

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ตามลำดับดังต่อไปนี้

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12

#### วิธีดำเนินการวิจัย

##### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรในการวิจัย ได้แก่ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 12 ที่ปฏิบัติงานจริงระหว่างปี พ.ศ.2539-2541 จำนวน 120 คน จำแนกได้ดังนี้

1.1.1 กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 32 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

1.1.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากประชาชน จำนวน 24 คน

1.1.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้ง จำนวน 16 คน

1.1.4 กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 48 คน

## 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 80 คน ได้แก่

1.2.1 กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในฐานะประธานกรรมการ

1.2.2 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากประชาชน ใช้วิธีสุ่มแบบง่าย ร้อยละ 50 ของแต่ละจังหวัดได้ 1.5 คน ผู้วิจัยเลือกสุ่มมาจังหวัดละ 2 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง 16 คน

1.2.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้ง ใช้วิธีการสุ่มแบบง่าย ร้อยละ 50 ของแต่ละจังหวัด ได้จังหวัดละ 1 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง 8 คน

1.2.4 กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ใช้วิธีสุ่มแบบง่าย ร้อยละ 50 ของแต่ละจังหวัด ได้จังหวัดละ 3 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง 24 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและแบบวิเคราะห์เอกสาร

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากเอกสารด้วยตนเอง โดยมีผู้ช่วยสัมภาษณ์ในบางจังหวัด

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา หาค่าความถี่ ค่าร้อยละ และเสนอผลการวิจัยเป็นตารางประกอบความเรียง

## สรุปผลการวิจัย

### ส่วนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

1.1 สถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนมากเป็นเพศชาย อายุมากกว่า 51 ปี มีประสบการณ์ในการเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด 4-9 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไปและส่วนมากเป็นข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ

1.2 ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มีปัญหาในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ แต่ละข้อ เรียงตามลำดับร้อยละและความถี่ของปัญหา ดังนี้

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 1 พิจารณากำหนดนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษา เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่ามีปัญหาการปฏิบัติงานในเรื่อง การศึกษาเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนพัฒนาที่เกี่ยวข้อง สภาพปัจจุบัน ปัญหาความต้องการ และภารกิจของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ร้อยละ 69.74 ปัญหาที่พบคือ ไม่มีเวลาศึกษาเอกสารและข้อมูลที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอให้ศึกษา ไม่ได้ศึกษานโยบาย สภาพปัจจุบันปัญหา ข้อมูลความต้องการของจังหวัด และเข้าใจในเรื่องที่ศึกษาไม่ชัดเจน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่ได้เสนอเอกสารและข้อมูลให้ศึกษาล่วงหน้าก่อนวันประชุม กรรมการมีภารกิจประจำ เอกสารที่ต้องศึกษามีมากและเอกสารข้อมูลไม่ครบ ไม่ถูกต้องและไม่เป็นปัจจุบัน แนวทางแก้ไขปัญหา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ควรเสนอเอกสารให้กรรมการศึกษาล่วงหน้าก่อนวันประชุมอย่างน้อย 1 สัปดาห์ และควรจัดเอกสารข้อมูลให้เป็นระบบถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

ในเรื่องการศึกษาร่างนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอให้พิจารณา ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่ามีปัญหา ร้อยละ 68.42 ปัญหาที่พบคือ มีเวลาศึกษาร่างนโยบายและแผนพัฒนาฯ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่เพียงพอ และร่างนโยบายไม่สนองต่อสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการของจังหวัด มีสาเหตุจากเอกสารร่างนโยบาย มีรายละเอียดมาก ให้เวลาศึกษาน้อย ไม่ได้เสนอร่างนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาให้ศึกษาล่วงหน้าก่อนวันประชุม ไม่ได้ร่างนโยบายจากสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัด และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดทำร่างนโยบาย แนวทางแก้ไขปัญหา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรเสนอร่างนโยบายให้กรรมการศึกษาล่วงหน้าก่อนวันประชุมอย่างน้อย 7 วัน และในการจัดทำร่างนโยบาย ควรตั้งคณะทำงานจากทุกฝ่ายให้ครอบคลุมภารกิจโดยมีผู้แทนคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดร่วมเป็นกรรมการด้วย

เรื่องการศึกษาลงมติให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบร่างนโยบายฯ ที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอเพื่อกำหนดเป็นนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่ามีปัญหา ร้อยละ 47.37 ปัญหาที่พบคือ ไม่มีโอกาสได้พิจารณาอย่างรอบคอบ ไม่เปิดโอกาสให้กรรมการแสดงความคิดเห็นและไม่ได้พิจารณา มีสาเหตุจากการที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่ได้เสนอร่างนโยบายให้พิจารณาล่วงหน้าก่อนวันประชุม ไม่ให้เวลา

พิจารณาอย่างเพียงพอและเกรงว่าจะทำให้เสียเวลาการประชุม แนวทางแก้ปัญหา สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด ควรเสนอร่างนโยบายให้คณะกรรมการกั่นกรงก่อน ควรเพิ่มเวลา การประชุมพิจารณาให้มากขึ้นให้กรรมการมีเวลาอภิปรายได้อย่างเต็มที่

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 2 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและ การจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหาการปฏิบัติงาน ในเรื่องการศึกษาข้อมูลความต้องการ ด้านงบประมาณและวิธีการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ร้อยละ 57.89 ปัญหาที่พบคือ ส่วนมากไม่ได้ศึกษาข้อมูลความต้องการด้านงบประมาณและวิธีการใช้จ่าย งบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และส่วนที่ศึกษาพบว่าข้อมูลและเอกสารที่ศึกษา บางส่วนไม่ถูกต้อง ไม่ชัดเจน มีสาเหตุจากฝ่ายเลขานุการไม่ได้เตรียมเอกสารข้อมูลให้ศึกษา เสนอเอกสารข้อมูลให้ศึกษาในเวลาประชุมไม่มีเวลาศึกษาเพียงพอ การจัดเก็บข้อมูลความต้องการ งบประมาณไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน แนวทางแก้ปัญหา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ควรเตรียมเอกสารข้อมูลเสนอให้คณะกรรมการได้ศึกษาล่วงหน้าก่อนวันประชุมเป็นเวลาพอสมควร จัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบถูกต้องเป็นปัจจุบัน มีระบบการตรวจสอบและควรมีการลงโทษผู้รายงานเท็จ และบิดเบือนข้อมูล

ในเรื่องการศึกษาการกำหนดวิธีการ แนวดำเนินการจัดตั้งงบประมาณ และ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหา ร้อยละ 51.32 ปัญหาที่พบ คือ การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของสถานศึกษา และหลักเกณฑ์การจัดสรร งบประมาณไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น มีสาเหตุจากไม่ดูความต้องการจำเป็นจริงของสถานศึกษา ข้อมูลตัวบ่งชี้ไม่เป็นปัจจุบัน และถูกบิดเบือนไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หลักเกณฑ์การจัดสรรไม่ยืดหยุ่น ตามสภาพและความจำเป็น แนวทางแก้ปัญหา ควรให้ผู้แทนครูตรวจสอบข้อมูลตามสภาพปัญหา และความต้องการของโรงเรียน จัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบ เป็นปัจจุบัน จัดสรรงบประมาณเป็นก้อน ให้โรงเรียนบริหารในลักษณะกระจายอำนาจและควรปรับหลักเกณฑ์ได้ตามสภาพความเป็นจริงและ ความเป็นไปได้

ในเรื่องการพิจารณาร่างงบประมาณรายละเอียดการจัดตั้งและจัดสรรงบ ประมาณตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหา ร้อยละ 43.42 ปัญหาที่พบ คือ ร่างงบประมาณไม่สนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

บางส่วนระบุว่า ไม่ได้ศึกษารายละเอียดร่างงบประมาณก่อนการพิจารณา และเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาของคณะกรรมการ มีสาเหตุจาก ข้อมูลจัดทำร่างงบประมาณไม่ถูกต้อง มีการติดต่อประสานงานของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับงบประมาณ กรรมการยึดความต้องการของท้องถิ่นตนเองเป็นหลัก แนวทางแก้ปัญหา ควรจัดทำข้อมูลให้เป็นระบบถูกต้องเป็นปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ต้องวางตัวเป็นกลางและยึดข้อมูลที่ถูกต้อง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดควรร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพของจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติควรกำหนดแต่เพียงกรอบกว้าง ๆ ไปให้

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 3 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหารรวมปรับปรุง และเลิกสั้มโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหาการปฏิบัติการในเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการรวมและเลิกสั้มโรงเรียนประถมศึกษา ตามเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดร้อยละ 56.58 ปัญหาที่พบคือ ผู้นำชุมชนและบุคลากรในโรงเรียนไม่เห็นด้วย มีพลังมวลชนต่อต้าน มีผลกระทบต่อสถานภาพและจิตใจของครู นักเรียน และชุมชน มีสาเหตุจาก ต้องการให้คงสถาบันนี้ไว้ในชุมชน เป็นห่วงต่อสวัสดิภาพและสวัสดิการของนักเรียนและบุคลากรในโรงเรียนไม่มั่นใจในสถานภาพของตนเอง ชุมชนไม่ทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของทางราชการและมีความรู้สึกผูกพันยาวนาน ไม่ต้องการให้สูญไป แนวทางแก้ปัญหา ต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับชุมชนและผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายให้ทราบวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของทางราชการ ผลดีผลเสียที่นักเรียนจะได้รับหากทางออกที่ดีให้กับนักเรียนและครู เช่น ให้ครูไปอยู่ที่ที่พอใจ ให้บริการค่าพาหนะในการเดินทางของนักเรียน

ในเรื่องการพิจารณารวมและเลิกสั้มโรงเรียนตามนโยบายปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหาร้อยละ 55.26 ปัญหาที่พบคือ มีอุปสรรคในการดำเนินการ และโรงเรียนที่เป็นศูนย์ปฏิรูปไม่เหมาะสม มีสาเหตุจาก มีการต่อต้านจากชุมชนให้คงไว้ตามสภาพเดิม ทางราชการไม่สร้างความเข้าใจกับชุมชนและบุคลากรในโรงเรียนให้เข้าใจวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินงาน โรงเรียนศูนย์ปฏิรูปไม่เป็นศูนย์กลางจริงและไม่มั่นใจในคุณภาพการจัดการศึกษา แนวทางแก้ปัญหา ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทราบวัตถุประสงค์และผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนและควรเลือกโรงเรียนที่เป็นศูนย์กลางเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ในเรื่องการศึกษากฎหมายและระเบียบการจัดตั้ง การรวมและเลิกสัมโรงเรียน  
ประถมศึกษา ความต้องการ ความจำเป็นและรายละเอียดจากข้อมูล ผู้ให้สัมภาษณ์  
ระบุว่ามีปัญหาร้อยละ 28.95 ปัญหาที่พบคือไม่ได้ศึกษาข้อมูลจากสภาพจริงของโรงเรียนและไม่มี  
เวลาศึกษาระเบียบกฎหมายและข้อมูลให้ละเอียดชัดเจน มีสาเหตุจาก ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร  
ไม่ได้ศึกษาสภาพความต้องการของชุมชน และไม่มีเวลาออกไปศึกษาสภาพที่เป็นจริงของโรงเรียน  
แนวทางแก้ปัญหา ควรตั้งคณะทำงานศึกษาข้อมูลโดยแต่งตั้งผู้แทนจากคณะกรรมการการประถมศึกษา  
ศึกษาจังหวัดร่วมเป็นกรรมการด้วย

ส่วนในเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา  
ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนระบุว่าไม่มีปัญหาในการปฏิบัติงาน

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 4 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้า  
การประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัด  
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่ามีการปฏิบัติงานในเรื่อง  
การพิจารณารายละเอียดที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอ โดยพิจารณาความเหมาะสม  
ของบุคคลกับตำแหน่งที่แต่งตั้ง ร้อยละ 46.05 ปัญหาที่พบคือวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง  
ไม่หลากหลาย และไม่ได้พิจารณาตามความเหมาะสม มีสาเหตุจาก ใช้วิธีการคัดเลือกโดยการสอบ  
อย่างเดียว มีบุคคล/กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจขอโดยอ้างด้วยเหตุผลต่าง ๆ พิจารณาตามความต้องการ  
ของชุมชน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไม่มียึดมั่นในหลักเกณฑ์ แนวทางแก้ปัญหา ควรใช้วิธี  
การคัดเลือกหลายวิธีโดยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกให้ชัดเจน ยึดหลักเกณฑ์และประโยชน์ของ  
ทางราชการเป็นสำคัญ

ในเรื่องการศึกษากฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และการ  
ตรวจสอบข้อมูล คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่ามีปัญหาร้อยละ 34.21  
ปัญหาที่พบคือ มีเวลาศึกษาและตรวจสอบรายละเอียดข้อมูลไม่เพียงพอและไม่ได้ตรวจสอบข้อมูล  
อย่างละเอียดถี่ถ้วน มีสาเหตุจาก สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เสนอข้อมูลให้ศึกษาและ  
ตรวจสอบในวันประชุม มีเวลาตรวจสอบข้อมูลน้อย แนวทางแก้ปัญหา ควรจัดส่งเอกสารข้อมูล  
ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ศึกษาล่วงหน้าก่อนวันประชุมอย่างน้อย 7 วัน

ในเรื่องการลงมติ (ให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ) ในการพิจารณาแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ และหัวหน้าสถานศึกษา ผู้ให้สัมภาษณ์ ระบุว่า มีปัญหา ร้อยละ 34.21 ปัญหาที่พบคือ ไม่มีอิสระในการลงมติและไม่เปิดโอกาสให้อภิปรายก่อนลงมติ มีสาเหตุจาก ผู้บังคับบัญชามีอำนาจแฝงต่อผู้แทนครู มีการร้องขอจากผู้แทนครูด้วยกันและมีบุคคล/กลุ่มบุคคลมีอำนาจเหนือผู้แทนครู และเกรงว่าจะกระทบถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง แนวทางแก้ปัญหาลำดับแรกสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต้องนำเสนอข้อมูลที่ชัดเจนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ มีความเป็นธรรมและราชการได้ประโยชน์สูงสุด ลงมติโดยวิธีลับและจัดวาระการประชุมให้มีเวลาที่จะอภิปรายได้ตามสมควร

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 5 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ให้สัมภาษณ์ ระบุว่า มีปัญหาในการปฏิบัติงานในเรื่องการกำหนดแนวปฏิบัติในการพิจารณาความดีความชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ร้อยละ 44.74 ปัญหาที่พบคือใช้แนวปฏิบัติพิจารณาความชอบในการใช้เงินร้อยละ 6 และระบบโควตาอย่างไม่เป็นธรรม และปฏิบัติไม่ตรงตามแนวปฏิบัติที่กำหนด มีสาเหตุจากยึดผลประโยชน์ของโรงเรียนเป็นหลัก ไม่ยึดระบบกลุ่ม คำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม แนวทางแก้ปัญหาคือ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานมากกว่าระบบโควตา

ในเรื่องการตรวจสอบข้อมูลและการพิจารณารายละเอียดที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเสนอ

ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหา ร้อยละ 32.89 ปัญหาที่พบคือ เสนอข้อมูลให้พิจารณาล่าช้า และข้อมูลรายละเอียดไม่เพียงพอ มีสาเหตุจาก เกรงว่าความลับจะรั่วไหล ต้องการปิดบังในส่วนที่ไม่เหมาะสมและการเตรียมรายละเอียดข้อมูลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่สมบูรณ์ แนวทางแก้ปัญหาคือ ควรให้เกียรติและให้ความเชื่อถือไว้วางใจ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จัดเตรียมรายละเอียดข้อมูลที่จำเป็นในการพิจารณาให้คณะกรรมการได้ศึกษาและนำระบบการประเมินผลงานโดยเปิดเผยมาใช้

ในเรื่องการลงมติให้ความเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหา ร้อยละ 30.26 ปัญหาที่พบคือไม่คำนึงถึงระเบียบหลักเกณฑ์

การพิจารณา มีสาเหตุจาก พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง เพื่อสร้างฐานอำนาจให้ตนเอง แนวทางแก้ปัญหาคือ ปิดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยคำนึงถึงคุณภาพคนและคุณภาพของงานเป็นสำคัญ กำหนดหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติให้ชัดเจนและเปิดเผยให้ทุกคนทราบ

ส่วนในเรื่องการศึกษากฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาความดี ความชอบ ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดระบุว่าไม่มีปัญหา

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 6 ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหาในการปฏิบัติงานในเรื่องการเสนอหลักการและเหตุผลของระเบียบ เพื่อออกระเบียบปฏิบัติให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาของจังหวัด ร้อยละ 32.89 ปัญหาที่พบคือไม่มีการเสนอหลักการและเหตุผลเพื่อออกระเบียบใหม่ มีสาเหตุจาก เห็นว่าใช้ระเบียบเดิมดีอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบใหม่ และไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติในการออกระเบียบ แนวทางแก้ปัญหาคือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรนำเสนอหลักการเพื่อออกระเบียบปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามความจำเป็นและเหมาะสม

ส่วนเรื่องการพิจารณาร่างระเบียบ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนระบุว่าไม่มีปัญหา

บทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 7 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่า มีปัญหาในการปฏิบัติงานในเรื่องการปฏิบัติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 กรณีกำหนดให้เด็กเข้าเรียนอายุต่ำกว่าเกณฑ์หรือสูงกว่าเกณฑ์ ร้อยละ 25 ปัญหาที่พบคือ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ขาดข้อมูลรายละเอียดความต้องการจำเป็นในการพิจารณา มีสาเหตุจากไม่เข้าใจแนวปฏิบัติและไม่ได้ศึกษาพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้เข้าใจ ไม่มีการเสนอข้อมูลให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณา และไม่มีการเก็บข้อมูลได้อย่างเป็นระบบ แนวทางแก้ปัญหาคือ ผู้เกี่ยวข้องต้องศึกษาพระราชบัญญัติประถมศึกษาให้เข้าใจเจตนารมณ์และแนวปฏิบัติให้ถูกต้องและควรจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบ

ส่วนการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่าไม่มีปัญหา



## ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารรายงานการประชุม

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ได้มีการประชุมในปี พ.ศ.2540 ที่รวบรวมได้จากรายงานการประชุมทั้งหมด 136 เรื่อง โดยเฉลี่ย 4 เรื่องต่อการประชุม 1 ครั้ง ใช้เวลาในการประชุมแต่ละครั้งมากที่สุด 2 ชั่วโมง 25 นาที น้อยที่สุด 1 ชั่วโมง โดยเฉลี่ย ใช้เวลา 1 ชั่วโมง 45 นาที ต่อการประชุม 1 ครั้ง เรื่องที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดประชุม พิจารณามากที่สุดคือเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ข้อ 4 รองลงมาคือเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณตามอำนาจหน้าที่ข้อ 2 และเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการบริหาร การรวม และการเลิกล้มโรงเรียนตามอำนาจหน้าที่ข้อ 3 ตามลำดับ ส่วนเรื่องที่ไม่ปรากฏว่ามีการประชุมพิจารณาคือเรื่องการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ข้อ 6

### การอภิปรายผล

จากการวิจัยครั้งนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญและสมควรนำมาอภิปราย ดังนี้

1. สถานภาพของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีอายุ 51 ปีขึ้นไป มีประสบการณ์ในการเป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด 4-9 ปี มีประสบการณ์ในการทำงานหรือประกอบอาชีพ 30 ปีขึ้นไป จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานค่อนข้างสูง ซึ่ง กัทธ กิตติภูมิชัย (2524 : 64-66) กล่าวไว้ว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการควรประกอบด้วย ผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์หลายด้าน จะช่วยให้ การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Price (1968 : 110-116) ที่กล่าวไว้ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีวิธีการที่เหมาะสมและความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เป็นสิ่งที่มีคุณค่าในการปฏิบัติงานร่วมกัน คณะกรรมการที่มีคุณภาพนั้น จะก่อให้เกิดความคิด ตลอดจนประสบการณ์ที่มาจากบุคคลหลาย ๆ คน เกิดการประนีประนอม การผสมผสานความคิดมาใช้ในการตัดสินใจแก้ปัญหาและลดการตัดสินใจผิดพลาด สร้างความ

ร่วมมือ มีพลังในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยส่วนหนึ่งแสดงให้เห็นว่าการมีคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติงาน แต่ถ้าหากการจัดการประชุมไม่มีประสิทธิภาพ การเตรียมการต่าง ๆ ไม่พร้อม เอกสารข้อมูลประกอบการประชุมพิจารณาไม่ได้ส่งให้กรรมการศึกษาล่วงหน้าในเวลาอันสมควร ย่อมจะทำให้กรรมการขาดข้อมูลที่ถูกต้อง ขาดความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องหรือประเด็นที่พิจารณา ทำให้การตัดสินใจคลาดเคลื่อน ส่งผลต่อการประชุมที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการประชุมแต่ละครั้ง ฝ่ายเลขานุการจึงควรเตรียมการประชุมให้พร้อม จัดเตรียมเอกสารข้อมูลประกอบการประชุมให้พร้อม มีการส่งหนังสือเชิญประชุมล่วงหน้าเป็นเวลาพอสมควร และมีการยืนยันการประชุมที่แน่นอน ถ้ามีเอกสารประกอบการประชุม มีเรื่องที่กรรมการจะต้องพิจารณาอนุมัติ เช่น แผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด แผนปฏิบัติการประจำปี การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณประจำปี ควรจัดส่งเอกสารให้กรรมการได้ศึกษาก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า 7 วัน

2. จากผลการวิจัยพบว่า เรื่องที่เป็นปัญหามากที่สุดในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามบทบาท หน้าที่ทั้ง 7 ข้อ นั้น คือเรื่องการศึกษาเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาในการประชุมแต่ละครั้ง ปัญหาที่พบคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ไม่มีเวลาศึกษาเอกสารและข้อมูลและไม่ได้ศึกษาเอกสารและข้อมูล ซึ่งมีสาเหตุมาจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ไม่ได้เตรียมเอกสารให้ศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสมชัย อุดรโพธิ์ (2528 : 165) พบว่า ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ยังทำหน้าที่ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการไม่สมบูรณ์ การส่งระเบียบวาระการประชุมใกล้วันประชุมมีรายละเอียดและข้อมูลไม่สมบูรณ์ ในฐานะเป็นเลขานุการจะต้องเตรียมการประชุมไว้ล่วงหน้าให้พร้อม ต้องส่งระเบียบวาระการประชุม พร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ให้คณะกรรมการทุกคนได้มีโอกาสได้ศึกษาก่อนเข้าประชุมอย่างน้อย 7 วัน ซึ่งตรงกับแนวทางแก้ไขปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เสนอแนะไว้ในการวิจัยครั้งนี้ และผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า การศึกษาเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นสำหรับประกอบการพิจารณาลงมติในเรื่องนั้น ๆ ถ้าคณะกรรมการไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อมูล จะทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่ง ก้าอร กิตติภูมิชัย (2524 : 61) กล่าวว่า กรรมการต้องวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อสรุปตรงตามความหมาย มีประสิทธิภาพสูง ฉะนั้นการศึกษาเอกสารและข้อมูลในเรื่องที่ต้องประชุมพิจารณาตามบทบาทหน้าที่จะช่วยให้กรรมการมีความรอบรู้ในเรื่องนั้น ๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการต้องชวนชวนหาความรู้เพราะ

เป็นหน้าที่และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต้องทำหน้าที่จัดเตรียมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ศึกษาล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน

3. จากการวิจัยพบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ข้อ 1 การพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษา จังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาค่อนข้างน้อย ที่ปรากฏ ในรายงานการประชุม ปี พ.ศ.2540 โดยเฉลี่ยจังหวัดละครั้ง แต่ครั้งที่มีการประชุมพิจารณายังมี เรื่องอื่นเสนอให้พิจารณาในคราวเดียวกันหลายเรื่อง และใช้เวลาในการพิจารณาเหมือนเรื่องอื่น ๆ ไม่ได้ให้ความสำคัญให้เวลาพิจารณาเป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งที่มีรายละเอียดเอกสารข้อมูลประกอบการพิจารณาค่อนข้างมาก และโดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ได้ให้ความสำคัญเรื่องการพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการ ประถมศึกษาเป็นเรื่องแรก จึงได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ข้อ 1 ของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด โดยหลักการบริหาร การวางแผนเป็นงานหลักและงานแรกของการบริหารงานดังที่ พันธ์ หันนาคินทร์ (2524 : 29) กล่าวไว้ว่า "การวางแผนเป็นงานแรกของการบริหารงาน เป็นการดำเนินการ เลือกวิธีปฏิบัติจากแนวคิดต่าง ๆ ที่นำไปสู่การปฏิบัติจริง จะทำอะไร ทำอย่างไร และใครทำ" และ ตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หน่วยงานในสังกัดทุกระดับ ต้องใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน แต่จากผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการการประถม ศึกษาจังหวัดส่วนหนึ่งไม่ได้ศึกษานโยบาย สภาพปัจจุบันปัญหาข้อมูลความต้องการของจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะนำมาพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและวางแผนพัฒนาการประถม ศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตการศึกษา 12 ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี นครนายก และสระแก้ว เป็นพื้นที่พัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (EASTERN SEABOARD) เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรม มีการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรม การค้าและการบริการค่อนข้างสูง มีการประกอบอาชีพที่ หลากหลาย มีการย้ายถิ่นฐานของประชากรเพื่อไปประกอบอาชีพและใช้แรงงานในพื้นที่มากขึ้น การกำหนดนโยบายการดำเนินงานและการวางแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด เพื่อรองรับ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังพบว่าการจัดการประชุม เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดที่สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดดำเนินการนั้น ยังเตรียมการไม่พร้อม เช่น ไม่ได้จัดเตรียมเอกสารข้อมูล

ที่จำเป็นให้กรรมการศึกษาล่วงหน้า ไม่ได้จัดส่งร่างนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้กรรมการศึกษาและพิจารณาก่อนการประชุม ตลอดทั้งการเสนอเรื่องให้พิจารณาในคราวเดียวกันหลายเรื่อง ทำให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีเวลาศึกษาพิจารณา ร่างนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาไม่เพียงพอ ไม่มีโอกาสได้พิจารณาอย่างรอบคอบ ทำให้แผนพัฒนาการประถมศึกษาไม่สนองต่อปัญหาและความต้องการของจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของประดิษฐ์ เวชพนม (2530 : 221) พบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่มีโอกาสได้ศึกษานโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเสนอเป็นการล่วงหน้าในเวลาอันสมควร” ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาอย่างจริงจัง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ทั้งสภาพปัจจุบัน ปัญหา ความต้องการและแนวโน้มในอนาคตให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ศึกษา เพื่อประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สนองต่อปัญหาความต้องการของจังหวัด ควรมีคณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ทรงคุณวุฒิ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาพิเศษ ผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน ครูผู้สอน และบุคคลอื่นที่เห็นสมควรร่วมเป็นคณะกรรมการ ควรมีการประชุมพิจารณาก่อนกรอก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณา และส่งร่างนโยบายให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ศึกษาล่วงหน้าก่อนการประชุมเป็นเวลาพอสมควร ในการประชุมพิจารณา ควรมีเวลาให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้อภิปรายซักถามและพิจารณาด้วยเหตุผลอย่างรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

4. จากการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามบทบาทอำนาจหน้าที่ ข้อ 2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัด มีปัญหาที่เป็นประเด็นสำคัญนอกจากปัญหาไม่ได้ศึกษาข้อมูลความต้องการด้านงบประมาณ คือ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของสถานศึกษา ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่าสาเหตุมาจากการที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ได้ดูข้อมูลความต้องการจำเป็นจริงของสถานศึกษา ข้อมูลตัวบ่งชี้ไม่เป็นปัจจุบัน และถูกบิดเบือนไม่ตรงตาม

ข้อเท็จจริง สอดคล้องกับผลงานวิจัยของจำนงู เกียรติมงคล (2528 : บทคัดย่อ) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า “การพิจารณาจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของโรงเรียน” และผลงานวิจัยของสมชัย อุดรโพธิ์ (2528 : 168) ได้กล่าวไว้ว่า “การจัดสรรงบประมาณและการกระจายทรัพยากร อื่น ๆ เพื่อการจัดประถมศึกษายังมีปัญหาค่อนข้างมากเพราะนอกจากจะขาดข้อมูลแล้ว ข้อมูลที่รวบรวมได้ ยังไม่ถูกต้องดีนัก ทำให้การดำเนินงานในด้านนี้ ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลอย่างมากมีความไม่เสมอภาคและ ไม่เป็นธรรมทั้งไม่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน ประโยชน์ที่ได้จากการให้สอยจึงไม่เต็มที่ เป็นผล ให้เกิดการไม่ประหยัดการใช้ทรัพยากร” นอกจากนี้จากประสบการณ์ของผู้วิจัยพบว่าในพื้นที่ที่มีการ ขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมด้านการค้ามีโรงงานเข้าไปตั้งจำนวนมากจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็ว และจำนวนนักเรียนของโรงเรียนในพื้นที่จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน ส่งผลกระทบต่อ การขาดอัตราภาคังครู อาคารเรียน ห้องเรียน ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่เพียงพอ การจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณ หากขาดข้อมูลที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน ขาดการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคตที่ถูก ต้องแล้ว การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณก็จะไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงและไม่สนองต่อความ ต้องการของสถานศึกษา ดังนั้นสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องมีการจัดระบบข้อมูลที่ ดี ถูกต้องเป็นปัจจุบัน สามารถนำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

5. จากผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ข้อ 3 การพิจารณาให้ความ เห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกสั้มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีปัญาในเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการ รวมและเลิกสั้มโรงเรียน คือผู้นำชุมชนและบุคลากรในโรงเรียนไม่เห็นด้วย มีพลังมวลชนต่อต้าน มีผลกระทบต่อสถานภาพและจิตใจของครู นักเรียน และชุมชน อันมีสาเหตุมาจากความต้องการ ให้คงสถานบันนั้นไว้ นักเรียนต้องย้ายที่เรียน ครูต้องย้ายโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหาร โรงเรียนเกรงว่าจะกระทบต่อสถานภาพของตน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ประดิษฐ์ เวชพนม (2530 : 202-203) ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็กมักไม่ให้ความร่วมมือในการยุบรวมกับโรงเรียน ขนาดใหญ่ อันเนื่องมาจากตำแหน่งและสถานภาพของตนเอง และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ขาดการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นในการยุบรวมและเลิกสั้มโรงเรียน ทำให้ เกิดการขัดแย้งระหว่างทางราชการกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตรงกับแนวทางแก้ไขปัญาที่ผู้ให้ สัมภาษณ์ได้เสนอแนะไว้ในการวิจัยครั้งนี้ว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรชี้แจงทำความเข้าใจ วัตถุประสงค์ของทางราชการ ผลดี ผลเสียของนักเรียนให้ชุมชนได้เข้าใจในทุกด้านและผู้วิจัย

มีความคิดเห็นว่าการรวมและเลิกสัมโรงเรียนเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย การประสานงาน ทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ ผลดี ผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้อง เป็นเรื่อง สำคัญและ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการ

6. จากผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ข้อ 4 การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษา มีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ ตำแหน่งไม่หลากหลาย และไม่ได้พิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ระบุว่าสาเหตุจาก ใช้วิธีการคัดเลือกโดยการสอบอย่างเดียว ไม่ใช้วิธีผสมผสาน ทำให้ได้บุคคลที่มีความรู้ แต่บางคน ไม่สามารถเข้ากับชุมชนได้ และเป็นการไม่สนับสนุนผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุราชการและ ประสบการณ์ในการบริหารสูง แต่ไม่มีความสามารถในการสอนให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่ง สายบริหาร การใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งบริหารโดยวิธีผสมผสาน คือให้มีการ คัดเลือก โดยการสอบทั่วไป 50% และโดยการคัดเลือกจากบุคคลผู้มีประสบการณ์ในการบริหาร 50% ก็จะทำให้ราชการได้ทั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารเข้ามาเป็นผู้บริหาร สถานศึกษาสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งพยายามจะวาง หลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดได้ปฏิบัติเป็นแนวเดียวกันและหลักเกณฑ์ ดังกล่าวได้ใช้ในการคัดเลือกหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า การเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ตำแหน่งอื่น เช่น ตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ตำแหน่งครูใหญ่ ควรใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันทุกตำแหน่ง

7. จากผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ข้อที่ 5 การพิจารณา ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบ ประจำปีของข้าราชการครู คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด ประสบปัญหา คือใช้แนวปฏิบัติการพิจารณาความชอบในการใช้เงิน ร้อยละ 6 และระบบโควตา อย่างไม่เป็นธรรม และปฏิบัติไม่ตรงแนวปฏิบัติที่กำหนด สาเหตุเพราะ การพิจารณายึดผลประโยชน์ของโรงเรียนเป็นหลัก ไม่ยึดระบบกลุ่ม คำนึงถึงพวกพ้องมากกว่า คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ปฏิบัติตามความต้องการของบุคคล/กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ ซึ่งสอดคล้อง กับงานวิจัยของประดิษฐ์ เวชพนม (2530 : 183) คณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดมักไม่ค่อยมี อิสระในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู เนื่องจากมีอำนาจที่เหนือกว่าหรือ

มีอิทธิพลอื่น ๆ มาบีบบังคับ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การพิจารณาความดีความชอบเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ซึ่งกรรมการบางส่วนก็มีส่วนได้เสียกับผลประโยชน์นั้นด้วย ซึ่งอาจเป็นตนเองหรือพวกพ้อง จึงเกิดการปฏิบัติที่ไม่ตรงแนวปฏิบัติที่กำหนด แต่ที่ควรแล้วคณะกรรมการในฐานะที่เป็นตัวแทน ควรยึดหลักเกณฑ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ดังที่ กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 61) ได้ให้ความคิดเกี่ยวกับความสำคัญและความจำเป็นของการใช้ คณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะการวินิจฉัยตกลงใด ๆ จะต้องอภิปรายหรือมีมติที่มีเหตุผลหาใช่การกระทำของบุคคลคนเดียว ซึ่งอาจใช้อารมณ์และอคติได้ง่าย การใช้คณะกรรมการจึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหามันในเรื่องที่ต้องต่อสู้กับอิทธิพลหรืออำนาจของผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ถือเป็นหลักประกันในความยุติธรรมให้แก่สังคม

8. จากการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ข้อที่ 6 เรื่องการเสนอหลักการและเหตุผลของระเบียบ เพื่อออกระเบียบให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาของจังหวัด มีปัญหาคือ ไม่มีการเสนอหลักการและเหตุผลเพื่อออกระเบียบใหม่ ส่วนเรื่องการศึกษาพิจารณาร่างระเบียบนั้น ไม่มีปัญหาในการปฏิบัติ เหตุผลอาจเป็นเพราะไม่มีการเสนอหลักการและเหตุผลเพื่อออกระเบียบใหม่ ฉะนั้น การพิจารณาร่างระเบียบจึงไม่ได้พิจารณาปัญหาในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ข้อ 6 จึงเกิดเพราะไม่มีการปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นเพราะสาเหตุไม่เข้าใจวิธีการปฏิบัติในการออกระเบียบ กล่าวคือ ออกแล้วอาจไปขัดต่อระเบียบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ระบุไว้ในการศึกษาวิจัย

9. จากการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ข้อที่ 7 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย มีปัญหาน้อยที่สุดในอำนาจหน้าที่ทั้ง 7 ข้อ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของประติษฐ์ เวชพนม (2530 : 222) ระบุว่า ด้านที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีทัศนคติว่าเป็นปัญหาลำดับสุดท้าย คือด้านการออกระเบียบปฏิบัติและการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ข้อ 7 มีเรื่องที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบอยู่ 2 เรื่อง คือ การพิจารณากำหนดให้เด็กเข้าเรียนอายุต่ำกว่าเกณฑ์หรือสูงกว่าเกณฑ์ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน เช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตั้งกลุ่มโรงเรียน การเปลี่ยนชื่อกลุ่มโรงเรียน ซึ่งในการปฏิบัติทั้งสองกรณีจะต้องผ่านการพิจารณาเสนอแนะจากคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีการปฏิบัติบ่อยครั้งนัก จึงไม่มีปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1 ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งกรรมการชุดใหม่เข้าไป สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรจัดประชุมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อทำความเข้าใจในบทบาท อำนาจ หน้าที่และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตลอดทั้งเสนอปัญหาและข้อคิดเห็นในการปฏิบัติงานของกรรมการชุดก่อน ให้คณะกรรมการชุดใหม่ได้รับทราบ

1.2 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบให้คณะกรรมการชุดใหม่ทุกคนได้ศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนและใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงาน

1.3 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรจัดประชุมสัมมนาผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เรื่องบทบาทในฐานะเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.4 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดควรเสนอเอกสารข้อมูลประกอบการประชุมให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้รับทราบและได้ศึกษาข้อมูลล่วงหน้าก่อนการประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบทุกครั้ง อย่างน้อย 7 วัน

1.5 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ควรจะร่วมกันปรึกษาหารือปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งจะทำการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 2. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาปัญหาการบริหารงานของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.2 ควรมีการศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยศึกษาเปรียบเทียบในระดับเขตการศึกษาหรือระดับภาค

2.3 ควรมีการศึกษาผลกระทบจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่มีต่อการพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด