

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษา

ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา

การจัดการศึกษาของไทยเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย ในลักษณะของการจัดการศึกษาแบบไม่มีระเบียบแบบแผน เป็นการศึกษาที่ได้รับสืบทอดจากบรรพบุรุษ เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ สถานที่ศึกษา ได้แก่ บ้าน วัด วัง และราชสำนัก ในสมัยอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นการจัดการศึกษาก็ยังคงเหมือนกับสมัยสุโขทัย จนกระทั่งมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อให้บุตรเจ้านายข้าราชการเข้าศึกษาเล่าเรียน ส่วนการศึกษาที่ให้แก่ทวยราษฎร์ทั่วไปนั้นได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นที่วัดมหรธรรพาราม ใน พ.ศ. 2427 ต่อมาได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นตามวัดต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา เมื่อ พ.ศ. 2430 และได้เปลี่ยนเป็นกรมธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2432 และได้รับยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2435¹

¹กระทรวงศึกษาธิการ. ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 (กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ 2507), หน้า 47 - 351.

การจัดการศึกษาในระดับ "ประถมศึกษา" นั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในโครงการศึกษาสำหรับชาติ เมื่อ พ.ศ. 2441 โดยแยกเป็นสายสามัญ และการศึกษาพิเศษ การศึกษาระดับประถมศึกษาตั้งแต่ พ.ศ. 2441 จนถึง พ.ศ. 2522 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษามาโดยลำดับ ดังนี้

ในปี พ.ศ. 2441 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มวางรากฐานระบบบริหารการประถมศึกษา ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบบริหารราชการแผ่นดินอยู่หลายครั้ง กล่าวคือ ระยะเวลา พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2454 การจัดการประถมศึกษาแบ่งการบริหารออกเป็นสองฝ่าย คือ ในกรุงเทพฯ และหัวเมือง การจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ ส่วนการจัดการศึกษาในหัวเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของคณะสงฆ์ภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย จาก พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 การจัดการศึกษากระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาส่วนการมัธยมศึกษาชั้น ๑ กระทรวงธรรมการเป็นผู้จัดการทั้งในหัวเมืองและกรุงเทพฯ ระยะเวลา พ.ศ. 2464 ถึง พ.ศ. 2491 ในตอนต้นของช่วงเวลานี้ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารการประถมศึกษาเช่นเดียวกับระยะ พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผลให้กระทรวงนครบาลซึ่งเคยจัดการประถมศึกษาจึงเหลือเพียงสองกระทรวง คือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ

ระยะ พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2509 ความพยายามที่จะยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการได้ประสบความสำเร็จในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่ครูประชาบาลได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลกรุงเทพและธนบุรี ไปสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลหัวราชอาณาจักรไปสังกัดเทศบาลนครนครราชสีมาโดยนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ส่วนการปกครองท้องถิ่น มีส่วนแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาล ระยะเวลา พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2523.

เนื่องจากจำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนมีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการจัดการศึกษาจะเจริญก้าวหน้ามากกว่าระยะต้น ๆ ก็ตาม แต่การบริหารงานมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไป ทำให้เป็นภาระหนักแก่ทางรัฐบาลทั้งด้านบริหารและงบประมาณเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นอย่างแน่ชัดทั้งได้ออนการศึกษาระชาบาลให้แก่เทศบาลจัดดำเนินการไปบ้างแล้ว ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงได้ออนการศึกษาระชาบาลที่อยู่นอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาบางส่วนที่สงวนไว้ เป็นตัวอย่างในการบริหารแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด¹

การบริหารการประถมศึกษาในช่วงนี้ มีหน่วยงานรับผิดชอบมากที่สุดในการจัดการศึกษา กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่จัดการศึกษาระชาบาลในเขตของตน โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและบริหารงานค้ำจุนการ และกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานทางค้ำวิชาการ กรมสามัญศึกษารับผิดชอบในการจัดการศึกษา เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาสงวนไว้ เป็นตัวอย่าง เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานครซึ่งแต่เดิม คือ เทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี และได้ปรับปรุงเป็นกรุงเทพมหานครในที่สุดยังคงจัดการศึกษาในเขตของตน นอกจากนี้ยังมีเมืองพัทยาซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ทำหน้าที่บริหารการประถมศึกษาในเขตเมืองพัทยาเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งด้วย ครูสภายังคงทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแทน ก.พ. และทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด คือครูระชาบาลที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ก.จ. ค่าใช้จ่ายในการจัดการประถมศึกษาทุกสังกัดได้มาจากเงินงบประมาณของรัฐบาล เป็นส่วนใหญ่มาก การดำเนินการค้ำการศึกษาของหน่วยปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะ เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา ค้างก็ได้รับงบประมาณจากส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุนกันทั้งนั้น แม้ท้องถิ่นจะจัดสรรเงินรายได้ของตนเองมาสมทบช่วยในการจัดการศึกษาในความ

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ,

60 ปีของการประถมศึกษา

รับผิดชอบบ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรับจัดการศึกษาประชาบาล ซึ่งเป็นการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศด้วยแล้ว สามารถแบ่งรายได้ของตนมาช่วยในการจัดการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2 - 3 ของงบประมาณการศึกษาทั้งสิ้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ความหวังที่รัฐบาลต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งเบาะภาระทางด้านงบประมาณในการจัดการศึกษาจึงไม่บรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควรทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะข้าราชการครูส่วนจังหวัด หรือครูประชาบาลที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นครูส่วนใหญ่ของประเทศนั้น แม้จะมีกฎหมายรับรองว่ามีฐานะเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนทุกประการก็ตาม แต่ในความเป็นจริง สิทธิ ศักดิ์ศรี และความก้าวหน้าของครูประชาบาลยังด้อยกว่าข้าราชการพลเรือนในทุกทาง ทำให้ครูประชาบาลขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ เกิดขึ้นอีกมากอาทิเช่น การบริหารงานขาดเอกภาพในการบริหาร เพราะแยกงานวิชาการกับงานบริหารบุคคลออกจากกัน ทำให้ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาลดต่ำลง ทั้งความพร้อมทางด้านรายได้และความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีจำกัด ปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลทั้งสิ้น¹

จะเห็นได้ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอยู่เสมอ จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้โอนโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการโดยกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือมีการคัดเลือกโดยองค์คณะบุคคล กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูเข้าไปร่วมในการคัดเลือกโดยองค์คณะบุคคล กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูเข้าไปร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ มีหลักการสำคัญ 9 ประการ คือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารงานทางด้านวิชาการและบริหารทั่วไปจะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่อง และ เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษา
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
5. การวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจ
6. สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่แค่เพียงกำหนดแนวนโยบาย การวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลเท่านั้น
7. ระบบบริหารประชาบาลต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่มีอยู่เดิมได้
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ต้อง เป็นไปอย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงกันอย่างรวดเร็วพยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹

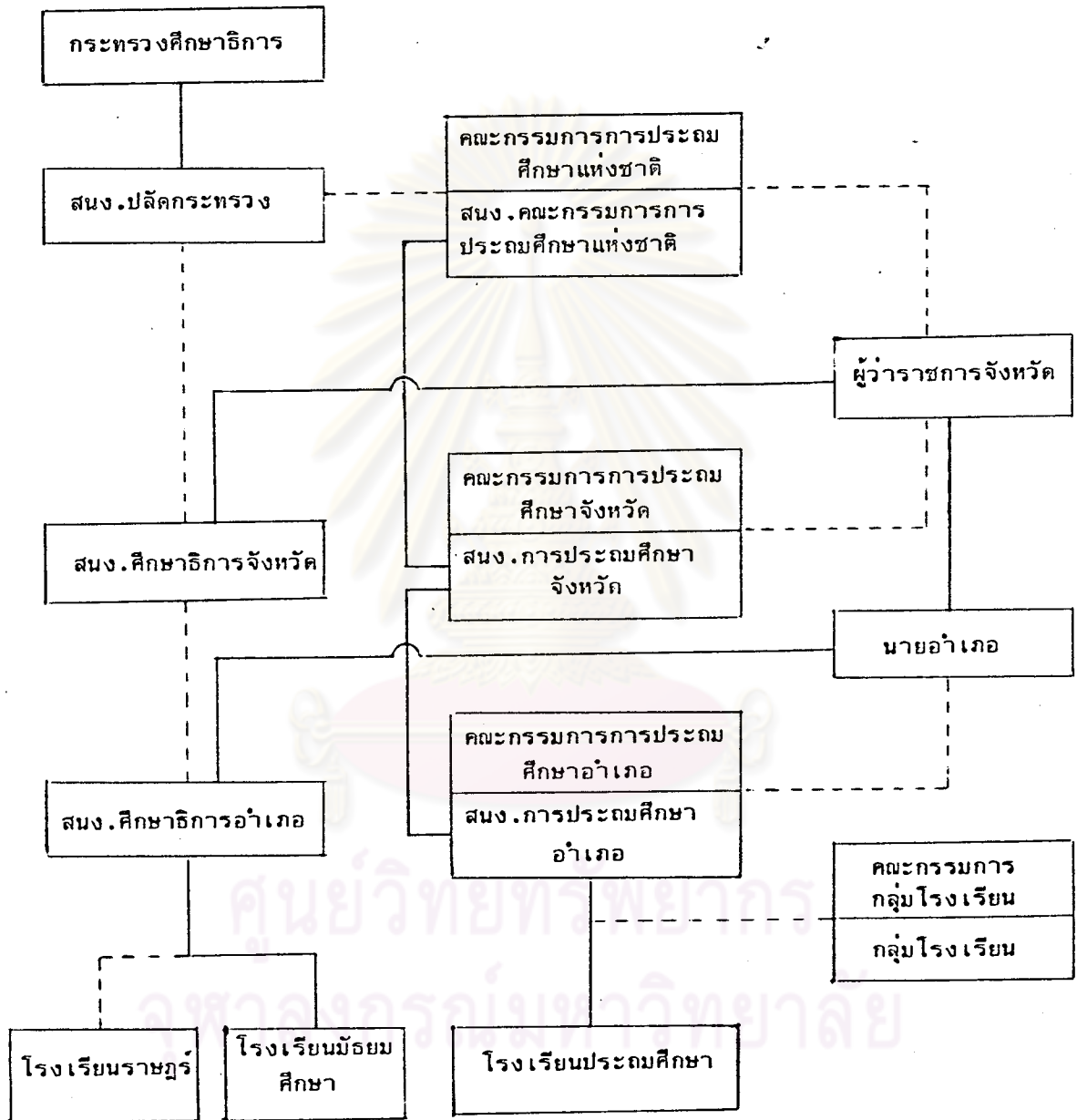
โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน ต่างจากระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต ข้อแตกต่างที่เห็นได้เด่นชัด ได้แก่ การกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ แต่เดิมนั้นผู้มีอำนาจ คือ เสนาบดี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กฎหมายจะกำหนด แต่ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นขององค์คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ซึ่งโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติในปัจจุบันได้แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และระดับ

¹ลิปพนนท์ เกตุทัต. "รูปแบบบริหารการศึกษาประชาบาล." วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 1 (มกราคม 2523) : 10.

กลุ่มโรงเรียน ดังลักษณะแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา¹



¹ สำนักงานคณะกรรมการการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ๕๐ ปีของการประถมศึกษาไทย

1. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติ

การจัดการประถมศึกษาระดับชาติ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการฝึกหัดครู อธิบดีกรมสามัญศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 6 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 12 คน เป็นกรรมการ และ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ¹

1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ
- 2) กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้ เพื่อการจัดการประถมศึกษา
- 4) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523." ราชกิจจานุเบกษา 97 (13 ตุลาคม 2523) : 5 - 6.

5) เสนอแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร

6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

7) พิจารณายับยั้ง และสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17 (3) หรือ (4) ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523

8) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

9) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา

10) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อเสนอมอบให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาคำเนินการต่อไปได้¹

1.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

3) จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

4) จัดทำงบประมาณและจัดสรรงบประมาณและเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7.

- 5) จัดทำมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 6) เสนอแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 7) ติดตามและประเมินผลการจัดการประถมศึกษา และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทราบ
- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษา
- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด¹

ทั้งนี้ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

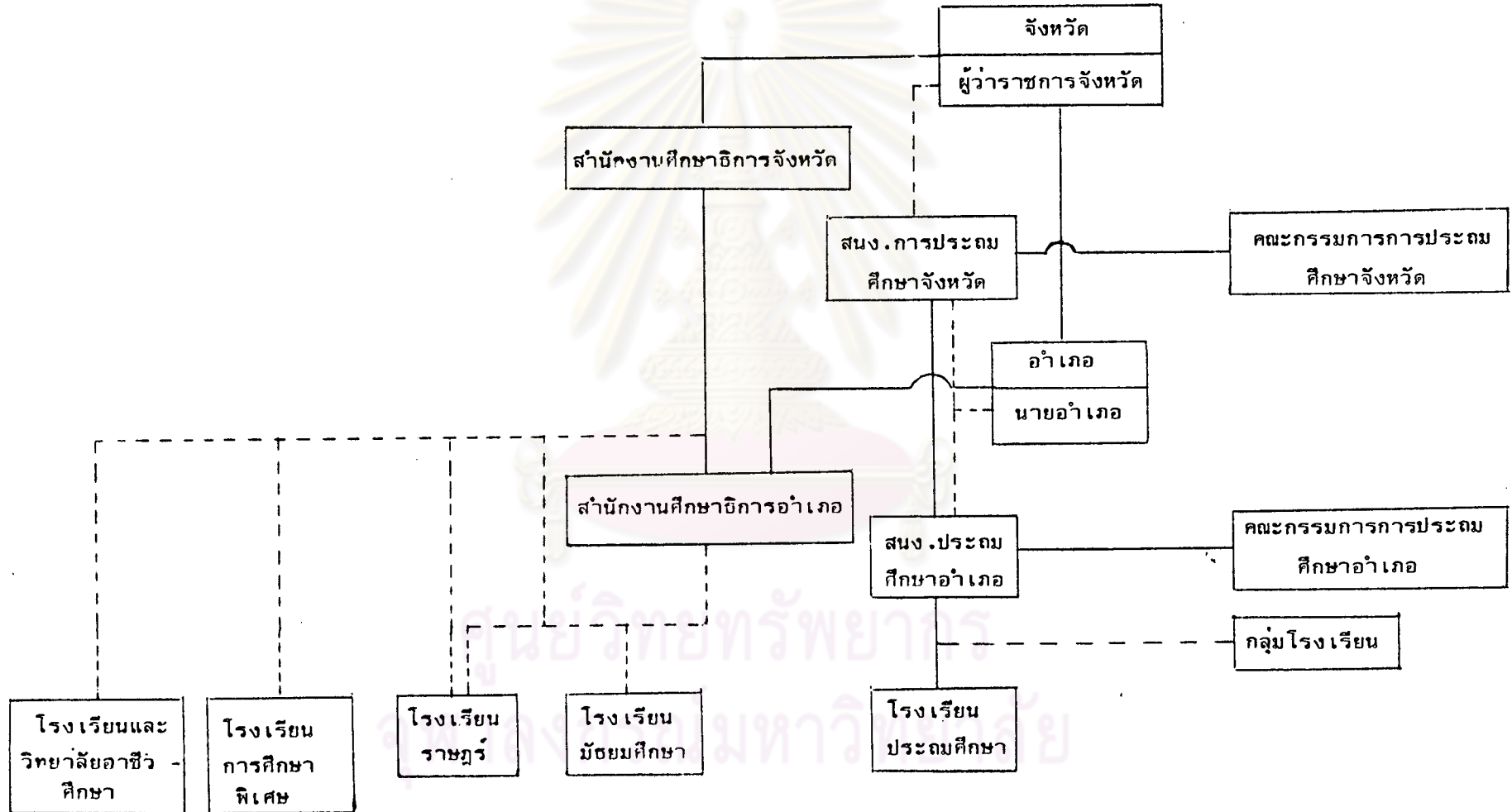
2. โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

การจัดการศึกษาระดับจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ดังแผนภูมิที่ 2

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

แผนภูมิที่ 2 แสดงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาระดับจังหวัด¹



¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ . 60 ปีของการประถมศึกษาไทย, หน้า 79.



2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523

มาตรา 16 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน หกคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือก จากประชาชนในจังหวัด จำนวนสามคน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการ และ เลขาธิการ

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้มโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย¹

2.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
- 3) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- 5) เสนอ จัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
- 6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
- 7) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในจังหวัด
- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด²

ทั้งนี้ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523." ราชกิจจานุเบกษา 97 (13 ตุลาคม 2523) : 11-12.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 15.

ส่วนโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาสำหรับโรงเรียนที่อยู่ในเขต กรุงเทพมหานคร นั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งรองอธิบดีกรมวิชาการหนึ่งคนซึ่งอธิบดีกรมวิชาการมอบหมาย ผู้แทนกรุงเทพมหานครหนึ่งคน ข้าราชการครู ผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูในเขตกรุงเทพมหานครจำนวนหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งจำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครจำนวนสามคน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ¹

3. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

การจัดการประถมศึกษาระดับอำเภอ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอ และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอกลุ่มโรงเรียนละหนึ่งคน เป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังนี้

1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13 - 15.

- 2) เสนอแนะแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เกอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษาอำเภอ เกอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ
ประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย¹

3.2 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และความที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย ทั้งนี้ ให้มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด²

4. โครงสร้างระดับกลุ่มโรงเรียน

ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ รวมโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน ซึ่งจำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียน³

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 16.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 - 16.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

สรุปแล้วจะเห็นว่าลักษณะโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน
มีลักษณะพิเศษที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการ
2. เป็นการบริหารที่กระจายอำนาจสู่จังหวัด

การบริหารในรูปของคณะกรรมการ นั้น จะเห็นได้ว่าในโครงสร้างตั้งแต่
ระดับชาติลงมา มีลักษณะเป็นกรรมการทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการครู ส่วนที่กล่าวว่าเป็นการบริหารที่
กระจายอำนาจสู่จังหวัด นั้น จะพิจารณาเห็นได้จากการที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจและหน้าที่
ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไว้ค่อนข้างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายที่
วางแผนพัฒนาการประถมศึกษา การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณการจัดตั้ง การบริหาร การ
ปรับปรุง การเลิกโรงเรียน ส่วนในเรื่องการบริหารบุคคลนั้น ก็ได้กำหนดให้มีอำนาจในการ
แต่งตั้งผู้บริหารการศึกษาในหน่วยงานทุกหน่วยที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดรวมไป
ถึงการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูทุกระดับในสังกัดสำนักงานการประถม
ศึกษาจังหวัด ตลอดจนการออกระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในจังหวัด
โดยไม่ขัดต่อระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงานการประถมศึกษาในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ
คือระดับชาติ จังหวัด อำเภอ และกลุ่มโรงเรียน ลักษณะการกระจายอำนาจในรูปอย่างนี้
หลายคนคิดว่าระดับชาติสำคัญที่สุด แต่ถ้าพิจารณาโครงสร้างของการจัดการประถมศึกษาที่
ปรากฏในกฎหมายและด้วยเจตนารมณ์อันแท้จริงแล้วจะเห็นว่า การจัดการประถมศึกษาที่สำคัญ
นั้น อยู่ที่ระดับจังหวัด¹ เมื่อพิจารณากฎหมายประถมศึกษาให้ถี่จะพบว่า ไม่ได้เป็นกฎหมาย
ซึ่งรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางเพราะกลไกที่คุมสภาพการศึกษาที่แท้จริงนั้นอยู่ในระดับจังหวัด

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2526), หน้า 7.

อำนาจหน้าที่ที่จะคล้อยตามให้การศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศสำเร็จในเชิงคุณภาพ และปริมาณครบถ้วนนั้นไม่ได้อยู่ที่ระดับชาติเลย หากอยู่ที่ระดับจังหวัด คือ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวการที่สำคัญที่ทำให้การศึกษายู่ในจังหวัดดำเนินการไปในรูปใด เพราะฉะนั้นคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด จึงเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญสูง กรรมการระดับชาติเพียงแต่กำหนดแนวทางนโยบาย ซึ่งในระยะแรกอาจกำหนดมากหน่อย เพราะยังเป็นของใหม่ แต่ผู้ที่จะดำเนินการนั้นอยู่ในระดับจังหวัดทั้งสิ้น¹

การบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
 คำอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา พ.ศ. 2523 นั้นมีสาระสำคัญในแต่ละด้านดังนี้

การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด

การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาต้องมีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนเป็นอย่างดี

นโยบาย (Policy) โดยทั่วไป หมายถึง การตกลงใจขั้นต้นในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ จำเป็นต้องมีนโยบายในการบริหารงาน นโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา คือ หลักการหรือจุดประสงค์ที่ใช้ควบคุมการจัดการประถมศึกษาของจังหวัดและเป็นรากฐานในการบริหารงาน ตามปกติได้มาจากการแปลงนโยบายระดับสูงลงมา เป็นทางปฏิบัติ² สำนักงานการศึกษาจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยมีวิธีดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

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

ขั้นที่ 1 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นำร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษา จังหวัด เสนอต่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก่อนการประชุมพิจารณากำหนดนโยบาย ดังกล่าว เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

พร้อมร่างนโยบายดังกล่าวให้เสนอเอกสารรายละเอียดและข้อมูลประกอบการ พิจารณา ดังต่อไปนี้ไปด้วย

- 1) นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) นโยบายและแผนพัฒนาชนบทของจังหวัด
- 3) นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานระดับอื่น
- 4) นโยบายและแผนพัฒนาของส่วนราชการอื่น
(ข้อ 2 - 4 เสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา เท่านั้น)
- 5) ศักยภาพทางการศึกษาของจังหวัด
- 6) ผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนตามหลักสูตร
- 7) ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด
- 8) ร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษา ระยะ 5 ปีของจังหวัด
- 9) ข้อเสนอแนะแนวทางการพิจารณา ร่างนโยบายเพิ่มเติม

9.1 วิธีการพิจารณาเอกสารที่เสนอประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย แสดงให้เห็นว่า ศักยภาพสัมฤทธิ์ผล ประเภทของปัญหาต่างๆ มีความสัมพันธ์กับการประถมศึกษาของจังหวัดอย่างไร

9.2 คำอธิบายประกอบร่างนโยบายเป็นรายข้อ แสดงความครอบคลุมของนโยบายที่มีต่อปัญหาและความต้องการของการประถมศึกษาของจังหวัด แสดงความสอดคล้องของนโยบายระดับต่าง ๆ แสดงแนวโน้มและโอกาสสัจแย้งในแนวความคิด แนวปฏิบัติกับปัญหา และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "กระบวนการพิจารณา กำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษา ระดับจังหวัดของ กปจ. และ กปช.", 2527, หน้า 13 - 14. (อัครสำเนา).

ขั้นที่ 2 ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างนโยบายดังกล่าวก็จะอนุมัติให้กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดนั้น แล้วให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำเสนอดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติต่อไป

ขั้นที่ 3 ถ้าคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยร่างนโยบายนั้น ก็ให้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดให้คำแนะนำและส่งกลับไปสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข แล้วเสนอเพื่อพิจารณาใหม่

หากปรากฏว่าคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดยังไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อขอเสนอแนะหรือแนวปฏิบัติในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เหมาะสม และนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดต่อไป¹

แผน คือ เครื่องมือสำคัญในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีการพิจารณา กำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติจัดทำในอนาคต เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อย่างรอบคอบ เป็นระเบียบ² ส่วนแผนพัฒนาของหน่วยงาน เป็นแผนหรือเค้าโครงของสิ่งที่จะปฏิบัติจัดทำในระยะยาว (ส่วนมากระยะ 5 ปี) เพื่อคอยสนองต่อนโยบาย ทิศทางการดำเนินงาน เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้³ การวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา มีขั้นตอนเช่นเดียวกับการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและมีรายละเอียดวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "หลักการวางแผน," 2527. หน้า 8. (อัครสำเนา)

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "การวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาในระยะ 5 ปีของจังหวัด," 2527, หน้า 5 - 14. (อัครสำเนา).

1. การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งจะ เป็นเสมือนเครื่องชี้แนวทางในการปฏิบัติ หรือ กรอบกำหนดการดำเนินงาน เพื่อให้งานการประถมศึกษาบรรลุจุดหมาย แต่ยังไม่มียละเอียดชัดเจนที่ผู้ปฏิบัติจะทราบได้ว่า ใน 5 ปีข้างหน้า จะทำอะไรบ้าง ดังนั้น ก่อนที่จะกำหนด แผนงานโครงการ จำเป็นต้องวิเคราะห์นโยบายเพื่อหาแนวทางปฏิบัติเสียก่อน

2. การวางวัตถุประสงค์ การกำหนดวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในขั้นตอนแรก ของการจัดทำแผนพัฒนาในทางปฏิบัติจริงนั้น วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจะปรากฏให้เห็นตั้งแต่ ขั้นตอนการกำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาแล้ว และเมื่อนำผลจากการวิเคราะห์นโยบายขั้น ดันมาตรวจสอบกับวัตถุประสงค์ที่ได้ระบุไว้ในตอนจัดทำร่างนโยบายอีกครั้งหนึ่ง จะสามารถ ปรับปรุงการ เขียนวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาได้ชัดเจน เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. การกำหนดเป้าหมาย เมื่อวิเคราะห์นโยบายจนได้กิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติแล้ว จะต้องพิจารณาว่าในแต่ละกิจกรรมจะต้องปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพข้อมูลเดิม ที่มีอยู่ ความต้องการหรือความคาดหวัง จำนวน/ปริมาณของสิ่งที่จะปฏิบัติ เท่าที่คาดไว้ว่าจะช่วย ให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การประมาณค่าใช้จ่าย เมื่อตัดสินใจกำหนดเป้าหมายว่าจะทำอะไรมากน้อย เพียงใดแล้ว จะต้องประมาณค่าใช้จ่ายไว้เป็นการล่วงหน้าว่า ถ้าจะดำเนินการตามนโยบาย กิจกรรมและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ดังกล่าว จะใช้งบประมาณหรือค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรม มากน้อยเพียงใด

5. กำหนดแผนงาน/โครงการ แผนงาน/โครงการที่จะกำหนดขึ้น จะต้องครอบคลุมการบริหารงานการประถมศึกษาทั้งหมด คือ

- 1) แผนงานวิชาการ
- 2) แผนงานกิจการนักเรียน
- 3) แผนงานบุคลากร
- 4) แผนงานอาคาร สถานที่ สิ่งแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกการศึกษา
- 5) แผนงานธุรการ การเงินและพัสดุ
- 6) แผนงานความสัมพันธ์กับชุมชน
- 7) แผนงานโครงการพิเศษ

6. การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ในแต่ละแผนงาน การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ซึ่งผลสุดท้ายจะระบุว่า จะจัดทำโครงการใดบ้าง เราจะสามารถพิจารณาได้จากงานและกิจกรรมที่วิเคราะห์ได้จากนโยบาย เป้าหมาย ที่กำหนดขึ้นตามกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายรวมในแต่ละกิจกรรม

7. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ โครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นและรับเข้าแผนระยะ 5 ปีแล้ว ควรพิจารณาจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังตามความจำเป็นไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาจัดเข้าแผนและเมื่อมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรหรืออื่น ๆ เกิดขึ้นโครงการที่มีความสำคัญสูงจะได้รับการพิจารณาก่อน

การพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ ต้องอาศัย เกณฑ์ที่คณะกรรมการผู้ทำหน้าที่วางแผนได้สร้างขึ้นเป็นหลักในการจัดลำดับความสำคัญ เช่น เกณฑ์ความสอดคล้องกับนโยบาย เกณฑ์ความเป็นไปได้ในด้านการเงินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ความสามารถทางปฏิบัติและผลตอบแทนจากโครงการ เป็นต้น

8. การวิเคราะห์โครงการ การวิเคราะห์โครงการในที่นี้หมายถึง การวิเคราะห์ก่อนที่จะรับโครงการ เข้าประมวลแผน การวิเคราะห์มีวัตถุประสงค์ที่จะหาประสิทธิภาพของโครงการ เช่น

- 1) การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับนโยบายและลำดับความสำคัญของปัญหา
- 2) การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ใน เรื่องทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินงาน

โครงการ/ช่วงระยะเวลา/การปฏิบัติงาน

- 3) วิเคราะห์ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ
- 4) วิเคราะห์วิธีดำเนินการว่าเหมาะสมกับเหตุการณ์ เวลา หรือสถานการณ์

แวดล้อมเพียงใด ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใด

9. ร่างแผนตามโครงสร้างและแผนพัฒนานาระยะ 5 ปี การจัดรูปเล่มเอกสารควรมีโครงสร้างหลักดังนี้

- ส่วนที่ 1 สภาพปัจจุบันและปัญหา
- ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการประถมศึกษา นโยบาย เป้าหมาย
- ส่วนที่ 3 ประมวลโครงการ
- ส่วนที่ 4 ภาคผนวก

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด

มีดังต่อไปนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดบุคลากรในการจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษา
2. ระยะเวลาในการพิจารณาโยบายและแผนพัฒนามีน้อยและเร่งเกินไป
3. เอกสารประกอบการศึกษาและวางแผนมีไม่เพียงพอ
4. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดบางคนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนา
5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนา ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน
6. การประสานงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยังไม่ดีพอ
7. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดการประเมินผลและเสนอผลการปฏิบัติงานในรอบปีต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด¹

การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา

การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ เป็นระบบและกรรมวิธีในการบริหาร เกี่ยวกับงบประมาณ ตลอดจนใช้วิธีการงบประมาณเป็น เครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการงบประมาณโดยทั่วไปมักจะดำเนินการคล้ายคลึงกัน เรียกว่า "วงจรงบประมาณ" ซึ่งประกอบด้วย

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

การจัดตั้งงบประมาณ หมายถึง การที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จัดทำคำขอตั้งงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปของหน่วยงานของตน เพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 77.

การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ประกาศใช้แล้ว หน่วยงานระดับเหนือจะจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเท่าที่ผ่านมา กรมเจ้าสังกัดจัดสรรงบประมาณ
ให้จังหวัดต่าง ๆ โดยอาศัยอัตราการเพิ่มปีละประมาณ 15 - 20 % จากงบประมาณเดิมที่
แต่ละจังหวัดได้รับ ซึ่งทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำมาก โดยจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรมากอยู่แล้ว
จะได้รับจัดสรรมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรน้อยจะได้รับน้อยๆ โดยตลอด
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ
เสียใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น และให้เกิด
การกระจายทรัพยากรทางการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นไปโดยทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการ
ของแต่ละจังหวัดวิธีการจัดสรรงบประมาณ ใช้ค่าดัชนีความต้องการทางการศึกษาเป็น
สำคัญ¹ การดำเนินงานมีขั้นตอน ดังนี้

1. โรงเรียนจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
หรือกิ่งอำเภอ
2. กลุ่มโรงเรียนจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีในส่วนที่เป็นงบประมาณของกลุ่ม
โรงเรียนเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำค่าของงบประมาณประจำปี
เพื่อการประถมศึกษาของอำเภอ จากข้อมูลรายละเอียดค่าของงบประมาณของโรงเรียนและกลุ่ม
โรงเรียนเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำค่าของงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา
ของจังหวัด จากข้อมูลรายละเอียดค่าของงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือ
กิ่งอำเภอ ส่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีโอกาสศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน
ก่อนที่จะเสนอขอความเห็นชอบ
5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอค่าของงบประมาณประจำปีเพื่อการประถม
ศึกษาจังหวัด ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษา 2526

6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ส่งคำของบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ไปสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับแจ้งวงเงินจัดสรรงบประมาณประจำปีจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอการจัดสรรงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

9. เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ้งการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อแจ้งให้กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทราบ

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ มีดังต่อไปนี้

ก. การเสนอขอตั้งงบประมาณ

1. ข้อมูลในการเสนอขอตั้งงบประมาณไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดเวลาในการขอตั้งงบประมาณน้อยเกินไป ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาได้ไม่รอบคอบเท่าที่ควร

ข. การจัดสรรงบประมาณ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่จัดสรรงบประมาณให้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน

2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดสรรให้ไม่พอกับความต้องการตามความจำเป็นที่เสนอขอตั้งงบประมาณไป

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจัดสรรงบประมาณล่าช้า

4. การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มโรงเรียน ในด้านวิชาการและการก่อสร้างน้อยเกินไป¹

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 78.

การจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษา

ก. การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังต่อไปนี้

1. จะต้องมีย่านนักเรียนในแต่ละรายอายุตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปมาเข้าเรียน ถ้ามีนักเรียนในแต่ละรายอายุไม่ถึงยี่สิบคน แต่มากกว่าห้าคนให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนสาขาของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียง
2. จะต้องอยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาเดิม ตามเส้นทางคมนาคมไม่น้อยกว่าหกกิโลเมตร
3. จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าหกไร่ และเมื่อคาดคะเนความเติบโตของโรงเรียนแล้วควรมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าสิบตารางวาต่อนักเรียนหนึ่งคน
4. ในท้องที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่น หรือในท้องที่ที่มีความจำเป็นพิเศษ หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ในข้อ 1 และ 2 ในการพิจารณาอนุมัติให้คำนึงถึงปริมาณประสิทธิภาพและคุณภาพของการจัดการประถมศึกษาด้วย
5. การจัดตั้ง การกำหนดชื่อ และการเปลี่ยนชื่อโรงเรียนประถมศึกษาหรือโรงเรียนสาขา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด¹

ข. การรวมและการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรวมและการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังต่อไปนี้

1. ยุบรวมให้เป็นโรงเรียนเดียวกัน ในกรณีที่
 - 1.1 ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร
 - 1.2 จำนวนนักเรียนของแต่ละโรงเรียนไม่เกิน 120 คน
 - 1.3 การคมนาคมระหว่างโรงเรียนไม่ลำบาก

¹กระทรวงศึกษาธิการ. "ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524," 2524, (อัดสำเนา) หน้า 1.

2. ยุบรวมให้เป็นสาขาของอีกโรงเรียนหนึ่ง ในกรณีที่

2.1 อยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร

2.2 โรงเรียนหนึ่งมีนักเรียนเกินกว่า 120 คน ก็ให้โรงเรียนเล็ก

เป็นสาขาของโรงเรียนใหญ่

3. การเลิกโรงเรียนประถมศึกษา พิจารณาโดยยึดเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1 จำนวนนักเรียนของโรงเรียนลดลงจนมีนักเรียนรวมกันไม่ถึง 20 คน

3.2 ทางราชการหมดความจำเป็นที่จะใช้สถานที่นั้น เพื่อประโยชน์อย่างอื่น

ในราชการ

การรวมและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังมีวิธีดำเนินการที่สำคัญ คือ

1. จะต้องแจ้งให้ผู้ปกครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 180 วันก่อนวันเปิด

เรียนภาคต้น

2. การเลิกสมควรเลิกมีระดับ เริ่มแต่ชั้นต้นของโรงเรียน เว้นแต่มี

เหตุผล ความจำเป็นพิเศษ ก็อาจเลิกพร้อมกันทุกชั้นได้

3. จะต้องจัดให้นักเรียนในโรงเรียนที่เลิกแล้ว เข้าเรียนในโรงเรียนที่ใกล้เคียง

หรือจัดการศึกษาในรูปแบบอื่น

4. ทรัพย์สินและบุคลากรของโรงเรียนที่เลิกแล้ว ให้คณะกรรมการประถมศึกษา

จังหวัด พิจารณาจัดสรรหรือมอบให้โรงเรียนที่เหมาะสม

5. เอกสารหลักฐานสำคัญของโรงเรียนที่เลิกแล้ว ให้โอนไปอยู่ในความควบคุม

ดูแลรับผิดชอบของโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ใกล้เคียง¹

ค. การบริหารและการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา

1. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ขบวนการดำเนินงานของ

โรงเรียนในเรื่อง

1.1 วิชาการ

1.2 บุคลากร

¹กระทรวงศึกษาธิการ. "ระเบียบว่าด้วยการรวมและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524." 2524, (อัครสำเนา), หน้า 1-2.

- 1.3 กิจการนักเรียน
- 1.4 ธุรกิจ การเงิน และพัสดุ
- 1.5 อาคารสถานที่
- 1.6 ความสัมพันธ์กับชุมชน

ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการให้ถือปฏิบัติ

2. การปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การแบ่งส่วนราชการภายในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการให้ถือปฏิบัติ¹

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา มีดังนี้

1. การยุบ รวม และเลิกล้มโรงเรียน ขัดต่อความรู้สึกรักของประชาชนและเจ้าอาวาสในท้องถิ่น เพราะไม่เข้าใจก่อให้เกิดปัญหาตามมา ทำให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปได้ยาก
2. โรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ห่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่ไม่ถึง 3 กม. มีเป็นจำนวนมาก ไม่อยากรวมกับโรงเรียนใหญ่
3. ในการรวมและเลิกล้มโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่เข้าใจระเบียบ อาจพิจารณาผิดพลาด
4. ไม่มีการชี้แจงให้ประชาชน เข้าใจถึงเหตุผลในการยุบหรือจัดตั้ง
5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการยุบหรือเลิกล้มโรงเรียน
6. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ข้อ 4 กำหนดว่า "ไม่น้อยกว่า 6 กม." ระยะทางไกลเกินไป
7. เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาใหม่ ตามหลักเกณฑ์แล้ว เกิดปัญหาขาดอัตรา กำลังครูไปสนับสนุน
8. การขอจัดตั้งโรงเรียนใหม่ บางครั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ มีการสร้างสถานการณ์ ประท้อม หรืออาศัยขบวนการฝ่ายการเมืองมาบีบบังคับ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 52.



9. เกิดปัญหาในการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนที่ถูกยุบรวม
 10. มีปัญหาเรื่องชื่อของโรงเรียน เมื่อมีการยุบรวม
 11. มีปัญหาอัตราค่าจ้างครูเกิน เมื่อมีการยุบรวมโรงเรียน
 12. มีปัญหาการจัดตั้งโรงเรียนใหม่ไปก่อนได้รับอนุญาต แล้วขออนุญาตภายหลัง
- สร้างปัญหามีบังคับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้จำต้องอนุญาต¹

การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- ก. การแต่งตั้งหรือเลื่อนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่สูงขึ้น
- ข. การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

เพื่อให้การคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้ง เป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
หรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ได้รับการพิจารณาเท่าเทียมกัน และได้บุคคลที่มีความรู้
และความสามารถสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยอนุโลมของคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีมติให้เปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง
ตามที่ ก.ค. กำหนดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยการสอบจะได้รับการอบรมแล้วเรียงตามลำดับ
คะแนนที่ได้ และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาว่า ผู้ที่สอบได้คนใดควร
จะส่งไปดำรงตำแหน่ง ณ ที่ใด ทั้งนี้บุคคลที่ส่งไป คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะต้อง
พิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 17(4)²

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
หรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความ
เห็นชอบตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 - 79.

² สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 54.

2.1 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ณ อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดมาเป็นเวลาครบ 4 ปี ให้ถือเป็นกรย้ายตามวาระ ในกรณีจำเป็นอาจจะขอยกเว้นได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และขอยกเว้นได้ไม่เกิน 2 ครั้ง

2.2 เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้มีการย้ายสลับเปลี่ยน เพื่อประโยชน์ของราชการและเพื่อแก้ปัญหการบริหารงานโดยให้ไปดำรงตำแหน่งเดียวกัน หรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน

2.3 เมื่อมีตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอว่างลง ควรจะพิจารณาย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่งที่ว่างให้เหมาะสมเสียก่อน จึงให้แต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้ผ่านการคัดเลือกขึ้นบัญชีไว้

2.4 ให้มีการย้ายข้ามจังหวัดได้

2.5 เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคล ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์

ต่อไปนี้

2.5.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน เฉพาะตำแหน่ง

2.5.2 อายุการดำรงตำแหน่ง

2.5.3 อายุราชการ

2.5.4 ระเบียบหรือขึ้นเงิน เดือน

2.5.5 ความรู้ความสามารถในการ เป็นผู้บริหารและการ เป็นผู้นำ

- มีความรู้ความสามารถเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของบุคคล

โดยทั่วไป

- มีความคิดริเริ่มและตั้งใจในการทำงาน กล้าคิดกล้าทำ

จนมีผลงาน เป็นที่ประจักษ์

- มีความรับผิดชอบสูง และสามารถใช้ดุลยพินิจในการ

ตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

- มีความมุ่งมั่นในการทำงาน และปฏิบัติงานด้วยความ

เสียสละ จนยังเกิดผลดีแก่ราชการ

- มีความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และมีความ

สุภาพอ่อนน้อมต่อบุคคลทั่วไป

- มีความยุติธรรม ไม่เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจ
ผู้ร่วมงาน และร่วมมือในการทำงานเป็นอย่างดี
- มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถเข้ากับชุมชนได้¹

3. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ มีวิธีดำเนินการไม่ไปในแนวเดียวกัน โดยสรุปแล้ว เมื่อมีตำแหน่งว่าง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จะพิจารณาสรรหาแล้วเสนอแนะไปยังคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งจะพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความเหมาะสมอื่น ๆ กระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดนโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา โดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2525 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2525 ให้เปิดรับสมัคร เพื่อคัดเลือกโดยการสอบและอบรมหลังการสอบ² แต่จนบัดนี้ นโยบายดังกล่าวยังไม่ได้นำมาปฏิบัติแต่อย่างใด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่าง ๆ จึงยังคงใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการเดิมตลอดมา

4. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

4.1 เมื่อมีตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาว่างลงและจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะให้มีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาในตำแหน่งเดียวกัน มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ให้กระทำได้

¹ กระทรวงศึกษาธิการ. "หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ 2525," (อัครสำเนา) หน้า 1 - 2.

² กระทรวงศึกษาธิการ. "นโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา," 2525, (อัครสำเนา) หน้า 1.

4.2 หากตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาที่อยู่ห่างไกลหรือในท้องที่ทุรกันดารหรือในเขตคุกคามของผู้ก่อการร้ายว่างลง และหาผู้ที่เหมาะสมจากผู้ผ่านการคัดเลือกแล้วไปดำรงตำแหน่งไม่ได้ จังหวัดอาจพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ que เห็นว่าเหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ ไปดำรงตำแหน่งก็ได้

4.3 ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา จะต้องพยายามปรับปรุงสถานศึกษาแห่งนั้นให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ หากผู้บริหารคนใดเกิดความเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น หรือมีอุปสรรคในการบริหารงานก็อาจมีการย้ายหมุนเวียนสลับ เปลี่ยนในตำแหน่งเดียวกัน หรือพิจารณาให้ไปเป็นผู้สอน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

4.4 เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคลควรพิจารณาจากผู้ที่มีอาวุโสหรือมีความสามารถในการบริหารงานมากกว่า โดยคำนึงถึง

- 4.4.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน เฉพาะตำแหน่ง
- 4.4.2 อายุการดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา
- 4.4.3 อายุราชการ
- 4.4.4 ระดับหรือชั้นเงินเดือน
- 4.4.5 ความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียนและการเป็นผู้นำของโรงเรียน
- มีความรู้ความสามารถเป็นที่เชื่อถือและยอมรับของบุคคลโดยทั่วไป
- มีความคิดริเริ่มและตั้งใจในการทำงาน กล้าคิด กล้าทำ จนมีผลงานเป็นที่ประจักษ์
- มีความรับผิดชอบสูง และสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง
- มีความมุ่งมั่นในการทำงานและปฏิบัติงานด้วยความเสียสละจนยังเกิดผลดีแก่ราชการ

¹กระทรวงศึกษาธิการ. "นโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือ เลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา." 2525, (อัครสำเนา) หน้า 1.

- มีความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และมีความสุภาพอ่อนน้อมต่อบุคคลทั่วไป
- มีความยุติธรรมไม่เห็นแก่ตัว มีความเห็นอกเห็นใจผู้ร่วมงานและร่วมมือในการทำงานเป็นอย่างดี
- มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถเข้ากับชุมชนได้

4.4.6 ความเหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนและท้องถิ่น

- ความปลอดภัย
- ที่พักอาศัย
- การเดินทางไปปฏิบัติราชการ¹

5. การแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาล

โรงเรียนอนุบาลเป็นโรงเรียนที่จัดเป็นตัวอย่างเพื่อการวิจัย มีลักษณะแตกต่างจากโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลว่างลงหากจะมีการย้ายหัวหน้าสถานศึกษามาดำรงตำแหน่งที่ว่าง นอกจากจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้พิจารณาจากผู้ที่มีคุณสมบัติดังนี้คือ

5.1 เป็นหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลหรือหัวหน้าสถานศึกษาที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลมาแล้ว หรือ

5.2 เป็นหัวหน้าสถานศึกษาและเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาที่มีชั้นอนุบาลและจะต้องมีวุฒิด้านอนุบาลศึกษาหรือเคยผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรทางด้านอนุบาลศึกษามาแล้ว²

ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีดังต่อไปนี้

1. ส่วนงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่งรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาเพียงคนเดียว ทำให้ไม่มีโอกาสเลือกตัวบุคคล

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการย้ายหัวหน้าสถานศึกษา," 2525, (อัดสำเนา) หน้า 1 - 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เสนอมา

3. การคัดเลือกหัวหน้าสถานศึกษาโดยการสอบ ทำให้ไม่มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริงมาดำรงตำแหน่ง

4. การแต่งตั้งผู้บริหารทุกระดับ เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน นั้น ตามระเบียบกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เสนอแนะคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้ความเห็นชอบ การสอบชั้นมัธยมไว้ เมื่อพิจารณาเห็นชอบและแต่งตั้งแล้วอาจจะไปทำหน้าที่เข้ากับท้องถิ่น ชุมชน วัดได้ยากก็ได้ บางทีคนที่ท้องถิ่นต้องการ คนที่ทำงานดี เป็นผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ อาจหมดโอกาสที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งที่ว่างก็ได้¹

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

การพิจารณาความดีความชอบ โดยปกติหมายความรวมถึงวิธีการทุกอย่างที่เกี่ยวกับการให้ความชอบแก่ข้าราชการ ซึ่งได้แก่ การเลื่อนชั้น เงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีทางก้าวหน้าดีกว่า การบำเหน็จความชอบ ฯลฯ การพิจารณาความดีความชอบ เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง โอกาสก้าวหน้า รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจของข้าราชการ การบำเหน็จความชอบ เป็นกระบวนการจูงใจหรือกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลตรงตามเป้าหมายขององค์การ² ความมุ่งหมายในการพิจารณาความดีความชอบ มี 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพของข้าราชการที่เพิ่มขึ้น ประการที่สอง เพื่อเป็นการปูนบำเหน็จข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงาน และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการเพิ่มอาวุโสในฐานะหน้าที่การงาน³

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 80.

² ภิญญา สาธิต. การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 287.

³ สมศักดิ์ สุภะรัชฎ์. "การพิจารณาความดีความชอบประจำปี : ถนนสายที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรม," วารสารข้าราชการ 21 (กรกฎาคม 2519) : 18 - 19.

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ของคณะกรรมการการประม
ศึกษาจังหวัด เป็นการพิจารณาเลือกชั้นเงินเดือนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัด โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13
(พ.ศ. 2519) มาเป็นหลักในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ทั้งข้าราชการครูและข้าราชการ
พลเรือนสามัญ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้ มีสาระสำคัญที่จะต้องถือปฏิบัติโดย
เคร่งครัด ดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1) ในรอบปีที่แล้วมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถ
และด้วยความอดุสสาหะ จนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการ

2) ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือน ต้องไม่ถูก
ลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยสูงกว่าโทษภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่าเคยถูก
งดเลื่อนเงินเดือน เพราะความผิดที่ถูกลงโทษนั้นมาแล้วมีหนึ่งหรือหลายปีก็ตาม จะเลื่อนเงิน
เดือนได้คือเมื่อ

ก. ถ้า เป็นโทษตัดเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อพ้นโทษ
ตัดเงินเดือนแล้ว

ข. ถ้า เป็นโทษลดชั้นเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อลดชั้น
เงินเดือนมาแล้วเป็นเวลา 6 เดือน

3) ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

ก. ลาภิจและลาป่วยรวมกันไม่เกิน 45 วัน (ไม่รวมลาป่วยซึ่ง
ต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน และลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่
หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่

ข. ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะไม่เกิน

120 วัน

ค. ลากลอบบุตรไม่เกิน 60 วัน

ง. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน คราวเดียวหรือหลายคราวรวมกันไม่เกิน 120 วัน

จ. ต้องไม่ลาบ่อยครั้งหรือมาสายกว่าที่ทางราชการกำหนดเนื่อง ๆ คำว่าลาบ่อยครั้งนั้น ให้กำหนดไว้ดังนี้

1) ตั้งแต่ 13 ครั้งขึ้นไป สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียน

2) ตั้งแต่ 16 ครั้งไปสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน

ผู้ที่ลาตั้งแต่ 10 ครั้ง แต่ไม่เกิน 15 ครั้ง สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียนและผู้ลาตั้งแต่ 16 ครั้ง แต่ไม่เกิน 18 ครั้ง สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน ถ้ามีวันลาไม่เกิน 30 วัน และผู้บังคับบัญชารับรองว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานดี ผลงานอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น และเหตุที่ลาบ่อยครั้ง เป็นเพราะมีความจำเป็นจริง ๆ แล้ว จะพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือน 1 ชั้นก็ได้

คำว่า "สายเนื่อง ๆ" นั้น ให้กำหนดสายตั้งแต่ 16 ครั้งขึ้นไป ถือว่าสายเนื่อง ๆ

ฉ. ต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เหตุสุจริต

ช. ต้องไม่ลาศึกษาคู่ในประเทศหรือไปศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงาน

ฅ ค้างประเทศเกิน 4 เดือน

4) ในปีงบประมาณที่แล้วมาต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน

1.2 ผู้ซึ่งจะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปีกรณีพิเศษ 2 ชั้น จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.1 และจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้

2) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้ หรือที่ต้องเสียอันตรายเป็นกรณีพิเศษ

3) ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

เป็นพิเศษ และปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตน เป็นผลดีด้วย

- 4) ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้าหรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ดำเนินการตามความคิดริเริ่มหรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้าหรือสิ่งประดิษฐ์นั้น
- 5) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความตราครุฑเป็นพิเศษ เป็นพิเศษ และงานนั้นได้ผลดียิ่ง
- 6) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งจนสำเร็จ เป็นผลดียิ่งแก่ประเทศชาติ

1.3 ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ให้รอการสั่งเลื่อนเงินเดือนไว้ก่อน และให้กันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนของแต่ละปีที่อยู่ในระหว่างสอบสวนทางวินัยด้วย และเมื่อผลการสอบสวนทางวินัยเสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีความผิดจึงจะสั่งเลื่อนเงินเดือนได้ตามที่ได้กันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ในบัญชีถือจ่ายเงินเดือนไว้แต่ถ้ามิได้มีการกันเงินเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ จะเลื่อนเงินเดือนไม่ได้

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

2. ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้นนั้น ถ้าเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.2 แล้ว ยังเป็นผู้

2.1 ปฏิบัติงานอยู่ในถิ่นกันดาร หรืออยู่ในเขตผู้ก่อการร้าย หรือ

2.2 ไปช่วยราชการอื่น เช่น ทส.ปช. หรือลูกเสือชาวบ้าน ซึ่งเป็นงานนโยบายเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ควรได้รับการพิจารณาก่อนเป็นพิเศษ

2.3 การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้นติดต่อกันกับปีที่แล้ว ซึ่งตามระเบียบและกฎหมายมิได้ห้ามไว้ แต่ใคร่ขอให้พิจารณาโดยรอบคอบและควรพิจารณาให้กับผู้ที่ผลงานดีเด่นจริง ๆ อย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น และไม่ควรให้เลื่อนติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี

3. การแบ่งกลุ่มโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น นั้นให้แบ่งกลุ่มโควตาตามมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

3.1 กลุ่มข้าราชการระดับ 1 - 3

3.2 กลุ่มข้าราชการระดับ 4 - 5

3.3 กลุ่มข้าราชการระดับ 6 - 8

3.4 กลุ่มข้าราชการระดับ 9 - 11

แต่ละกลุ่มให้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น ใ้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

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

4.1 ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ของคนที่ความสามารถและด้วยความอดสาหัส

4.2 ถูกลงโทษทางวินัย

4.3 ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

4.4 ลาภิจและลาป่วยรวมกันเกินกว่า 45 วัน

4.5 ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ เมืองเมกกะเกิน 120 วัน

4.6 ลาคลอดบุตรเกิน 60 วัน

4.7 ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานเกิน 120 วัน

4.8 ลาบ่อยครั้ง

4.9 ขาดราชการ

4.10 ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษาต่อหรือฝึกอบรมหรือดูงาน ณ ต่าง

ประเทศเกินกว่า 4 เดือน

4.11 บรรจุเข้ารับราชการไม่ถึง 8 เดือน

ฉะนั้น จึงไม่อาจนำเงินเดือนขั้นของผู้ที่ไม่ได้เลื่อนเงินเดือนตามกรณีดังกล่าวไป เลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ชั้น นอกเหนือจากโควต้า 15 % ได้

5. การคิดโควต้าเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้นของข้าราชการกลุ่มระดับ 6 - 8 คิดให้ดังนี้

5.1 คิดโควต้าเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น เฉพาะข้าราชการระดับ 6 ใ้ร้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการระดับ 6 ในแต่ละจังหวัด

5.2 ข้าราชการระดับ 7 และระดับ 8 ให้ตัดไปคิดโควต้าร่วมกับทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ่งจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือนแยกออกเป็นแต่ละกลุ่ม (ไม่ต้องแยกข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้คิดโควตาารวมกัน) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ภายในวันที่ 10 กรกฎาคม ของทุก ๆ ปี

7. ให้จังหวัดพิจารณาความดีความชอบข้าราชการให้แล้ว เสร็จภายในวันที่ 31 สิงหาคมของทุก ๆ ปี

8. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอผลการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูระดับ 7 ขึ้นไป โดยจัดทำบัญชีเสนอผลการพิจารณา และแนบบัญชีประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อไปประกอบการพิจารณาด้วย¹

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. โรงเรียนดำเนินการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ในโรงเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนดรวม 2 ชุด ชุดที่ 1 นำเสนอกลุ่มโรงเรียน ชุดที่ 2 นำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

2. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเรียงลำดับสำหรับผู้ที่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ นำผลการพิจารณาความดีความชอบเฉพาะเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอพิจารณา แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำผลการพิจารณาจัดเรียงลำดับสำหรับผู้ที่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบดังนี้

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครู." 2524, หน้า 1 - 4.

5.1 พิจารณารายละเอียดความดีความชอบพิเศษเฉพาะเกินกว่า 1 ชั้น ตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอเท่านั้น

5.2 พิจารณารายละเอียดผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ ประจำปี

5.3 การพิจารณาสำหรับกรณี 1 ชั้นนั้น จะพิจารณาเห็นชอบ เป็นหลักการ ไว้ก็ได้

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ พอสรุปได้ดังนี้

1. มีการเล่นพรรคเล่นพวกทั้งระดับโรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

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

3. แบบประเมินผลงานของครูที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำหนด บางรายการประเมินยาก มีลักษณะเป็นนามธรรม และยังขาดข้อควรประเมินบางประการ เช่น การปฏิบัติตนและงานพิเศษ

4. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอบางคนมักใช้อำนาจคัดค้านของครูผู้สอน ที่กลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหารเข้าแทรกโดยผลการ ทำให้ครูผู้สอนไม่ได้รับการพิจารณา¹

การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จะเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย และรัดกุมได้นั้น จำเป็นต้องมีระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้แน่ชัด การออกระเบียบปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 81.

1. ชั้นร่างหลักการ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอร่างหลักการของระเบียบที่เห็นสมควรว่าในการดำเนินงานนั้นควรจะมีระเบียบเพื่อปฏิบัติ
2. ชั้นพิจารณาหลักการ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาหลักการของระเบียบ ถ้าเห็นด้วยก็ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไปร่างระเบียบ เพื่อนำมาเสนออีกครั้งหนึ่ง
3. ชั้นพิจารณาร่างระเบียบ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาร่างระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบก็ให้ประธานกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดลงนาม และประกาศใช้เป็นระเบียบต่อไป

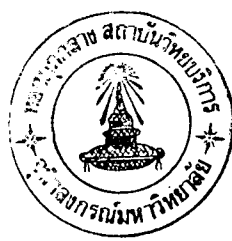
ปัญหาเกี่ยวกับการออกระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ มีดังนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในการออกระเบียบ
2. ระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดออกมามักจะขัดแย้งกับการปฏิบัติ ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว
3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยึดระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมากเกินไป และไม่เคยเสนอระเบียบหรือหลักปฏิบัติให้โรงเรียนทราบ¹

การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

1. การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ในปัจจุบันมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ให้พิจารณาที่จะให้ท้องที่ใดส่งเด็กนักเรียนเข้าเรียนก่อนหรือหลังอายุเกณฑ์บังคับ (ย่าง เข้าปีที่แปด) ทั้งนี้การพิจารณาจะต้องพิจารณาถึงในบางท้องที่ เช่น จำเป็นต้องเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุ บางท้องที่สภาพความพร้อมของนักเรียนอาจจะต้องเข้าเรียนเมื่อนักเรียนอายุสูงกว่าเกณฑ์ปกติหรือต่ำกว่าเกณฑ์ปกติก็ได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.



2. ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523

3. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมายให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกแบบเรียน และพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อหนังสือเรียนที่คณะกรรมการเสนอ โดยให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดไว้ในแต่ละปี

ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย มีดังนี้

1. กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดแบบเรียนเพื่อใช้ในแต่ละปีล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์
2. เมื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดรับหลักการแล้ว สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมิได้นำไปดำเนินการตามมติที่ประชุมในเวลาอันสมควร โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น งบประมาณอื่นเร่งด่วนบ้าง รอปรึกษาหารือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ บ้าง
3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่ได้จัดการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้เป็นไปตามกำหนดและไม่สนใจข้อข้อเสนอของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย บางครั้งไม่ทราบว่า สิ่งใดเป็นอำนาจที่ควรปฏิบัติ
5. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนที่ใช้อยู่ปัจจุบันขาดความเป็นธรรม ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน มีสิทธิในการเสนอชื่อเพื่อเลือกตั้งในคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เช่นเดียวกับครูสายผู้สอน
6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดคัดเลือกหนังสือแบบเรียนล่าช้า ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาไม่ทันและไม่รอบคอบพหุตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด

นักบริหารการศึกษาของไทยหลายคนได้แสดงความคิดเห็นคือโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัดต่าง ๆ กันดังนี้

คณะกรรมการดำเนินการเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการบริหารงานระดับประถมศึกษาว่า แม้ว่าจะได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลมากขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด ระบบบริหารการศึกษาโดยทั่วไปยังประสบปัญหาอีกหลายประการ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในการบริหารนั้นมีผลต่อประสิทธิภาพของการจัดการศึกษามาก¹

เกรียง กิริติกร มีความเห็นต่อระบบประถมศึกษาในปัจจุบันว่าเป็นระบบที่ถูกต้องเหมาะสม เพราะมีการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ส่วนภูมิภาค สมควรเป็นแบบอย่างของการปรับปรุงการบริหารต่อไป โดยกล่าวไว้ว่า

...บัดนี้โครงสร้างการบริหารการศึกษาได้เปลี่ยนมาเป็นแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน... โดยหลักการแล้วทุกวันนี้ การบริหารมิได้อยู่ในมือของบุคคลใด เป็นเอกเทศ โดยเฉพาะ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะบุคคลซึ่งจะต้องบริหารงานไปตามตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนโดยยึดหลักประชาธิปไตยและหลักคุณธรรม ระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจึงน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ภาวะการณ์ของบ้านเมือง หากการบริหารงานขึ้นใดคนใดยังมีปัญหาที่น่าจะเป็นปัญหาของวิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหาเฉพาะบุคคลมากกว่า ในอนาคตปริมาณการศึกษาในส่วนภูมิภาคย่อมทวีมากขึ้น หน่วยราชการส่วนกลางไม่สามารถจะติดตามไปบริหารโรงเรียนได้ทั่วถึงและสม่ำเสมอ การกระจายอำนาจในการบริหารงานไปสู่ภูมิภาคเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จึงน่าจะเป็นแบบฉบับของการปรับปรุงการบริหารโดยส่วนรวมนับไป²

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา." กรุงเทพมหานคร, 2520.

²เกรียง กิริติกร. "การประถมศึกษาจากอดีต", ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525) : 31.

อภัย จันทวิมล ได้ให้ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาว่า

...ควรจะเอากระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่าง ซึ่งยกให้สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงสาธารณสุขในจังหวัดนั้น ๆ โดยกล่าวว่า ในปัจจุบันสำหรับงานฝ่ายศึกษาธิการ เรามีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ นอกจากนั้นสำหรับการศึกษาประชาบาล เรามีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษา และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากและทำให้งานไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เช่น งานลูกเสือ เป็นต้น จึงเห็นว่า ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ทำนองเดียวกันกับสาธารณสุขจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ งานของกระทรวงศึกษาธิการ ก็จะเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้ายิ่งกว่าในปัจจุบันเป็นอันมาก¹

สมาน แสงมลิ มีความเห็นต่อเรื่องโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัด

ในอนาคคว่า

...เหมือนย่อส่วนกระทรวงศึกษาธิการไปตั้งไว้ในระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาให้มีผู้แทนของกรมต่าง ๆ ที่มีหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ทำงานกรมซึ่งนโยบายของรัฐบาลในการโอนประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ระยะเวลาที่ 1 เอาประถมศึกษามาตั้งเป็นสำนักงาน ระยะเวลาที่ 2 จะรวมเอาการศึกษาที่สูงกว่าประถมศึกษามาตั้งที่จังหวัด วิทยาลัยพลศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยนาฏศิลป์ หรือโรงเรียนมัธยมจะอยู่ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการดูแล เช่นเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำอยู่ แต่จะทำเป็นรูปแบบอย่างไร ต้องพิจารณาอีกที คือคิดว่าน่าจะ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาเป็นผู้แทนสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัด จะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรมเหมือนกับมีกระทรวงเล็ก ๆ อยู่ที่นี่ ปัญหาที่จะน้อยลงไป...แนวโน้มในเรื่องนี้จะเป็นอย่างไรต้องปรึกษากันให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้การศึกษาชาติเสียหาย²

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

²สมาน แสงมลิ, "คำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ," ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525) : 57.

เกษม ศิริสัมพันธ์ มีความเห็นว่า การบริหารการประถมศึกษาชั้น ไม่มีรูปแบบใด จะดีไปกว่ารูปแบบกรรมการการบริหารแบบกรรมการอาจไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่เมื่อสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้ว ก็ไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบกรรมการ¹

สมบูรณ์ พรรณามพ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติในการบริหารการศึกษาใน ระดับจังหวัดไว้ 4 ประการ คือ

1. แม้ว่าจะระบบการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด จะได้พยายามนำเอา ระบบกระจายอำนาจมาใช้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีลักษณะเป็นการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติหรือค่อนข้างเป็นระบบ รวมอำนาจ หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดนั้นยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรง ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในส่วนกลาง
2. การจัดการศึกษาในระดับจังหวัด มีลักษณะการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ หรือดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียน ต่าง ๆ เป็นโรงเรียนรัฐบาลสังกัดกระทรวงหรือทบวงกรมต่าง ๆ อันเป็นราชการ ส่วนกลาง กรม กอง เจ้าสังกัดย่อมทำการควบคุมอย่างใกล้ชิด ดังนั้นโอกาสที่จะจัด การศึกษาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคย่อมมีน้อย หรือไม่มี โอกาสเลย
3. โดยพฤตินัยหรือทางปฏิบัติแล้วจะพบว่า การคิดค้ำสั่งการ การบังคับบัญชา การรายงาน การควบคุม และการประสานงานระหว่างกรมเจ้าสังกัดกับโรงเรียน จะกระทำโดยตรง ดังนั้น งานที่เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดทั้งหลาย จึงเป็นเสมือนงานฝาก แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ชื่อว่าเป็นผู้รับผิดชอบโดย นิติบัญญัติ แต่ก็ย่อมมีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องกับได้ไม่มากนัก
4. รวมสรุปได้ว่าระบบบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาคหรือในระดับจังหวัด ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากนัก หรือการเข้ามามีโอกาส เข้าไปเกี่ยวข้องกับได้โดยตรงในการรับผิดชอบ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของจังหวัด นั้นไม่มีเลย อาจจะมีได้ในลักษณะทางอ้อมในบางโอกาสเท่านั้น²

¹เกษม ศิริสัมพันธ์. คู่มือคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด. (กรุงเทพฯ มหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2526), หน้า 35.

²สมบูรณ์ พรรณามพ, หลักของการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บรรณกิจ, 2521), หน้า 29.

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

1. รูปแบบของการบริหารงาน

สุกิจ จุลพันธ์ ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปว่า มีด้วยกัน 3 แบบ และแต่ละแบบมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังนี้คือ¹

1.1 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 แล้วแต่จะกำหนดคนขึ้น

การบริหารงานโดยคณะกรรมการตามระบบนี้มีผลดีที่สามารถสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมเป็นคณะกรรมการ สามารถระดมพลังปัญหาและประสบการณ์มาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานได้มาก แต่ก็มีข้อเสียคือ ยักยักช้า และถ้าแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคนอาจสิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา นอกจากนี้อาจจะผลักราคาความรับผิดชอบได้ง่าย

1.2 แบบผู้อำนวยการ (Director type) กำหนดให้ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งมักจะกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูงและได้พิจารณาเลือกสรรแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ปกคิหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้แต่งตั้งและไม่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอน

การบริหารโดยผู้อำนวยการหรือผู้จัดการนี้นิยมมากในวงธุรกิจ เพราะสามารถเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถส่งมาปฏิบัติงานในองค์การได้ และหากไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นผลดีแก่องค์การก็จะไม่จ้างต่อไป นับว่าเป็นวิธีที่จะช่วยกระตุ้นให้ผู้อำนวยการคิดค้นและปรับปรุงในหน้าที่รับผิดชอบให้ก้าวหน้าและทันสมัยอยู่เสมอ นอกจากนี้อาจช่วยให้งานลุล่วงไปโดยรวดเร็ว ส่วนผลเสียของการบริหารงานบุคคลแบบนี้ คือ ตัวผู้อำนวยการอาจไหลต่อในอำนาจหรือถูกอิทธิพลจากภายนอกและภายในองค์การบีบบังคับได้ง่าย

¹สุกิจ จุลพันธ์, การบริหารงานบุคคล : หลักการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2520 หน้า 14.

1.3 แบบผสม (Mixed type) เป็นแบบผสมระหว่างคณะกรรมการและผู้อำนวยการ ทั้งนี้เพื่อจัดข้อเสียและเลือกข้อดีจากการบริหารงานแบบใดแบบหนึ่งมาใช้

การบริหารงานบุคคลแบบผสมนี้ ส่วนใหญ่นิยมแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ กล่าวคือ งานปกติหรืองานที่มีลักษณะเฉพาะทางวิชาการ ก็มอบหมายให้เป็นงานในหน้าที่ของผู้อำนวยการ ในกรณีที่มีปัญหาหรืองานเกี่ยวกับนโยบายหรือการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ก็เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้รอบคอบ¹

รูปแบบการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในปัจจุบันอนุโลม เข้ากับแบบที่ 1 กล่าวคือ มีคณะกรรมการซึ่งมาจากบุคคลหลายฝ่าย ได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิโดยการแต่งตั้งและเลือกตั้ง และผู้แทนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการ และเลขานุการมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 15 คน

2. การบริหารงานแบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณา ปรีชาหาหรือปัญหาเฉพาะ เรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย วินิจฉัยแล้วเสนอแนะต่อองค์การนั้น² คณะกรรมการจึงเป็นองค์คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจของหน่วยงานหรือ เป็นตัวแทนที่ประชาชน เลือกขึ้นมาร่วม เพื่อทำหน้าที่หาข้อยุติที่ดีที่สุดหรือวินิจฉัยปัญหาใด ๆ โดยการอภิปรายและตกลงร่วมกัน

การบริหารโดยคณะกรรมการ เกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะที่ยังมีขนาดใหญ่มากขึ้น หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน การจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อเป็นที่รวมของผู้บริหาร

¹สมพงษ์ เกษบาลิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 75-76.

²Edgard Anstey, Committees, (London ; George Allen Unwin, Ltd., 1962), p. 16.

ที่จะมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ คณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ทั้งระดับสูง ระดับกลาง และระดับต่ำ¹ การบริหารโดยคณะกรรมการมีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไปจากการบริหารในรูปแบบอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมและสั่งการเป็นอำนาจรวมจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ที่คณะบุคคล (Collective responsibility) มิใช่อยุ่ที่คนคนเดียว (Individual responsibility) จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย² ชลอ วนะภูติ ได้กล่าวถึงความสำคัญของคณะกรรมการไว้ว่า

1. เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ
2. เป็นวิธีหาความคิด เฉลี่ย
3. ขจัดความคิดที่เป็นปฏิปักษ์
4. เป็นการชุมนุมความใจและความฉลาด ซึ่งถ้าอยู่คนเดียวคงไม่แสดงออก
5. เป็นการประนีประนอมและผสมผสาน เป็นการหาผลลัพธ์แบบประชาธิปไตย

ในกรณีที่ไม่สามารถทำนายผลล่วงหน้า³

3. หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ นั้น มีหลักการและข้อเท็จจริงบางประการในการดำเนินการ ซึ่ง Savage ได้เสนอไว้ว่าควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เมื่อฝ่ายบริหารแน่ใจว่าจะนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา

¹ ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 320.

² ประธาน คงฤทธิศึกษากร, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร." รัฐประศาสนศาสตร์ 6 : 1 (กรกฎาคม 2508) : 18.

³ ชลอ วนะภูติ, "ระบบกรรมการ." เอกสารการอบรมนักวิจัยแห่งชาติ, ครั้งที่ 2. 2506, หน้า 111-123.

2. ต้องกำหนดความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ และอำนาจของคณะกรรมการให้แน่ชัด
3. ในการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายบริหารต้องดูคุณลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละคนอย่างละเอียด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

- ก. หลีกเลี่ยงการใช้คนซ้ำหน้า
- ข. พิจารณาถึงสัมพันธภาพของสมาชิกในกลุ่มด้วย
- ค. คำนึงถึงสภาพความเป็นผู้นำในกลุ่ม
- ง. คำนึงถึงความสนใจของสมาชิกในกลุ่ม
- จ. คำนึงถึงความรู้ ทักษะ และศักยภาพของกรรมการแต่ละคน

4. จำนวนของคณะกรรมการต้องพอเหมาะ คณะกรรมการขนาดเล็กทำให้กลุ่มอ่อนไหวก่อความขัดแย้งได้ง่าย ถ้ามากไปอาจทำให้การแลกเปลี่ยนทัศนะเป็นไปได้น้อย และทำให้อีกาสที่จะประชุมกันเป็นไปได้ยาก

5. ประธานต้องเป็นผู้ที่เหมาะสม เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของประธาน¹

ข้อคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัว ซึ่งได้มีผู้วิจารณ์ไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน และการวางแผนพัฒนาประถมศึกษาจังหวัด จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะบุคคล
2. เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอผู้บริหารโรงเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการจังหวัด

¹อ้างถึงใน ประกอบ คูรัตน์. "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา," เอกสารอัครส่าเนาประกอบการสอนวิชาสังคมวิทยาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 6-9.



3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในรูปแบบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

4. ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา¹

ข้อเสีย

อย่างไรก็ตาม การบริหารโดยคณะกรรมการมีผลเสียอยู่ด้วย ในเรื่องนี้สำราญ ถาวรายุศม์ ได้แสดงผลเสียของคณะกรรมการไว้ว่า

1. ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
2. สิ้นเปลืองงบประมาณและสิ้นเปลืองเวลา
3. ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง²

กำธร กิตติภูมิชัย มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของการบริหารโดยคณะกรรมการ สอดคล้องกับ สำราญ ถาวรายุศม์ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

1. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะซ้อนหน้าที่กับองค์การนั้น
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงในระหว่างกรรมการนั้น³

ส่วน สโตนเนอร์ (Stoner) ได้กล่าวถึง ผลเสียของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงกันในลักษณะประนีประนอม⁴

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน ก.ค. การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 9.

² สำราญ ถาวรายุศม์, "หลักการจัดตั้งคณะกรรมการ," นักรบริหาร 2 : 4 (มกราคม 2510) : 10

³ กำธร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 17 : 7 (กรกฎาคม 2514) : 68-70.

⁴ Stoner, Management, (Englewood Cliffs, N.J. ; Prentice-Hall 1978), p. 307.

คูนท์ (Koontz) และคณะมีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการสอดคล้องกับสโตนเนอร์ (Stoner) และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า

1. ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้รับผิดชอบ¹

เมื่อกล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า การดำเนิน การโดยคณะกรรมการก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ป้องกันการลำเอียงเป็นหลักประกันความยุติธรรม เป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงาน และก่อให้เกิดความร่วมมือที่ดี เป็นการนำความรู้ความสามารถของมนุษย์มารวมกันให้เกิดประโยชน์ เป็นต้น แม้จะมีผลเสียอยู่บ้าง เช่น ทำให้งานล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่มีผู้รับผิดชอบต่องานโดยตรงกรรมการอาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งกันแต่ถ้ามีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการให้แน่ชัด กรรมการได้ปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่นั้นโดยใช้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเองอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบ มีอุดมการณ์เป็นของตนเอง การบริหารโดยคณะกรรมการจะก่อให้เกิดผลดีอย่างแน่นอน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษา

เมื่อพ.ศ. 2518 สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารศึกษาคตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐาน เพื่อปฏิรูปการศึกษา" เพื่อศึกษาความเห็นของผู้ที่อยู่ในวงการการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกเกี่ยวกับปัญหาการบริหารการศึกษา หลักการและมาตรการปฏิรูประบบบริหารศึกษาคตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา และความพร้อมของประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามแนวปฏิรูประบบบริหารการศึกษา สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

¹Harold Koontz, Cyril O'Donnell and Heinz Wehrick, Management, 7th ed. (Tokyo ; Kosaido Printing., 1980), pp. 458-460.

1. เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1.1 ปัญหาที่ผู้ตอบเห็นว่า เป็นปัญหามาก ได้แก่ การมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน รับผิดชอบการจัด การศึกษาระดับประถมศึกษา การบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยทั่วไป การมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ทำหน้าที่ทางการศึกษาหลายหน่วยงาน การประสานงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล การที่เขตการศึกษามีบทบาทไม่มากนัก และปัญหาเกี่ยวกับการที่กระทรวงศึกษาธิการ เปิดโอกาสให้ข้าราชการ ส่วนภูมิภาคตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ไม่มากนัก

1.2 ผู้ตอบ 5 กลุ่มใหญ่ทุกกลุ่มอันได้แก่ สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก ผู้ที่อยู่ในวงการการศึกษา และข้าราชการฝ่ายปกครองระดับจังหวัด และอำเภอ เห็นว่ามีปัญหามาก เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา และเมื่อ เปรียบเทียบความคิดเห็น เป็นรายกลุ่มย่อยแล้ว ผู้ตอบกลุ่มย่อย เกือบทุกกลุ่ม เห็นว่ามีปัญหามากมีอยู่ เพียงกลุ่ม เดียวคือกลุ่มสุดท้ายที่เห็นว่ามีปัญหาใน ระดับปานกลาง

2. เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

2.1 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบทุกกลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการทุก เรื่องในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษารวมทั้งการวางพื้นฐาน เพื่อปฏิรูปการศึกษา

2.2 ผู้ตอบส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับมาตรการในการปฏิรูปการบริหารการศึกษาทุก มาตรการ มีมาตรการบาง เรื่องที่มีผู้ตอบไม่เห็นด้วยอยู่บ้างมากกว่ามาตรการอื่น ๆ (ส่วนใหญ่ ยังตอบเห็นด้วย) คือ

- การจะให้ โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการวัดผลการศึกษาด้วยตนเอง

- การจะให้ผู้อำนวยการบรรจุแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารการศึกษา ศึกษา นิสิตและครูโรงเรียน อยู่ที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

- การจะให้โรงเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียน และหน่วยศึกษานิเทศก์ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- การจะให้ มีสำนักงานการศึกษา เขตทำหน้าที่ เป็นตัวแทนส่วนกลาง และทำหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่าง ๆ

- การจะให้ มีคณะกรรมการข้าราชการอุดมศึกษา (ก.ศ.) ทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการสถาบันอุดมศึกษา

- การให้อำนาจนายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจลงนามแต่งตั้ง โอนย้าย ถอดถอนผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

3. เกี่ยวกับความพร้อมของประชาชน

3.1 ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมระดับปานกลาง ที่จะเข้ามา มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดำเนินการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

เรื่องที่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมน้อย คือ การที่จะให้ท้องถิ่นหารายได้ เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาจัดการศึกษา

3.2 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบเกือบทุกกลุ่มเห็นว่า ประชาชนมีความพร้อมปานกลาง ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมน้อย มีเฉพาะกลุ่มครูโรงเรียนอาชีวศึกษา ครูสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาเท่านั้น¹

พนม พงษ์ไพบูลย์ และกวี รัชชชน ไคว้วิจัย เพื่อศึกษาทัศนคติของครูใหญ่โรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา โดยสอบถามครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้ารับการอบรมที่ แผนกวิชาการบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในระหว่างวันที่ 22 กันยายน 2517 ถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2517 จำนวน 115 คน สรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา ดังนี้

1. ครูใหญ่เห็นว่า การกระจายอำนาจ คือ หน่วยบริหารส่วนกลางมอบอำนาจรับผิดชอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบริหารงานแทน
2. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า การบริหารการศึกษาทุกระดับ ควรมีกระทรวงเดียว รับผิดชอบสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ควรเป็นผู้วางนโยบายและแผนรวมระดับชาติ

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาดำเนินการข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา," รายงานการวิจัย 2526, หน้า ก-จ.

3. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า วิธีที่ดีที่สุดในการบริหารการศึกษา คือ บริหารผ่านองค์การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัด ประธานสภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้วางแผนและนโยบายจัดทำงบประมาณกำหนดเงินเดือนและตำแหน่งครู

4. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า โรงเรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาลงมา และบุคลากรทางการศึกษาทั้งหลาย ควรสังกัดสภาการศึกษาจังหวัด

5. ครูใหญ่ส่วนมากเห็นว่า ควรมีการเก็บภาษีทั้งของใหม่และของเดิมและสินค้าฟุ่มเฟือย เพื่อจัดการศึกษาในจังหวัด¹

วิจัย ราชฤทธิ์ศิริ ได้วิจัยเรื่อง "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ" ในภาคกลาง พบว่าผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

1. ด้านนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่มีความเห็นด้วยทุกข้ออยู่ในระดับสูง
2. ด้านความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการและการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นเป็นสองระดับ คือ บางข้อเห็นด้วย บางข้อไม่แน่ใจ โดยมีจำนวนข้อก้ำกึ่งกัน ถ้าเฉลี่ยความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่แน่ใจ
3. ด้านการจัดสรรงบประมาณและเงินสนับสนุนให้โรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความคิดเห็นจำแนกออกเป็นสามระดับ คือ เห็นด้วย ไม่แน่ใจ และไม่เห็นด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ความคิดเห็นจะอยู่ในระดับไม่แน่ใจ โดยผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กและขนาดกลาง มีความไม่แน่ใจมากกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยทัศนคติของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา" (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิชิต 2519), หน้า 26-27.

4. ด้านบริหารบุคคล ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีความคิดเห็นจำแนกได้เป็นสองระดับ คือ เห็นด้วยและไม่แน่ใจ ในประเด็นเกี่ยวกับการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากรส่วนใหญ่มีความเห็นอยู่ในระดับไม่แน่ใจ ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาบุคลากร จำนวนข้อที่ไม่แน่ใจมีจำนวนมากกว่าข้อที่เห็นด้วย สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นเช่นเดียวกันกับประเด็นการบำรุงรักษาบุคลากร ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการให้พ้นจากงาน มีความเห็นเป็นสองระดับ คือ ระดับเห็นด้วยและไม่แน่ใจ โดยมีจำนวนข้อก้ำกึ่งกัน¹

ผลการวิจัยของ เฉลย เครื่องเนียม เจาะปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ พบว่า เรื่องที่เป็นปัญหา ได้แก่

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตราค่าจ้างครู
4. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ถูกต้อง
5. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกครั้ง กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการคัดค้านใจกันมาก่อน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
7. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน
8. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายใน เรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม เพราะเกรงใจ²

¹วิชัย ราษฎร์ศิริ. "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคกลาง" (รายงานผลการวิจัย คณะวิชาครุศาสตร์ วิทยาลัยครูนครปฐม, 2524) บทคัดย่อ.

²เฉลย เครื่องเนียม. "การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7." (รายงานผลการวิจัย คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.) บทคัดย่อ.

เนื่องจากการบริหารการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการการประถมศึกษา
พ.ศ.2523 ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นกรอบความคิด
ในการวิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย