วยซึ่งต้อง  
รักษาตัวเป็นเวลานาน และลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือ  
ในขณะเดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่

ข. ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะไม่เกิน 120 วัน

ค. ลาคลอดบุตรไม่เกิน 60 วัน

ง. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานคราวเดียวหรือหลาย  
คราวรวมกันไม่เกิน 120 วัน

จ. ต้องไม่ลาบ่อยครั้งหรือมาสายกว่าที่ทางราชการกำหนดเนื่อง ๆ  
คำว่าลาบ่อยครั้งนั้น ให้กำหนดไว้ดังนี้

1) ตั้งแต่ 13 ครั้งขึ้นไป สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการใน  
โรงเรียน

2) ตั้งแต่ 16 ครั้งไปสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการ  
ครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน

ผู้ที่ลาตั้งแต่ 10 ครั้ง แต่ไม่เกิน 15 ครั้ง สำหรับข้าราชการครูที่  
ปฏิบัติราชการในโรงเรียนและผู้ลาตั้งแต่ 16 ครั้ง แต่ไม่เกิน 18 ครั้ง สำหรับข้าราชการ  
พลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ถ้ามีวันลาไม่เกิน 30 วัน และ  
ผู้บังคับบัญชารับรองว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานดี ผลงานอยู่ในเกณฑ์จะได้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ  
2 ชั้น และเหตุที่ลาบ่อยครั้ง เป็นเพราะมีความจำเป็นจริง ๆ แล้ว จะพิจารณาได้เลื่อนเงินเดือน  
1 ชั้น ก็ได้

คำว่า " สายเนื่อง ๆ " นั้น ให้กำหนดสายตั้งแต่ 16 ครั้งขึ้นไป ถือว่าสายเนื่อง ๆ

จ. ต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เหตุสุดวิสัย

ช. ต้องไม่ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงาน

๗ ต่างประเทศเกิน 4 เดือน

4) ในปีงบประมาณที่แล้วมาต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน

1.2 ผู้ซึ่งจะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปีกรณีพิเศษ 2 ชั้น จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.1 และยังคงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- 1) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดี ค้นจนถือเป็นตัวอย่างที่ดี
- 2) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้ หรือที่ต้องเสี่ยงอันตรายเป็นกรณีพิเศษ
- 3) ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นผลดีด้วย

4) ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้า หรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ดำเนินการตามความคิดริเริ่มหรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้าหรือสิ่งประดิษฐ์นั้น

5) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความทรากคร่ำเหน็ดเหนื่อยเป็นพิเศษและงานนั้นได้ผลดียิ่ง

6) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งจนสำเร็จเป็นผลดียิ่งแก่ประเทศชาติ

1.3 ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ให้รอการสั่งเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน และให้กันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนของแต่ละปีที่อยู่ในระหว่างสอบสวนทางวินัยด้วย และเมื่อผลการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีความผิดจึงจะสั่งเลื่อนเงินเดือนได้ตามที่ได้กันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้แต่ถ้ามิได้มีการกันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้จะเลื่อนเงินเดือนไม่ได้

หลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวข้างต้นตั้งแต่ข้อ 1.1 ถึง ข้อ 1.3 เป็นหลักเกณฑ์ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 ( พ.ศ. 2519 ) ซึ่งจะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด



2. ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้นนั้น ถ้าเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.2 แล้ว ยังเป็นผู้

2.1 ปฏิบัติงานอยู่ในดินกันดาร หรืออยู่ในเขตผู้ก่อการร้าย หรือ

2.2 ไปช่วยราชการอื่น เช่น ทส.ปช. หรือลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งเป็นงานนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ควรได้รับการพิจารณาก่อนเป็นพิเศษ

2.3 การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้นติดต่อกันกับปีที่แล้ว ซึ่งตามระเบียบและกฎหมายมิได้ห้ามไว้ แต่ใคร่ขอให้พิจารณาโดยรอบคอบและควรพิจารณาให้กับผู้ที่ผลงานดีเด่นจริง ๆ อย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น และไม่ควรให้เลื่อนติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี

3. การแบ่งกลุ่มโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น นั้น ให้แบ่งกลุ่มโควตาตามมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

3.1 กลุ่มข้าราชการระดับ 1 - 3

3.2 กลุ่มข้าราชการระดับ 4 - 5

3.3 กลุ่มข้าราชการระดับ 6 - 8

3.4 กลุ่มข้าราชการระดับ 9 - 11

แต่ละกลุ่มให้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น ใ้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

4. ผู้ที่พิจารณาไม่ให้เลื่อนเงินเดือนนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 ( พ.ศ. 2519 ) คือ ผู้ที่อยู่ในกรณีดังนี้

4.1 ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอดุสาหะ

4.2 ถูกลงโทษทางวินัย

4.3 ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

4.4 ลาภิจและลาป่วยรวมกันเกินกว่า 45 วัน

4.5 ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะเกิน 120 วัน

4.6 ลากลอกบุตรเกิน 60 วัน

4.7 ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานเกิน 120 วัน

4.8 ลาบ่อยครั้ง

4.9 ซาคราชการ

4.10 ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษาต่อหรือฝึกอบรมหรือดูงาน

ณ ต่างประเทศเกินกว่า 4 เดือน

4.11 บรรจุเข้ารับราชการไม่ถึง 8 เดือน

ฉะนั้น จึงไม่อาจนำเงินเลื่อนขั้นของผู้ที่ไม่ได้เลื่อนเงินเดือนตามกรณีดังกล่าวไป เลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้น นอกเหนือจากโควตา 15 % ได้

5. การคิดโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น ของข้าราชการกลุ่มระดับ 6 - 8 คัดให้ดังนี้

5.1 คัดโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น เฉพาะข้าราชการระดับ 6 ให้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการระดับ 6 ในแต่ละจังหวัด

5.2 ข้าราชการระดับ 7 และระดับ 8 ให้ตัดไปคิดโควตารวมกับทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ้งจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือนแยกออกเป็นแต่ละกลุ่ม ( ไม่ต้องแยกข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้คิดโควตารวมกัน ) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ภายในวันที่ 10 กรกฎาคม ของทุก ๆ ปี

7. ให้จังหวัดพิจารณาความดีความชอบข้าราชการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 สิงหาคมของทุก ๆ ปี

8. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูระดับ 7 ขึ้นไป โดยจัดทำบัญชีเสนอผลการพิจารณา และนำบัญชีประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อไปประกอบการพิจารณาด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2524 : 1 - 4)



ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. โรงเรียนดำเนินการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในโรงเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนดแล้วนำเสนอกลุ่มโรงเรียน
2. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเรียงลำดับสำหรับผู้ที่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ
3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ นำผลการพิจารณาความดีความชอบเฉพาะเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอพิจารณา แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำผลการพิจารณาจัดเรียงลำดับสำหรับผู้ที่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบดังนี้
  - 5.1 พิจารณารายละเอียดความดีความชอบพิเศษเฉพาะเกินกว่า 1 ชั้น ตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอเท่านั้น
  - 5.2 พิจารณารายละเอียดผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
  - 5.3 การพิจารณาสำหรับกรณี 1 ชั้นนั้น จะพิจารณาเห็นชอบเป็นหลักการไว้ก็ได้

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ พอสรุปได้ดังนี้

1. มีการเล่นพรรคเล่นพวกทั้งระดับโรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม
2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) โดยแยกกลุ่มข้าราชการตามระดับ เป็นระดับ 1 - 3 , 4 - 5 และ 6 - 8 นั้น ยังไม่เหมาะสม
3. แบบประเมินผลงานของครูที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด บางรายการประเมินยาก มีลักษณะเป็นนามธรรม และยังขาดข้อความประเมินบางประการ เช่น การปฏิบัติตนและงานพิเศษ



4. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีข้อมูลในการพิจารณาอย่างเพียงพอและไม่ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกลุ่มโรงเรียน
5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เปลี่ยนแปลงผลที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเสนอ โดยไม่ให้เหตุผล หรือไม่มีเหตุผลเพียงพอ
6. ขั้นตอนการพิจารณาความดีความชอบมีมากเกินไป
7. ไม่ควรจำกัดสิทธิ์ผู้ที่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ 2 ปี ติดต่อกัน  
( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2524 : 208 )

จากความหมาย หลักการ และปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ พอสรุปได้ว่า การพิจารณาความดีความชอบประจำปี เป็นเรื่องที่มีผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ มีหลักเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ และเป็นไปด้วยความยุติธรรม เพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้ การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการทุกฝ่ายส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้หลักการอันเดียวกัน คือ เป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 ( พ.ศ.2519 ) จะมีแตกต่างกันบ้างก็เฉพาะในส่วนปลีกย่อยเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 24 (4) กำหนดไว้ว่า " กปอ. มีหน้าที่ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด " ในเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กฎหมายที่ กปอ. จะต้องทราบและมีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุดในพื้นที่ข้อนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ดังนั้น เรื่องที่ กปอ. ควรจะได้มีการปฏิบัติที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว มีดังนี้

1. การเสนอแนะการจัดตั้งการบริหาร การรวม การปรับปรุง และการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา

2. การประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ให้ผู้ปกครองเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปดได้ทราบในเดือน ธันวาคม ของทุกปี

3. การยกเว้นให้เด็กซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา คือ

3.1 มีความบกพร่องในทางร่างกายหรือจิตใจ

3.2 เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.3 ต้องหาเลี้ยงผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพ ไม่มีหนทางหาเลี้ยงชีพและไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดูแทน

3.4 มีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีตามข้อ 3.3 ถ้าผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพมีเด็กซึ่งต้องส่งเข้าเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษาพร้อมหลายคน ให้ยกเว้นเพียงหนึ่งคน

4. การส่งตอนการยกเว้นเด็กที่พ้นจากลักษณะที่ได้รับการยกเว้นตามข้อ 3

อนึ่ง ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กปอ. จำเป็นจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการวางแผนเป็นอย่างดี เพื่อเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการวางแผนการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การจัดการศึกษาได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ ใช้เวลาและการลงทุนน้อยที่สุด

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา

พหุศักราช 2521 พ.ศ. 2524

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอไว้ดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 10. ผู้มีหน้าที่ประเมินผลให้เป็นไปดังต่อไปนี้

โรงเรียนประถมศึกษานอกเขตกรุงเทพมหานครให้คณะกรรมการการประถมศึกษา  
อำเภอหรือกิ่งอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน โดยมี  
ศึกษาธิการอำเภอหรือศึกษาธิการกิ่งอำเภอ เป็นประธาน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็น  
รองประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่มีโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในสังกัด และผู้ที่เหมาะสม  
เป็นกรรมการ และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการชุดนี้  
มีหน้าที่ประเมินผลปลายปีของโรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขต หรือกิ่งอำเภอ  
แล้วแต่กรณี

ข้อ 11. การดำเนินการประเมินผลปลายปีชั้น ป.6 ให้ผู้มีหน้าที่ประเมินผล  
พิจารณาจุดประสงค์การเรียนรู้ที่สำคัญ หรือคุณสมบัติที่นักเรียนจะจบหลักสูตรประถมศึกษาทั้งมี  
และให้ใช้เครื่องมือวัดพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้อง และครอบคลุมจุดประสงค์เหล่านั้น  
ในกรณีนี้ผู้มีหน้าที่ประเมินผล จะมอบให้โรงเรียนทำการวัดผลในบางส่วนก็ได้

ข้อ 12. ผู้มีหน้าที่ประเมินผลตามข้อ 10 เป็นผู้ตัดสินและอนุมัติผลการเรียน  
( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 126 - 127 )

ในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการประเมินผลการเรียน  
ของนักเรียนชั้น ป.6 คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการ  
ประเมินผล การใช้เครื่องมือวัดพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องและครอบคลุมจุดประสงค์ที่  
กำหนดไว้ และจะต้องพิจารณาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเข้าเป็นคณะกรรมการ เพื่อที่จะ  
ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของระเบียบดังกล่าว



ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน

พ.ศ. 2525

๑ ความระเบียบดังกล่าวได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไว้ดังนี้ คือ

1. ให้โรงเรียนเสนอชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ซึ่งกำหนดให้มีโรงเรียนละอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ต่อประธานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอมิมีมติให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนพ้นจากตำแหน่งได้ นอกจาก ตาย ลาออก เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ได้รับโทษจำคุก วันแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

3. เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะมีการประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละครั้ง ให้โรงเรียนรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอรับทราบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 110-112)

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอที่เกี่ยวกับคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนนั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอน่าจะได้ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนว่ามีอะไรบ้าง การรับทราบรายงานการประชุมแต่ละครั้ง ควรจะได้มีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการศึกษารับทราบด้วย และควรจะได้มีการสอคล้องดูแล หรือเป็นที่เลี้ยงให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียน โดยมี การประสานงานกันอย่างใกล้ชิดหรือมีการประชุมร่วมกันในบางครั้ง เพื่อจะช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเกิดประโยชน์สูงสุดกับโรงเรียนโดยส่วนรวม

ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2529

มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ดังนี้

ข้อ 12. ให้คณะกรรมการการการประถมศึกษาอำเภอกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานกลุ่ม และกรรมการกลุ่ม เช่น การกำหนดวันเลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น

จากระเบียบดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จะต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ให้ต้องแท้ เพราะจะต้องให้ความเห็นชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการกลุ่ม และควบคุมดูแล การเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา

วิจัย ราชบุรีศิริ ( 2524 : บทคัดย่อ ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง " ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ " ในภาคกลาง พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่มีความเห็นด้วยทุกข้ออยู่ในระดับสูง
2. ด้านความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการและการปฏิบัติตามนโยบายผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นเป็นสองระดับ คือ บางข้อเห็นด้วย บางข้อไม่แน่ใจ โดยมีจำนวนข้อก้ำกึ่งกัน ถ้าเฉลี่ยความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่แน่ใจ
3. ด้านการจัดสรรงบประมาณและเงินสนับสนุนให้โรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ เห็นด้วย ไม่แน่ใจ และไม่เห็นด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่แน่ใจ โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง มีความไม่แน่ใจมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่
4. ด้านบริหารบุคคล ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่มีความคิดเห็นจำแนกได้เป็นสองระดับ คือ เห็นด้วยและไม่แน่ใจ ในประเด็นเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับไม่แน่ใจ ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากร จำนวนข้อที่ไม่แน่ใจมีจำนวนมากกว่าข้อที่เห็นด้วย สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็น เช่นเดียวกับประเด็นการบำรุงรักษาบุคลากร ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการให้พ้นจากงาน มีความเห็นเป็นสองระดับ คือ ระดับเห็นด้วยและไม่แน่ใจ โดยมีจำนวนข้อก้ำกึ่งกัน

ผลการวิจัยของ เฉลย เครื่องเนียม ( 2524 : บทคัดย่อ ) พบว่า

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตรากำลังครู
4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน

5. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก

6. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน

7. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุมเพราะเกรงใจ

ชาญชัย วัชรกุล ( 2528 : 168 - 169 ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง " การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ " สรุปได้ดังนี้

1. จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุม พบว่า มีการประชุมโดยเฉลี่ยครั้งละ 3 ชั่วโมง 13 นาที ผู้ที่มาประชุมมากที่สุด คือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้มีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุด คือ ผู้แทนข้าราชการครู การประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเรื่องที่ประชุมมากที่สุด คือ เรื่องการแต่งตั้งและย้ายผู้บริหารโรงเรียน

2. การแต่งตั้งและย้ายผู้บริหารโรงเรียน การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีความเป็นธรรม

3. การออกกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ส่วนใหญ่ผู้แทนทุกจังหวัดแต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้

4. การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมายเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

5. ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ไม่มีด้านใดมีปัญหาในระดับมาก

6. กล่าวโดยสรุป การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดส่วนใหญ่เป็นผลดีต่อการจัดการศึกษา มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารอยู่ในระดับน้อย



จากการวิจัยของบาทหลวงวิทยา คู่วิรัตน์ ( 2530 : 91 ) เกี่ยวกับเรื่อง " การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโรงเรียนคาทอลิกอัครสังฆมณฑลกรุงเทพมหานคร " พบว่า ผู้บริหารมีวิธีการประสานงานโดยตรงกับบุคลากรเป็นส่วนใหญ่ และประสานงานโดยผ่านมาทางหัวหน้างานเป็นอันดับรองลงมา การประสานงานโดยตรงจากผู้บริหารถึงครูผู้สอนทำได้คือเมื่อเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร สำหรับปัญหาในด้านการประสานงาน พบว่า ทำได้ไม่ทั่วถึง และการสื่อสารไม่ถูกต้องชัดเจน

งานวิจัยที่เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียน เท่าที่ค้นพบเป็นงานวิจัยในด้านจิตศคิเกี่ยวกับเกณฑ์การสรรหาและการคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา ดังเช่น

สุพีร์ อายุวัฒน์ ( 2519 : 61 - 63 ) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของศึกษาธิการ อำเภอบางเขนบุรีในเขตการศึกษา 7 เกี่ยวกับเกณฑ์ในการคัดเลือกครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา โดยใช้แบบสอบถาม พบว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาดังนี้

1. ควรมาจากการคัดเลือก
2. มีอายุราชการไม่น้อยกว่า 5 ปี
3. เคยทำหน้าที่ครูประจำชั้น หัวหน้าหมวดวิชา ผู้ช่วยครูใหญ่
4. มีวุฒิ ป.ม. ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่า
5. มีอายุระหว่าง 21 - 30 ปี
6. เป็นข้าราชการชั้นโท
7. เคยศึกษาหรือเคยเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการบริหารการศึกษามาแล้ว

คุณลักษณะของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาตามลักษณะงานต้องประกอบด้วยลักษณะงานบริหารทั้ง 5 ด้าน คือ

1. งานวิชาการ
2. งานธุรการ
3. งานบริหารบุคคล
4. งานเกี่ยวกับประสานสัมพันธ์กับชุมชน
5. งานเกี่ยวกับกิจกรรมนักเรียน

อกินันท์ พาหะมาก ( 2519 : 134 - 137 ) ได้ทำการศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกครูโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาคใต้ โดยสุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด จำนวน 42 คน ผู้บริหารการศึกษาระดับอำเภอ จำนวน 42 คน และผู้บริหารการศึกษาระดับโรงเรียน 42 คน ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นครูในจังหวัดภาคใต้ พบว่า

1. เกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกครูโรงเรียนมัธยมที่ใช้ยังไม่มีการวางแผน เพียงแต่ประกาศรับสมัครตามระเบียบของทางราชการเท่านั้น ไม่มีการเสาะแสวงหาบุคลากรอย่างจริงจัง
2. การตรวจสอบด้านสุขภาพอนามัย กระทำเฉพาะจากการพิจารณาใบรับรองแพทย์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น
3. ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับเห็นด้วยกับเกณฑ์การสรรหาและการคัดเลือกที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น
4. เกณฑ์ที่ใช้ยังทำให้โรงเรียนสรรหาและคัดเลือกครูไม่ตรงตามสาขาวิชาอื่นที่โรงเรียนต้องการ
5. คุณลักษณะของผู้สมัครควรประกอบด้วย คุณสมบัติด้านการสอน คุณธรรม และความประพฤติ คุณสมบัติด้านสุขภาพอนามัย มีความรู้ มีบุคลิกภาพ มีมนุษยสัมพันธ์และอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ

หลุยส์ ( Lewis. 1975 : 1216 - A ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาของโรงเรียนประจำตำบลในเมืองไอโฮโอ โดยใช้หลักการสรรหาและคัดเลือกของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา

( American Association of School Administrators )



สำรวจความคิดเห็นจากผู้อำนวยการโรงเรียน ( Superintendent of School ) ประจำตำบลเมืองไฮไฮโอ จำนวน 159 คน พบว่า การใช้หลักเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกมีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ประสิทธิภาพการบริหาร ประสิทธิภาพด้านการสอน และคุณวุฒิทางการศึกษา ขนาดโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การสรรหาและคัดเลือกด้วย

ไดลิสกี ( Dylewski. 1975 : 3274 - A ) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระเบียบและเกณฑ์ของการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนรัฐบาลในรัฐนิวยอร์ก โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 723 คน พบว่า ศึกษานิเทศก์มีความเห็นเกี่ยวกับบุคลิกภาพของครูใหญ่ ต้องประกอบด้วยประสิทธิภาพทางการศึกษา ทักษะในด้านมนุษยสัมพันธ์ และสามารถในการตัดสินใจด้วยตนเอง ซึ่งการลำดับความสำคัญของเกณฑ์ข้างต้นให้ความสำคัญในด้านประสิทธิภาพทางการศึกษาเป็นลำดับแรก และเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการคัดเลือกควรจะต้องสัมพันธ์กับเกณฑ์ในการประเมินด้วย

จากผลการวิจัยส่วนใหญ่ต่อการสรรหาและเลือกสรรผู้บริหารโรงเรียนนั้น มุ่งศึกษาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ต้องมีคุณสมบัติด้านใดบ้างที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการสรรหา พบว่า คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้บริหารโรงเรียนทั้งประถมศึกษาศึกษากับมัธยมศึกษา จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น คุณลักษณะด้านการศึกษา ด้านประสิทธิภาพการบริหารการศึกษา ด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะเกี่ยวกับการใช้หลักสูตร และบุคลิกภาพในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ ท่าทาง ท่วงทิวจา รูปร่างหน้าตา และอื่น ๆ นอกจากนี้ยังพบว่า การสรรหา นั้นต้องมีการประชาสัมพันธ์ และงบประมาณอย่างเพียงพอ กับทั้งคณะกรรมการการสรรหาควรมีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุป

จากประวัติความเป็นมาของการบริหารการประถมศึกษาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการบริหารงานในรูปขององค์คณะบุคคลตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับกลุ่มโรงเรียน นับเป็นระบบการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยยังไม่มีหน่วยงานอื่นนำไปใช้อย่างจริงจังเท่ากับการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในขณะนี้ การดำเนินงานที่ผ่านมาบ่งชี้ว่ายังเกิดผลดี ทุกฝ่ายยอมรับกันว่าเป็นวิธีการที่ดี มีประโยชน์ต่อการประถมศึกษาอย่างแท้จริง แต่จากการวิเคราะห์วิจัยและการประชุมสัมมนาของผู้เกี่ยวข้อง พอสรุปปัญหาได้ดังนี้ คือ

1. ความไม่เข้าใจในหน้าที่ของสำนักงาน ฯ กับคณะกรรมการจนบางครั้งเกิดการก้าวท้าวหน้าที่ซึ่งกันและกัน เช่น ฝ่ายสำนักงาน ฯ จะต้องเป็นผู้เสนอเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาแต่บางครั้งคณะกรรมการเป็นผู้เสนอเอง

2. คณะกรรมการบางคนอาจใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

3. การพิจารณาวิจัยของคณะกรรมการบ่อยครั้งลืมนึกถึงประโยชน์ที่นักเรียนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักจะได้รับ

4. คณะกรรมการไม่ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างแท้จริง ทำให้การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความเห็นไม่เป็นไปในทางที่ถูกที่ควร

นั่นคือ จุดบกพร่องที่คณะกรรมการจะต้องแก้ไขปรับปรุงตนเองโดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ จะต้องศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อความถูกต้องและเป็นประโยชน์สูงสุด ไม่เกิดข้อครหาในทางหรือทำลายภาพพจน์ขององค์กรประถมศึกษา ( นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ 2528 : 39 )

จากแนวคิด หลักการเหตุผล ระเบียบกฎหมาย ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ นั้นมีความสำคัญและมีความรับผิดชอบสูงทั้งฝ่ายที่เป็นสำนักงาน ฯ และฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการรวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนให้แจ่มแจ้ง และจะต้องประสานสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จะต้องใช้หลักการประสานงานให้เกิด



ประสิทธิภาพสูงสุด มีข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดและเป็นปัจจุบัน มีการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก็เชื่อว่าการบริหารงานการประถมศึกษาคงจะก้าวไปสู่ความสำเร็จอย่างแท้จริง

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์แก่การบริหารงานการประถมศึกษาสมควรจะต้อง คำนึงถึงสิ่งสำคัญต่อไปนี้ ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ คือ

1. การประสานงาน จะต้องกระทำโดยใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของโรงเรียนจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ
2. การศึกษาทำความเข้าใจระเบียบปฏิบัติและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
3. การปฏิบัติงานและปฏิบัติตนจะต้องยึดหลักคุณธรรม และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง
4. ต้องรู้จักบทบาทหน้าที่ ไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

เนื่องจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นกรอบความคิดในการวิจัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย