

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ เป็น เรื่องของการสรุปผลการวิจัย ผู้วิจัยได้เสนอ เรื่องตามลำดับ คือ วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อ เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดโรงเรียน ต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สมมติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ที่มีขนาดต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงาน การประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแตกต่างกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 จังหวัด จำนวน 12,568 คน โดยแบ่งกลุ่มผู้บริหารตามขนาดโรงเรียน 3 ขนาด คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และ ขนาดใหญ่ การคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างประชากร ใช้สูตรของ Krejcie และ Morgan

ได้จำนวน 370 คน เทียบสัดส่วนแยกเป็นผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก 314 คน ขนาดกลาง 47 คน และขนาดใหญ่ 9 คน การสุ่มตัวอย่างกลุ่มประชากรจำแนกเป็นรายจังหวัดใช้วิธีสุ่มแบบหลายขั้นตอน โดยสุ่มตัวอย่างแบบง่ายจากจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17 จังหวัด ร้อยละ 50 ได้ 9 จังหวัด แล้วคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามขนาดของโรงเรียน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

2.1 แบบศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ใช้วิเคราะห์เนื้อหาเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำแนะนำและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.2 แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นแบ่งเป็น 3 ตอนดังนี้

- ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ
- ตอนที่ 2 เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด
- ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้ติดต่อขอเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างประชากร จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้จำนวนทั้งสิ้น 266 ชุด เป็นรายงานการประชุม ตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2527

3.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้จัดส่งไปทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งคืนทางไปรษณีย์ พร้อมกับติดคำอธิบายด้วยตนเองส่วนหนึ่ง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา หาค่าความถี่ และค่าร้อยละ

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

ถ้าค่า F ที่ได้จากการวิเคราะห์ ANOVA มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จะเปรียบเทียบค่าความแตกต่างของค่าเฉลี่ย ตามวิธีของ เซฟเฟ

สรุปผลการวิจัย

1. จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุม พบว่ามีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ระหว่างปี 2523-2527 จำนวน 266 ครั้ง เวลาในการประชุมคิดเฉลี่ยครั้งละ 3 ชั่วโมง 13 นาที ผู้ที่มาประชุมมากที่สุด คือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการที่มาประชุมน้อยที่สุด ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้ง ผู้ที่มีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุด คือ กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ส่วนผู้ที่มีบทบาทในการอภิปรายน้อยที่สุด คือ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด การประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเรื่องที่ประชุมมากที่สุดคือการแต่งตั้ง และย้ายผู้บริหารโรงเรียน ส่วนเรื่องที่มีการประชุมน้อยที่สุดคือการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

2. จากแบบสอบถาม พบว่า

2.1 ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่เป็นชาย มีวุฒิปริญญาตรี อายุราชการ 21 ปีขึ้นไป และอยู่ในตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา 5 ปีลงไป

2.2 ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้มีการพิจารณากำหนดคนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณตามขนาดของโรงเรียนมีความเหมาะสมแต่ยังไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน การจัดตั้งรวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และไม่กระทบกระเทือนต่อบุคลากรและชุมชน แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในการจัดการศึกษาได้เพราะมีปัญหาค้าง ๆ ตามมาอีกมาก การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และมีความเป็นธรรม การพิจารณาความคิดเห็นความชอบประจำปีของข้าราชการครู

ส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีความเป็นธรรม และเป็นไปตามที่โรงเรียนเสนอ การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ส่วนใหญ่มีแทบทุกจังหวัด แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมายเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาด ปรากฏว่ามีความเห็นไม่แตกต่างกัน 31 ข้อ ในจำนวน 37 ข้อ ส่วนที่มีความเห็นแตกต่างกัน 6 ข้อ ได้แก่ (1) การกำหนดนโยบายการดำเนินการประถมศึกษาของจังหวัด (2) ความสอดคล้องระหว่างนโยบายการดำเนินงานกับความต้องการของท้องถิ่น (3) การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (4) ผลกระทบของการยุบรวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาต่อบุคลากรในโรงเรียน (5) ผลกระทบของการยุบรวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาต่อการแก้ปัญหาในการจัดการศึกษา (6) การกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความคิดเห็นเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.3 จากการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า การบริหารงานทั้ง 7 ด้าน นั้นไม่มีด้านใดที่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก มีเพียง 4 ด้าน เท่านั้นที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา ด้านการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนและด้านการพิจารณาความคิดเห็นความชอบประจำปีของข้าราชการครู ส่วนด้านอื่น ๆ นอกจากนี้มีปัญหามีอยู่ในระดับน้อย และเมื่อวิเคราะห์ความแปรปรวนของผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาด ปรากฏว่ามีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

สรุปแล้ว การวิจัยครั้งนี้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ทุกประการ กล่าวคือ ทำให้ทราบว่า การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นผลดีต่อการจัดการศึกษา มีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารอยู่ในระดับน้อย

อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุม และแบบสอบถาม เพื่อการวิจัย พบประเด็นที่น่าสนใจควรนำมาอภิปราย ดังนี้

ก. ผลจากการวิเคราะห์รายงานการประชุม

จากการวิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า มีบ่อยครั้งที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้ขอถอนระเบียบวาระการประชุมในบางเรื่องออกไป ทั้งนี้เนื่องจากไม่ได้จัดเตรียมข้อมูล และเอกสารประกอบการประชุมในเรื่องนั้น ๆ อย่างเพียงพอซึ่งอาจนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจที่ผิดพลาดและไม่รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษา การจัดตั้งหรือเลิกโรงเรียนและการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน เป็นต้น โดยเฉพาะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอแนะให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำร่างนโยบาย และแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ส่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาล่วงหน้าเป็นรายบุคคลก่อนการประชุม ลงมติอนุมัติกำหนดเป็นนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ไม่น้อยกว่า 7 วัน¹

เกี่ยวกับการจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการประชุม นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถ้าเป็นการประชุมในเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษา การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา การจัดตั้ง และยุบรวมโรงเรียน การแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรจัดส่งข้อมูลและเอกสารประกอบการประชุมให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นรายบุคคลได้ศึกษาล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 7 วัน ส่วนเรื่องปกติธรรมดาที่ไม่มีความสำคัญมากนัก ควรจัดส่งข้อมูลและเอกสารประกอบการประชุมให้กรรมการ เป็นรายบุคคลได้ศึกษาล่วงหน้า ไม่น้อยกว่า 3 วัน

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 47.

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เกี่ยวกับการมาประชุมและบทบาทในการประชุม จากการวิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า กรรมการที่มาประชุมน้อยที่สุด ได้แก่ กรรมการกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รองลงมาได้แก่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด คิดเป็นร้อยละ 54.51 และ 62.40 ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่า กรรมการดังกล่าวยังมีบทบาทในการอภิปรายน้อยที่สุด คือกล่าวคือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้งและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด มีบทบาทในการอภิปรายในการประชุมเพียง 43 และ 24 ครั้ง ตามลำดับจากจำนวนที่มีการอภิปรายทั้งสิ้น 1,125 ครั้ง ดังนั้นจึง เป็นปัญหาที่น่าคิดต่อไปว่าการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานจากการให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบอยู่ที่บุคคลคนเดียว มาเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ที่คณะบุคคล น่าจะไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์เท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะคณะบุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรือกลุ่มกรรมการบางคน/บางกลุ่ม ไม่ได้ให้ความสนใจต่ออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเท่าที่ควร ทั้งไม่ได้ใช้พลังปัญญาและประสบการณ์ของคนให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานอย่างเต็มที่

ดังนั้นผู้วิจัยจึง เห็นว่า น่าจะได้มีการอบรมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อทบทวนนโยบายและชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของจังหวัด เพื่อที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จะได้เกิดการพัฒนาคณะเองในอันที่จะปฏิบัติภารกิจตามบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของคนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้งและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดซึ่งจากการวิจัย พบว่า ขาดการประชุมบ่อยครั้ง หรือมาประชุมแต่ไม่ค่อยมีบทบาทในการอภิปรายอาจ เป็น เพราะบุคคลเหล่านั้นไม่ได้มีส่วน เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษาโดยตรง ทั้งไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่ประชุมอย่างเพียงพอ จึงไม่ให้ความสนใจต่อการประชุมเท่าที่ควร ดังนั้นจึง เป็นหน้าที่ของ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องจัดทำระเบียบวาระ การประชุมพร้อมกับ เอกสารประกอบการประชุมส่งให้กรรมการทุกคนได้ศึกษา เป็นการล่วงหน้า ก่อนที่จะมีการประชุมทุกครั้ง อย่างน้อย 3-7 วัน ทั้งนี้แล้วแต่ความสำคัญของ เรื่องที่จะประชุม ในแต่ละครั้ง

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการ เร่งรัดพัฒนาชนบทในปัจจุบัน พบว่า มีจุดเน้นให้มีการประสานแผนพัฒนาจังหวัดโดยมุ่งเน้นมาที่ 4 กระทรวงหลัก คือกระทรวง

มหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังนั้น เพื่อที่จะให้การจัดการประถมศึกษาเกิดการประสานสัมพันธ์สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว จึงนำที่จะได้มีการพิจารณาบททวนถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยให้มีผู้แทนของกระทรวงหลักร่วมอยู่ในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ครบทุกกระทรวง ซึ่งปัจจุบันนี้ยังขาดอยู่เพียงกระทรวงเดียว คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นว่าควรจะได้ ให้เกษตรจังหวัด เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดด้วยอีกหนึ่งคน

สำหรับประเด็นสุดท้ายที่สำคัญควรแก่การอภิปรายคือ การลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จากการวิเคราะห์รายงานการประชุม พบว่า เมื่อมีการอภิปรายปัญหา ในประเด็นต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการลงมติในเรื่องใด ๆ ถ้าประธานคือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อภิปราย แสดงความคิดเห็น เป็นอย่างไร เมื่อมีการลงมติก่อนจะคล้อยตามความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้อาจเป็น เพราะในระบอบราชการไทยนั้นยังคงให้ความสำคัญในด้านอาวุโส ของบุคคลอยู่มาก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและประเพณีของคนไทย กรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงย่อมมีความเคารพและยำเกรงในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่มาก ทั้งนี้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค ความหมั่นอุตสาหะแห่งกฎหมาย ด้วยเหตุนี้กรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงอาจไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นในลักษณะขัดแย้งในที่ประชุม หรือถ้าจะมีการขัดแย้งบ้าง ส่วนใหญ่ ก็จะเป็นไปในลักษณะของการประนีประนอม ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ Stoner ที่ว่า ความคิดเห็นของกรรมการอาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมักตกลงกันในลักษณะประนีประนอม¹

