



บทที่ 2

## เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึง เอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นฐานประกอบการวิจัย ได้แก่ ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน การบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา

การจัดการศึกษาของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นการจัดการที่ไม่มีระเบียบแบบแผน แต่จัดให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถด้านอาชีพเพื่อแบ่งเบาภาระของครอบครัวและสืบทอดอาชีพของบรรพบุรุษ<sup>1</sup> โดยจัดกันในบ้าน วัด วัง และราชสำนัก การเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบการศึกษาสมัยใหม่ เริ่มขึ้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 ให้บุตรเจ้านายเข้าศึกษาเล่าเรียน<sup>2</sup> ส่วนการศึกษาที่ให้แก่ราษฎรโดยทั่วไปนั้น ได้ทรงตั้งโรงเรียนสำหรับทวยราษฎร์ขึ้นที่วัดมทรรมพาราม ในปี พ.ศ. 2427 ต่อมาได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นตามวัดต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพและหัวเมือง เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการ

<sup>1</sup>ทิพวรรณ บุญช่วย, "สภาพการศึกษาของไทยในปี พ.ศ. 2520 - 2522,"

วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 15 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2524) : 16.

<sup>2</sup>ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย. 2525, หน้า 301. (อัสสำเนา)

ศึกษา ในปี พ.ศ. 2430 ได้เปลี่ยนเป็นกรมธรรมการ ในปี พ.ศ. 2432 และได้ยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2435<sup>1</sup>

คำว่า "ประถมศึกษา" ปรากฏขึ้นครั้งแรกในโครงการศึกษาสำหรับชาติ พ.ศ. 2441 ตามโครงการศึกษาสำหรับชาติฉบับนี้ แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ฝ่าย คือการสามัญศึกษาฝ่ายหนึ่งและการศึกษาพิเศษอีกฝ่ายหนึ่ง ระบบบริหารการประถมศึกษานับแต่มีโครงการศึกษานี้เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2523 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบบริหารราชการแผ่นดินอยู่เสมอมา กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2441 ถึง 2454 เป็นช่วงที่มีหน่วยงานบริหารทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเป็นที่แน่ชัดเป็นครั้งแรก คือ กระทรวงธรรมการและกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงธรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดตั้งโรงเรียน จัดสรรงบประมาณ และควบคุมมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนในส่วนกลาง และมีหน้าที่ประสานงานให้การจัดการศึกษาในหัว เมืองเป็นไปตามพระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่วนกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลการจัดการศึกษาในหัว เมืองในความรับผิดชอบของคณะสงฆ์ คอยอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานด้านการจัดพิมพ์แบบเรียนต่าง ๆ ที่จะพระราชทานแก่พระภิกษุสงฆ์ไปสอนเด็ก รวมทั้งเบิกจ่ายพระราชทรัพย์จากพระคลังไปใช้ในกิจการดังกล่าว ในปลายปี พ.ศ. 2454 มีการประชุมเสนาบดีกระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล เพื่อพิจารณาร่วมกันว่า จะจัดการศึกษากันอย่างไร ผลการประชุมได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาได้เต็มที่ ส่วนการมัธยมศึกษาชั้น ให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดดำเนินการทั้งในหัว เมืองและกรุงเทพฯ กระทรวงนครบาลเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นในมณฑลกรุงเทพฯ เช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญอันเป็นหลักการ คือ บังคับให้ราษฎรทุกคนส่งบุตรหลาน เข้าเรียนตามกฎหมาย แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการประถมศึกษายังคงเดิม จนในปี พ.ศ. 2475 ได้มี

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, (กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ, 2507) หน้า 47-351.

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีการปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม ซึ่งเป็นผลให้เหลือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาเพียง 2 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2476 ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจในการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและได้มอบหมายให้เทศบาลรับภาระการจัดการศึกษาใน เขตของตนไป ดำเนินการในปี พ.ศ. 2478 ต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2486 เทศบาลไม่สามารถรับภาระการจัดการศึกษาได้ เนื่องจากมีปัญหาในด้านงบประมาณจึงได้โอนการศึกษาประชาบาลใน เขตเทศบาลให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปดำเนินการ และในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู ซึ่งกำหนดให้ครูสภาทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและกำหนดให้ครูทุกคนเป็นสมาชิกครูสภาด้วย ในปี พ.ศ. 2491 ครูประชาบาลได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม 2491 กระทรวงศึกษาธิการจึงมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาประชาบาลแทนกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่นั้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ และธนบุรี ไปสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลทั่วพระราชอาณาจักรไปสังกัดเทศบาลตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ส่วนการปกครองท้องถิ่น มีส่วนแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาล ระยะ พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2523 เนื่องจากจำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนมีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการจัดการศึกษาจะเจริญก้าวหน้ามากกว่าระยะต้น ๆ ก็ตาม แต่การบริหารงานมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้เป็นภาระหนักแก่ทางรัฐบาลทั้งด้านบริหารและงบประมาณเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างแน่ชัดทั้งได้โอนการศึกษาประชาบาลให้แก่เทศบาลจัดดำเนินการไปบ้างแล้ว ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้โอนการศึกษาประชาบาลที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาบางส่วนที่สงวนไว้เป็นตัวอย่างในการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย, หน้า 64 - 71.

การบริหารการประถมศึกษาในช่วงนี้ มีหน่วยงานรับผิดชอบมากที่สุดในประวัติการศึกษา กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลในเขตของตน โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานทางด้านวิชาการ กรมสามัญศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษา เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาที่ส่งวนไว้เป็นตัวอย่าง เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาล กทม. หรือกรุงเทพมหานครซึ่งแต่เดิม คือ เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และได้ปรับปรุงเป็น กรุงเทพมหานครในที่สุดยังคงจัดการศึกษาในเขตของตน นอกจากนี้ยังมีเมืองพัทยาซึ่งตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทำหน้าที่บริหารการประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยาเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย ครูสภาฯ ยังคงทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแทน ก.พ. และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด คือ ครูประชาบาลที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ก.จ. ค่าใช้จ่ายในการจัดการประถมศึกษาทุกสังกัดได้มาจากเงินงบประมาณของรัฐบาล เป็นส่วนใหญ่ การดำเนินการด้านการศึกษาของหน่วยปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา ต่างก็ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุนกันทั้งนั้น แม้ท้องถิ่นจะจัดสรรเงินรายได้ของตนเองมาสมทบช่วยในการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบบ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรับผิดชอบจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งเป็นการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศด้วยแล้ว สามารถแบ่งรายได้ของตนมาช่วยในการจัดการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2 - 3 ของงบประมาณการศึกษาทั้งสิ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ความหวังที่รัฐบาลต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระทางด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาจึงไม่บรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควร ทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด หรือครูประชาบาลที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นครูส่วนใหญ่ของประเทศนั้น แม้จะมีกฎหมายรับรองว่ามีฐานะเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนทุกประการก็ตาม แต่ในความเป็นจริง สิทธิ ศักดิ์ศรี และความก้าวหน้าของครูประชาบาลยังด้อยกว่าข้าราชการพลเรือนในทุกทาง ทำให้ครูประชาบาลขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่น ๆ เกิดขึ้นอีกมากอาทิเช่น การบริหารงานขาดเอกภาพในการบริหาร เพราะแยกงานวิชาการกับงานบริหารบุคคลออกจากกัน ทำให้ประสิทธิผลของการจัดการศึกษาลดต่ำลง ทั้งความพร้อมทางด้านรายได้และความรู้ความ

สามารถในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีจำกัด ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประจำบวลทั้งสิ้น<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่า การศึกษาระดับประถมศึกษามีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอยู่เสมอ จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ขึ้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้โอนโรงเรียนประจำบวลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ มีการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูเข้าไปร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มีหลักการสำคัญ 9 ประการ คือ

1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารงานทางด้านวิชาการและบริหารทั่วไปจะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่องและ เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษา
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
5. การวินิจฉัยตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจ
6. สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่แต่เพียงกำหนดแนวนโยบาย การวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลเท่านั้น
7. ระบบบริหารประจำบวลต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่มีอยู่เดิมได้
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ต้องเป็นไปอย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.



9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงอย่างรวดเร็ว พยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>1</sup>

การเปลี่ยนแปลงโดยหลักการดังกล่าว ทำให้มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 มีหน้าที่และภารกิจหลักในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่นองประเทศ ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับที่รัฐจัดให้เปล่าตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - 6 นอกจากนี้ยังจัดการศึกษาระดับอนุบาลศึกษาและเด็กเล็กอีกด้วย ซึ่งมีปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รับผิดชอบโรงเรียน 30,693 โรงเรียน ครู 329,374 คน และนักเรียน 6,363,899 คน<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการประถมศึกษาโดยโอนโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาและโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ มาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไป เป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523

#### โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

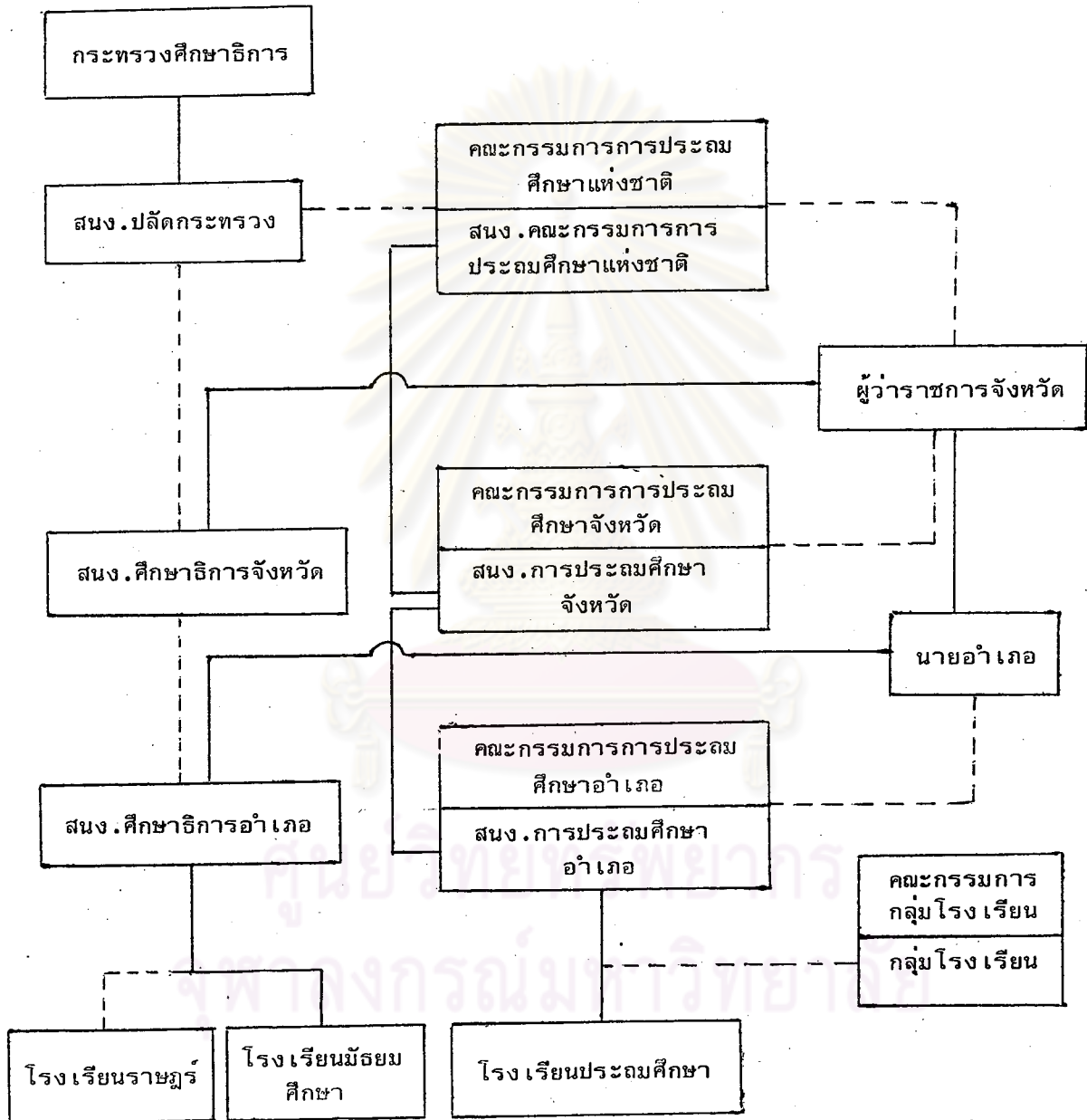
โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน ต่างจากระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต ข้อแตกต่างที่เห็นได้เด่นชัด ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการ แต่เดิมนั้นผู้มีอำนาจคือ รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กฎหมายกำหนด แต่ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นขององค์คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ซึ่งโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน

<sup>1</sup> ลิปพนนท์ เกตุทัต, "รูปแบบบริหารการศึกษาประชาบาล," วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 1 (มกราคม 2523) : 10

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษา 2526 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2527), หน้า 1.

ได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน<sup>1</sup> ดังปรากฏในแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา<sup>2</sup>



<sup>1</sup> สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์, "การประถมศึกษา : การปรับปรุงความเสมอภาคและคุณภาพทางการศึกษา," (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 6.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย, หน้า 79.

สาระสำคัญของโครงสร้างระบบบริหารระดับต่าง ๆ ทั้ง 4 ระดับ มีดังนี้ คือ

1. โครงสร้างและระบบบริหารระดับชาติ มีองค์ประกอบดังนี้

1.1 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการฝึกหัดครู อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา-แห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการ ก.ค. ผู้อำนวยการสำนัก-งบประมาณหรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 6 คน ข้าราชการครู ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 12 คน เป็นกรรมการ และเลขาธิการ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนการเลือกตั้งผู้แทน ข้าราชการครูให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

- 1) กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ
- 2) กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและ เงินอื่นที่นำมาใช้ เพื่อจัดการประถมศึกษา
- 4) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของ โรงเรียน
- 5) เสนอแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อ รัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร
- 6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร



7) พิจารณายับยั้งและสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17

(3) หรือ (4) ใน พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

8) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

9) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา

10) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

### 1.2 เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่บังคับ  
บัญชาและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

### 1.3 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ตาม พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216  
ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 ' กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการ-  
การประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับ  
การประถมศึกษา โดยมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ  
2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย  
3) จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษา เสนอ  
ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

4) จัดทำงบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้  
เพื่อการจัดการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

5) จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของ  
โรงเรียน เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6) เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการ  
การประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7) ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษาและรายงานให้  
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ

- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัย เกี่ยวกับการประถมศึกษา
- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

## 2. โครงสร้างและระบบบริหารระดับจังหวัด

### 2.1 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวนหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัดจำนวนสามคน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

#### อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

- 1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6) ออกระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดย ไม่ขัดหรือแย้งกับ  
ระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

## 2.2 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม  
และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการ  
ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

## 2.3 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัด  
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
- 3) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาใน  
จังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- 5) เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนในสังกัด
- 6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถม-  
ศึกษา กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
- 7) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียน  
การสอนในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา  
ในจังหวัด
- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับ โรงเรียนที่อยู่ภายใน เขตกรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างและระบบบริหารประกอบด้วย คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง รองอธิบดีกรมวิชาการหนึ่งคน ซึ่งอธิบดีกรมวิชาการมอบหมาย ผู้แทนกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 คน เป็นกรรมการและให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่เหมือนกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทั่วไป

### 3. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

#### 3.1 คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ ประกอบด้วย

นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอ และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอกลุ่มโรงเรียนละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขต  
อำเภอดังต่อไปนี้

- 1) ประสานการดำเนินการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครู  
ใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ-  
ประถมศึกษาจังหวัด มอบหมาย

3.2 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัด  
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมาย  
กำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มอบหมาย

3.3 หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลทั่วไป ซึ่ง  
ราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ  
ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

อำเภอใดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกิ่งอำเภอ ให้ถือว่า กิ่งอำเภอนั้น  
เป็นอำเภอ โดยให้มี

- 1) คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอทุกอำเภอ ประกอบด้วย  
ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการประจำกิ่งอำเภอ  
และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตกิ่งอำเภอ  
โรงเรียนละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอเป็นกรรมการและ  
เลขานุการ โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 24 ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา  
11 และมาตรา 23 วรรคสอง และวรรคสาม (พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.  
2523) มาใช้บังคับโดยอนุโลม



2) สำนักงานการประถมศึกษาทั้งอำเภอทุกอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยให้มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 26 (พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523) ภายในเขตกิ่งอำเภอ

3) หัวหน้าการประถมศึกษาทั้งอำเภอ มีอำนาจบังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาทั้งอำเภอ และรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

#### 4. โครงสร้างระดับกลุ่มโรงเรียน มีองค์ประกอบดังนี้

4.1 คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วย ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนทุกโรงเรียนในกลุ่ม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และข้าราชการครูที่เป็น ผู้สอนจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง ถ้ามีเศษให้นับเป็นหนึ่ง และกรรมการที่เลือกตั้ง จากข้าราชการครูจะมีในโรงเรียนหนึ่งเกินกว่าหนึ่งคนไม่ได้

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

- 1) วางแผนปรับปรุงโรงเรียนตามขอบข่ายของงานภายในกลุ่ม และปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของอำเภอ จังหวัด และแนวนโยบายของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม
- 4) จัดให้มีการประสานงาน และร่วมมือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม และชุมชนเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ
- 5) เสนอแนะงบประมาณประจำปีของโรงเรียนภายในกลุ่ม
- 6) ติดตามผลการปฏิบัติงานและดูแลความประพฤติของข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน
- 7) เสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน

8) วางแผนงาน สํารวจและดําเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้เด็กเข้าเรียนอย่างทั่วถึง

9) ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่ม

10) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการศึกษาอําเภอ หรือ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มอบหมาย

#### 4.2 ประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียน

ให้มีประธานกรรมการกลุ่มโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ประธานกลุ่มโรงเรียนมีหน้าที่ดังนี้

1) จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนอย่างน้อยเดือนละ ครั้ง แล้วรายงานให้อําเภอราย

2) เยี่ยมและนิเทศการศึกษาโรงเรียนในกลุ่มอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

3) รวบรวมสถิติข้อมูล เสนออําเภอตามกำหนด

4) เป็นประธานในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู ในระดับกลุ่ม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาอําเภอ

5) เป็นผู้ประสานงานภายในกลุ่ม หรือกับหน่วยงานอื่น

6) ปฏิบัติงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการศึกษาตามที่คณะกรรมการการศึกษาอําเภอหรือกิ่งอําเภอ มอบหมาย

#### การบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

การบริหารงานการศึกษาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ จังหวัด อําเภอ และกลุ่มโรงเรียน ลักษณะการกระจายออกมาในรูปอย่างนี้ หลายคนคิดว่าระดับชาติสำคัญที่สุด แต่ถ้พิจารณาโครงสร้างของการจัดการประถมศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายและด้วยเจตนารมณ์อันแท้จริงแล้วจะเห็นว่า การจัดการประถมศึกษาที่สำคัญนั้นอยู่ที่ระดับจังหวัด<sup>1</sup> เมื่อพิจารณากฎหมายประถมศึกษาให้ถี่จะพบว่า ไม่ได้เป็นกฎหมาย

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คุรุสภาลดท้าว, 2526), หน้า 7.

ซึ่งรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะกลไก ที่คุณภาพการศึกษาที่แท้จริงนั้นอยู่ในระดับจังหวัด อำนาจหน้าที่ที่จะลดบันดาลให้การประถมศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศสำเร็จในเชิงคุณภาพ และปริมาณครบถ้วนนั้นไม่ได้อยู่ที่ระดับชาติเลยหากอยู่ที่ระดับจังหวัด คือ เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้การประถมศึกษาอยู่ในจังหวัด ดำเนินการไปในรูปใด เพราะฉะนั้นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญสูง กรรมการระดับชาติเพียงแต่กำหนดแนวทางนโยบาย ซึ่งในระยะแรก อาจกำหนดมากหน่อย เพราะยังเป็นของใหม่ แต่ผู้ที่จะต้องดำเนินการนั้นอยู่ในระดับจังหวัดทั้งสิ้น<sup>1</sup> การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจึงนับได้ว่ามีความ สำคัญยิ่ง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดต้องศึกษาแนวการดำเนินงาน ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งมีดังต่อไปนี้

## 1. การกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

### 1.1 แนวทางการดำเนินงาน

#### 1.1.1 นโยบาย (Policy) โดยทั่วไป หมายถึง การตกลงใจขั้นต้น

ในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงาน องค์กร หรือสถาบัน ต่าง ๆ จำเป็นต้องมีนโยบายในการบริหารงาน นโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา คือ หลักการหรือจุดประสงค์ที่ใช้ควบคุมการจัดการประถมศึกษาของจังหวัดและเป็นรากฐานในการบริหารงานตามปกติได้มาจากการแปรนโยบายระดับสูงลงมาเป็นทางปฏิบัติ<sup>2</sup> สำนักงาน- การประถมศึกษาจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดในจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยมี วิธีดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>2</sup> เฉลิม บุญธรรมเจริญ, "ความเป็นมาของระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน," ประถมศึกษา 11 (สิงหาคม 2524) : 8 - 10.

ขั้นที่ 1 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นำร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก่อนการประชุมพิจารณา กำหนดนโยบายดังกล่าว เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

พร้อมร่างนโยบายดังกล่าวให้เสนอเอกสารรายละเอียดและข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังต่อไปนี้ไปด้วย

- 1) นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ
  - 2) นโยบายและแผนพัฒนาชนบทของจังหวัด
  - 3) นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานระดับอื่น
  - 4) นโยบายและแผนพัฒนาของส่วนราชการอื่น
- (ข้อ 2 - 4 เสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา

เท่านั้น)

- 5) ดัชนีทางการศึกษาของจังหวัด
- 6) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน

ตามหลักสูตร

- 7) ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด
- 8) ร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาาระยะ 5 ปีของจังหวัด
- 9) ข้อเสนอแนะแนวทางการพิจารณาร่างนโยบายเพิ่มเติม

9.1 วิธีการพิจารณาเอกสารที่เสนอประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายแสดงให้เห็นว่า ดัชนีระดับสัมฤทธิ์ผลประเภทของปัญหาต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับการประถมศึกษาของจังหวัดอย่างไร

9.2 คำอธิบายประกอบร่างนโยบายเป็นรายชื่อ แสดงความครอบคลุมของนโยบายที่มีต่อปัญหาและความต้องการของการประถมศึกษาของจังหวัด แสดงความสอดคล้องของนโยบายระดับต่าง ๆ แสดงแนวโน้มและโอกาสขัดแย้งในแนวความคิด แนวปฏิบัติกับปัญหาและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "กระบวนการพิจารณากำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาาระดับจังหวัดของ กปจ. และ กปช." 2527, (เอกสารอัสสำเนา) หน้า 13-14.

ขั้นที่ 2 ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นชอบกับร่างนโยบายดังกล่าวก็จะอนุมัติให้กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดนั้น แล้วให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป

ขั้นที่ 3 ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยร่างนโยบายนั้น ก็ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้คำแนะนำและส่งกลับไปสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข แล้วเสนอเพื่อพิจารณาใหม่

หากปรากฏว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยังไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพื่อขอข้อ เสนอแนะหรือแนวปฏิบัติในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เหมาะสม และนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป<sup>1</sup>

1.1.2 แผน คือ เครื่องมือสำคัญในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีการพิจารณากำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (Goal) และวัตถุประสงค์ (Objective) ที่วางไว้อย่างรอบคอบเป็นระเบียบ<sup>2</sup> ส่วนแผนพัฒนาของหน่วยงาน เป็นแผนหรือเค้าโครงของสิ่งที่จะปฏิบัติจัดทำในระยะยาว (ส่วนมากระยะ 5 ปี) เพื่อตอบสนองต่อนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้<sup>3</sup> การวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา มีขั้นตอนเช่นเดียวกับการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน และมีรายละเอียดวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักการวางแผน," 2527, (เอกสารอัสสำเนา) หน้า 8.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "การวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา ระยะ 5 ปีของจังหวัด," 2527, (เอกสารอัสสำเนา), หน้า 5-14.





1. การวิเคราะห์ต้นทุนโยบาย ซึ่งจะ เป็นเสมือนเครื่องชี้แนวทางในการปฏิบัติ หรือกรอบกำกับการดำเนินงาน เพื่อให้งานการประถมศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมาย แต่ยังไม่มียรายละเอียดชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติจะทราบได้ว่า ใน 5 ปีข้างหน้า จะทำอะไรบ้าง ดังนั้น ก่อนที่จะกำหนดแผนงานโครงการ จำเป็นต้องวิเคราะห์ต้นทุนโยบาย เพื่อหาแนวทางปฏิบัติเสียก่อน

2. การวางวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในขั้นตอนแรกของการจัดทำแผนพัฒนาในทางปฏิบัติจริงนั้น วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจะปรากฏให้เห็นตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบายพัฒนาการศึกษาแล้ว และเมื่อนำผลจากการวิเคราะห์นโยบายขั้นต้นมาตรวจสอบกับวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในตอนจัดทำร่างนโยบายอีกครั้งหนึ่ง จะสามารถปรับปรุงการเขียนวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาได้ชัดเจนเหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การกำหนดเป้าหมาย เมื่อวิเคราะห์นโยบายจนได้กิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติแล้วจะต้องพิจารณาว่าในแต่ละกิจกรรมจะต้องปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพข้อมูลเดิมที่มีอยู่ความต้องการหรือความคาดหวัง จำนวน/ปริมาณของสิ่งที่จะปฏิบัติ เท่าที่คาดไว้จะช่วยให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การประมาณค่าใช้จ่าย เมื่อตัดสินใจกำหนดเป้าหมายว่าจะทำอะไรมากน้อยเพียงใดแล้ว จะต้องประมาณค่าใช้จ่ายไว้เป็นการล่วงหน้าว่า ถ้าจะดำเนินการตามนโยบายกิจกรรมและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว จะใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมมากน้อยเพียงใด

5. กำหนดแผนงาน/โครงการ แผนงาน/โครงการที่จะกำหนดขึ้น จะต้องครอบคลุมการบริหารงานการศึกษาทั้งหมด คือ

- 1) แผนงานวิชาการ
- 2) แผนงานกิจการนักเรียน
- 3) แผนงานบุคลากร
- 4) แผนงานอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวก

บริการการศึกษา

- 5) แผนงานธุรการ การเงินและพัสดุ
- 6) แผนงานความสัมพันธ์กับชุมชน
- 7) แผนงานโครงการพิเศษ

6. การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ในแต่ละแผนงาน การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ซึ่งผลสุดท้ายจะระบุว่า จะจัดทำโครงการใดบ้าง เราจะ สามารถพิจารณาได้จากงานและกิจกรรมที่วิเคราะห์ได้จากนโยบาย เป้าหมาย ที่กำหนดขึ้น ตามกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายรวมในแต่ละกิจกรรม

7. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โครงการต่างๆ ที่ได้กำหนดขึ้นและรับเข้าแผนระยะ 5 ปีแล้ว ควรพิจารณาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังตาม ความจำเป็นไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาจัดเข้าแผนและ เมื่อมีข้อจำกัดด้าน ทรัพยากรหรืออื่น ๆ เกิดขึ้นโครงการที่มีความสำคัญสูงจะได้รับการพิจารณา ก่อน

การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ ต้องอาศัยเกณฑ์ที่ คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่วางแผนได้สร้างขึ้น เป็นหลักในการจัดลำดับความสำคัญ เช่น เกณฑ์ ความสอดคล้องกับนโยบาย เกณฑ์ความเป็นไปได้ในด้านการเงินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ความสามารถทางปฏิบัติและผลตอบแทนจากโครงการ เป็นต้น

8. การวิเคราะห์โครงการ การวิเคราะห์โครงการในที่นี้ หมายถึง การวิเคราะห์ก่อนที่จะรับโครงการเข้าประมวลแผน การวิเคราะห์มีวัตถุประสงค์ที่ จะหาประสิทธิภาพของโครงการ เช่น

- 1) การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับนโยบายและลำดับ ความสำคัญของปัญหา
- 2) การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในเรื่องทรัพยากรที่ จะใช้ในการดำเนินงานโครงการ/ช่วงระยะเวลา/การปฏิบัติงาน
- 3) วิเคราะห์ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ
- 4) วิเคราะห์วิธีดำเนินการว่าเหมาะสมกับเหตุการณ์ เวลา หรือสถานการณ์แวดล้อมเพียงใด ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

9. ร่างแผนตามโครงสร้างของแผนพัฒนาระยะ 5 ปี การ จัดรูปเล่ม เอกสารควรมีโครงสร้างหลักดังนี้

ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบันและปัญหา

ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการประถมศึกษา

นโยบาย เป้าหมาย

## ส่วนที่ 3 ประมวลโครงการ

## ส่วนที่ 4 ภาคผนวก

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดบุคลากรในการจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษา

## เกินไป

2. ระยะเวลาในการพิจารณาโยบายและแผนพัฒนามีน้อยและเร่ง

3. เอกสารประกอบการศึกษาและวางแผนมีไม่เพียงพอ

4. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดบางคนขาดความรู้ความ

เข้าใจในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนา

5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนา ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

6. การประสานงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยังไม่ดีพอ

7. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดการประเมินผลและเสนอผลการปฏิบัติงานในรอบปีต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด<sup>1</sup>

2. การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา2.1 แนวทางการดำเนินงาน

การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเป็นระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ ตลอดจนใช้วิธีการงบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการงบประมาณโดยทั่วไปมักจะดำเนินการคล้ายคลึงกัน เรียกว่า "วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วย

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 77.

1. การเตรียมงบประมาณและการเสนอของบประมาณ
2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. การดำเนินการ
4. การตรวจสอบ

การจัดตั้งงบประมาณ หมายถึง การที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จัดทำคำขอตั้งงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปของหน่วยงานของตน เพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว หน่วยงานระดับเหนือจะจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเท่าที่ผ่านมา กรมเจ้าสังกัดจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดต่าง ๆ โดยอาศัยอัตราค่าเพิ่มปีละประมาณ 15 - 20 % จากงบประมาณเดิมที่แต่ละจังหวัดได้รับ ซึ่งทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำมาก โดยจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรมากอยู่แล้ว จะได้รับจัดสรรมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรน้อยจะได้รับน้อยมาโดยตลอด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัดต่าง ๆ ด้วยการพยายามศึกษาและกำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณในหมวดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น และให้เกิดการกระจายทรัพยากรทางการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นไปโดยทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละจังหวัด วิธีการจัดสรรงบประมาณ ใช้ค่าดัชนีความต้องการทางการศึกษาเป็นสำคัญ<sup>1</sup> การดำเนินงานมีขั้นตอนดังนี้

1. โรงเรียนจัดทำคำขอของบประมาณประจำปี เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
2. กลุ่มโรงเรียนจัดทำคำขอของบประมาณประจำปีในส่วนที่เป็นงบประมาณของกลุ่มโรงเรียน เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษา 2526, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2527), หน้า 51.

3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำค่าของบประมาณประจำปี เพื่อการประถมศึกษาของอำเภอ จากข้อมูลรายละเอียดค่าของงบประมาณของโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน เสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำค่าของบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของจังหวัด จากข้อมูลรายละเอียดค่าของงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ส่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีโอกาสศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ก่อนที่จะเสนอขอความเห็นชอบ

5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอค่าของบประมาณประจำปีเพื่อการประถมศึกษาจังหวัด ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ

6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ส่งค่าของบประมาณที่ได้รับการเห็นชอบแล้ว ไปสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับแจ้งวงเงินจัดสรรงบประมาณประจำปีจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอการจัดสรรงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

9. เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแจ้งการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อแจ้งให้กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทราบ

## 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ

### 2.2.1 การเสนอขอตั้งงบประมาณ

1. ข้อมูลในการเสนอขอตั้งงบประมาณไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดเวลาในการขอตั้งงบประมาณน้อยเกินไป ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาได้ไม่รอบคอบเท่าที่ควร



## 2.2.2 การจัดสรรงบประมาณ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่จัดสรรงบประมาณให้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน
2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดสรรให้ไม่พอกับความต้องการตามความจำเป็นที่เสนอขอตั้งงบประมาณไป
3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจัดสรรงบประมาณล่าช้า
4. การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มโรงเรียน โรงเรียน ในด้านวิชาการและการก่อสร้างน้อยเกินไป<sup>1</sup>

### 3. การจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษา

#### 3.1 แนวทางการดำเนินงาน

3.1.1 การจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังต่อไปนี้

1. จะต้องมียุทธศาสตร์นักเรียนในแต่ละรายอายุตั้งแต่สี่สิบคนขึ้นไปมาเข้าเรียน ถ้ามีนักเรียนในแต่ละรายอายุไม่ถึงสี่สิบคน แต่มากกว่าห้าคนให้จัดตั้ง เป็นโรงเรียนสาขาของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียง
2. จะต้องอยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาเดิม ตามเส้นทางคมนาคมไม่น้อยกว่าหกกิโลเมตร
3. จะต้องมียุทธศาสตร์พื้นที่ไม่น้อยกว่าหกไร่ และ เมื่อคาดคะเนความเติบโตของโรงเรียนแล้ว ควรมียุทธศาสตร์พื้นที่ไม่น้อยกว่าสิบตารางวาต่อนักเรียนหนึ่งคน
4. ในท้องที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่น หรือในท้องที่ที่มีความจำเป็นพิเศษ หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ในข้อ 1 และ 2 ในการพิจารณาอนุมัติให้คำวินิจฉัยปริมาณ ประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการประถมศึกษาด้วย

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, 2526, หน้า 78.

5. การจัดตั้ง การกำหนดชื่อ และการเปลี่ยนชื่อโรงเรียน  
ประถมศึกษาหรือโรงเรียนสาขา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะ  
ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด<sup>1</sup>

3.1.2 การรวมและการเลิกโรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการ  
การศึกษาจังหวัด พิจารณาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรวมและ  
การเลิกโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังต่อไปนี้

1. ยุบรวมให้เป็นโรงเรียนเดียวกัน ในกรณีที่

- 1.1 ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร
- 1.2 จำนวนนักเรียนของแต่ละโรงเรียนไม่เกิน 120 คน
- 1.3 การคมนาคมระหว่างโรงเรียนไม่ลำบาก

2. ยุบรวมให้เป็นสาขาของอีกโรงเรียนหนึ่ง ในกรณีที่

- 2.1 อยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร
- 2.2 โรงเรียนหนึ่งมีนักเรียนเกินกว่า 120 คน ก็ให้

โรงเรียนเล็กเป็นสาขาของโรงเรียนใหญ่

3. การเลิกโรงเรียนประถมศึกษา พิจารณาโดยยึด

เกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 3.1 จำนวนนักเรียนของโรงเรียนลดลงจนมีนักเรียน

รวมกันไม่ถึง 20 คน

- 3.2 ทางราชการหมดความจำเป็นที่จะใช้สถานที่นั้น

เพื่อประโยชน์อย่างอื่นในราชการ

การรวมและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา นอกเหนือจาก

หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีวิธีดำเนินการที่สำคัญ คือ

---

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.  
2524," (อัครสำเนา), หน้า 1.

1. จะต้องแจ้งให้ผู้ปกครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 180

วันก่อนวันเปิดเรียนภาคต้น

2. การเลิกล้มควมเลิกล้มปีละชั้น เริ่มแต่ชั้นต้นของโรงเรียน  
เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ ก็อาจเลิกล้มพร้อมกันทุกชั้นได้

3. จะต้องจัดให้นักเรียนในโรงเรียนที่เลิกล้ม เข้าเรียน  
ในโรงเรียนที่ใกล้เคียง หรือจัดการศึกษาในรูปแบบอื่น

4. ทรัพย์สินและบุคลากรของโรงเรียนที่เลิกล้ม ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด พิจารณาจัดสรรหรือมอบให้โรงเรียนที่เหมาะสม

5. เอกสารหลักฐานสำคัญของโรงเรียนที่เลิกล้ม ให้โอนไป  
อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ใกล้เคียง<sup>1</sup>

### 3.1.3 การบริหารและการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา

1. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ขบวนการ  
ดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่อง

- 1.1 วิชาการ

- 1.2 บุคลากร

- 1.3 กิจการนักเรียน

- 1.4 อุดมการณ์ การเงิน และวัสดุ

- 1.5 อาคารสถานที่

- 1.6 ความสัมพันธ์กับชุมชน

ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการให้ถือปฏิบัติ

2. การปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การแบ่ง  
ส่วนราชการภายในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ  
ให้ถือปฏิบัติ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "ระเบียบว่าด้วยการรวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524." (อัสสำเนา), หน้า 1-2.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด, หน้า 52.

### 3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียน

ประถมศึกษา มีดังต่อไปนี้

1. การยุบ รวม และ เลิกล้ม โรงเรียน ขัดต่อความรู้สึกของประชาชน และเจ้าอาวาสในท้องถิ่น เพราะไม่เข้าใจก่อให้เกิดปัญหาตามมา ทำให้การดำเนินงานดังกล่าว เป็นไปได้ยาก

2. โรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ห่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่ไม่ถึง 3 กม. มีเป็นจำนวนมาก ไม่อยากรวมกับโรงเรียนใหญ่

3. ในการรวมและ เลิกล้ม โรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่เข้าใจระเบียบ อาจพิจารณาผิดพลาด

4. ไม่มีการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึง เหตุผลในการยุบหรือจัดตั้ง

5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการยุบหรือ เลิกล้ม โรงเรียน

6. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ข้อ 4 กำหนดว่า "ไม่น้อยกว่า 6 กม." ระยะทางไกลเกินไป

7. เมื่อมีการจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษาใหม่ ตามหลักเกณฑ์แล้วเกิด ปัญหาขาดอัตรากำลังครูไปสับเปลี่ยน

8. การขอจัดตั้ง โรงเรียนใหม่ บางครั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ มีการสร้าง สถานการณ์ประกอบ หรืออาศัยขบวนการฝ่ายการเมืองมาบีบบังคับ

9. เกิดปัญหาในการแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียนที่ถูกยุบรวม

10. มีปัญหาเรื่องชื่อของโรงเรียน เมื่อมีการยุบรวม

11. มีปัญหาอัตรากำลังครูเกิน เมื่อมีการยุบรวมโรงเรียน

12. มีปัญหาการจัดตั้งโรงเรียนใหม่ไปก่อนได้รับอนุญาต แล้วขออนุญาต ภายหลัง สร้างปัญหาบีบบังคับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้จำต้องอนุญาต<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 - 79.

4. การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ  
ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

4.1 แนวทางการดำเนินงาน

การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- ก. การแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่สูงขึ้น
- ข. การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

4.1.1 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

เพื่อให้การคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้ง เป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ได้รับการพิจารณาเท่าเทียมกัน และได้บุคคลที่มีความรู้และความสามารถสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีมติให้เปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามที่ ก.ค. กำหนดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยการสอบจะได้รับการอบรมแล้วเรียงตามลำดับคะแนนที่ได้ และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาว่า ผู้ที่สอบได้คนใดควรจะส่งไปดำรงตำแหน่ง ณ ที่ใด ทั้งนี้บุคคลที่ส่งไป คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 17(4)<sup>1</sup>

4.1.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ณ อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดมาเป็นเวลาครบ 4 ปี ให้ถือเป็นการย้ายตามวาระ ในกรณีจำเป็นอาจจะขอยกเว้นได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และขอยกเว้นได้ไม่เกิน 2 ครั้ง

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, 2526, หน้า 54.

2. เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้มีการย้ายสับเปลี่ยน เพื่อประโยชน์ของราชการและเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานโดยให้ไปดำรงตำแหน่งเดียวกัน หรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน

3. เมื่อมีตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอว่างลง ควรจะพิจารณาย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่งที่ว่างให้เหมาะสมเสียก่อน จึงให้แต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้ผ่านการคัดเลือกชั้นบัญชีไว้

4. ให้มีการย้ายข้ามจังหวัดได้

5. เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคล ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

- 5.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานเฉพาะตำแหน่ง
- 5.2 อายุการดำรงตำแหน่ง
- 5.3 อายุราชการ
- 5.4 ระดับหรือขั้นเงินเดือน
- 5.5 ความรู้ความสามารถในการเป็นผู้บริหารและการ

เป็นผู้นำ

- มีความรู้ความสามารถเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของบุคคลโดยทั่วไป
- มีความคิดริเริ่มและตั้งใจในการทำงาน กล้าคิดกล้าทำงานมีผลงานเป็นที่ประจักษ์
- มีความรับผิดชอบสูง และสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง
- มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และปฏิบัติงานด้วยความเสียสละ จะบังเกิดผลดีแก่ราชการ
- มีความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมีความสุภาพอ่อนน้อมต่อบุคคลทั่วไป
- มีความยุติธรรม ไม่เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมงาน และร่วมมือในการทำงานเป็นอย่างดี



- มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถเข้ากับชุมชนได้

#### 4.1.3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ มีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยสรุปแล้ว เมื่อมีตำแหน่งว่าง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จะพิจารณาสรรหาแล้วเสนอแนะไปยังคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถประสบการณ์ และความเหมาะสมอื่น ๆ กระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดนโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา โดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2525 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2525 ให้เปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกโดยการสอบและอบรมหลังการสอบ<sup>2</sup> แต่จนบัดนี้ นโยบายดังกล่าวยังไม่ได้นำมาปฏิบัติแต่อย่างใด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ จึงยังคงใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการเดิมตลอดมา

#### 4.1.4 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน ตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. เมื่อมีตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาว่างลงและจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะให้มีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในตำแหน่งเดียวกัน มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ให้กระทำได้
2. หากตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาที่อยู่ต่างไกลหรือในท้องที่ทุรกันดารหรือในเขตความของผู้ก่อการร้ายว่างลง และหาผู้ที่เหมาะสมจากผู้ที่ผ่านการคัดเลือกแล้วไปดำรงตำแหน่งไม่ได้ จังหวัดอาจพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่เห็นว่าเหมาะสม

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ," 2525, (อัสส่าเนา), หน้า 1-2.

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "นโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา," 2525, (อัสส่าเนา), หน้า 3.

กับท้องถิ่นนั้น ๆ ไปดำรงตำแหน่งก็ได้

3. ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา จะต้องพยายามปรับปรุงสถานศึกษาแห่งนั้นให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ หากผู้บริหารคนใดเกิดความเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น หรือมีอุปสรรคในการบริหารงานก็อาจมีการย้ายหมุนเวียนสลับ เปลี่ยนในตำแหน่งเดียวกันหรือพิจารณาให้ไปเป็นผู้สอน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

4. เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคลควรพิจารณาจากผู้ที่มิอาจปฏิเสธหรือมีความสามารถในการบริหารงานมากกว่า โดยคำนึงถึง

- 4.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน เฉพาะตำแหน่ง
- 4.2 อายุการดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา
- 4.3 อายุราชการ
- 4.4 ระดับหรือชั้นเงินเดือน
- 4.5 ความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียนและ

การเป็นผู้นำของโรงเรียน

- มีความรู้ความสามารถเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของบุคคลโดยทั่วไป
- มีความคิดริเริ่มและตั้งใจในการทำงาน กล้าคิด กล้าทำ จนมีผลงานเป็นที่ประจักษ์
- มีความรับผิดชอบสูง และสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง
- มีความมุ่งมั่นในการทำงานและปฏิบัติงานด้วยความเสียสละจนบังเกิดผลดีแก่ราชการ
- มีความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และมีความสุภาพอ่อนน้อมต่อบุคคลทั่วไป
- มีความยุติธรรมไม่เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมงานและร่วมมือในการทำงานเป็นอย่างดี
- มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถเข้ากับชุมชนได้

#### 4.6 ความเหมาะสมกับสภาพของ โรงเรียนและท้องถิ่น

- ความปลอดภัย
- ที่พักอาศัย
- การเดินทางไปปฏิบัติราชการ<sup>1</sup>

#### 4.1.5 การแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาล

โรงเรียนอนุบาล เป็นโรงเรียนที่จัด เป็นตัวอย่าง เพื่อการวิจัย มีลักษณะแตกต่างจากโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลว่างลงหากจะมีการย้ายหัวหน้าสถานศึกษามาดำรงตำแหน่งที่ว่าง นอก จากจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้พิจารณาจากผู้ที่มีความสมบัติดังนี้ คือ

1. เป็นหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลหรือหัวหน้าสถานศึกษาที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลมาแล้ว หรือ
2. เป็นหัวหน้าสถานศึกษาและ เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาที่มีชั้นอนุบาลและจะต้องมีวุฒิด้านอนุบาลศึกษาหรือ เคยผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรทางด้านอนุบาลศึกษามาแล้ว<sup>2</sup>

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน  
มีดังต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่งรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือก เป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาเพียงคนเดียว ทำให้ไม่มีโอกาสเลือกตัวบุคคล
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเสนอมา

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลัก เกณฑ์และวิธีดำเนินการ ย้ายหัวหน้าสถานศึกษา," 2525, (อัครสำเนาะ), หน้า 1-2.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

3. การคัดเลือกหัวหน้าสถานศึกษาโดยการสอบ ทำให้ไม่มีโอกาส

คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริงมาดำรงตำแหน่ง

4. การแต่งตั้งผู้บริหารทุกระดับ เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้

อำนวยการโรงเรียนนั้น ตามระเบียบกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอเสนอแนะคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบ การสอบขึ้นบัญชีไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเห็นชอบและแต่งตั้งแล้วอาจจะไปทำหน้าที่เข้ากับท้องถิ่น ชุมชน วัตถุประสงค์ได้ บางทีคนที่ท้องถิ่นต้องการ คนที่ทำงานดี เป็นผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ อาจหมดโอกาสที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่ว่างก็ได้<sup>1</sup>

5. การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

5.1 แนวทางการดำเนินงาน

การพิจารณาความดีความชอบ โดยปกติหมายความรวมถึงวิธีการทุกอย่าง ที่เกี่ยวกับการให้ความชอบแก่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ การเลื่อนชั้น เงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่งการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีทางก้าวหน้าดีกว่า การบำเหน็จความชอบ ฯลฯ การพิจารณาความดีความชอบ เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง โอกาสก้าวหน้า รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของข้าราชการ การบำเหน็จความชอบ เป็นกระบวนการจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตรงตามเป้าหมายขององค์การ<sup>2</sup> ความมุ่งหมายในการพิจารณาความดีความชอบ มี 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการที่เพิ่มขึ้น ประการที่สอง เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการเพิ่มอาวุโสในฐานะหน้าที่การงาน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, 2526, หน้า ๒๐.

<sup>2</sup> ฤทธิญา สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 287.

<sup>3</sup> สมศักดิ์ ศุภะรัชฎเดช, "การพิจารณาความดีความชอบประจำปี : ถนนสายที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรม," วารสารข้าราชการ 21 (กรกฎาคม 2519) : 18 - 19.



การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ของคณะกรรมการ  
การการประถมศึกษาจังหวัด เป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

5.1.1 ให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ.  
ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) มาเป็นหลักในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ทั้งข้าราชการครู  
และข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญที่จะ  
ต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์  
ต่อไปนี้

1. ในรอบปีที่แล้วมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตน  
ด้วยความสามารถ และด้วยความอดสาหัส จนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ
2. ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่ง เลื่อนเงินเดือน  
ต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยสูงกว่าโทษภาคทัณฑ์ ถ้า  
ปรากฏว่าเคยถูกงดเลื่อนเงินเดือน เพราะความผิดที่ถูกลงโทษนั้นมาแล้วปีหนึ่งหรือหลายปีก็ตาม  
จะเลื่อนเงินเดือนได้ต่อเมื่อ

- ก. ถ้าเป็นโทษตัดเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้  
เมื่อพ้นโทษตัดเงินเดือนแล้ว
- ข. ถ้าเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้  
เมื่อลดขั้นเงินเดือนมาแล้วเป็นเวลา 6 เดือน

3. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกิน  
กว่า 4 เดือน

ก. ลาภิจและลาป่วยรวมกันไม่เกิน 45 วัน  
(ไม่รวมลาป่วยซึ่งต้องรักษาตัว เป็นเวลานาน และลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติ  
ราชการตามหน้าที่หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่)

ข. ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมือง  
เมกกะไม่เกิน 120 วัน

ค. ลากลวดบุตรไม่เกิน 60 วัน

ง. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลา

นาน คราวเดียวหรือหลายคราวรวมกันไม่เกิน 120 วัน

จ. ต้องไม่ลาบ่อยครั้งหรือมาสายกว่าที่ทาง

ราชการกำหนดเนื่อง ๆ คำว่าลาบ่อยครั้งนั้น ให้กำหนดไว้ดังนี้

1. ตั้งแต่ 13 ครั้งขึ้นไป สำหรับ

ข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียน

2. ตั้งแต่ 16 ครั้งขึ้นไปสำหรับข้าราชการ-

การพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน

ผู้ที่ลาตั้งแต่ 13 ครั้ง แต่ไม่เกิน 15 ครั้ง

สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียนและผู้ทีลามาตั้งแต่ 16 ครั้ง แต่ไม่เกิน 18

ครั้ง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ถ้ามีวันลา

ไม่เกิน 30 วัน และผู้บังคับบัญชารับรองว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานดี ผลงานอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อน

เงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น และเหตุที่ลาบ่อยครั้ง เป็นเพราะงานจำเป็นจริง ๆ แล้ว จะ

พิจารณาให้เลื่อนเงินเดือน 1 ชั้นก็ได้

ฉ. ต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เหตุสุดวิสัย

ช. ต้องไม่ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษา

ฝึกอบรม หรือดูงาน ณ ต่างประเทศเกิน 4 เดือน

4. ในปีงบประมาณที่แล้วมาต้องได้รับการบรรจุ

แต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน

1.2 ผู้ซึ่งจะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปีกรณีพิเศษ 2 ชั้น

จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.1 และยังคงอยู่ในหลักเกณฑ์ประการหนึ่งประการใด

ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถือเป็นตัวอย่าง

ที่ดีได้

2. ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้ หรือที่ต้องเสี่ยง

อันตราย เป็นกรณีพิเศษ



3. ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตน เป็นผลดีด้วย

4. ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้า หรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ดำเนินการตามความคิดริเริ่มหรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้าหรือสิ่งประดิษฐ์ นั้น

5. ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความตราครุฑำเทียดเหนือยเป็นพิเศษ และงานนั้นได้ผลดียิ่ง

6. ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งจนสำเร็จ เป็นผลดียิ่งแก่ประเทศชาติ

1.3 ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ให้รอการสั่ง เลื่อนเงิน เดือนไว้ก่อน และให้กันเงิน เลื่อนชั้นเงิน เดือนไว้ในบัญชีถือจ่ายเงิน เดือนของแต่ละปีที่อยู่ในระหว่างสอบสวนทางวินัยด้วย และเมื่อผลการสอบสวนทางวินัย เสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีความผิดจึงจะสั่ง เลื่อนเงิน เดือนได้ตามที่ได้กันเงิน เลื่อนชั้นเงิน เดือนไว้แต่ถ้ามิได้มีการกันเงิน เลื่อนชั้นเงิน เดือนไว้ จะเลื่อนเงิน เดือนไม่ได้

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

5.1.2 ในการพิจารณาเลื่อนเงิน เดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้นนั้น ถ้าเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.2 แล้ว ยังเป็นผู้

2.1 ปฏิบัติงานอยู่ในถิ่นกัันดาร หรืออยู่ในเขตผู้ก่อการร้าย หรือ

2.2 ไปช่วยราชการอื่น เช่น ทส.ปช. หรือลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งเป็นงานนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ควรได้รับการพิจารณาก่อนเป็นพิเศษ

2.3 การเลื่อนเงิน เดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้นติดต่อกันกับปีที่แล้ว

ระเบียบและกฎหมายมิได้ห้ามไว้ แต่ใคร่ขอให้พิจารณาโดยรอบคอบ และควรพิจารณาให้กับผู้ที่ผลงานดีเด่นจริง ๆ อย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น และไม่ควรถือเลื่อนติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี

5.1.3 การแบ่งกลุ่มโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น นั้น ให้แบ่งกลุ่มโควตาตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการระดับ 1 - 3
2. กลุ่มข้าราชการระดับ 4 - 5
3. กลุ่มข้าราชการระดับ 6 - 8
4. กลุ่มข้าราชการระดับ 9 - 11

แต่ละกลุ่มให้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น ได้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

5.1.4 ผู้ที่พิจารณาไม่ให้เลื่อนเงินเดือนนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ขัดกับหลักเกณฑ์ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) คือ ผู้ที่อยู่ในกรณีดังนี้

1. ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอดสาหะ
  2. ถูกลงโทษทางวินัย
  3. ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน
  4. ลาภิจและลาป่วยรวมกันเกินกว่า 45 วัน
  5. ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะเกิน 120 วัน
  6. ลากลอบบุตรเกิน 60 วัน
  7. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานเกิน 120 วัน
  8. ลาบ่อยครั้ง
  9. ขาดราชการ
  10. ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษาต่อหรือฝึกอบรมหรือดูงาน ณ ต่างประเทศเกินกว่า 4 เดือน
  11. บรรจุเข้ารับราชการไม่ถึง 8 เดือน
- ฉะนั้น จึงไม่อาจนำเงินเลื่อนขั้นของผู้ที่ไม่ได้เลื่อนเงินเดือนตามกรณีดังกล่าวไปเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้น นอกเหนือจากโควตา 15 % ได้

5.1.5 การคิดโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้นของข้าราชการ  
กลุ่มระดับ 6 - 8 คิดให้ดังนี้

1. คิดโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น เฉพาะ  
ข้าราชการระดับ 6 ให้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการระดับ 6 ในแต่ละจังหวัด
2. ข้าราชการระดับ 7 และระดับ 8 ให้ตัดไปคิดโควตา  
รวมกับทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

5.1.6 ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจงจำนวนข้าราชการ  
ที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือนแยกออกเป็นแต่ละกลุ่ม (ไม่ต้องแยก  
ข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้คิดโควตาด้วยกัน) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการ  
การการประถมศึกษาแห่งชาติ ภายในวันที่ 10 กรกฎาคม ของทุก ๆ ปี

5.1.7 ให้จังหวัดพิจารณาความดีความชอบข้าราชการให้แล้วเสร็จ  
ภายในวันที่ 31 สิงหาคมของทุก ๆ ปี

5.1.8 ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอผลการพิจารณา  
เลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูระดับ 7 ขึ้นไป โดยจัดทำบัญชีเสนอผลการพิจารณา และแนบ  
บัญชีประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อไปประกอบการพิจารณาด้วย<sup>1</sup>

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. โรงเรียนดำเนินการพิจารณาความดีความชอบประจำปี  
ของข้าราชการครูในโรงเรียนตาม เกณฑ์ที่กำหนดรวม 2 ชุด ชุดที่ 1 นำเสนอกลุ่มโรงเรียน  
ชุดที่ 2 นำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
2. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเรียงลำดับสำหรับ  
ผู้ที่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) แล้วนำเสนอสำนักงานการ  
ประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์การพิจารณา  
เลื่อนเงินเดือนข้าราชการครู, 2524," หน้า 1-4.

3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ นำผลการพิจารณาความดีความชอบเฉพาะเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอพิจารณาแล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำผลการพิจารณาการจัดเรียงลำดับสำหรับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบดังนี้

5.1 พิจารณารายละเอียดความดีความชอบพิเศษเฉพาะเกินกว่า 1 ชั้น ตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอเท่านั้น

5.2 พิจารณารายละเอียดผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี

5.3 การพิจารณาสำหรับกรณี 1 ชั้นนั้น จะพิจารณาเห็นชอบเป็นหลักการไว้ก็ได้

#### 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ

1. มีการเล่นพรรคเล่นพวกทั้งระดับโรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) โดยแยกกลุ่มข้าราชการตามระดับ เป็นระดับ 1 - 3, 4 - 5 และ 6 - 8 นั้น ยังไม่เหมาะสม

3. แบบประเมินผลงานของครูที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา-แห่งชาติกำหนดบางรายการประเมินยาก มีลักษณะเป็นนามธรรม และยังขาดข้อควรประเมินบางประการ เช่น การปฏิบัติตนและงานพิเศษ

4. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอบางคนมักใช้อำนาจตัดลำดับของครูผู้สอน ที่กลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหารเข้าแทรกโดยผลการ ทำให้ครู

ผู้สอนไม่ได้รับการพิจารณา<sup>1</sup>

## 6. การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

### 6.1 แนวทางการดำเนินงาน

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะเป็นไปโดยถูกต้อง เรียบร้อย และรัดกุมได้นั้น จำเป็นต้องมีระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้แน่ชัด การออกระเบียบปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

1. ชั้นร่างหลักการ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอร่างหลักการของระเบียบที่เห็นสมควรว่าในการดำเนินงานจะมีระเบียบเพื่อปฏิบัติ
2. ชั้นพิจารณาหลักการ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาหลักการของระเบียบถ้าเห็นด้วยก็ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไปร่างระเบียบเพื่อนำมาเสนออีกครั้งหนึ่ง
3. ชั้นพิจารณาร่างระเบียบ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาร่างระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบ ก็ให้ประธานกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดลงนาม และประกาศใช้เป็นระเบียบต่อไป

### 6.2 ปัญหาเกี่ยวกับการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในการออกระเบียบ
2. ระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดออกมามักจะขัดแย้งกับการปฏิบัติ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว
3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยึดระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมากเกินไป และไม่ใคร่แจ้งระเบียบหรือหลักปฏิบัติให้โรงเรียนทราบ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, 2526, หน้า 81.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

## 7. การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

### 7.1 แนวทางการดำเนินงาน

7.1.1 การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ให้พิจารณาที่จะให้ท้องที่ใดส่ง เด็กนักเรียน เข้า เรียนก่อนหรือหลังอายุ เกณฑ์บังคับ (ย่าง เข้าปีที่แปด) ทั้งนี้การพิจารณาจะต้องพิจารณาถึงในบางท้องที่ เช่น จำเป็นต้องเกณฑ์ เด็กสองกลุ่มอายุ บางท้องที่สภาพความพร้อมของนักเรียนอาจจะต้อง เข้าเรียน เมื่อนักเรียนอายุ สูงกว่า เกณฑ์ปกติหรือต่ำกว่า เกณฑ์ปกติก็ได้

7.1.2 ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ให้พิจารณาอนุมัติกลุ่มโรงเรียนใดที่จะมีโรงเรียนน้อยกว่า 7 โรงเรียน หรือมากกว่า 10 โรงเรียน โดยหากมีจำนวนโรงเรียนในกลุ่มน้อยเกินไปจะไม่สามารถระดมทรัพยากรมาใช้ได้ หากมีจำนวนโรงเรียนมากไป กลุ่มโรงเรียน จะเป็นองค์กรใหญ่ นอกจากนี้ให้พิจารณาตามสภาพภูมิศาสตร์การปกครอง การคมนาคม และความสะดวก ประกอบด้วย

7.1.3 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมายให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อคัดเลือกแบบเรียน และพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อหนังสือเรียนที่คณะกรรมการ เสนอ โดยให้เป็นไปตาม ระเบียบ คำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

### 7.2 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

1. กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดแบบเรียน เพื่อใช้ในแต่ละปีล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์
2. เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดรับหลักการแล้ว สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมิได้นำไปดำเนินการตามมติที่ประชุม ในเวลาอันสมควร โดย อ่างเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น มีงานอื่นเร่งด่วนบ้างรอบปรึกษาหารือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติบ้าง



3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้เป็นไปตามกำหนดและไม่สนใจต่อข้อเสนอของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

4. ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย บางครั้งไม่ทราบว่า สิ่งใดเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้บ้าง

5. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนที่ใช้อยู่ปัจจุบันขาดความเป็นธรรมไม่เปิดโอกาสให้ผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนมีสิทธิในการเสนอชื่อ เพื่อเลือกตั้งในคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เช่นเดียวกับครูสายผู้สอน

6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดคัดเลือกหนังสือแบบเรียนล่าช้า ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาไม่ทันและไม่รอบคอบพอตามที่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

ความคิดเห็น เกี่ยวกับระบบการบริหารงานการประถมศึกษาในปัจจุบัน

นักบริหารการศึกษาของไทยหลายคน ได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงสร้างและระบบการบริหารงานการประถมศึกษาในปัจจุบันต่าง ๆ กันดังนี้

อภัย จันทวิมล ได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาว่า ควรจะเอากระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่าง ซึ่งยกให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้น ๆ โดยกล่าวว่า ในปัจจุบันสำหรับงานฝ่ายศึกษาธิการ เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ นอกจากนั้น สำหรับการศึกษาประชาชน เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษา และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและทำให้งานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่น งานลูกเสือ เป็นต้น ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ท่านเองเดียวกับสาธารณสุขจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ งานของกระทรวงศึกษาธิการก็จะเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบัน เป็นอันมาก<sup>1</sup>

<sup>1</sup>อภัย จันทวิมล, "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา," ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525) : 14-15.

เกรียง กิริติกร มีความเห็นต่อระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันว่าเป็นระบบที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค สมควรเป็นแบบอย่างของการปรับปรุงการบริหารต่อไป โดยกล่าวว่าโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยหลักเกณฑ์แล้ว การบริหารมิได้อยู่ในมือของบุคคลใด เป็นเอกเทศโดยเฉพาะแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะบุคคลซึ่งจะต้องบริหารงานไปตามตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผน โดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรม ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ของบ้านเมือง หากการบริหารงานชั้นใดตอนใดยังมีปัญหาน่าจะเป็นปัญหาของวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหาเฉพาะบุคคลมากกว่า ในอนาคตปริมาณการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น หน่วยราชการส่วนกลางไม่สามารถจะติดตามไปบริหารโรงเรียนได้ทั่วถึงและสม่ำเสมอ การกระจายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้น โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของการปรับปรุงการบริหาร โดยส่วนรวมสืบไป<sup>1</sup>

สมาน แสงมลิ มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัดในอนาคตว่า เหมือนย่อส่วนกระทรวงศึกษาธิการไปตั้งไว้ในระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาให้มีผู้แทนของกรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ทำงานแทนกรม ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการโอนประถมศึกษาตั้งเป็นสำนักงานระยะที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ หรือโรงเรียนมัธยมอยู่ในระดับจังหวัด มีคณะกรรมการดูแล เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไรต้องพิจารณากันอีกที ผมคิดว่าน่าจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาเป็นผู้แทนสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษาทุกจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรม เหมือนกับมีกระทรวงเล็ก ๆ อยู่ที่นั่น

<sup>1</sup> เกรียง กิริติกร , "การประถมศึกษาจากอดีต" ประชาศึกษา 33 ( เมษายน 2525) : 31 .

ปัญหาที่จะน้อยลงไป แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร ต้องปรึกษากันให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาของชาติเสียหาย<sup>1</sup>

เกษม ศิริสัมพันธ์ มีความเห็นว่า การบริหารการประถมศึกษา นั้น ไม่มีรูปแบบใด จะดีไปกว่ารูปแบบกรรมการ การบริหารแบบกรรมการอาจไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่เมื่อสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้ว ก็คงไม่มีรูปแบบใด เหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบกรรมการ<sup>2</sup>

#### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

##### รูปแบบของการบริหารงาน

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบต่าง ๆ ขององค์การบริหารงานบุคคล ว่าสามารถจัดอิทธิพลทางการเมืองและให้บริการด้านการบริหารงานบุคคลได้เพียงพอกับความต้องการหรือไม่<sup>3</sup> รูปแบบขององค์การกลาง ในการบริหารงานบุคคลที่นิยมกันโดยทั่วไปมี 3 แบบคือ

1. แบบคณะกรรมการ (Commission type) เป็นแบบที่นิยมกันแพร่หลาย คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร มีจำนวนประมาณ 5 - 7 คน จากบุคคลที่ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ และส่วนมากมักจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ตั้งแต่ 2 - 6 ปี และทำงานไม่เต็มเวลา (part time) เช่น มาร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นครั้งคราวในเดือนหนึ่ง ๆ หรือสัปดาห์หนึ่ง ๆ แล้วแต่จะกำหนดขึ้น

<sup>1</sup> สมาน แสงมลิ, "คำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ," ประชาศึกษา, 33 (เมษายน 2525) : 57.

<sup>2</sup> เกษม ศิริสัมพันธ์, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, 2526, หน้า 35.

<sup>3</sup> สุกิจ จุลนันท์, "การบริหารงานบุคคล," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2510), หน้า 39.

การบริหารงานบุคคลแบบคณะกรรมการนี้มีผลดีที่สามารถสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ มาร่วมเป็นคณะกรรมการ สามารถระดมพลังปัญญาและประสบการณ์มาใช้ประโยชน์ในการบริหาร งานได้มาก แต่ก็มิมีข้อเสีย คือมักล่าช้า และถ้าแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคนอาจสิ้นเปลืองทั้งเงิน และเวลา นอกจากนี้อาจจะผลักราคาความรับผิดชอบได้ง่าย

2. แบบผู้อำนวยการ (Director type) กำหนดให้ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับ บุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งมักจะกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูงและได้พิจารณาเลือกสรรแล้ว เห็นว่า เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ปกติก้าวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้แต่งตั้งและไม่มีกำหนดเวลา อยู่ในตำแหน่งแน่นอน

การบริหารโดยผู้อำนวยการหรือผู้จัดการนี้นิยมมากในวงธุรกิจ เพราะ สามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงมาปฏิบัติงานในองค์การได้ และหากไม่สามารถ ปฏิบัติงานให้เป็นผลดีแก่องค์การก็จะไม่จ้างต่อไป นับว่าเป็นวิธีที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้อำนวยการคิดค้น และปรับปรุงงานในหน้าที่รับผิดชอบให้ก้าวหน้าและทันสมัยอยู่เสมอ นอกจากนี้อาจช่วยให้งานลุล่วง ไปโดยรวดเร็ว ส่วนผลเสียของการบริหารงานบุคคลแบบนี้คือ ตัวผู้อำนวยการอาจเปลืองตัวใน อำนวยการหรือถูกอิทธิพลจากภายนอกและภายในองค์การบีบบังคับได้ง่าย

3. แบบผสม (Mixed type) เป็นแบบผสมระหว่างคณะกรรมการและผู้อำนวยการ ทั้งนี้เพื่อจัดข้อเสียและเลือกข้อดีจากการบริหารงานแบบใดแบบหนึ่งมาใช้

การบริหารงานบุคคลแบบผสมนี้ ส่วนใหญ่นิยมแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ กล่าวคือ งานปกติหรืองานที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ ก็มอบหมายให้ เป็นงานในหน้าที่ของผู้อำนวยการ ในกรณีที่มีปัญหาหรืองานเกี่ยวกับนโยบายหรือ การออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ก็เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้รอบคอบ<sup>1</sup>

การบริหารงานการประถมศึกษาในปัจจุบัน อนุโลมเข้ากับแบบที่ 1 คือ แบบคณะกรรมการมีจำนวน 15 คน ซึ่งมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่งกรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง โดยมีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติงานธุรการของ คณะกรรมการ มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

<sup>1</sup> สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 75-76.

### การบริหารงานโดยรูปแบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณา ปรัชษาหาหรือปัญหาเฉพาะ เรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย วิจัยแล้วเสนอแนะต่อองค์การนั้น คณะกรรมการจึงเป็นองค์คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจของหน่วยงานหรือ เป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกขึ้นมาาร่วม เพื่อทำหน้าที่หาข้อยุติที่ดีที่สุดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ โดยการอภิปรายและตกลงร่วมกัน

การบริหารโดยคณะกรรมการเกิดขึ้น เนื่องจากความจำเป็นในขณะที่ยังคงการมีขนาดใหญ่มากขึ้น หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้น เพื่อเป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำ<sup>2</sup> การบริหารโดยคณะกรรมการมีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไปจากการบริหารในรูปแบบอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมและสั่งการเป็นอำนาจรวมจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ที่คณะบุคคล (Collective Responsibility) มิใช่อยู่ที่คนคนเดียว (Individual Responsibility) จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย<sup>3</sup> ชลอ วนะภูติ ได้กล่าวถึงความสำคัญของคณะกรรมการไว้ว่า

1. เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ
2. เป็นวิธีหาความคิด เฉลี่ย
3. ขจัดความคิดที่เป็นปฏิกิริยา
4. เป็นการขุมนุมความเียงและความฉลาด ซึ่งถ้าอยู่คนเดียวคงไม่แสดงออก

<sup>1</sup>Edgard Anstey. Committees, how they work and how to work them (London : George Allen & Unwin, 1962), p. 16.

<sup>2</sup>ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519). หน้า 320.

<sup>3</sup>ประธาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร," รัฐประศาสนศาสตร์ 6 : 1 (กรกฎาคม 2508) : 18.

5. เป็นการประนีประนอมและผสมผสาน เป็นการหาผลลัพธ์แบบประชาธิปไตย  
ในกรณีที่ไม่สามารถทำนายผลล่วงหน้าได้<sup>1</sup>

#### หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ นั้น มีหลักการและข้อเท็จจริงบางประการในการดำเนินการ ซึ่ง Savage<sup>2</sup> ได้เสนอไว้ว่า

1. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เมื่อฝ่ายบริหารแน่ใจว่าจะนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา
2. ต้องกำหนดความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ และอำนาจของคณะกรรมการให้แน่ชัด
3. ในการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายบริหารต้องดูคุณลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละคนอย่างละเอียด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้
  - ก. หลีกเลี่ยงการใช้คนซ้ำหน้า
  - ข. พิจารณาถึงสัมพันธภาพของสมาชิกในกลุ่มด้วย
  - ค. คำนึงถึงสภาพความเป็นผู้นำในกลุ่ม
  - ง. คำนึงถึงความสนใจของสมาชิกในกลุ่ม
  - จ. คำนึงถึงความรู้ ทักษะ และศักยภาพของกรรมการแต่ละคน
4. จำนวนของคณะกรรมการต้องพอเหมาะ คณะกรรมการขนาดเล็กทำให้กลุ่มอ่อนไหวกับความขัดแย้งได้ง่าย ถ้ามากไปอาจทำให้การแลกเปลี่ยนทัศนะ เป็นไปได้น้อย และทำให้โอกาสที่จะประชุมกันเป็นไปได้ยาก
5. ประธานต้องเป็นผู้ที่เหมาะสม เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของประธาน

<sup>1</sup>ชโล วนะภูติ. "ระบบกรรมการ," เอกสารการอบรมนักวิจัยแห่งชาติ, ครั้งที่

2, 2506, หน้า 111 - 123.

<sup>2</sup>อ้างอิงใน ประกอบ คูปรัดน์, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา," (เอกสารอัดสำเนาประกอบการสอนวิชาสังคมวิทยาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 6 - 9.



ข้อดีและข้อเสียของการบริหารงานการศึกษาโดยคณะกรรมการ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การบริหารงานการศึกษาในปัจจุบันใช้รูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งการบริหารในรูปแบบดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

การบริหารงานการศึกษาโดยองค์คณะบุคคล มีข้อดีดังต่อไปนี้

1. เป็นการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานและการวางแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะบุคคล
2. เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
3. ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา ในฐานะของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น
4. ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการการศึกษา<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม การบริหารโดยคณะกรรมการมีผลเสียอยู่ด้วย ในเรื่องนี้ กำนัน กิตติภูมิชัย ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการไว้ว่า

1. ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
2. ลื่นเปื้อองงบประมาณและสิ้นเปลืองเวลา
3. ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง
4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน้าที่องค์การนั้น
5. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียง

ในระหว่างกรรมกรณนั้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 9.

<sup>2</sup> กำนัน กิตติภูมิชัย, "บทบาทของคณะกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 17 : 7 (กรกฎาคม 2514) : 69 - 70.

ส่วน สโตนเนอร์ (Stoner) ได้กล่าวถึงผลเสียของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกรอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม<sup>1</sup>

คุนท์ซ์ (Koontz) และคณะ มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการสอดคล้องกับสโตนเนอร์ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

1. ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุที่จะทำให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ผลเสียของคณะกรรมการอาจมีขึ้นได้อีก เช่น

1. กรรมการบางคนไม่กล้าแสดงออกด้วยเกรงใจผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม
2. กรรมการบางกลุ่มอาจมีการตกลงเรื่องสำคัญ ๆ มาก่อน
3. กรรมการไม่ค่อยมีเวลาเข้าร่วมประชุม

การดำเนินการโดยคณะกรรมการก่อให้เกิดผลดีหลายประการซึ่งได้แก่ บังคับการล่าเอียงเป็นหลักประกันความยุติธรรม เป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงานและก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี เป็นการนำความรู้ความสามารถของมนุษย์มารวมกันให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น แม้จะมีผลเสียอยู่บ้าง เช่น ทำให้งานล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบโดยตรง กรรมการบางคนอาจถูกรอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งก็ตาม

---

<sup>1</sup> James A.F. Stoner. Management (Englewood Cliffs N.J. : Prentice-Hall, 1978) p.307.

<sup>2</sup> Harold Koontz, Cyril O'Donnell and Heinz Weihrick, Management 7 th. Ed. (Tokyo : Kosaido Printing, Co., 1980), pp. 458 - 480.

สรุปแล้ว การบริหารงานโดยคณะกรรมการมีผลดีมากกว่าผลเสีย กล่าวคือ

1. การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น เนื่องด้วยคณะกรรมการมาจากบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีความรู้ทัศนะที่กว้างขวางมากกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว ทำให้มีข้อมูลมากขึ้นรวมทั้งได้มีทางเลือกมากขึ้นด้วยเช่นกัน
2. เพิ่มการยอมรับในผลลัพธ์ เมื่อหลายคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา จะเกิดความผูกพันและมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เป็นของกลุ่มหรือของคณะกรรมการนั้น
3. ทำให้การประสานงานดีขึ้น ตามปกติความล้มเหลวของการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพมักจะเกิดเนื่องมาจากการติดต่อสื่อสารที่บิดเบือน เมื่อหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมโอกาสความล้มเหลวของการติดต่อสื่อสารและประสานงานจะน้อยลง
4. เป็นการกระจายอำนาจ แม้ว่ามีงานหลายสิ่งที่จะต้องกระทำโดยรวดเร็วภายใต้การตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว แต่อำนาจเช่นว่านั้นถ้ามีอยู่ในบุคคลคนหนึ่งมากเกินไปจะนำไปสู่ความล่าเหยียดหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาดได้ง่าย คณะกรรมการจะลดโอกาสที่อำนาจจะไปอยู่กับบุคคลคนเดียวมากเกินไปพร้อมกันนั้นจะลดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการล่าเหยียดหรือความไม่เป็นธรรมจากผู้ที่ได้รับผลกระทบในทางลบ จากการตัดสินใจของคณะกรรมการได้ด้วย

อย่างไรก็ดี การบริหารโดยคณะกรรมการจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย จะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการให้แน่ชัด กรรมการได้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่นั้นโดยใช้ความรู้ความสามารถและวิจารณญาณของตนเองอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบ มีอุดมการณ์เป็นของตนเอง ถ้าสามารถใช้รูปแบบการบริหารโดยคณะบุคคลภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวได้ การบริหารโดยคณะกรรมการการประถมศึกษา ก็จะก่อให้เกิดผลดีอย่างแน่นอน

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อ พ.ศ. 2518 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา" เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่อยู่ในวงการการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก เกี่ยวกับปัญหาการบริหารการศึกษาหลักการและมาตรการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

วางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา และความพร้อมของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูประบบบริหารการศึกษา สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

## 1. เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1.1 ปัญหาที่ผู้ตอบเห็นว่า เป็นปัญหามากได้แก่ การมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ระบบบริหารการประถมศึกษาโดยทั่วไป การมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ทำหน้าที่ทางการศึกษาหลายหน่วยงาน การประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล การที่เขตการศึกษาไม่มีบทบาทไม่มากนัก และการที่กระทรวงศึกษาธิการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคตัดสินใจดำเนินการด้านต่าง ๆ ไม่มากนัก

1.2 ผู้ตอบ 5 กลุ่ม ซึ่งได้แก่ สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ผู้ที่อยู่ในวงการการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เห็นว่าการบริหารการศึกษามีปัญหา มากเมื่อ เปรียบเทียบความคิดเห็น เป็นรายกลุ่มย่อยแล้ว กลุ่มข้าราชการฝ่ายปกครองระดับจังหวัด และอำเภอ เห็นว่าการบริหารการศึกษามีปัญหาในระดับปานกลาง

## 2. เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

2.1 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบทุกกลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการทุก เรื่องในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของคณะกรรมการวางพื้นฐาน เพื่อปฏิรูปการศึกษา

2.2 ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการในการปฏิรูปการบริหารการศึกษา ทุกมาตรการ มีมาตรการบาง เรื่องที่มีผู้ตอบไม่เห็นด้วยอยู่บ้างมากกว่ามาตรการอื่น ๆ (ส่วนใหญ่ยังตอบ เห็นด้วย) คือ

- การจะให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวัดผลการศึกษา  
ด้วยตนเอง

- การจะให้อำนาจการบรรจุแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารการศึกษา ศึกษา  
นิเทศก์และครูโรงเรียน อยู่ที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

- การจะให้โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และการ  
ศึกษานอกโรงเรียน และหน่วยศึกษานิเทศก์ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- การจะให้ มีสำนักงานการศึกษาเขตทำหน้าที่ เป็นตัวแทนส่วนกลาง และทำหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่าง ๆ
- การจะให้ มีคณะกรรมการข้าราชการอุดมศึกษา (ก.ศ.) ทำหน้าที่ เป็น ก.พ. ของข้าราชการสภามันอุดมศึกษา
- การให้อำนาจนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจลงนามแต่งตั้ง โอนย้าย ถอดถอนผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

### 3. เกี่ยวกับความพร้อมของประชาชน

3.1 ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมระดับปานกลาง ที่จะเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

เรื่อง ที่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมน้อย คือ การที่จะให้ท้องถิ่นหา รายได้เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาจัดการศึกษา

3.2 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบเกือบทุกกลุ่มเห็นว่าประชาชนมีความพร้อมปานกลาง ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมน้อย มีเฉพาะกลุ่มครูโรงเรียนอาชีวศึกษา ครูสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาเท่านั้น<sup>1</sup>

พนม พงษ์ไพบูลย์ และกวี รัชชชน ได้วิจัยเพื่อศึกษาทัศนะของครูใหญ่โรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา โดยสอบถามครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้ารับการอบรมที่ แผนกวิชาการบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในระหว่างวันที่ 22 กันยายน 2517 ถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2517 จำนวน 115 คน สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับ ระบบบริหารการศึกษา ดังนี้

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา," (รายงานการวิจัย 2526) หน้า ค - จ.

1. ครูใหญ่เห็นว่าการกระจายอำนาจ คือ หน่วยบริหารส่วนกลางมอบอำนาจ รับผิดชอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานแทน
2. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า การบริหารการศึกษาทุกระดับ ควร มีกระทรวงเดียว รับผิดชอบ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ควร เป็นผู้วางนโยบายและแผนรวมระดับ ชาติ
3. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า วิธีที่ดีที่สุดในการบริหารการศึกษา คือ บริหารผ่าน องค์การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัด ประธานสภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้แทนที่ได้รับ การเลือกตั้งมาจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้วางแผนและนโยบายจัดทำงบประมาณ กำหนดเงิน เตือนและตำแหน่งครู
4. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า โรงเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา และบุคลากร ทางการศึกษาทั้งหลาย ควรสังกัดสภาการศึกษาจังหวัด
5. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า ควรมีการ เก็บภาษีทั้งของใหม่และของ เดิมและสินค้า พุ่ม เพื่อใช้จ่ายการศึกษาในจังหวัด<sup>1</sup>

วิชัย ราษฎร์ศิริ ได้วิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการ บริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคกลาง" พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาด เล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความเห็นด้วยทุกข้ออยู่ในระดับสูง

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยทัศนคติของครูใหญ่ โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อระบบการศึกษาและระบบบริหาร การศึกษา" (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิชฌเศศ, 2519), หน้า 26 - 27.



2. ด้านความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการ และการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นเป็นสองระดับ คือ บางข้อเห็นด้วย บางข้อไม่เห็นใจ โดยมีจำนวนข้อก้ำกึ่งกัน ถ้าเฉลี่ยความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่เห็นใจ

3. ด้านการจัดสรรงบประมาณและเงินสนับสนุนให้โรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ เห็นด้วย ไม่เห็นใจ และไม่เห็นด้วย ถ้าเฉลี่ยความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่เห็นใจ โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางมีความไม่เห็นใจมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

4. ด้านบริหารบุคคล ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่มีความคิดเห็นจำแนกได้เป็นสองระดับ คือ เห็นด้วยและไม่เห็นใจ ในประเด็นเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือกบุคลากรส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับไม่เห็นใจ ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากรจำนวนข้อที่ไม่เห็นใจมีจำนวนมากกว่าข้อที่เห็นด้วย สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นเช่นเดียวกันกับประเด็นการบำรุงรักษาบุคลากรส่วนในประเด็นที่เกี่ยวกับการให้พ้นจากงานมีความเห็นเป็นสองระดับ คือ ทั้งระดับเห็นด้วย และไม่เห็นใจ โดยมีจำนวนข้อก้ำกึ่งกัน<sup>1</sup>

ผลการวิจัยของ เฉลย เครื่องเนียม เจาะปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ พบว่า เรื่องที่เป็นปัญหามากได้แก่

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

---

<sup>1</sup> วิชัย ราชฤทธิ์ศิริ, "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคกลาง," (รายงานผลการวิจัย คณะวิชาครุศาสตร์ วิทยาลัยครุนครปฐม, 2524), บทคัดย่อ.

5. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกครั้ง กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการตัดสินใจกันมาก่อน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
7. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการ เสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะบางจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน
8. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม เพราะเกรงใจ<sup>1</sup>

เนื่องจากการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ต้องบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ยึดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกรอบความคิดในการวิจัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เฉลย เครื่องเนียม, "การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7" (รายงานผลการวิจัย คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524). บทคัดย่อ.