



เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่องการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
ในภาคกลาง ได้ศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ประวัติการจัดระบบบริหารการประถมศึกษา

การจัดการศึกษาของไทยในสมัยสุโขทัย อโยธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น
เป็นการจัดการศึกษาแบบไม่มีระเบียบแบบแผน เป็นไปในลักษณะสืบทอดจากบรรพบุรุษ เช่น
การให้ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การช่างฝีมือ สถานที่ศึกษา ได้แก่ บ้าน วัด วัง
และราชสำนักจนกระทั่งมาถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรด
เกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง
เมื่อปี พ.ศ.2414 ให้บุตรเจ้านายข้าราชการได้ศึกษาเล่าเรียน ส่วนการศึกษาที่ให้
แก่ทวยราษฎร์ทั่วไปได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นที่วัดมหรณพาราม ในปีพ.ศ.2427
ต่อมาได้จัดตั้งเพิ่มเติมขึ้นตามวัดต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมือง และในปี พ.ศ.2430
ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา
ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมธรรมการ เมื่อปี พ.ศ.2432 และได้ยกฐานะเป็นกระทรวง
ธรรมการ เมื่อปี พ.ศ.2435¹

ในปี พ.ศ.2 การจัดการศึกษาของไทยได้เริ่มจัดขึ้นอย่างเป็นระเบียบแบบแผน
โดยจัดทำเป็นโครงการศึกษาสำหรับชาติ ถือว่าเป็นที่เริ่มวางรากฐานระบบบริหารการประถมศึกษา
ต่อจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจ สังคม
และระบบบริหารราชการแผ่นดินอยู่หลายครั้ง คือ

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507

พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2454 การจัดการประถมศึกษาในกรุงเทพฯ อยู่ใน
ความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ ส่วนการจัดการประถมศึกษาในหัวเมืองอยู่ใน
ความรับผิดชอบของคณะสงฆ์ภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 การจัดการประถมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของ
กระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2464 ถึง พ.ศ. 2491 ในตอนต้นของระยะนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหาร
การประถมศึกษา เช่นเดียวกับระยะ พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 ต่อมาในปี พ.ศ. 2475
ได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นผลให้การจัดการประถมศึกษาอยู่ในความ
รับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2509 เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงยกฐานะครูประชาบาล
ขึ้นเป็นข้าราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผลให้ครูประชาบาลได้รับการยกฐานะเป็น
ข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2491 ต่อมาในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการโอน
การศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลกรุงเทพและธนบุรีไปสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ และ
เทศบาลนครธนบุรี และในปี พ.ศ. 2506 ได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาล
ทั่วพระราชอาณาจักรไปสังกัดเทศบาลตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาล

พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2523 การจัดการศึกษาในระยะนี้เจริญก้าวหน้ากว่าระยะต้น ๆ มาก
แต่เนื่องจากจำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนมีจำนวนมาก และการบริหารงานมีลักษณะรวม
อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากเกินไปทำให้เป็นภาระหนักแก่ทางรัฐบาล ทั้งทางด้านบริหารและ
งบประมาณเป็นอย่างมาก ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่
ท้องถิ่นอย่างแน่ชัด ดังนั้นในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลจึงโอนการศึกษาประชาบาลที่อยู่นอกเขต
เทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาบางโรงเรียน
ที่ส่งวนไว้ เพื่อเป็นตัวอย่างในการจัดการศึกษา¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 60 ปี ของการประถมศึกษาไทย.

การบริหารการประถมศึกษาในช่วงระยะนี้เป็นช่วงที่ขาดเอกภาพมากที่สุด การบริหารงานเข้าซ้อน มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่จัดการประถมศึกษาในเขตของตน โดยมีกระทรวงมหาดไทยควบคุมดูแลและส่งเสริมงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการควบคุมและประสานงานด้านวิชาการ กรมสามัญศึกษารับผิดชอบเฉพาะโรงเรียนที่ส่งวนไว้เป็นตัวอย่าง เทศบาลจัดการศึกษาในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร การบริหารงานบุคคลแยกจากงานวิชาการ ครูสภาทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในส่วนข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการแทน ก.พ. และทำหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดคือ ครูประชาบาลที่โอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน ก.จ.ค่าใช้จ่ายในการจัดการประถมศึกษาทุกสังกัดได้มาจากเงินงบประมาณของรัฐบาล เป็นส่วนใหญ่ การดำเนินการจัดการศึกษาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่างก็ได้งบประมาณจากส่วนกลางในรูปเงินอุดหนุน แม้ท้องถิ่นจะจัดสรรเงินรายได้ของตนเองมาสมทบช่วยในการจัดการศึกษาบ้างก็เป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับผิดชอบจัดการศึกษาประชาบาลซึ่ง เป็นการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศสามารถแบ่งรายได้ของตนมาช่วยจัดการศึกษาโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2-3 ของงบประมาณการจัดการศึกษาเท่านั้น ความหวังของรัฐบาลที่ต้องการให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระในเรื่องงบประมาณจึงไม่บรรลุเป้าหมายทางด้านการบริหารงานบุคคล แม้ว่าการโอนครูประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกฎหมายรับรองว่ามีฐานะเท่า เทียบกับข้าราชการพลเรือนก็ตามแต่ความเป็นจริงสิทธิศักดิ์ศรี และความก้าวหน้าของครูประชาบาลก็ยังด้อยกว่าข้าราชการพลเรือนทุกประการ ทำให้ครูประชาบาลขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ความพร้อมในด้านความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นมีจำกัดปัญหาทั้งหลายเหล่านี้ล้วนนำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลทั้งสิ้น¹ คือในปี พ.ศ. 2523 มีการตราพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการและมีการตราพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการประถมศึกษาสิกรวมทั้งหมด 8 ฉบับ การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาครั้งนี้มีหลักการสำคัญ 9 ประการคือ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

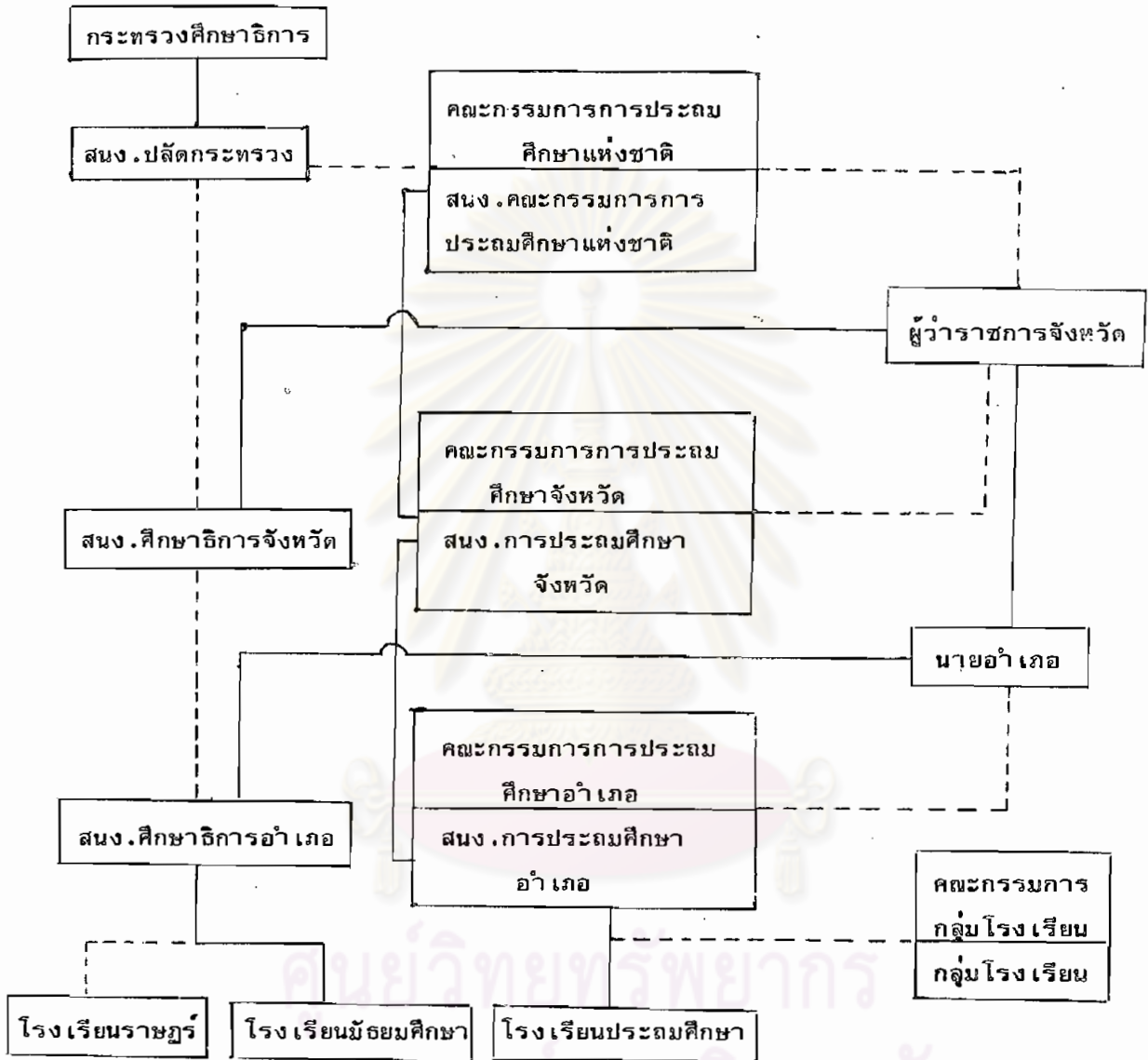
1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารงานทางด้านวิชาการและบริหารทั่วไปจะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษา
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึงและป็นธรรม
4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
5. การวินิจฉัยตัดสิน โดยองค์คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจ
6. สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่แต่เพียงกำหนดแนวนโยบาย การวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลเท่านั้น
7. ระบบบริหารประชาบาลต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่มีอยู่เดิมได้
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ต้องเป็นไปอย่างประหยัด เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด
9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงกันอย่างรวดเร็วพยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้¹

โครงสร้างระบบการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารงานการประถมศึกษาอาศัยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางและความต้องการทางการศึกษา และให้มีการวินิจฉัยตัดสิน โดยองค์คณะบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว จึงได้กำหนดโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียนดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

¹ ลิปพนนท์ เกตุทัต, "รูปแบบบริหารการศึกษาระชาบาล", วารสารพัฒนบริหารศาสตร์

1
 แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา



¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย,

1. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติ

การจัดการประถมศึกษาระดับชาติมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็น
ผู้บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย
รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
กรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการฝึกหัดครู อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิชาการ เลขาธิการ
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เลขาธิการคณะกรรมการ
ข้าราชการครู ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือผู้แทน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง
จำนวน 6 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 12 คน เป็น
กรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ¹

1.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

- คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้
- 1) กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา
และแผนการศึกษาแห่งชาติ
 - 2) กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการ
ศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - 3) พิจารณางบประมาณและจัดสรร เงินงบประมาณและเงินอื่นที่นำมา
ใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา
 - 4) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของ
โรงเรียน
 - 5) เสนอแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
ต่อรัฐมนตรีและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการ
การประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
 - 6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

¹⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523, หน้า 5-6.

7) พิจารณายับยั้ง และสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17 (3) หรือ (4) ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

8) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

9) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา

10) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอาจมอบให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้ปฏิบัติ หรือ เตรียมข้อเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพิจารณาคำเนินการต่อไปได้¹

2. โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

การจัดการประถมศึกษาระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

มาตรา 16 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่า-
ราช การจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัดผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน
3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ
การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ภายใน เขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย¹

2.3 อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายใน เขตจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

3) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาใน
จังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

- 4) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- 5) เสนอ จัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนในสังกัด
- 6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษา
กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
- 7) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียน การสอน
ในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาใน
จังหวัด

9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ¹

ทั้งนี้ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุม
และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติ
ราชการ ขึ้นตรงต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ส่วนโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาสำหรับ โรงเรียนที่อยู่ใน
เขตกรุงเทพมหานครนั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานกรรมการ
ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง รองอธิบดีกรมวิชาการ 1 คนซึ่งอธิบดีกรมวิชา
การมอบหมาย ผู้แทนกรุงเทพมหานคร 1 คน ข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการ
การครูใน กรุงเทพมหานครจำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
แต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนใน กรุงเทพมหานครจำนวน 3 คน
เป็นกรรมการและผู้ช่วยกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม
และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบใน
การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ²

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

3. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

การจัดการประถมศึกษาระดับอำเภอมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้บริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอ และข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังนี้

- 1) ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เสนอแนะแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย¹

4. โครงสร้างระดับกลุ่มโรงเรียน

ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ระบุโครงสร้างระดับกลุ่มโรงเรียนไว้ว่า ให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี หลายโรงเรียน เข้าด้วยกัน เป็นกลุ่มโรงเรียน

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16,

จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน
อำนาจและหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียน ให้เป็นไปตามระเบียบ
ที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด¹

จากลักษณะโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตาม
หลักการที่กล่าวไว้ตอนต้นแล้วนั้น จะพบว่ามีลักษณะพิเศษที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เป็นการบริหารที่กระจายอำนาจสู่จังหวัด
2. เป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการ

การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

การจัดการประถมศึกษาที่สำคัญอยู่ที่ระดับจังหวัด² เพราะตามลักษณะโครงสร้าง
ระบบบริหารการประถมศึกษานั้น เป็นการกระจายอำนาจให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการคุมสภาพการ
จัดการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและปริมาณตามที่ระดับชาติกำหนด
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัด
จึงมีความสำคัญสูงสุดที่จะทำให้การประถมศึกษาเป็นไปในลักษณะใดในการศึกษาการบริหารงาน
ของคณะกรรมการดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษาแนวการดำเนินงานของคณะกรรมการตามอำนาจ
หน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

การกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด

การจัดการศึกษาจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องมีการสำรวจปัญหาและความต้องการ
ของจังหวัด แล้วจัดทำเป็นนโยบายและแผนพัฒนา เพื่อแก้ปัญหาและให้สอดคล้องกับความต้องการ
ของจังหวัด การจัดทำนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดมีขั้นตอน ดังนี้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

² สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถม
ศึกษาจังหวัด, หน้า 7.

ขั้นที่ 1 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด เสนอต่อ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ก่อนการประชุม เป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

พร้อมร่างนโยบายดังกล่าวให้เสนอ เอกสารรายละเอียดและข้อมูลประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้ไปด้วย

- 1) นโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) นโยบายและแผนพัฒนาชนบทของจังหวัด
- 3) นโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงานระดับอื่น
- 4) นโยบายและแผนพัฒนาของส่วนราชการอื่น
(ข้อ 2-4 เสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาเท่านั้น)
- 5) ดัชนีทางการศึกษาของจังหวัด
- 6) ผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนตามหลักสูตร
- 7) ปัญหาและความต้องการในการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด
- 8) ร่างนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาในระยะ 5 ปีของจังหวัด
- 9) ข้อเสนอแนะแนวทางการพิจารณาร่างนโยบายเพิ่มเติม

9.1 วิธีการพิจารณาเอกสารที่เสนอประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย

แสดงให้เห็นว่า ดัชนีระดับสัมฤทธิ์ผล ประเภทของปัญหาต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับการประถมศึกษาของจังหวัดอย่างไร

9.2 คำอธิบายประกอบร่างนโยบายเป็นรายข้อ แสดงความครอบคลุมของนโยบายที่มีต่อปัญหาและความต้องการของการประถมศึกษาของจังหวัด แสดงความสอดคล้องของนโยบายระดับต่าง ๆ แสดงแนวโน้มและโอกาสขัดแย้งในแนวความคิด แนวปฏิบัติกับปัญหาและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา¹

ขั้นที่ 2 ถ้าคณะกรรมการเห็นชอบกับร่างนโยบายดังกล่าว ก็อนุมัติให้กำหนดเป็นนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด แล้วให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำเสนอสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "กระบวนการพิจารณากำหนดนโยบายพัฒนาการประถมศึกษาในระดับจังหวัดของ กปจ. และ กปช." 2527, หน้า 13-14, (อัดสำเนา)

ขั้นที่ 3 ถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วย ร่างนโยบายนั้น ก็ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้คำแนะนำและส่งกลับไปสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไข แล้วเสนอเพื่อพิจารณาใหม่

หากปรากฏว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดยังไม่ให้ความเห็นชอบด้วย ให้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อขอข้อ เสนอแนะ หรือแนวปฏิบัติในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เหมาะสม และนำเสนอคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดต่อไป ¹

เพื่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เห็นชอบด้วยกับนโยบายที่นำเสนอไป สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดก็นำนโยบายนั้นมาจัดทำ เป็นแผนพัฒนาการประถมศึกษาต่อไป การจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษาจัดทำทั้งระยะยาว 5 ปี และระยะสั้น 1 ปี มีขั้นตอนการ ดำเนินงานดังนี้

1. การวิเคราะห์นโยบาย เพื่อหาแนวทางปฏิบัติและกำหนดแผนงานโครงการ
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา
3. การกำหนด เป้าหมายในแต่ละกิจกรรมว่าจะต้องปฏิบัติมากน้อย เพียงใด

กำหนด เป็นปริมาณและคุณภาพและระยะเวลา

4. การประมาณค่าใช้จ่ายแต่ละกิจกรรมไว้ล่วงหน้า
5. กำหนดแผนงาน/โครงการ ครอบคลุมการบริหารงานการประถมศึกษาทั้ง 7 งานคือ
 - 5.1 แผนงานวิชาการ
 - 5.2 แผนงานกิจการนักเรียน
 - 5.3 แผนงานบุคลากร
 - 5.4 แผนงานอาคาร สถาบัน สิ่งแวดล้อม สิ่งอำนวยความสะดวกการศึกษา
 - 5.5 แผนงานธุรการ การเงินและพัสดุ
 - 5.6 แผนงานความสัมพันธ์กับชุมชน
 - 5.7 แผนงานโครงการพิเศษ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

6. การกำหนดกิจกรรมและโครงการ ในแต่ละแผนงานให้กำหนดกิจกรรมและโครงการที่จะดำเนินการบริหารทั้งประมาณค่าใช้จ่ายรวมในแต่ละกิจกรรม

7. การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ควรพิจารณาจัดไว้ตามความจำเป็นเพื่อสะดวกในการพิจารณาเมื่อมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร โครงการใดที่มีความสำคัญสูงจะได้รับการพิจารณาก่อน

8. การวิเคราะห์โครงการที่จะรับโครงการ เข้าประมวลไว้ในแผน เพื่อหาประสิทธิภาพของโครงการ เช่น สอดคล้องกับนโยบายและลำดับความสำคัญของปัญหา ผลที่จะได้รับความเหมาะสมของโครงการกับระยะเวลา สถานการณ์ ฯลฯ

9. ร่างแผนพัฒนาการประถมศึกษา ระยะ 5 ปี

การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดประสบปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดบุคลากรในการจัดทำแผนพัฒนาการประถมศึกษา

2. ระยะเวลาในการพิจารณา นโยบายและแผนพัฒนามีน้อยและ เร่งเกินไป

3. เอกสารประกอบการศึกษาและวางแผนมีไม่เพียงพอ

4. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดบางคนขาดความรู้ความ เข้าใจในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนา

5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนพัฒนา ซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน

6. การประสานงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยังไม่ดีพอ

7. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขาดการประเมินผลและ เสนอผลการปฏิบัติงานในรอบปีต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 77.

การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเป็นระบบและกรรมวิธีในการบริหาร เกี่ยวกับงบประมาณ การจัดตั้งงบประมาณ หมายถึง การที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จัดทำคำขอตั้งงบประมาณ สำหรับปีงบประมาณถัดไปของหน่วยงานของตน เพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้แล้ว หน่วยงานระดับเหนือจะจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานระดับปฏิบัติ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเท่าที่ผ่านมา กรมเจ้าสังกัดจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดต่าง ๆ โดยอาศัยอัตราค่าเพิ่มปีละประมาณ 15-20% จากงบประมาณเดิมที่แต่ละจังหวัดได้รับ ซึ่งทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำมาก โดยจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรมากอยู่แล้วจะได้รับจัดสรรมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนจังหวัดที่เคยได้รับจัดสรรน้อยจะได้รับน้อยมาโดยตลอด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้ร่างหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของจังหวัดต่าง ๆ ด้วยการพยายามศึกษาและกำหนดวิธีการจัดสรรงบประมาณในหมวดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคมากขึ้น และให้การกระจายทรัพยากรทางการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นไปโดยทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละจังหวัด วิธีการจัดสรรงบประมาณใช้ค่าดัชนีความต้องการทางการศึกษา เป็นสำคัญ¹ การดำเนินงานมีขั้นตอนดังนี้

1. โรงเรียนจัดทำคำขอของงบประมาณประจำปี เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ
2. กลุ่มโรงเรียนจัดทำคำขอของงบประมาณประจำปีในส่วนที่เป็นงบประมาณของกลุ่มโรงเรียน เสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำคำขอของงบประมาณประจำปีเพื่อการประถมศึกษาของอำเภอ จากข้อมูลรายละเอียดคำขอของงบประมาณของโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน เสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การประถมศึกษา 2526 . . .

4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จัดทำคำของบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของจังหวัด จากข้อมูลรายละเอียดคำของบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ส่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีโอกาสศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ก่อนที่จะ เสนอขอความเห็นชอบ

5. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอคำของบประมาณประจำปีเพื่อการประถมศึกษาจังหวัด ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ

6. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ส่งคำของบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ไปสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. เมื่อสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดได้รับแจ้งวงเงินจัดสรรงบประมาณประจำปีจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน

8. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอการจัดสรรงบประมาณเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

9. เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ้งการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อแจ้งให้กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทราบ

การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณของจังหวัดประสบปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ก. การเสนอขอตั้งงบประมาณ

1. ข้อมูลในการเสนอขอตั้งงบประมาณไม่ตรงกับข้อเท็จจริง และไม่สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดเวลาในการขอตั้งงบประมาณน้อยเกินไปทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาได้ไม่รอบคอบเท่าที่ควร

ข. การจัดสรรงบประมาณ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไม่จัดสรรงบประมาณให้ทั้งหมดในคราวเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน

2. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดสรรให้ไม่พอกับความต้องการตามความจำเป็นที่เสนอขอตั้งงบประมาณไป

3. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจัดสรรงบประมาณล่าช้า

4. การจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มโรงเรียน โรงเรียน ในด้านวิชาการและการก่อสร้างน้อยเกินไป¹

การจัดตั้งบริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พิจารณาการจัดตั้ง รวม และ เลิกตั้ง โรงเรียน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้ง รวม และ เลิกตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ดังนี้

ก. การจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา

1. จะต้องมีจำนวนนักเรียนในแต่ละรายอายุตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปมาเข้าเรียน ถ้ามีนักเรียนในแต่ละรายอายุไม่ถึงยี่สิบคน แต่มากกว่าห้าคนให้จัดตั้ง เป็น โรงเรียนสาขาของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียง

2. จะต้องอยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาเดิม ตามเส้นทางคมนาคมไม่น้อยกว่าหกกิโลเมตร

3. จะต้องมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าหกไร่ และ เมื่อคาดคะเนความเติบโตของโรงเรียนแล้ว ควรมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าสิบตารางวาต่อนักเรียนหนึ่งคน

4. ในท้องที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่น หรือในท้องที่มีความจำเป็นพิเศษ หากไม่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์ในข้อ 1 และ 2 ในการพิจารณาอนุมัติให้คำนึงถึงปริมาณประสิทธิภาพ และคุณภาพของการจัดการประถมศึกษาด้วย

5. การจัดตั้ง การกำหนดชื่อและการเปลี่ยนชื่อโรงเรียนประถมศึกษา หรือโรงเรียนสาขา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด²

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 78.

² กระทรวงศึกษาธิการ, "ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้ง โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524," หน้า 1. (อัดสำเนา)

ข. การรวมและการ เลิกล้ม โรงเรียนประถมศึกษา

1. ยุบรวมให้เป็นโรงเรียนเดียวกัน ในกรณีที่

1.1 ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร

1.2 จำนวนนักเรียนของแต่ละโรงเรียนไม่เกิน 120 คน

1.3 การคมนาคมระหว่างโรงเรียนไม่ลำบาก

2. ยุบรวมให้เป็นสาขาของอีกโรงเรียนหนึ่งในกรณีที่

2.1 อยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร

2.2 โรงเรียนหนึ่งมีนักเรียนเกินกว่า 120 คน ก็ให้โรงเรียนเล็กเป็น

สาขาของโรงเรียนใหญ่

3. การเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พิจารณาโดยยึดเกณฑ์ดังต่อไปนี้

3.1 จำนวนนักเรียนของโรงเรียนลดลงจนมีนักเรียนรวมกันไม่ถึง 20 คน

3.2 ทางราชการหมดความจำเป็นที่จะใช้สถานที่นั้น เพื่อประโยชน์อย่างอื่น

ในราชการ

การรวมและเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีวิธี
ดำเนินการที่สำคัญคือ

1. จะต้องแจ้งให้ผู้ปกครองทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 180 วันก่อนวันเปิดเรียน
ภาคต้น

2. การเลิกล้มควรเลิกล้มปีละชั้น เริ่มแต่ชั้นต้นของโรงเรียน เว้นแต่มีเหตุผล
ความจำเป็นพิเศษ ก็อาจเลิกล้มพร้อมกันทุกชั้นได้

3. จะต้องจัดให้นักเรียนในโรงเรียนที่เลิกล้ม เข้าเรียนในโรงเรียนที่ใกล้เคียง
หรือจัดการศึกษาในรูปแบบอื่น

4. ทรัพย์สินและบุคลากรของโรงเรียนที่เลิกล้ม ให้คณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัด พิจารณาจัดสรรหรือมอบให้โรงเรียนที่เหมาะสม

5. เอกสารหลักฐานสำคัญของโรงเรียนที่เลิกล้ม ให้โอนไปอยู่ในความควบคุมดูแล
รับผิดชอบของโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ใกล้เคียง ¹

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ระเบียบว่าด้วย การรวม และการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524, 2524, หน้า 1-2. (อัครสำเนา)

ค. การบริหารและการปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา

1. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ขบวนการดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่อง

- 1.1 วิชาการ
- 1.2 บุคลากร
- 1.3 กิจการนักเรียน
- 1.4 ธุรการ การเงิน และพัสดุ
- 1.5 อาคารสถานที่
- 1.6 ความสัมพันธ์กับชุมชน

2. การปรับปรุงโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การแบ่งส่วนราชการภายในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการให้ถือปฏิบัติ¹

การจัดตั้งบริหารรวม ปรับปรุง และ เลิกล้ม โรงเรียนประสบปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. การยุบ รวม และ เลิกล้ม โรงเรียน ขัดต่อความรู้สึกของประชาชนและเจ้าอาวาสในท้องถิ่น เพราะไม่เข้าใจก่อให้เกิดปัญหาตามมา ทำให้การดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปได้ยาก
2. โรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ห่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่ไม่ถึง 3 กม. มีเป็นจำนวนมากไม่อยากจะรวมกับโรงเรียนใหญ่
3. ในการรวมและเลิกล้มโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่เข้าใจระเบียบ อาจพิจารณาผิดพลาด
4. ไม่มีการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึง เหตุผลในการยุบหรือจัดตั้ง
5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการยุบหรือ เลิกล้ม โรงเรียน

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 52.

6. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ข้อ 4 กำหนดว่า "ไม่น้อยกว่า 6 กม" เป็นระยะทางไกลเกินไป
7. เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาใหม่ ตามหลักเกณฑ์แล้วเกิดปัญหาขาดอัตรากำลังครูไปสนับสนุน
8. การขอจัดตั้งโรงเรียนใหม่ บางครั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ มีการสร้างสถานการณืประกอบ หรืออาศัยบารมีฝ่ายการเมืองมาบีบบังคับ
9. เกิดปัญหาในการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนที่ถูกยุบรวม
10. มีปัญหาเรื่องชื่อของโรงเรียน เมื่อมีการยุบรวม
11. มีปัญหาอัตรากำลังครูเกิน เมื่อมีการยุบรวมโรงเรียน
12. มีปัญหาการจัดตั้งโรงเรียนใหม่ไปก่อนได้รับอนุญาต แล้วขออนุญาตภายหลังสร้างปัญหาบีบบังคับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้จำต้องอนุญาต ¹

การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

- ก. การแต่งตั้งหรือ เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่สูงขึ้น
- ข. การย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น

1. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ โดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีมติให้เปิดรับสมัคร เพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติ เฉพาะตำแหน่งตามที่ ก.ค.กำหนดบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกโดยการสอบจะได้รับการอบรมแล้ว เริ่ียงลำดับคะแนนที่ได้ แล้วคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะพิจารณาส่งไปดำรงตำแหน่งตามที่เห็นสมควร โดยได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามมาตราที่ 17 (4) ²

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 78-79.

² เรื่อง เกียวกัน, หน้า 54.

2. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน หลักเกณฑ์เดิม เมื่อมีตำแหน่งผู้บริหารว่างลงคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอจะพิจารณาสรรหาแล้วเสนอแนะไปยังคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยอนุโลมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2525 เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2525 ได้มีมติให้มีการเปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกโดยการสอบและอบรมหลังการสอบ¹ แต่มตินี้ยังไม่มีการนำมาปฏิบัติการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาจึงใช้หลักเกณฑ์เดิม

3. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

3.1 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ๗ อำเภอหรือกิ่งอำเภอใดมาเป็นเวลาครบ 4 ปี ให้ถือเป็นการย้ายตามวาระในการพิจารณาเป็นอาจจะขอยกเว้นได้ครั้งละไม่เกิน 1 ปี และขอยกเว้นได้ไม่เกิน 2 ครั้ง

3.2 เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรให้มีการย้ายสับเปลี่ยน เพื่อประโยชน์ของราชการและ เพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานโดยให้ไปดำรงตำแหน่งเดียวกัน หรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน

3.3 เมื่อมีตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอว่างลง ควรจะพิจารณาย้ายผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันกับตำแหน่งที่ว่างให้เหมาะสมเสียก่อน จึงให้แต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้ผ่านการคัดเลือกชั้นบัญชีไว้

3.4 ให้มีการย้ายข้ามจังหวัดได้

3.5 เกณฑ์ในการพิจารณาตัวบุคคล ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

3.5.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน เฉพาะตำแหน่ง

3.5.2 อายุการดำรงตำแหน่ง

3.5.3 อายุราชการ

3.5.4 ระดับหรือขั้นเงินเดือน

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, "นโยบายการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งหรือ เลื่อนและแต่งตั้งผู้บริหาร หัวหน้าสถานศึกษา," 2525, หน้า 1. (อัครสำเนา)

3.5.5 ความรู้ความสามารถในการ เป็นผู้บริหารและการ เป็นผู้นำ

4. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการย้ายครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

4.1 เมื่อมีตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาว่างลงและจังหวัดพิจารณา เห็นสมควรจะให้มีการย้ายผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาในตำแหน่ง เดียวกัน มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ให้กระทำได้

4.2 หากตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาที่อยู่ห่างไกลหรือในท้องที่ทุรกันดารหรือในเขตความของผู้นอกราชการว่างลง และหาผู้ที่เหมาะสมจากผู้ผ่านการคัดเลือกแล้วไปดำรงตำแหน่งไม่ได้ จังหวัดอาจพิจารณาแต่งตั้งจากผู้เห็นว่าเหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ ไปดำรงตำแหน่งก็ได้

4.3 ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาจะต้องพยายามปรับปรุงสถานศึกษาแห่งนั้นให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ หากผู้บริหารคนใดเกิดความ เฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น หรือมีอุปสรรคในการบริหารงานก็อาจมีการย้ายหมุนเวียนสลับ เปลี่ยนในตำแหน่ง เดียวกัน หรือพิจารณาให้ไปเป็นผู้สอน เพื่อให้ เกิดความเหมาะสมและ เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

4.4 เกณฑ์ในการพิจารณาเฉพาะตัวบุคคลควรพิจารณาจากผู้ที่มีอายุ ใสหรือ ฝ ความสามารถในการบริหารงานมากกว่า โดยคำนึงถึง

4.4.1 ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐาน เฉพาะตำแหน่ง

4.4.2 อายุการดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา

4.4.3 อายุราชการ

4.4.4 ระดับหรือขั้นเงินเดือน

4.4.5 ความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียนและการ เป็นผู้นำของ

โรงเรียน

4.4.6 ความเหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนและท้องถิ่น ¹

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลัก เกณฑ์และวิธีดำเนินการย้ายหัวหน้าสถานศึกษา," หน้า 1-2. (อัตสำเนา)

5. การแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา โรงเรียนอนุบาล

โรงเรียนอนุบาลเป็นโรงเรียนที่จัดเป็นตัวอย่าง เพื่อการวิจัย มีลักษณะแตกต่างจากโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่ผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาโรงเรียนอนุบาลว่างลงหากจะมีการย้ายหัวหน้าสถานศึกษามาดำรงตำแหน่งที่ว่าง นอกจากจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้พิจารณาจากผู้ที่มีความสมบัติดังนี้ คือ

5.1 เป็นหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลหรือหัวหน้าสถานศึกษาที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาในโรงเรียนอนุบาลมาแล้ว หรือ

5.2 เป็นหัวหน้าสถานศึกษาและเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาที่มีชั้นอนุบาลและจะต้องมีวุฒิด้านอนุบาลศึกษาหรือเคยผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรทางด้านอนุบาลศึกษามาแล้ว¹

การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้กำกับการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่มีโอกาสเลือกตัวบุคคลเป็นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เนื่องจากสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติส่งรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกไปเพียงคนเดียว

2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมักใช้พลังกลุ่มในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติส่งมา

3. การคัดเลือกหัวหน้าสถานศึกษาโดยการสอบทำให้ไม่มีโอกาสคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมอย่างแท้จริง

4. การแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาตามระเบียบกฎหมาย เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา อาจได้คนที่เข้ากับชุมชน ท้องถิ่น และวัดได้ยาก²

¹ เรื่อง เดียวกัน, หน้า 2.

² สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 80.

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ดังนี้

1. ให้ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) มาเป็นหลักในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ ทั้งข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญที่จะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1) ในรอบปีที่ผ่านมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถ และด้วยความอดสาหัส จนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการ

2) ในรอบปีที่ผ่านมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยสูงกว่าโทษภาคทัณฑ์ ถ้าปรากฏว่าเคยถูกงดเลื่อนเงินเดือน เพราะความผิดที่ถูกลงโทษนั้นมาแล้วปีหนึ่งหรือหลายปีก็ตาม จะเลื่อนเงินเดือนได้ก็ต่อเมื่อ

ก. ถ้าเป็นโทษตัดเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อพ้นโทษตัดเงินเดือนแล้ว

ข. ถ้าเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน จะเลื่อนเงินเดือนได้เมื่อลดขั้นเงินเดือนมาแล้วเป็นเวลา 6 เดือน

3) ในรอบปีที่ผ่านมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน

ก. ลากิจและลาป่วยรวมกันไม่เกิน 45 วัน (ไม่รวมลาป่วยซึ่งต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน และลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในขณะที่เดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่)

ข. ลาอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีศรัทธา ๗ เมืองเมกกะไม่เกิน 120 วัน

ค. ลาก่อนบุตรไม่เกิน 60 วัน

ง. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานาน คราวเดียวหรือ

หลายคราวรวมกันไม่เกิน 120 วัน

จ. ต้องไม่ลาบ่อยครั้งหรือมาสายกว่าที่ทางราชการกำหนดเนื่อง ๆ
กว่าลาบ่อยครั้งนั้น ให้กำหนดไว้ดังนี้

1) ตั้งแต่ 13 ครั้งขึ้นไป สำหรับข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการ
ในโรงเรียน

2) ตั้งแต่ 16 ครั้งขึ้นไปสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และ
ข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงาน

ข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในโรงเรียนลาตั้งแต่ 10 ครั้ง แต่ไม่เกิน 15 ครั้ง
และข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูที่ปฏิบัติราชการในสำนักงานลาตั้งแต่ 16 ครั้ง
แต่ไม่เกิน 18 ครั้ง ถ้ามีวันลาไม่เกิน 30 วัน และผู้บังคับบัญชารับรองว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานดี
ผลงานอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ชั้น และเหตุที่ลาบ่อยครั้ง เป็นเพราะ
งานจำเป็นจริง ๆ จะพิจารณาได้เลื่อนเงินเดือน 1 ชั้นก็ได้

ฉ. ต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เหตุสุดวิสัย

ข. ต้องไม่ลาศึกษาต่อในประเทศหรือไปศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงาน
ณ ต่างประเทศเกิน 4 เดือน

4) ในถึงบประมาณที่แล้วมาต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้ง เข้ารับราชการ
เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 8 เดือน

1.2 ผู้ซึ่งจะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปีกรณีพิเศษ 2 ชั้น จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์
ตามข้อ 1.1 และยังคงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ประการหนึ่งประการใด ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- 1) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถึงเป็นตัวอย่างที่ดีได้
- 2) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้ หรือที่ต้องเสี่ยงอันตราย เป็นกรณีพิเศษ
- 3) ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการ

เป็นพิเศษและปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตน เป็นผลดีด้วย

4) ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้า
หรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่ง เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ดำเนินการ
ตามความคิดริเริ่มหรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้าหรือสิ่งประดิษฐ์นั้น

5) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นพิเศษ และ
งานนั้นได้ผลดียิ่ง

6) ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจน

สำเร็จ เป็นผลดียิ่งแก่ประเทศชาติ

1.3 ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยนั้น ให้รอการสั่ง เลื่อน เงิน เดือนไว้ก่อน และให้กันเงิน เลื่อนขั้น เงิน เดือนไว้ในบัญชีถือจ่าย เงิน เดือนของแต่ละปีที่อยู่ในระหว่างสอบสวนทางวินัยด้วย และเมื่อผลการสอบสวนทางวินัย เสร็จสิ้นแล้ว ไม่มีความผิดจึงจะสั่ง เลื่อน เงิน เดือนได้ตามที่ได้กัน เงิน เลื่อนขั้น เงิน เดือนไว้แต่ถ้ามิได้มีการกัน เงิน เดือนขั้น เงิน เดือนไว้ จะ เลื่อน เงิน เดือนไม่ได้

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

2. ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้นนั้น นอกจากเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ 1.1 แล้ว กัง เป็นผู้

2.1 ปฏิบัติงานอยู่ในถิ่นก้นดาว หรืออยู่ในเขตผู้ก่อการร้าย หรือ

2.2 ไปช่วยราชการอื่น เช่น ทส.ปช. หรือถูกเลือกชาวบ้าน ซึ่งเป็นงานนโยบาย เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ควรได้รับการพิจารณาก่อนเป็นพิเศษ

2.3 การเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้นติดต่อกันกับปีที่แล้ว ซึ่งตามระบบ และกฎหมายมิได้ห้ามไว้ แต่ขอให้ผู้มีหน้าที่ได้พิจารณาโดยรอบคอบ และควรพิจารณาให้กับผู้ที่ผลงาน ดีเด่นจริง ๆ อย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น และไม่ควรให้เลื่อนติดต่อกันเกินกว่า 2 ปี

3. การแบ่งกลุ่มโควตาเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น นั้น ให้แบ่งกลุ่มโควตาตาม มติคณะรัฐมนตรีดังนี้

3.1 กลุ่มข้าราชการระดับ 1 - 3

3.2 กลุ่มข้าราชการระดับ 4 - 5

3.3 กลุ่มข้าราชการระดับ 6 - 8

3.4 กลุ่มข้าราชการระดับ 9 - 11

แต่ละกลุ่มให้เลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น ได้ร้อยละ 15 ของจำนวน ข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงินเดือน

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

- 4.1 ไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วยความอดสาหัส
- 4.2 ถูกลงโทษทางวินัย
- 4.3 ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า 4 เดือน
- 4.4 ลาภกิจและลาป่วยรวมกัน เกินกว่า 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 ต่างประเทศ เกินกว่า 4 เดือน
- 4.11 บรรจุเข้ารับราชการไม่ถึง 8 เดือน

จะนับ จึงไม่อาจนำเงิน เลื่อนขั้นของผู้ที่ไม่ได้ เลื่อนเงิน เดือนตามกรณีดังกล่าวไปเลื่อนเงิน เดือนเป็นกรณีพิเศษ 2 ขั้น นอกเหนือจากโควตา 15% ได้

5. การคิดโควตา เลื่อนเงิน เดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้นของข้าราชการกลุ่มระดับ 6-8 คิดให้ดังนี้

5.1 คิดโควตา เลื่อนเงิน เดือนกรณีพิเศษ 2 ขั้น เฉพาะข้าราชการระดับ 6 ให้อ้อยละ 15 ของจำนวนข้าราชการระดับ 6 ในแต่ละจังหวัด

5.2 ข้าราชการระดับ 7 และระดับ 8 ให้ตัดไปคิดโควตารวมกับทางสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แจ่งจำนวนข้าราชการที่มีตัวอยู่ในวันที่ 1 กรกฎาคม ตามบัญชีถือจ่ายเงิน เดือนแยกออกเป็นแต่ละกลุ่ม (ไม่ต้องแยกข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้คิดโควตารวมกัน) ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ภายในวันที่ 10 กรกฎาคม ของทุก ๆ ปี

7. ให้จังหวัดพิจารณาความดีความชอบข้าราชการให้แล้ว เสร็จภายในวันที่ 31 สิงหาคมของทุก ๆ ปี

8. ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอผลการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการครูระดับ 7 ขึ้นไป โดยจัดทำบัญชีเสนอผลการพิจารณา และแนบบัญชีประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อไปประกอบการพิจารณาด้วย¹

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. โรงเรียน ดำเนินการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในโรงเรียน ตามเกณฑ์ที่กำหนดรวม 2 ชุด ชุดที่ 1 นำเสนอกลุ่มโรงเรียน ชุดที่ 2 นำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
2. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนพิจารณาเรียงลำดับสำหรับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) แล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ นำผลการพิจารณาความดีความชอบเฉพาะ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอพิจารณาแล้วนำเสนอสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนำผลการพิจารณาจัดเรียงลำดับสำหรับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ (2 ชั้น) เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบดังนี้
 - 5.1 พิจารณารายละเอียดความดีความชอบพิเศษเฉพาะเกินกว่า 1 ชั้น ตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอ เท่านั้น
 - 5.2 พิจารณารายละเอียดผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
 - 5.3 การพิจารณาสำหรับกรณี 1 ชั้นนั้น จะพิจารณาเห็นชอบเป็นหลักการไว้ก็ได้

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการครู," 2524, หน้า 1-4. (อัดสำเนา)

การพิจารณาความดีความชอบประจำปีต่าง ๆ ดังนี้

1. มีการเล่นพรรคเล่นพวกทั้งระดับโรงเรียน ระดับกลุ่ม ระดับอำเภอ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม
2. หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณี พิเศษ (2 ชั้น) โดยแยกกลุ่มข้าราชการตามระดับ 1-3, 4-5 และ 6-8 นั้นยังไม่เหมาะสม
3. แบบประเมินผลงานของครูที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด บางรายการประเมินยาก มีลักษณะเป็นนามธรรม และยังขาดข้อควรประเมินบางประการ เช่น การปฏิบัติตนและงานพิเศษ
4. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอบางคนมักใช้อำนาจตัดลำดับของครูผู้สอน ที่กลุ่มจัดไว้ แล้วนำลูกน้องหรือผู้บริหารเข้าแทรกโดยผลการ ทำให้ครูผู้สอนไม่ได้รับการพิจารณา¹

การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

การบริหารการประถมศึกษาจังหวัดจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีระเบียบหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้แน่ชัด การออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์มีขั้นตอนการดำเนินงานดังนี้

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

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, หน้า 81.

การออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประสบปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดขาดความรู้ความเข้าใจในการออกระเบียบ
2. ระเบียบที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดออกมามีจะขัดแย้งกับการปฏิบัติทำให้เกิดความไม่คล่องตัว
3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยึดระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมากเกินไป
4. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่เคยเสนอระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานให้โรงเรียนทราบ¹

การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

1. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจกำหนดให้ ผู้ปกครอง เด็กในท้องถิ่นใดใน เขตจังหวัดส่ง เด็ก เข้า เรียน ใน โรงเรียนประถมศึกษา เมื่อเด็กมีอายุต่ำหรือสูงกว่า เกณฑ์ปกติได้ ในการพิจารณาที่จะให้ท้องถิ่นใดส่ง เด็กนักเรียน เข้า เรียนก่อนหรือหลังอายุ เกณฑ์บังคับนั้นให้พิจารณาถึง ในบางท้องถิ่นที่ซึ่งสภาพความพร้อมของนักเรียนอาจจะต้อง เข้า เรียน เมื่อนัก เรียนมีอายุสูงกว่า เกณฑ์ปกติ หรือในบางท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดการศึกษาโดยการเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุอาจมีการประกาศเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า เกณฑ์ปกติได้ หรือในบางท้องถิ่นที่เห็นว่าความพร้อมของนักเรียนมีมากก็อาจจะพิจารณา เกณฑ์เด็กเข้าเรียนต่ำกว่าเกณฑ์ก็ได้
2. การปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2523 ให้พิจารณาอนุมัติให้กลุ่มโรงเรียนมีจำนวนโรงเรียนน้อยกว่า 7 โรงเรียนหรือมากกว่า 10 โรงเรียนได้ โดยให้พิจารณาตามสภาพภูมิศาสตร์ การปกครอง การคมนาคม และความสะดวกเป็นองค์ประกอบ ด้วย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

๓. การปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย ในปัจจุบัน คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้รับมอบหมายให้ เป็นผู้พิจารณาให้ความ เห็นชอบรายชื่อ หนังสือ เรียบที่คณะกรรมการ เสนอ

การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มอบหมาย ประสบปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่สนใจต่อข้อ เสนอของคณะกรรมการการประถมศึกษาของจังหวัด
2. กฎหมายไม่ชัดเจนไม่กำหนดให้ เค้นชัดว่าสิ่งใด เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ กระทำได้
3. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดคำ เนิมการคัดเลือกหนังสือแบบเรียนล่าช้าทำให้ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาไม่ทันและไม่รอบคอบ

ความคิด เห็น เกี่ยวกับระบบการบริหารงานการประถมศึกษา ในระดับจังหวัด

นักบริหารการศึกษาของไทยหลายคนได้แสดงความคิดเห็นต่อ โครงสร้างการบริหาร การประถมศึกษาในระดับจังหวัดต่าง ๆ กันดังนี้

คณะกรรมการดำเนินการ เพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้ให้ข้อคิด เกี่ยวกับการบริหารงานระดับ ประถมศึกษาว่า แม้ว่าจะได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการโดยมี สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบแล้วก็ตาม ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด ระบบบริหารการศึกษาโดยทั่วไปยังประสบปัญหาอีกหลายประการ ¹ ซึ่งในเรื่องนี้ เกรียง กิจติกร ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ระบบบริหารงานการประถมศึกษาที่ ใช้อยู่ในปัจจุบันน่าจะเป็นระบบที่ถูกต้อง และ เหมาะสมแก่ภาวะการณบ้าน เมือง หากการบริหารงานขึ้นใด คลนใดยังมีปัญหานั้นจะเป็นปัญหาของ วิธีการและแนวปฏิบัติ ปัญหาความไม่เข้าใจและปัญหา เฉพาะบุคคลมากกว่า ² นอกจากนี้ เกษม ศิริสัมพันธ์

¹ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องความคิด เห็น เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา," 2520, หน้า 32

² เกรียง กิจติกร, "การประถมศึกษาจากอดีต", ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525)

ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้คล้ายคลึงกันว่า การบริหารงานการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการอาจไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่เมื่อสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้วก็ไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบกรรมการ¹

สมบุรณ์ พรรณภาพ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติในการบริหารงานการศึกษาในระดับจังหวัดไว้ว่า แม้วาระบบการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดจะได้พยายามนำเอาระบบกระจายอำนาจมาใช้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีลักษณะเป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับจังหวัดยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในส่วนกลาง ดังนั้นโอกาสที่จะจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคย่อมมีน้อย หรือไม่มีโอกาสเลย การติดต่อสื่อสาร การบังคับบัญชา การรายงาน การควบคุม และการประสานงานระหว่างกรมเจ้าสังกัดกับโรงเรียนจะกระทำโดยตรง งานเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดทั้งหลายแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ชื่อว่าเป็นผู้รับผิดชอบโดยนิตินัยแต่จะมีโอกาสเข้าไปเกี่ยวข้องได้ไม่มากนัก²

สำหรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาจังหวัดในอนาคต สมาน แสงมลิ มีความเห็นว่าเหมือนย่อส่วนกระทรวงศึกษาธิการไปตั้งไว้ในระดับจังหวัด โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษาเป็นผู้แทนกระทรวง รองลงมาเป็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกรมสามัญศึกษา ผู้แทนกรมอาชีวศึกษา ทุกจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ทำงานแทนกรมเหมือนกับมีกระทรวงเล็ก ๆ อยู่ที่นั้น ปัญหาที่จะน้อยลงไป³

¹ เกษม ศิริสัมพันธ์, ในคู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด, "นโยบายและแนวทางในการจัดการประถมศึกษา" หน้า 35.

² สมบุรณ์ พรรณภาพ, หลักของการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บรรณกิจ, 2521), หน้า 29.

³ สมาน แสงมลิ, "คำบรรยายของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ", ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525) : 57.

อภัย จันทวิมล ได้ให้ข้อคิดว่า ควรเอากระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่าง ถ้าเราให้ศึกษาธิการจังหวัด เป็นหัวหน้าผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ทำนองเดียวกันกับสาธารณสุขจังหวัดของกระทรวงสาธารณสุข ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นรองศึกษาธิการจังหวัด และให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้ช่วยศึกษาธิการ งานของกระทรวงศึกษาธิการก็จะเป็นปีกแผ่นและก้าวหน้ายิ่งกว่า ในปัจจุบัน เป็นอันมาก ¹

รูปแบบการบริหารงาน

สุกิจ จุลนันท์ ได้กล่าวถึงรูปแบบการบริหารงานไว้ใน เรื่องการบริหารงานบุคคล ว่ารูปแบบการบริหารงานบุคคล ที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปมี 3 แบบ ² คือ

1. แบบคณะกรรมการ (Commission type) เป็นแบบที่นิยมกันแพร่หลาย คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายบริหาร มีจำนวนประมาณ 5-7 คนจากบุคคลที่ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ และส่วนมากมักจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระตั้งแต่ 2-6 ปี และทำงานไม่เต็มเวลา (part time) เช่น มาร่วมประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นครั้งคราว ในเดือนหนึ่ง ๆ หรือสัปดาห์หนึ่ง ๆ แล้วแต่จะกำหนดขึ้น การบริหารงานแบบคณะกรรมการ มีผลดีที่สามารถสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วม เป็นคณะกรรมการ สามารถระดมพลังปัญญาและประสบการณ์ มาใช้ประโยชน์ในการบริหารงานได้มาก แต่ก็มีข้อเสียคือถ้าแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคนอาจสิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา และอาจจะเป็นการผลักราคาความรับผิดชอบได้ง่าย

2. แบบผู้อำนวยการ (director type) กำหนดให้ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งมักกำหนดคุณสมบัติไว้ค่อนข้างสูงและได้พิจารณาเลือกสรรแล้ว เห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ปกติหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งและไม่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอน การบริหารโดยผู้อำนวยการหรือนักจัดการนี้นิยมมากในวงธุรกิจ เพราะสามารถ

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

² สุกิจ จุลนันท์, "การบริหารงานบุคคล" หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์-ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2520), หน้า 37.

เลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงมาปฏิบัติงานในองค์กรให้ได้ และหากไม่สามารถ
ปฏิบัติงานได้ เป็นผลดีแก่องค์กรก็จะไม่จ้างต่อไป ส่วนผลเสียของการบริหารงานบุคคลแบบนี้
คือตัวผู้ช่วยการอาจ เผลอตัวในอำนาจหรือถูกอิทธิพลจากภายนอกและภายในองค์กรที่ยังคับ
ได้ง่าย

3. แบบผสม (mixed type) เป็นแบบผสมระหว่างคณะกรรมการและผู้อำนวยการ
ทั้งนี้ เพื่อจัดข้อ เสียและ เลือกข้อดีจากการบริหารงานแบบใดแบบหนึ่งมาใช้ การบริหารงานบุคคล
แบบผสมนี้ ส่วนใหญ่มีขมแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ กล่าวคือ
งานปกติหรืองานที่มีลักษณะ เฉพาะทางวิชาการก็มอบหมายให้ เป็นงานในหน้าที่ของผู้ช่วยการ
ในกรณีที่มีปัญหาหรืองานเกี่ยวกับนโยบายหรือการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ก็เสนอคณะกรรมการ
พิจารณาให้รอบคอบ¹

การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในปัจจุบัน
เป็นแบบที่ 1 คือ แบบคณะกรรมการการบริหารโดยคณะกรรมการมีลักษณะที่เด่นชัดแตกต่างไป
จากการบริหารในรูปแบบอื่น ๆ ในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมและสั่งการ เป็นอำนาจ
รวมจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น มิใช่อยู่ที่คนคนเดียว จึง เป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทาง
ของระบอบประชาธิปไตย “ ดังที่ ชลล วนะภูติ ได้กล่าวถึงความสำคัญของคณะกรรมการไว้ว่า
เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ ขจัดความคิดที่เป็นปฏิกษ เป็นการประชุมความใจ และความ
ฉลาดซึ่งถ้าอยู่คนเดียวคงไม่แสดงออก และเป็นการประนีประนอมและผสมผสาน ตลอดจนเป็น
การหาผลลัพท์แบบประชาธิปไตยในกรณีที่ไม่สามารถทำนายผลล่วงหน้าได้ ”³

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 75-76.

² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร”,
รัฐประศาสนศาสตร์ 1 (กรกฎาคม 2508) : 18 .

³ ชลล วนะภูติ, “ระบบกรรมการ”, เลกสารการอบรมนักวิจัยแห่งชาติ ครั้งที่ 2
2506, หน้า 111-123.

หลักในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อให้ในกิจการต่าง ๆ นั้น มีหลักการและข้อเท็จจริงทางประการในการดำเนินงาน ซึ่ง Savage ได้เสนอไว้ว่า

1. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เมื่อฝ่ายบริหารแน่ใจว่าจะนำข้อ เสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณา

2. ต้องกำหนดความรับผิดชอบ วัตถุประสงค์ และอำนาจของคณะกรรมการให้แน่ชัด

3. ในการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายบริหารต้องดูคุณลักษณะและคุณสมบัติของแต่ละคนอย่างละเอียด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

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

4. จำนวนของคณะกรรมการต้องพอเหมาะ คณะกรรมการขนาดเล็กทำให้กลุ่มเคลื่อนไหวก่อนความขัดแย้งได้ง่าย ถ้ามากไปอาจทำให้การแลกเปลี่ยนทัศนะ เป็นไปได้น้อย และทำให้โอกาสที่จะประชุมกัน เป็นไปได้ยาก

5. ประธานต้อง เป็นผู้ที่เหมาะสม เพราะคุณสมบัติของคณะกรรมการขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของประธาน ¹

การบริหารงานการศึกษาในปัจจุบันซึ่งใช้รูปแบบการบริหาร โดยองค์คณะบุคคลดังกล่าวมาแล้วมีข้อดีและข้อ เสียดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน และการวางแผนพัฒนาการศึกษาจังหวัด จะต้องผ่านการพิจารณาโดยคณะบุคคล

¹ ล้างเงิงโน ประภะกอบ คูปรัตน์, "การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา", (เอกสารอัครสำเนาประกอบการสอนวิชาสังคมวิทยาอุดมศึกษา ภาควิชาอุดมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 6-9.

2. เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ฝ่ายปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ เช่น การแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในรูปแบบของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

4. ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษา¹

ข้อเสีย

การบริหารงานแบบคณะกรรมการมีผลเสียหลายประการ ดังความคิดเห็นของ สำราญ ถาวรายุศม์² กำธร กิตติภูมิชัย³ สโตนเนอร์ (Stoner)⁴ และคุนท์ (Koontz)⁵ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงาน ก.ศ., การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 9.

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

³ กำธร กิตติภูมิชัย, "บทบาทของกรรมการกับการบริหารราชการไทย," ศูนย์ศึกษา 17 : 7 (ก.กุมภาพันธ์ 2514) : 69 - 70.

⁴ James A.F. Stoner, Management (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1978), p. 307.

⁵ Harold Koontz, Cyril O'Donnell and Heinz Wehrich, Management 7th. Ed. (Tokyo : Kosaido Printing., 1980) pp. 45 - 480.

1. ทำให้การดำเนินงานล่าช้า
2. สิ้นเปลืองงบประมาณและเวลา
3. ทำให้ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง
4. ล่างถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
5. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะซ้อนหน้าที่กับองค์การนั้น
6. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงใน

ระหว่างกรรมการนั้น

การบริหารงานแบบคณะกรรมการ แม้จะมีผลเสียหลายประการดังกล่าว แต่ถ้ามีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการให้แน่ชัด กรรมการได้ปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่นั้น โดยใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตนเองอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบ และมีอุดมการณ์เป็นของตนเอง การบริหารโดยคณะกรรมการย่อมจะยังเกิดผลดีอย่างแน่นอน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้วิจัยเรื่อง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อเสนอกณะของคณะกรรมการ วางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยศึกษาความเห็นของบุคคล 5 กลุ่มคือ ผู้ที่อยู่ในวงการศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา สื่อมวลชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

1.1 ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การบริหารการศึกษาที่เป็นปัญหามากคือ การมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา

1.2 ผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 5 กลุ่ม เห็นว่า การบริหารการศึกษามีปัญหามาก และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเป็นรายกลุ่มย่อยแล้วส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารการศึกษามีปัญหามาก มีเพียงกลุ่มย่อยเดียวเท่านั้น คือ ข้าราชการฝ่ายปกครองระดับจังหวัดและอำเภอที่เห็นว่า มีปัญหาในระดับปานกลาง

2. เกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

2.1 ส่วนใหญ่ของผู้ตอบทุกกลุ่ม เห็นด้วยกับหลักการทุกเรื่องในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา

2.2 ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการในการปฏิรูปการบริหารการศึกษาทุก มาตรการ มีมาตรการบางเรื่องที่มีผู้ตอบไม่เห็นด้วยอยู่บ้าง คือ การจะให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการวัดผลการศึกษาด้วยตนเอง การจะให้ผู้อำนวยการบรรจุแต่งตั้งถอดถอน ผู้บริหารการศึกษา ศึกษาธิการ และครูโรงเรียนอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด การมี สำนักงานการศึกษาเขตทำหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง เพื่อทำหน้าที่ดูแลประสานงานและให้ ความช่วยเหลือทางวิชาการต่าง ๆ การมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็น ก.พ. ของข้าราชการสถานบันอุดมศึกษา และการให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจ ลงนามแต่งตั้ง โอนย้าย ถอดถอนผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

3. เกี่ยวกับความพร้อมของประชาชน

ผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าประชาชนมีความพร้อมที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ศึกษาตามแนวการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในระดับปานกลางแต่กลุ่มครูโรงเรียนลาชีวศึกษา ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และครูประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษามีความเห็น ว่า ประชาชน มีความพร้อมน้อย ¹

พนม หงษ์ไพบูลย์ และกวี รัชชชน ได้วิจัยเพื่อศึกษาทัศนคติของครูใหญ่โรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา โดยสอบถามครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้ารับการอบรมที่ ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในระหว่างวันที่ 22 กันยายน 2517 ถึงวันที่ 22 ตุลาคม 2517 จำนวน 115 คน ผลการวิจัย พบว่า ครูใหญ่ส่วนมากมีความ เห็นว่า การบริหารการศึกษาทุกระดับควรมีหน่วยงานรับผิดชอบเพียงกระทรวงเดียว และวิธีที่ดี ที่สุดในการบริหารการศึกษา คือบริหารโดยองค์การบริหารการศึกษาแบบสภาจังหวัดซึ่งประธาน สภาการศึกษาจังหวัดควร เป็นผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน สภาการศึกษาจังหวัด ควร เป็นผู้วางแผนและนโยบายจัดทำงบประมาณกำหนด เงิน เดือนและตำแหน่งครู ²

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามข้อ เสนอของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา" 2526, หน้า ก-จ.

² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการวิจัยทัศนคติของครูใหญ่ โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา" (กรุงเทพฯ: มหกรรมพิมพ์, 2519) หน้า 26-27.

ด้านนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาชั้น วิชา ราชบุรีศรี ได้ศึกษา ความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียนในภาคกลาง เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เห็นด้วยกับนโยบายการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา แต่ยังไม่แน่ใจเกี่ยวกับ ความเหมาะสมของโครงการในแผนงานและการจัดสรรงบประมาณ ส่วนด้านการบริหารบุคคล ผู้บริหารโรงเรียนทุกขนาดมีความไม่แน่ใจ เกี่ยวกับการสรรหาการคัดเลือกบุคลากร การบำรุง รักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน ¹

การบริหารการศึกษาในระดับอำเภอ นั้น เฉลย เครื่องเนียม ได้ทำการศึกษาปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาปัญหาที่พบคือ

1. ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการ ประถมศึกษาอำเภอ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ และอัตราค่าจ้างครู
3. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจนทำให้ ไม่สามารถดำเนินการได้ถูกต้อง
4. ก่อนมีการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอทุกครั้งกรรมการบางกลุ่ม มักจะประชุมอย่างไม่เป็นทางการและมีการตัดสินใจกันมาก่อน
5. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก
6. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่มีอิสระในการ เสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียน ทั้งนี้เพราะจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน

¹วิชา ราชบุรีศรี, "ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารการ ศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคกลาง," (คณะวิชาครุศาสตร์ วิทยาลัยครูนครปฐม, 2524), บทคัดย่อ.

7. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายในเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม เพราะเกรงใจ¹

เนื่องจากการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด อาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นกรอบความคิดในการวิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เฉลย เครื่องเขียน, "การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาบริหารการศึกษามหิดลวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), บทคัดย่อ.