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเคารพในความคิดเห็นของแต่ละบุคคลตามหลักประชาธิปไตยนั้น เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง แต่การที่บุคคลยอมให้ความคิดเห็นของตนถูกครอบงำ โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น เป็นการกระทำที่ไม่สมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ย่อมต้องการระดมความคิดเห็นจากหลังปัญหา และ

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

ประสบการณ์ของผู้ที่เป็นกรรมการทุกคนเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง รอบคอบ และชัดเจน
 ดังนั้น จึงเห็นว่ากรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกคนควรตระหนักถึงความสำคัญในข้อนี้ และ
 ต้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเองที่มีต่อปัญหาต่าง ๆ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ โดยยึดความ
 ถูกต้อง ยุติธรรมและประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก เพื่อให้ทำให้การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล
 บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้โดยสมบูรณ์

ข. ผลการวิเคราะห์แบบสอบถาม

จากการวิเคราะห์แบบสอบถาม พบประเด็นที่น่าสนใจควรแก่การนำมาอภิปราย ดังนี้

1. ด้านการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

ผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาด คือขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความ
 เห็นต่อปัญหาที่ว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการกำหนดนโยบายการดำเนินงานการ
 ประถมศึกษาจังหวัดหรือไม่ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ประเด็นสำคัญที่พบ
 ก็คือ มีเฉพาะผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลาง เท่านั้นที่เห็นว่าไม่มี ส่วนผู้บริหารโรงเรียน
 ขนาดใหญ่กลับ เห็นว่ามีการกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์รายงานการประชุม
 ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ดังนั้นจึงเห็นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 ได้มีการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน แต่อาจไม่ได้แจ้งนโยบายให้โรงเรียนทราบอย่างทั่วถึง
 ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาที่พบจากการสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อ
 พ.ศ.2525 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลาง ส่วนใหญ่กระจายอยู่ตาม
 ชนบทที่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์
 การแจ้งนโยบายจึงทำได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งต่างกับโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีการคมนาคมสะดวก เพราะ
 ส่วนใหญ่ตั้งอยู่แถบชานเมืองหรืออยู่ในตัวอำเภอและจากผลการวิจัยเรื่องเดียวกันนี้เอง พบว่า
 ผู้บริหารโรงเรียนจำนวนหนึ่งได้ระบุเหตุผลว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่เคยแจ้ง
 นโยบายจัดการประถมศึกษาให้โรงเรียนทราบ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติงาน
 ธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ควรจะได้จัดทำเอกสารนโยบาย และแผนพัฒนา
 การประถมศึกษาจังหวัด แจกจ่ายให้โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนได้รับทราบ เพื่อใช้เป็น
 แนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้บังเกิดความสำเร็จสอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการ
 ประถมศึกษาจังหวัดให้บรรลุผลตามนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป



ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือความสอดคล้องระหว่างนโยบายการดำเนินงาน กับความต้องการของท้องถิ่น

จากการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาด คือขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่มีความเห็นในประเด็นดังกล่าวแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การกำหนดนโยบายการดำเนินงานมีความสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น แต่มีผู้บริหารโรงเรียนอีกจำนวนหนึ่งเห็นว่าไม่สอดคล้อง โดยได้ระบุเหตุผลว่านโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นและกรรมการการประถมศึกษาไม่ทราบข้อมูลความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อาจเป็นเพราะการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดโดย เฉพาะในระยะ เริ่มแรกที่มีการโอนอำนาจการจัดการประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น จากการวิเคราะห์รายงานและ เอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแทบทั้งสิ้นจนแทบจะกล่าวได้ว่า นโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นอย่างไร นโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดก็เป็นอย่างนั้น ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารโรงเรียนจึงเห็นว่านโยบายที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เพราะไม่ได้ศึกษาข้อมูลและความต้องการของท้องถิ่นมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย เรื่องนี้แม้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็คงตระหนักในความจริงข้อนี้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงได้วางโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัดขึ้น ในปีงบประมาณ 2527 เพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้บริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัดให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดให้ถูกต้อง และเป็นระบบยิ่งขึ้นซึ่งปัจจุบันนี้แต่ละจังหวัดได้มีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดอย่างมีระบบถูกต้อง และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นแล้ว

2. ด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

จากผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ร้อยละ 57.35, 65.22 และ 55.56 ตามลำดับ เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของโรงเรียน โดยให้เหตุผลว่า งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียนและจากการวิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณใช้เวลานานที่สุดรองลงมาจากพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่างบประมาณที่ได้รับมีจำนวนน้อย แต่ความต้องการของโรงเรียนมีมาก จึงต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณแต่ถึงอย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณก็คงยังไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน เพราะเหตุว่างบประมาณด้านต่าง ๆ ของประเทศมีจำนวนจำกัด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ทางเลือกที่ดีที่สุดขณะนี้คือ ทำอย่างไรเราจึงจะใช้งบประมาณอันมีอยู่อย่างจำกัดนั้น ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งคงจะต้องกำหนดมาตรการ เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ด้านการจัดตั้ง บริหาร รวม และ เลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

จากการวิจัย พบประเด็นที่สำคัญ 3 ประการคือ

3.1 การจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษาตามหลัก เกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

จากผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 57.73 ไม่ทราบว่า การจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา เป็นไปตามหลัก เกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติหรือไม่ โดยให้เหตุผลว่า เพราะไม่ทราบหลัก เกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ความจริงเรื่องนี้กระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษาขึ้นใช้ตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็ได้สำเนาระเบียบดังกล่าว แจ้งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทราบ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติที่ทั่วทุกจังหวัดแล้ว การที่ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ทราบอาจเป็น เพราะว่าสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่ได้แจ้งระเบียบดังกล่าวให้ผู้บริหารโรงเรียนทราบ ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษานั้น เป็นอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดโดยเฉพาะ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะไม่ถูกต้อง ด้วยเหตุว่าระเบียบดังกล่าวแม้จะไม่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง แต่ก็ เป็น เรื่องที่ผู้บริหารโรงเรียนควรจะต้องทราบไว้ เพื่อที่จะได้ทำความเข้าใจและชี้แจงให้ประชาชนทราบในกรณี ที่ประชาชนเกิดความต้อง การในการจัดตั้งโรงเรียน และไม่เฉพาะแต่เรื่องนี้เท่านั้น แม้ใน เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์หรือข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานระดับ เหนือขึ้นไปกำหนดขึ้น ก็ควรจะได้แจ้งให้ผู้บริหารทราบเช่นเดียวกัน เพราะ จากการวิจัย เรื่องเดียวกันนี้พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ทราบเกี่ยวกับระเบียบ และ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดขึ้น ดังนั้นจึงเห็นว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในฐานะหน่วยงานที่รับนโยบายจากสำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติลงไปสู่หน่วยงานผู้ปฏิบัติการคือโรงเรียน ควรจะได้นำเอาระเบียบข้อบังคับ หรือหลัก เกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานระดับสูงกำหนดขึ้นแจ้งให้ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาใน สังกัดได้รับทราบโดยทั่วถึง เพื่อให้ผู้บริหารได้มีความรอบรู้เท่าทันต่อเหตุการณ์และประสานการ ปฏิบัติงานให้บรรลุผลดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

3.2 ผลกระทบจากการยุบรวมและเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาที่มีค่อมูลาคร ในโรงเรียน

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความ เห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการยุบรวม และเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาที่มีค่อมูลาครในโรงเรียน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาด กลางส่วนใหญ่เห็นว่า การยุบรวมและเลิกล้มโรงเรียนไม่มีผลกระทบกระ เทือนค่อมูลาครในโรงเรียน ตรงกันข้ามกับผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่กลับเห็นว่าผลกระทบกระ เทือน ที่เป็นเช่นนี้ผู้วิจัย มีความ เห็นว่าอาจ เป็น เพราะผลการวิจัยในเรื่องเดียวกันนี้ พบว่า สถานภาพของผู้บริหารโรงเรียน ขนาดใหญ่ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีคุณวุฒิ อายุราชการและประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา สูงกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลาง จึงทำให้สามารถมองปัญหาต่าง ๆ ได้กว้างขวาง กว่า ดังนั้นในการจัดตั้ง ยุบรวมและเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาโดยคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด จึงควรพิจารณาด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาและ ผลกระทบต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นกับค่อมูลาครในโรงเรียนด้วย

3.3 ผลกระทบของการยุบ รวมและเลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการแก้ปัญหาในการจัดการศึกษา

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการยุบ รวมและเลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการแก้ปัญหาในการจัดการศึกษา แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลางส่วนใหญ่ เห็นว่า การยุบ รวมและเลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษาแก้ปัญหาในการจัดการศึกษาไม่ได้ โดยให้เหตุผลว่า เพราะมีปัญหาด่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามมาอีกมากมาย ตรงกันข้ามกับผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ซึ่งส่วนใหญ่กลับมีความเห็นว่าเป็นไปได้ สามารถแก้ปัญหาในการจัดการศึกษาได้ โดยให้เหตุผลว่า เพราะช่วยให้เกิดการประหยัดงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การที่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่มีความเห็นในประเด็นนี้แตกต่างจากผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลางนั้น ผู้วิจัยมีความ เห็นว่า คง เนื่องมาจากเหตุผลที่ได้อ้างมาแล้วในข้อ 3.2 คือผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีคุณวุฒิ อายุราชการและประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาสูงกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลาง จึงสามารถมองปัญหาด่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง ซึ่งถ้าพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว การยุบ รวมและเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาย่อมมีผลกระทบต่อบุคลากรในโรงเรียนบางส่วนในแง่ของขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน และการเดินทางของนักเรียน แต่ก็ต้องยอมรับว่า การยุบ รวมหรือเลิกล้มโรงเรียนนั้น สามารถแก้ปัญหาในด้านการประหยัดงบประมาณในการจัดการประถมศึกษาได้ เป็นอย่างมาก และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จากผลงานการวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพของการเรียนการสอนของโรงเรียนประถมศึกษาหลายเรื่องพบว่า คุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กต่ำกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่¹ ดังนั้น จึงเชื่อมั่นได้ว่าการยุบ รวมและเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาสามารถแก้ปัญหาในการจัดการศึกษาได้

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือบริหารแผนและโครงการปีงบประมาณ 2528. (กรุงเทพ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2528), หน้า 23.

4. ด้านการแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งหรือย้ายผู้บริหารโรงเรียนในแง่ของความเป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า มีความเป็นธรรม แต่มีประเด็นที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ มีผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาดส่วนหนึ่ง เห็นว่า การพิจารณาแต่งตั้งหรือย้ายผู้บริหารโรงเรียนโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาไม่เป็นธรรม ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า เพราะมีการเล่นพรรคเล่นพวก และจากการวิเคราะห์รายงานและ เอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก็มีข้อสังเกตที่พบ เช่น เดียวกันว่า การพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนนั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักมีความเห็นขัดแย้งกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในแง่ที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของตัวบุคคลที่จะพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารโรงเรียน เป็นต้นว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในฐานะที่มีหน้าที่ตามกฎหมายได้เสนอแนะตัวบุคคลที่มีความเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน โดยเรียงตามลำดับความเหมาะสมไว้ เมื่อเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนำ เสนอในที่ประชุม บางครั้งคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกลับ เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อที่จัดอยู่ในลำดับดี กลับเป็นผู้ที่ไม่มีความเหมาะสม โดยเห็นว่าผู้ที่อยู่ในลำดับต่ำมีความเหมาะสมมากกว่า ดังนี้ เป็นต้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การพิจารณาแต่งตั้งหรือย้ายผู้บริหารโรงเรียน โดยองค์คณะบุคคลนั้น โดยหลักการแล้ว เป็นวิธีการที่ดี เพราะ เป็นการพิจารณาตัดสินใจโดยบุคคลหลายฝ่ายร่วมกัน จึงน่าจะเป็นหลักประกันได้ในความถูกต้อง รอบคอบและเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัตินั้นมีความเป็นไปได้ว่า กรรมการบางคนอาจมีความลำเอียงหรือมีอคติในใจเป็นส่วนตัว ทั้งนี้เพราะกรรมการบางคนและบางกลุ่มนั้น ได้มาโดยการเลือกตั้งซึ่งเป็นระบบการเมือง จึงย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการเล่นพรรคเล่นพวก และเมื่อได้เข้ามา เป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแล้ว ก็อาจหาโอกาสและช่องทางโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนช่วยเหลือพรรคพวกก็เป็นได้ ดังนั้น ประเด็นที่ผู้บริหารส่วนหนึ่ง เห็นว่าการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนมีความไม่เป็นธรรม เพราะมีการเล่นพรรคเล่นพวกจึง เป็นเรื่องที่น่าคิด ควรตั้ง เป็น ข้อสังเกตสำหรับการบริหารงาน โดยเฉพาะกรรมการหรือองค์คณะบุคคลไว้ประการหนึ่ง เพื่อหาวิธีการแก้ไขต่อไปด้วย

5. ด้านการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น การยึดหลักเกณฑ์ตามระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และความเป็นธรรมในการพิจารณา ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดและการพิจารณาเป็นความเป็นธรรม มีผู้บริหารโรงเรียนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่า การพิจารณาไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด และการพิจารณาไม่มีความเป็นธรรม โดยอ้างเหตุผลว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะได้ตั้ง เป็นข้อสังเกตไว้ เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงต่อไป

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ การออกระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาดมีความเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลางส่วนใหญ่ เห็นว่าไม่มีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ส่วนใหญ่กลับมีความเห็นเป็นตรงกันข้ามโดยได้ระบุระเบียบที่ออกเพิ่มเติมไว้ได้แก่ระเบียบเกี่ยวกับการนับวันลาและการมาปฏิบัติราชการสาย และระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดโควตาในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์รายงานและเอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่พบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแทบทุกจังหวัดได้ออกระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบเพิ่มเติมจากที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดโควตาสำหรับการพิจารณาความดีความชอบกรณีพิเศษนั้น มีบางจังหวัดได้กำหนดโควตามาก/น้อยตามลักษณะของพื้นที่ เช่น โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่กั้นคานและมีภัยจากผู้ก่อการร้ายกำหนดโควตาไว้สูงถึงร้อยละ 17.50 ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่บนพื้นที่ปกติกำหนดโควตาค่าลงมาเพียงร้อยละ 12.50 ดังนี้ เป็นต้น

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่า การที่ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก และขนาดกลางส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่มีการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบเพิ่มเติมจากระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น อาจเป็นเพราะเกิดความเข้าใจสับสนไม่สามารถแยกแยะได้ว่าระเบียบหรือหลักเกณฑ์ใด เป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และระเบียบใด เป็นการกำหนดเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และอีกประการหนึ่งก็คือ อาจเป็นไปได้ว่าสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดก็ดี สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ก็ดี คงไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ถึงที่มาของระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบให้ผู้บริหารโรงเรียนได้เข้าใจอย่างทั่วถึง จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจะต้องพิจารณาแก้ไขในโอกาสต่อไป

6. ด้านการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ 2 ประการคือ ความสอดคล้องระหว่างระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกำหนด กับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และการใช้ระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกำหนดขึ้นกับการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน ปรากฏว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ส่วนใหญ่มองเห็นว่าในสองประเด็นนี้ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ เห็นว่าระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดไม่สอดคล้องกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยไม่ระบุเหตุผลและระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกำหนดขึ้นนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ โดยอ้างเหตุผลว่า เพราะไม่มีการติดตามผลการปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้อย่างจริงจัง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ทั้งสองประเด็นนี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือถ้าผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่า ระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดออกเพิ่มเติมไม่สอดคล้องกับระเบียบที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการปฏิบัติงานได้ เนื่องจากทำให้ผู้บริหารโรงเรียนเกิดความสับสนไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติตามระเบียบใดจึงจะถูกต้อง ดังนั้นแทนที่ระเบียบที่กำหนดขึ้นจะเอื้อต่อการปฏิบัติงาน กลับจะกลายเป็นตัวสร้างปัญหาในการปฏิบัติงานจึงทำให้ผู้บริหารมองเห็นว่า ระเบียบที่กำหนดเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ และจากผลการ

วิเคราะห์รายงานและเอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดก็พบว่า ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่เป็นการกำหนด ในรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งมีข้อผูกมัดกับผูปฏิบัติมากเกินไป จนทำให้ผูปฏิบัติ เกิดความรู้สึก อึดอัดใจ และมีความลำบากต่อการที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดเพิ่มเติม นั้น ได้อย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น ระเบียบเกี่ยวกับการแต่งกายของข้าราชการครู หรือระเบียบ ว่าด้วยการมาปฏิบัติราชการสาย ดังนี้ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่าการที่คณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัด จะออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเพิ่มเติม ไปจากระเบียบที่มีอยู่แล้วนั้น ควรจะได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ของผูปฏิบัติตลอดจนผลเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผูปฏิบัติด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ระเบียบนั้น ๆ สามารถเอื้อต่อ การปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง

7. ด้านปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติมอบหมาย

จากการวิจัย พบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจเพียงสองประการคือ ประการแรก เกี่ยวกับการ กำหนดอายุ เด็ก เข้า เรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และประการที่สอง เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดจำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน ซึ่งอำนาจทั้งสองประการนี้เป็น อำนาจที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมายให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ และจากการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความเห็นว่าคณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัดได้ปฏิบัติหน้าที่นี้ อย่างถูกต้องเหมาะสม เป็นต้นว่าการกำหนดอายุ เด็ก เข้า เรียน ได้คำนึงถึงความเหมาะสมของท้องถิ่นและการกำหนดจำนวนโรงเรียนในแต่ละกลุ่มโรงเรียนก็เป็น ไปอย่างเหมาะสม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการกระจายอำนาจในการบริหารงานการประถมศึกษามาให้ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในเรื่องเหล่านี้ เป็นนโยบายที่ถูกต้องแล้ว เพราะช่วยให้ การบริหารงานสามารถสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

8. เกี่ยวกับผลของการบริหารงานการประถมศึกษาโดยคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดที่มีต่อการจัดการศึกษา

ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างมาก เพราะเป็นการชี้ให้เห็นว่า การ บริหารงาน โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างระบบบริหารการประถม

ศึกษาในปัจจุบันนั้น มีผลดีต่อการจัดการศึกษาหรือไม่ จากผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 80.13 เห็นว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีผลดีต่อการจัดการศึกษา ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า เพราะเป็นการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ เกษม ศิริสัมพันธ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์ อธิการที่มีความเห็นว่า การบริหารการประถมศึกษานั้น ไม่มีรูปแบบใดดีไปกว่ารูปแบบกรรมการ¹ และผู้วิจัยเองก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า การบริหารการประถมศึกษาในยุคปัจจุบันนั้น ไม่มีรูปแบบใดที่ดีไปกว่าการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย มาร่วมแรงร่วมใจกันตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย จริงอยู่การบริหารงานโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด อาจมีข้อเสียอยู่บ้างบางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อสรุปถึงผลดีผลเสียแล้ว เห็นว่า การบริหารงานโดยคณะกรรมการมีผลดีและเกิดประสิทธิภาพสูงกว่าการบริหารในรูปแบบอื่นที่เคยมีมาแต่อดีต ดังนั้นจึงควรที่จะได้หาทางปรับปรุงส่งเสริม ให้การบริหารงานตามรูปแบบนี้ ได้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

9. ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งสามขนาด คือขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เห็นว่า การบริหารงานการประถมศึกษาซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ด้านนั้น ไม่มีด้านใดที่มีปัญหาอยู่ในระดับมาก และในจำนวน 7 ด้านนั้นมีเพียง 4 ด้านเท่านั้นที่มีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาด้านการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนและด้านการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ส่วนด้านอื่น ๆ นอกจากนี้มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย

สำหรับประเด็นที่ผู้บริหารโรงเรียนได้ระบุว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 4 ด้านที่กล่าวแล้วนั้น มี 7 ประเด็นคือ

¹ เกษม ศิริสัมพันธ์. คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครูสภา, 2526), หน้า 35.

1. ปัญหาระยะเวลาในการพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดมีน้อย ซึ่งสอดคล้องกับผลที่ได้จากการวิเคราะห์รายงานและเอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่พบว่าสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จัดส่งระเบียบวาระการประชุมและเอกสารการประชุมให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบล่วงหน้าในระยะเวลาที่กระชั้นชิดเกินไป จนเป็นเหตุให้ต้องงดการประชุมหรือเลื่อนระเบียบวาระการประชุมในบางเรื่องออกไป สำหรับระยะเวลาในการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญซึ่งจะต้องอาศัยการพิจารณาโดยรอบคอบ ดังนั้นสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจึงควรจัดส่งร่างนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษา ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นรายบุคคลได้ศึกษาล่วงหน้าก่อนการประชุมอย่างน้อย 7 วัน เพื่อที่คณะกรรมการจะได้ศึกษารายละเอียดล่วงหน้าซึ่งจะช่วยให้การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนา เป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดผลต่อการปฏิบัติอย่างจริงจัง

2. ปัญหาความขัดแย้งของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

ประเด็นปัญหานี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของกำธร กิตติภูมิชัย ที่กล่าวว่าการทำงานโดยคณะกรรมการ เป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรรมการ¹ และจากการวิเคราะห์เอกสารการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า การประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณนั้น คณะกรรมการได้ใช้เวลาในการประชุมนานเป็นลำดับที่สาม รองจากการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู และการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนตามลำดับ ซึ่งเหตุที่ใช้เวลานานนั้น ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากการประชุมที่มีปัญหาขัดแย้งซึ่งต้องใช้เวลาในการอภิปรายเพื่อหาข้อยุติที่ถูกต้องและเป็นธรรม การที่จะลดความขัดแย้งของคณะกรรมการนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรจะได้จัดทำเอกสารประกอบการประชุมในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ให้มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาและ

¹กำธร กิตติภูมิชัย. "บทบาทของกรรมการกับการบริหารราชการไทย" ศูนย์ศึกษา

ความต้องการของโรงเรียนให้ชัดเจนและควรจัดส่งให้กรรมการ เป็นรายบุคคลได้ศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ทั้งนี้เพื่อที่กรรมการ จะได้มีเวลาศึกษาและตัดสินใจล่วงหน้าว่าสมควรจะจัดสรรงบประมาณอย่างไร จึงจะตอบสนองต่อความต้องการของโรงเรียนอย่างถูกต้อง และเป็นธรรม

3. ปัญหาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักมีการตกลงกันในเรื่องสำคัญ ๆ ก่อนมีการประชุม

ปัญหานี้มีผลเสียในแง่ที่ว่ากรรมการบางกลุ่มมักมีการตกลงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์ของตนเอง หรือของหมู่คณะของตนไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งกลายเป็นการใช้พลังกลุ่มเพื่อเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือ ยืนหยัดกับให้กรรมการบางคน หรือบางกลุ่ม เห็นด้วยกับความคิดของตนในทางกลับกันถ้าการตกลงกันในหมู่กรรมการ เป็นไปเพื่อการสร้างสรรค์โดยยึดประโยชน์ของส่วนรวม เป็นที่ตั้งแล้วก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ เพราะ จะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ของการประชุมลงได้มาก เพราะเหตุว่ากรรมการได้มีการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ล่วงหน้ามาก่อนจะมีการประชุม แต่ที่ผู้บริหารได้ระบุดประเด็นของปัญหานั้นขึ้นมา นั้น ผู้วิจัยมีความ เห็นว่าการตกลงในเรื่องสำคัญ ๆ ก่อนการประชุมของคณะกรรมการนั้น ส่วนใหญ่มัก เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลได้ผลเสียของกรรมการ เป็นส่วนใหญ่ อาทิเช่น เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนหรือเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้คงจะแก้ไข และป้องกันได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ที่เป็นกรรมการ เป็นสำคัญแต่อย่างไรก็ดีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็จำเป็นต้องพยายามหามาตรการแก้ไขและปรับปรุงในเรื่องนี้

4. ปัญหาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมัก ใช้ระบบอุปถัมภ์มา เกี่ยวข้องกับการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน

ปัญหานี้ผู้วิจัยมีความ เห็นว่ามีความ เป็นไปได้มาก โดยเฉพาะกับกรรมการที่มาโดยการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งนั้น เป็นลักษณะและวิธีการของระบบการเมือง ย่อมจะต้องมีการเล่นพรรคเล่นพวกในระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกัน แต่โอกาสที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะใช้ระบบอุปถัมภ์มา เกี่ยวข้อง กับทุกเรื่องนั้นคงจะมีไม่มากนัก เพราะองค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น มิได้มีองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งแต่อย่าง เดียว ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ไว้ค้ำยันไว้ด้วยกันอยู่ เช่นองค์ประกอบของกรรมการที่มาจาก

การแต่งตั้ง และองค์ประกอบของกรรมการโดยตำแหน่ง ข้อสำคัญขึ้นอยู่กับว่า กรรมการแต่ละคนที่ร่วมอยู่ในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีคุณธรรมประจำใจมากน้อยเพียงใด ต่อการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน เป็นประการสำคัญ ซึ่งสิ่งเหล่านี้บางส่วน เป็นเรื่องที่ข้าราชการครู มีสิทธิที่จะสรรหามาได้ด้วยตนเองอยู่แล้ว เช่นกรณีการ เลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการแต่งตั้งจากประชาชน เป็นต้น ดังนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึง เป็นหน้าที่ของข้าราชการครู จะต้อง เลือกตั้งผู้แทนของตนด้วยการพิจารณาถึงคุณธรรมความดีของผู้ที่ตน เลือก เข้ามา เป็นหลักสำคัญ

5. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน

จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมและ เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก็พบ เช่นเดียวกันว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มักมีความ เห็นขัดแย้งกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในส่วนที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของบุคคลที่จะพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน อาทิเช่น คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ได้เสนอตัวบุคคลที่เหมาะสม เรียงตามลำดับ เริ่มตั้งแต่ผู้ที่มีความเหมาะสมสูงสุดลงมา จนถึงผู้ที่มีความเหมาะสมน้อยที่สุด แต่เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณา กลับเห็นว่าผู้ที่อยู่ในลำดับท้าย ๆ มีความเหมาะสมมากกว่า ดังนั้นเป็นต้น ความจริงก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาที่จะทำเช่นนั้นได้ เพราะกฎหมายกำหนดไว้แค่เพียงว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน เท่านั้น ส่วนอำนาจการตัดสินใจจะแต่งตั้งผู้ใดนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามกฎหมาย แต่การที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่พิจารณาให้ความ เห็นชอบกับบุคคลที่ได้รับการจัดลำดับความเหมาะสมไว้แล้วนั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เป็นอย่างมาก

เรื่องนี้ผู้วิจัยมีความ เห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ น่าจะ ได้พิจารณากำหนดหลัก เกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการ เสนอบุคคล เพื่อ เข้ารับการพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนให้ชัดเจนว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอควรจะ เสนอในลักษณะใด หรือ เสนอได้คราวละกี่คน และถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่เห็นชอบจะต้องปฏิบัติ

อย่างไร ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการบริหารงานเป็นอย่างมาก

6. ปัญหาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักมีการประนีประนอมกันในเรื่อง
ของผลประโยชน์

ปัญหานี้สอดคล้องกับความเห็นของ Stoner ที่กล่าวว่าผลเสียของการบริหารงาน
โดยคณะกรรมการประการหนึ่งคือ มักมีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม¹ และจากการ
วิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก็พบเช่นเดียวกันว่า
ในการอธิบายรายปัญหาต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่มักจะยุติด้วยการประนีประนอมความคิดเห็นซึ่งกันและ
กัน เว้นแต่กรณีที่ไม่อาจตัดสินใจได้จริง ๆ เนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอก็มักจะมีการแต่งตั้ง
อนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ศึกษาในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะแล้วนำมาเสนอคณะกรรมการ
พิจารณาในคราวต่อไป

เรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การประนีประนอมกันนั้น เป็นวิธีการลดความขัดแย้งที่ดี
วิธีหนึ่ง แต่การประนีประนอมในเรื่องของผลประโยชน์นั้นน่าจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้
ภาพพจน์ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเกิดความเสียหายได้ โดยเฉพาะจะถูกบุคคล
ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวงการศึกษามองเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนคนหรือ
หมู่คณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่อตัวกรรมการเอง ทั้งเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ไม่ดี
ต่อการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลด้วย ดังนั้นกรรมการแต่ละคนจึงต้องตั้งมั่นอยู่ในความเป็นตัว
ของตัวเอง มีความซื่อสัตย์สุจริตโดยยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมและความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง
การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลจึงจะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

7. ปัญหาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาความดี
ความชอบเพื่อหมู่คณะของคน

ปัญหานี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับปัญหาใน ประเด็นที่ 6 ที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่มีประเด็นที่
ชัดเจนกว่าในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูนั้น ผู้บริหารโรงเรียน

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

ทั้งสามขนาดเห็นว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ใช้อำนาจหน้าที่ของคนเป็นไปในทางที่ช่วยเหลือหมู่คณะของตน นับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการแตกแยกในหมู่ข้าราชการครู ผลสุดท้ายก็คือมีการแบ่งหมู่แบ่งพวกทำลายกันเอง ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Koontz ที่กล่าวว่า ผลเสียประการหนึ่งของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการคือ เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง¹

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานการประถมศึกษาทั่วประเทศ ควรจะได้พิจารณาทบทวนระเบียบและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความคิดความชอบประจำปีของข้าราชการครู เสียใหม่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นข้อมูลที่จะต้องนำมาเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาความคิดความชอบประจำปี ให้ความชัดเจนรัดกุม สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ใดควรจะได้รับพิจารณาความคิดความชอบหรือไม่ประการใด ทั้งนี้เพื่อป้องกันการช่วยเหลือกันในระบบของคณะกรรมการ

สรุปแล้วการวิจัยครั้งนี้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ทุกประการ กล่าวคือทำให้ทราบว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นผลดีต่อการจัดการประถมศึกษามีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารอยู่ในระดับน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ เห็นว่ามีทั้งที่เป็นไปตามสมมติฐานและไม่เป็นไปตามสมมติฐาน ซึ่งน่าจะได้ทำการศึกษาและวิจัยต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรจะได้พิจารณากำหนดองค์ประกอบของกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เสียใหม่โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกรรมการโดยตำแหน่ง เพื่อให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษาได้มา มีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้บรรลุผลดียิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น เกษตรจังหวัด เป็นต้น

¹Harold Koontz, Cyril O'Donnell and Heinz Wehrick, Management 7 th. ed. (Tokyo : Kosaido Printing., 1980), pp. 458-480.

2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรจะได้จัดให้มีการประชุม สัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ทุกอำเภอ เพื่อให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจและหน้าที่ของคน ให้ชัดเจนและสามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรจะได้พิจารณาบททวน ระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา และการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูให้ชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น

4. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรจะได้พิจารณาบททวนระเบียบ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนข้าราชการครู ผู้ทรงคุณวุฒิโดยการเลือกตั้ง เสียใหม่ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรจะได้ตระหนักในความสำคัญของการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนให้ผู้บริหารโรงเรียนได้รับทราบโดยทั่วถึงและทันกับเหตุการณ์

6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติงานธุรการของ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ควรจะได้จัดทำเอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ครบถ้วนตามความจำเป็น และส่งให้กรรมการทุกคนได้ สิกขาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

7. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดควรจะได้้นำระเบียบหรือหลัก เกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดได้พิจารณาบททวนเสียใหม่ ให้เกิดความถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้อง กับระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยใช้ประชากรหรือกลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด
2. ควรมีการวิจัยการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยใช้ข้าราชการครูทั้งสายผู้สอนและสายผู้บริหาร เป็นประชากรหรือกลุ่มตัวอย่าง
3. ควรจะได้มีการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หรือคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยใช้ประชากร หรือกลุ่มตัวอย่างประชากรที่เป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หรือคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ .



คุรุณวิทย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย