



สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะเป็นการสรุปผลของการวิจัยเรื่อง การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย การอภิปรายผล ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคกลาง
2. เพื่อ เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษา ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคกลาง
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคกลาง

สมมติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดโรงเรียนต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดแตกต่างกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ในภาคกลาง 25 จังหวัด 6,434 คน
2. กลุ่มตัวอย่างประชากร กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในภาคกลาง การคำนวณ

ขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากประชากรใช้สูตรของ Krejcie และ Morgan ได้ 361 คน ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Random Sampling) โดยสุ่มตัวอย่างจังหวัดในภาคกลาง 25 จังหวัด ในอัตราร้อยละ 50.00 โดยวิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) ได้ 13 จังหวัด แล้วคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากรในแต่ละจังหวัด ตามสัดส่วนจำนวนโรงเรียนที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งจำแนกตามขนาดของโรงเรียนเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 แบบคือ

1. แบบศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่มีผู้วิจัยสร้างขึ้น เพื่อให้แบบวิเคราะห์เนื้อหา

จากเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 13 จังหวัด

2. แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยอาศัยการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 และคู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ดำรง เอกสารวารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิและอาจารย์ที่ปรึกษา โดยแบ่งเป็น 3 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามใช้แบบตรวจสอบรายการ (checklist)

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด (open ended)

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating-scale)

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้ติดต่อขอเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างประชากรตั้งแต่ พ.ศ.2524-2527 จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้จำนวนทั้งสิ้น 245 ชุด

4.2 ข้อมูลจากแบบสอบถามผู้วิจัยได้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลทางไปรษณีย์ และการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองผลปรากฏว่า จากแบบสอบถามที่ได้ส่งไปให้กลุ่มตัวอย่าง ประชากรจำนวนทั้งสิ้น 361 ฉบับ ได้รับกลับคืนมา 295 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 81.72

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ทาค่าความถี่และค่าร้อยละ ส่วนข้อมูลจากแบบสอบถามใช้วิธีคำนวณค่าร้อยละ ค่ามัชฌิม เลขคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน และ เปรียบเทียบความคิดเห็นโดยทาค่า ไค-สแควร์ (χ^2) และค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-Way Analysis of Variance-ANOVA)

สรุปผลการวิจัย

ส่วนที่ 1 ผลการวิจัยจากเอกสารรายงานการประชุม

1. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีการประชุมทั้งสิ้น 245 ครั้ง และพบว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมาประชุมร้อยละ 100.00 ส่วนผู้ที่มาประชุม น้อยที่สุดคือ ผู้ทรงคุณวุฒิ (แต่งตั้ง) มาประชุมเพียงร้อยละ 53.06 และพบว่าการประชุม แต่ละครั้งใช้เวลาโดยเฉลี่ย 2 ชั่วโมง 25 นาที
2. ผู้แทนข้าราชการครูมีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุดถึง 118 ครั้ง ค่อนข้าง ส่วนผู้ที่อภิปรายน้อยที่สุดคือ ผู้ทรงคุณวุฒิ (แต่งตั้ง) อภิปรายเพียง 20 ครั้งค่อน
3. การประชุมส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบที่เหลือ เป็นการให้รับทราบ เป็นที่น่าสังเกตว่า เรื่องการพิจารณาย้ายและแต่งตั้งผู้บริหารมีการพิจารณา มากที่สุด ส่วนเรื่องที่ประชุม น้อยที่สุดคือ การออกกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ในหน้าที่

ส่วนที่ 2 ผลการวิจัยจากแบบสอบถามแบ่ง เป็น 3 ตอนดังนี้

- ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา ส่วนใหญ่เป็น เพศชายมากกว่า เพศหญิง มีการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุด มีอายุราชการระหว่าง 21 ปีขึ้นไปและได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระหว่าง 5 ปี ลงไปมากที่สุด
- ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการบริหารงาน การ ประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ด้าน สรุปได้ดังนี้

1. การพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ซึ่งนโยบายและแผนดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติด้วย

และพบว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีความคิดเห็นในเรื่องนี้ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า

การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ได้เริ่มต้นจากโรงเรียน ซึ่งตรงกับความต้องการของโรงเรียนและมีความเหมาะสม

และพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีความคิดเห็นในเรื่องนี้ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า

การจัดตั้งและ เลิกล้มโรงเรียน เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การเลิกล้มมีผลกระทบต่อบุคลากรและชุมชนน้อยมาก และไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาในการจัดการศึกษา การบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีผลดีต่อการศึกษามาก

และพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาดมีความคิดเห็นในเรื่องนี้ ไม่แตกต่างกัน
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/
กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประม-
ศศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า

การแต่งตั้ง โยกย้าย ผู้บริหารโรงเรียนและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอนั้น
เป็นไปตามหลักการและหลักเกณฑ์ของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ
หลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ และมีความเป็นธรรม

และพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีความคิดเห็นในเรื่องนี้ไม่แตกต่างกัน
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำมีของ
ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วน
ใหญ่เห็นว่า

การพิจารณาความดีความชอบข้าราชการครูได้ยึดหลัก เกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมบ้าง แต่ไม่ค่อยเหมาะสม
และมีการใช้ข้อมูลอื่นมาประกอบ ผลการพิจารณาเป็นไปตามที่โรงเรียนเสนอ แต่มีการพิจารณา
ไปในทางไม่ดีเล็กน้อยและก็นำผลการพิจารณาความดีความชอบไปปรับปรุงการทำงาน

และพบว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาดมีความคิดเห็นในเรื่องนี้ไม่แตกต่างกัน 6
เรื่อง แตกต่างกัน 2 เรื่อง

6. การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ
ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า

ได้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน แต่ระเบียบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และไม่สามารถแก้ปัญหาได้มากนัก

และพบว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีความคิดเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกเรื่อง

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย ผลการวิจัยพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่า

การกำหนดอายุเด็ก เข้าเรียนได้คำนึงถึงสภาพท้องถิ่น คณะกรรมการกำหนดจำนวนโรงเรียนในกลุ่มและคัดเลือกแบบเรียนมีความเหมาะสม

และพบว่าผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด มีความคิดเห็นในเรื่องนี้แตกต่างกัน 1 เรื่อง ในจำนวน 3 เรื่อง

ตอนที่ 3 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษา ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า

1. โดยส่วนรวมผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า มีปัญหาในระดับน้อยทุกเรื่อง และเมื่อแยกพิจารณาตามขนาดโรงเรียนในจำนวนปัญหามีเพียง 1 เรื่องที่เห็นว่าอยู่ในระดับไม่มีปัญหา นอกนั้นเห็นว่าไม่มีปัญหาในระดับน้อย

2. เมื่อทดสอบค่าความแตกต่างระหว่างความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 ขนาด พบว่า ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิเคราะห์รายงานการประชุม

ผลการวิเคราะห์รายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ระหว่างปี 2524-2527 พบว่า มีการประชุมทั้งสิ้น 245 ครั้ง แต่ละครั้งเฉลี่ย 2 ชั่วโมง 25 นาที และจากการวิจัยพบว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (แต่งตั้ง) มาประชุมเพียงร้อยละ 53.06 และไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น จากการวิเคราะห์ พบว่า ได้แสดงความคิดเห็นเพียง 20 ครั้ง เท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (แต่งตั้ง) อาจมิได้มีความรู้ —

พื้นฐานทางการศึกษาหรือความรู้ทางด้านกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับของกรรมการการ
 ประถมศึกษาจังหวัดไม่มากนัก จึงไม่ค่อยกล้าแสดงความคิดเห็น ส่วนผู้แทนข้าราชการครูนั้น
 ปรากฏว่าได้มีการแสดงความคิดเห็นมากถึง 118 ครั้ง ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากผู้แทนข้าราชการ
 ครู เป็นผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นใกล้ชิดกับครู สามารถทราบปัญหาความต้องการของท้องถิ่นและของ
 ครูได้เป็นอย่างดี หรือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประ
 ถมศึกษาจังหวัด โดยตรงมากกว่ากรรมการอื่น ๆ จึงทำให้มีบทบาทในการร่วมอภิปรายมาก และ
 จากการวิเคราะห์ยังพบว่า เรื่องที่มีการประชุมกันมากคือ เรื่องการพิจารณาย้ายผู้บริหาร และ
 แต่งตั้งผู้บริหารซึ่งมีการประชุมมากถึง 238 ครั้ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าผู้บริหารโรงเรียน
 แต่ละคนนั้นมีบทบาทในการบริหารโรงเรียนมาก คณะกรรมการจึงจำเป็นต้องพิจารณาใคร่ครวญ
 อย่างรอบคอบ เพื่อหวังจะได้คนดีไปบริหารโรงเรียน เพราะหากพิจารณาไม่ดีถ้วนอาจเป็นการ
 ทำลายขวัญและกำลังใจของผู้บริหารหรือคนใกล้ชิดเคียงได้ และที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ต้อง
 พยายามให้เป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย และในเรื่องการพิจารณาความดีความชอบดังกล่าว พบว่า
 มีการสับเปลี่ยนลำดับที่ ที่ทางโรงเรียนและทางกลุ่มโรงเรียนจัดลำดับมา ซึ่งสอดคล้องกับข้อ
 ค้นพบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความ
 ชอบนั้นก็คือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ / กิ่งอำเภอ บางคนมักใช้อำนาจจัดลำดับที่ของครู
 ผู้สอนที่ทางกลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหารเข้าแทรกโดยผลการ¹ เมื่อ เป็น เช่นนี้จึงมี
 การอภิปรายกันอย่างมาก และทำให้เสียเวลาการประชุมมาก

และจากการวิจัยของ วิบูลย์ เหลืองสะอาด พบว่า การพิจารณาความดีความชอบ
 ประจำปีของข้าราชการ สังกัดกรมการปกครอง นายอำเภอส่วนใหญ่ได้พิจารณาเฉพาะตัวบุคคล
 เป็นหลัก ส่วนรยกงานผลการปฏิบัติงานประจำปีไม่นำมาประกอบการพิจารณาอย่างแท้จริง
 หรือไม่นำมาใช้เลย ทำให้สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณของทางราชการ เกี่ยวกับการเขียน
 รายงานของความดีความชอบประจำปี²

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประ
 ถมศึกษาจังหวัด, หน้า 8.

² วิบูลย์ เหลืองสะอาด, การบริหารงานอำเภอ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต
 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520), หน้า 182.

ผลการวิเคราะห์แบบสอบถาม

1. การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดส่วนใหญ่มีความเห็นว่าคุณคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ผู้วิจัยมีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะว่าสถาบันหรือองค์กรต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาหน่วยงาน เพราะนโยบายและแผนพัฒนาจะเป็นแนวทางที่ใช้ควบคุมการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาใน

พบว่าได้มีการ เริ่มตั้งงบประมาณจากโรงเรียนมากถึงร้อยละ 79.66 นั้นหมายความว่า โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีความต้องการงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินงานและพัฒนาโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนแต่ละโรงเรียนจะทราบความต้องการของโรงเรียนมากกว่าคนอื่น ๆ ฉะนั้นการที่ให้โรงเรียนร่วมมือจัดตั้งงบประมาณของแต่ละโรงเรียนไปจึง เป็นการแก้ปัญหาตรงจุด แต่ก็มีข้อควรคำนึงบางประการคือ โรงเรียนบางโรงเรียนมักจะของงบประมาณเกินความจำเป็นและมากเกินไปจนทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายงบประมาณต้องคัดง้างงบประมาณที่ขอมาทุกครั้ง ๆ ละมาก ๆ ด้วย

สำหรับงบประมาณที่จัดสรรไปให้โรงเรียนก็เป็นไปตามความต้องการของโรงเรียน ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณมีจำนวนจำกัด จำเป็นต้องแบ่งปันไปตามความจำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศของเราเป็นประเทศที่ถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนารายได้ของประเทศชาติส่วนใหญ่ได้จากการเกษตร และมีรายได้ต่อหัวต่ำ ซึ่งเมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้วตั้งนั้นงบประมาณที่จะนำมาพัฒนาประเทศชาติจึงต้องกู้ยืมต่างชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงต้องรู้จักใช้รู้จักประหยัด และทำตามความจำเป็น ค่อย ๆ พัฒนาไปเรื่อย และในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณคณะกรรมการก็ยังยึดหลักเกณฑ์ตามขนาดของโรงเรียน โดยคิดเป็นรายหัวโรงเรียนใดมีนักเรียนมากก็ได้งบรายหัวมาก โรงเรียนใดมีนักเรียนน้อยก็ได้งบรายหัวน้อย ซึ่งก็นับว่าเหมาะสมมากถึงร้อยละ 66.10 และไม่เพียงเท่านั้น คณะกรรมการยังยึดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณที่สำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้ด้วย และจากการดำเนินงานที่ผ่านมา
 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้พยายามให้ความ เป็นธรรมแก่โรงเรียนเท่าเทียมกัน
 มาตลอด

3. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และ เลิกเลิกโรงเรียนประถมศึกษา
 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของสำนักงาน
 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทุกประการ เพราะคณะกรรมการก็ต้องคำนึงถึงนักเรียน
 และครูที่อยู่ในโรงเรียนที่จะเลิกเลิกนั้นว่า จะมีปัญหาหรือผลกระทบหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่า
 ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาอย่างใดซึ่งก็นับว่าเป็นสิ่งดี แต่ผลดีที่ตามมาก็คือ เป็นการประหยัดงบประมาณ
 ได้จำนวนมากจากการเลิกเลิกโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนน้อยและไปรวมกับโรงเรียนที่ตั้งอยู่
 ใกล้เคียง อย่างไรก็ตามถึงแม้จะมีการเลิกเลิกโรงเรียนก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาในการจัดการศึกษา
 อย่างใด ถึงกระนั้นก็ตามคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดก็ให้ความสนใจในการบริหารและ
 ปรับปรุงโรงเรียนอย่างมาก

และจากการวิจัยพบว่า การบริหารงานโดยรูปของคณะกรรมการมีผลดีมากถึงร้อยละ
 84.4.1 ซึ่งก็ต่างกับความคิดเห็นของนายเกษม ศิริสัมพันธ์ ว่าตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา
 (พ.ศ.2523-2524) การดำเนินงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในหลายจังหวัด
 สามารถดำเนินการไปด้วยดี¹

4. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ย้าย หัวหน้ากาประถมศึกษา
 อำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพบว่า เป็นไปตาม
 หลักเกณฑ์และสอดคล้องกับวิธีการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ
 เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย การที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการได้ เช่นนี้นับว่าเป็นการ
 สร้างขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูในสังกัด เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถม
 ศึกษาจังหวัด 2526, หน้า 1.

พิจารณาแต่งตั้งหรือโยกย้ายผู้บริหารนั้น ได้กระทำ เป็นขั้นตอนที่รัดกุมและอยู่ในรูปของ องค์คณะบุคคลตั้งแต่ระดับอำเภอ และมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2523¹ เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการวิเคราะห์ เอกสารรายงานการประชุมพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารโรงเรียนและหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติกล่าวคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยังใช้ระบบอุปถัมภ์และใช้พลังกลุ่มในการพิจารณา ทำให้ การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นไปตามที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เสนอ ซึ่งสอดคล้อง กับความคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดมักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง หัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เสนอมา²

ด้วยเหตุนี้การพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้ายผู้บริหารจึงควรมีหลักการพิจารณาให้รอบคอบ เป็นต้นว่า ควรเสนอชื่อผู้ที่จะแต่งตั้งอย่างน้อย 3 คน ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ พร้อมทั้งมี เอกสารหรือประวัติส่วนตัวของผู้จะ เสนอ เข้ามา เป็นผู้บริหาร อย่างครบถ้วน หลังจากพิจารณาโดยองค์คณะบุคคลแล้วจึง เสนอแต่งตั้งภายหลัง

5. การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด นั้นพบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด ได้ยึดหลักเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ บางจังหวัดได้กำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์เพิ่มเติมอีกทั้งมีข้อมูลมาประกอบการพิจารณา เพื่อ ให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ข้าราชการครูในสังกัด ซึ่งก็สอดคล้องกับความคิดเห็น

¹พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ (13 ตุลาคม 2523), หน้า 12.

²สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คู่มือคณะกรรมการ การ ประถม ศึกษาจังหวัด, หน้า 80.

ของ สมพงษ์ เกษมสิน ว่า การให้บำเหน็จรางวัลการเลื่อนชั้น ย่อม เป็นการจูงใจ ให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานมีความกระตือรือร้นต่อการปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยขยัน ซื่อสัตย์ มั่นใจและมีกำลังขวัญดี ¹

ถึงอย่างไรก็ตาม จากการวิจัยก็พบว่า การพิจารณาความดีความชอบโดย คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนั้น มีการวิพากษ์วิจารณ์ไปในทางไม่ดีถึงร้อยละ 42.37 ซึ่งก็สอดคล้องกับความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่า การพิจารณาความดีความชอบนั้น มีการ เล่นพรรค เล่นพวก ทั้งระดับโรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มักใช้อำนาจจัดลำดับของครูผู้สอนที่ทางกลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหาร เข้าแทรกโดย ผลการ ทำให้ครูผู้สอนไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) ²

ฉะนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรจะได้หาทางปรับปรุง วิธีการพิจารณาความดีความชอบใหม่เป็นต้นว่า ในระบบโรงเรียนไม่ควรให้ผู้บริหารคนเดียว เป็นผู้พิจารณา ควรจะมีคณะกรรมการร่วมพิจารณาและควรมี เครื่องมือประเมินผลการปฏิบัติงาน ให้เหมาะสม ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรพิจารณา ลดอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ลงบ้าง เพื่อจะได้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น หรือ เปลี่ยนระบบการเลื่อนชั้น เงิน เดือนอย่าง หน่วยงาน เอกชน หรือรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งเลื่อนชั้น เงิน เดือนของพนักงาน เป็น เปอร์เซ็นต์ ตามผลงานที่ทำ คือหากมีคุณภาพของงานดีก็จะได้เปอร์เซ็นต์สูง เช่นได้ 5 เปอร์เซ็นต์ หรือ 6 เปอร์เซ็นต์ ของเงิน เดือน ซึ่ง เมื่อพิจารณาแล้วไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก ไม่เหมือนเงิน เดือนข้าราชการครู คือ แตกต่างกันครั้งต่อครั้ง ในเมื่อผลการทำงานแตกต่างกัน เพียง เล็กน้อย เท่านั้น แต่ผลตอบแทนแตกต่างกันมาก จึงทำให้หมดกำลังใจในการทำงาน บางรายถึงกับ ปล่อยมือไม่ยอมทำงาน มองสังคมไม่น่าอยู่

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ กรุงเทพมหานคร 2523, หน้า 342.

² สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คู่มือคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด หน้า 81.

6. การออกระเบียบการปฏิบัติงานในหน้าที่ ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพิ่มเติม แต่ระเบียบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงไม่สามารถแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในการออกระเบียบจึงเป็นผลทำให้เกิดการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และไม่เกิดความคล่องตัวผู้วิจัยหวังว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดควรออกระเบียบเป็นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ และตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนให้สามารถปฏิบัติได้

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดอายุ เด็ก เข้า เรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น เพราะสภาพของนักเรียนแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน เพราะบางท้องถิ่นที่ความพร้อมของนักเรียนจะมี เมื่อเด็กอายุสูงกว่าเกณฑ์ปกติ และบางท้องถิ่นที่มีการรับนักเรียน เข้า เรียนตาม เกณฑ์ปกติหรือต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพบได้จากโรงเรียนที่อยู่ใน เมืองหรือแหล่งที่มีการศึกษาสูง เป็นต้นว่าในกรุงเทพมหานครมีโรงเรียนสายน้ำทิพย์รับนักเรียน เข้า เรียนระดับชั้นประถมปีที่ 1 มี 2 บัญชี¹ (ตาม เกณฑ์อายุและต่ำกว่าเกณฑ์อายุ)

และในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดจำนวนโรงเรียนในกลุ่มของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่ามีความเหมาะสม คือมีโรงเรียนประถมศึกษาตั้งแต่ 7-10 โรงเรียน รวม เป็นหนึ่งกลุ่ม² ทั้งนี้ช่วยให้กลุ่มโรงเรียนสามารถดำเนินงานในกลุ่มได้คล่องตัว ไม่เป็นกลุ่มที่ใหญ่เกินไปหรือ เล็กเกินไป

ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการคัดเลือกแบบเรียน พบว่า มีความเหมาะสม เพราะว่ากรรมการส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารโรงเรียนศึกษานิเทศก์

¹ รายงานการเยี่ยมโรงเรียนในสัปดาห์แรกของปีการศึกษา 2527, หน้า 2.
(เอกสารอัดสำเนา)

² ธิวัชรธรณ อธิยวิโรจน์, การประถมศึกษา (โรงพิมพ์เจริญผล 2528) หน้า 46.

ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการ

ประถมศึกษาจังหวัด

จากการวิจัยพบว่างานทั้ง 7 ด้าน ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีปัญหาในระดับน้อย อาจเป็นเพราะว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้พยายาม ใช้ความสามารถที่มีอยู่ช่วยกันปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นว่ามีปัญหาอยู่ในระดับน้อย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังพบว่า การทำแผนพัฒนาการศึกษานั้น ยังไม่สมบูรณ์ เพราะเราขาดข้อมูลที่จะมาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากหลาย ประการด้วยกันคือ

1. ไม่ได้ขอความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. คณะกรรมการขาดความรู้และประสบการณ์
3. เอกสารการค้นคว้ามีจำกัด

ในเรื่องการจัดสรรงบประมาณนั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาไม่เคยนำงบประมาณ ที่เคยเสนอค้างไว้กลับมาพิจารณาอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาให้รอบคอบจะเห็นว่า หลักฐานเก่า ๆ ที่ ผ่านมานับว่ามีความสำคัญประการหนึ่งจะทอดทิ้งไม่ได้ ควรนำกลับมาพิจารณา ซึ่งก็จะช่วยให้การ จัดสรรงบประมาณประสบความสำเร็จ และในเรื่องการยุบ รวม เลิกโรงเรียน มีผลกระทบต่อ นักเรียน และผู้ปกครอง เล็กน้อยนั้น อาจเป็นเพราะในบริเวณใกล้เคียงมีโรงเรียนประเภท เดียวกันอยู่แล้ว เมื่อยุบหรือเลิกโรงเรียนแล้วนักเรียนก็สามารถไป เรียน โรงเรียนใกล้เคียง ได้ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนแล้ว จึงจะมีคำสั่งยุบหรือเลิกโรงเรียน

การแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียนหรือหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ พบว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งก็สอดคล้องกับความคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติตามที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามคาดว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะหาทาง ก่อจัดระบบอุปถัมภ์นี้ได้โดยองค์คณะบุคคล องค์คณะบุคคลดังกล่าวจะต้องมีคุณธรรมและสำนึกใน หน้าที่ของตน เสมอ

การพิจารณาความดีความชอบมักมีการประนีประนอมผลประโยชน์ทั้งนี้อาจ เป็น เพราะว่าการพิจารณาความดีความชอบนั้น คณะกรรมการอาจขาดหลักฐานอ้างอิงหรือมีข้อมูลประกอบน้อย

หรือไม่มีเลย เวลาเสนอตามลำดับขั้นจึงมักจะหมดโอกาส ฉะนั้น จึงขอเสนอแนะว่าเวลาทำงานหรือปฏิบัติภารกิจใด ๆ ก็ควรเก็บหลักฐานเป็นเอกสาร เอาไว้เพื่อจะได้ให้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบ

การออกกระเบียบบังคับมีผู้มีอิทธิพลครอบงำ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องและเป็นผลเสียแก่หน่วยราชการ ฉะนั้น คณะกรรมการควรจะปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อถือให้มากยิ่งขึ้น

ผู้ปกครองมักนำบุตรหลานไปเรียนในตัวเมือง ทำให้โรงเรียนในชนบทมีจำนวนนักเรียนลดลง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะโรงเรียนในชนบทมีคุณภาพการเรียนต่ำมีการตกซ้ำชั้นมาก อุปกรณ์การสอนมีน้อยและไม่ทันสมัย ผู้ปกครองนักเรียนจึงนำบุตรหลานไปเรียนในตัวเมืองหรือโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่มีอุปกรณ์พร้อม มีคุณภาพดี ฉะนั้นรัฐบาลควรหาทางปรับปรุงโรงเรียนขนาดเล็กให้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

เพื่อให้การบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดได้บรรลุจุดประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพจึงน่าจะดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ควรพิจารณาวางแผนทางการปฏิบัติ เกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อลดปัญหาการขาดการประชุม
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ควรจัดการอบรม สัมมนา คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อให้เข้าใจบทบาท หน้าที่ของตนเป็นอย่างดี อีกทั้งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างน้อยปีละครั้ง
3. การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัดนั้น จำเป็นและมีประโยชน์มาก คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดน่าจะเสนอแนะให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โรงเรียนได้จัดทำแผนพัฒนาของแต่ละหน่วยงานก็จะเป็นผลดีในการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง

4. การจัดสรรงบประมาณ ควรได้คำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของโรงเรียนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะโรงเรียนที่อยู่ในที่กันดารควรได้รับการพิจารณาให้มาก เพราะชุมชนไม่อาจช่วยโรงเรียนได้มากนัก

5. การพิจารณาจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา ควรพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะการก่อตั้งแต่ละครั้งต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก หากไม่มีเด็กมาเข้าเรียน หรือมีก็เพียงจำนวนน้อย

6. การพิจารณาแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และหัวหน้าสถานศึกษา ควรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้กับยึดระบบคุณธรรม และควรนำเอาระบบการสรรหาเข้ามาประกอบด้วย

7. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดควรจะได้รับรู้ผลการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูเป็นระยะ ๆ ตลอดปี เป็นต้นว่า 2 เดือนต่อครั้ง

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

1. ควรมีการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะที่ควรจะเป็นของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2. ควรศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานระหว่างกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งกับที่มาจากแต่งตั้ง

3. ควรวิเคราะห์การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดในฐานะ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย