

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการศึกษารั้วนี้ ผู้วิจัยจะเสนอตามลำดับต่อไปนี้

- 2.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล
- 2.2 หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล
- 2.3 การบริหารโดยองค์คณะบุคคล ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- 2.4 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2.5 การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2.6 การหาเสียงเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2.7 การตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง
- 2.8 ระเบียบการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2.9 ผลงานที่วิจัยเกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล

การบริหารโดยองค์คณะบุคคล เป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนมีส่วนร่วมในการบริหาร มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงาน และวางแผนทางไปสู่การปฏิบัติ ก่อให้เกิดผลดีในการบริหารและเป็นไปอย่างรอบคอบ ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ

เมื่อพิจารณาในด้านการศึกษาลแล้วจะพบว่า การบริหารการศึกษาเป็นกิจกรรมที่มีความสลับซับซ้อนกว่าการบริหารอื่น จึงอาศัยรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ รูปแบบการบริหารที่เป็นสากล และยอมรับกันมากรูปแบบหนึ่ง คือ การบริหารโดยองค์คณะบุคคล การบริหารในรูปแบบนี้จะจัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญ และต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528)

การที่สมาชิกในหน่วยงานได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมตัดสินใจร่วมกับผู้บริหาร งานนั้น ๆ จะเป็นไปตามความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่ต้องการมีส่วนร่วมในองค์การหรือสังคม เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นในองค์การ การบริหารงานในลักษณะนี้เรียกว่า "การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ" (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

การบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารโดยคณะกรรมการนั้นมีรูปแบบและวิธีการบริหารแบบเดียวกันคือมีคณะบุคคลหรือคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจวางแผนงานในการบริหาร และร่วมกันปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

2.1.1 ความหมายของคณะกรรมการ

ความหมายของคณะกรรมการหรือ องค์คณะบุคคล ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2530) ได้ให้ความหมายของคำว่า คณะกรรมการ ว่า กลุ่มคนที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการ ให้ทำหน้าที่บางอย่าง เช่น ตรวจสอบ นิยาม รายงาน หรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

ธงชัย (2523) กล่าวถึง คณะกรรมการว่า หมายถึง กลุ่มของคนที่ยุบรวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ กลุ่มของคณะกรรมการนี้อาจรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมักจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นทางการ

กำธร (2514) คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณา ปรัชชาหาหรือปัญหาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมวินิจฉัยเสนอแนะไว้ต่อองค์การนั้น

ทำนอง (2529) ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การให้ร่วมกันดำเนินการ พิจารณา วินิจฉัยสั่งการ หรือพิจารณา ดำเนินการแก้ปัญหาที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลหรือองค์การนั้น

Hicks และ Gullett (1984) ให้ความหมายไว้ว่า คณะกรรมการคือ กลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่ในการวางแผนหรือประชุม หรือการตัดสินใจในหัวข้อใด ๆ เป็นกรณีพิเศษ

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ หรือจัดการพิจารณา วินิจฉัย ร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่คณะกรรมการนั้นตั้งไว้ หรือที่ได้รับมอบหมายขององค์การ

คณะกรรมการหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ร่วมกันพิจารณาไตร่ตรอง ตัดสินใจ เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานขององค์การซึ่งเขาเป็นสมาชิกอยู่นั้น จึงเป็นการร่วมกันบริหาร เพื่อประโยชน์โดยรวมขององค์การอย่างแท้จริง

2.1.2 ความหมายของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือการบริหารโดยคณะกรรมการ

ได้มีผู้ให้ความหมายของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารโดยคณะกรรมการไว้ดังนี้

สมยศ (2525) กล่าวถึงการบริหารโดยองค์คณะบุคคลว่า เป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการของการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะดังนี้ เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของพวกเขในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญ อยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารของพวกเขากับผู้บังคับบัญชา ประการสุดท้าย ต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การไม่ใช่เพียงแค่สัมผัสปัญหาหรือแสดงความห่วงใย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528) ให้ความหมายไว้ว่าเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแนวทางที่สำคัญให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการ การดำเนินการเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อ

มีโอกาสร่วมพิจารณาและผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของ มีความผูกพันกับหน่วยงานที่ตนสังกัด

การที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคน ร่วมเป็นคณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ได้ร่วมมือกันบริหารงาน วินิจฉัยปัญหา กำหนดนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ย่อมจะทำให้การบริหาร การพิจารณา วินิจฉัยที่รอบคอบ เอื้อประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และจะเกิดผลดีต่อส่วนรวม

ธีระ (2531) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยองค์คณะบุคคลว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารโดยคณะกรรมการ หรือการบริหารเชิงประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ถึงแม้จะต้องเสียเวลามากไปบ้าง แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทุกคนและทุกฝ่าย ย่อมเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานมากกว่า

โดยสรุป การบริหารโดยองค์คณะบุคคล เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้หลายคนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ร่วมกันกำหนดนโยบาย ตลอดจนถึงการกำหนดแนวทางเพื่อนำไปปฏิบัติ และดำเนินการไปโดยรอบคอบยุติธรรม โดยที่ทุกคนมีความรู้สึกว่าตนเองมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของ ย่อมเป็นผลดีต่อการบริหาร

ฉะนั้นผู้มีส่วนร่วมในการบริหารในองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย แนวทางในการบริหารงาน และจะมีผลต่อประสิทธิภาพของงาน ตลอดถึง ชวัญ กำลังใจ ของสมาชิกในองค์การด้วย

2.1.3 ความสำคัญของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคลนั้น เป็นระบบบริหารที่ก้าวหน้ามาก โดยเฉพาะการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ครูผู้อยู่ในสายงานปฏิบัติการสอนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารงานด้วย และมีส่วนร่วมในการวินิจฉัย ตัดสินใจ กำหนดนโยบายในส่วนที่สำคัญ ๆ จำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งจะเป็นผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังเช่นคำกล่าวของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ 2 ท่าน ดังนี้

ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ (2525) ได้บรรยายพิเศษเรื่อง "นโยบายและแนวทางในการจัดการการประถมศึกษา" ในการประชุมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 9, 10, 11 ณ ขอนแก่นไฮเต็ล จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2525 ว่า "การบริหารในรูปของคณะกรรมการนั้น จะเห็นได้ว่าในโครงสร้างตั้งแต่ระดับชาติลงมามีลักษณะเป็นกรรมการทั้งสิ้นประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะใหม่ ผมพิจารณาแล้วสำหรับการบริหารการศึกษานั้น ไม่มีรูปแบบใดจะดีไปกว่ารูปแบบกรรมการ การบริหารแบบกรรมการอาจจะไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่ในสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้ว ก็คงไม่มีรูปแบบใดเหมาะไปกว่าการบริหารในรูปแบบกรรมการ เพราะเหตุผลต่อไปนี้

ประการแรก ต้องยอมรับว่าการศึกษา นั้น เป็นเรื่องที่ต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมนี้ บางทีก็คิดว่าเป็นสิทธิ์เป็นเสียง แต่แท้ที่จริงแล้ว การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการก้าวออกมารับผิดชอบร่วมกัน ถ้าเราพิจารณาไปถึงอนาคตจะเห็นว่า ภาระในด้านการศึกษานั้น เป็นเรื่องใหญ่มาก แม้แต่รัฐเองก็แบกภาระไม่ไหวการประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับที่บังคับให้รัฐต้องทุ่มเทพทรัพยากรลงมาให้อย่างมหาศาลแต่ทั้งที่รัฐได้ทุ่มเทมากแล้วก็ยังไม่เพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนั้นท้องถิ่นจะหลีกเลี่ยงไม่รับรู้ไม่ได้ การบริหารการศึกษาทุกระดับนั้น ทั้งในปัจจุบันและอนาคตประชาชนในท้องถิ่นจะต้องรับรู้เข้ามามีส่วนในการรับภาระบ้าง รัฐรับภาระทั้งหมดไม่ได้ เพราะการศึกษาเป็นกิจกรรมที่แผ่ขยายกว้างขวางออกไปทุกท้องถิ่น และตัวจักรกลที่สำคัญของการศึกษาก็คือ โรงเรียน และโรงเรียนก็มีอยู่ทุกหนทุกแห่งจะให้ส่วนกลางควบคุมประสิทธิภาพไม่ได้ ท้องถิ่นจึงต้องมีบทบาทในเรื่องนี้

ประการที่สอง การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล เมื่อลงทุนไปแล้วก็ควรจะมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ในการควบคุมประสิทธิภาพต้องอาศัยส่วนรวมของหลายฝ่ายเข้ามาไม่มีทางอื่นใดดีไปกว่านี้แล้ว

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมและการบริหารในรูปแบบกรรมการนั้น ได้ก่อความรู้สึกร่วมกันกับบทบาทของผู้แทนครู เนื่องจากเป็นของใหม่จึงอาจมองอย่างมีอคติได้ ภาษาไทยเรานั้นการใช้คำบางคำก็อาจทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิดได้ เช่น คำว่า "ผู้แทนครู" ใคร ๆ ก็นึกว่าคงคล้าย ๆ กับผู้แทนราษฎรเป็นนักการเมืองซึ่งไม่ถูกต้อง เพราะสิ่งที่มาจากการเลือกตั้งไม่ใช่ต้อง

เป็นการเมืองทั้งหมด เพราะมิใช่นายกสมาคมต่าง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องเป็นนักการเมือง ผมเห็นว่า ผู้แทนครูเป็นนักการศึกษาอยู่ในวงการการศึกษา เมื่อท่านเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ท่านก็มีหน้าที่ให้ความเห็น ให้ความรู้จากประสบการณ์ของท่าน เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดการประถมศึกษาในฐานะตัวแทนวิชาชีพครู"

พลเอก มานะ รัตนโกเศศ (2532) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้กล่าวถึงการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ในการบรรยายพิเศษของการอบรมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2532 ว่า "เรื่องการบริหารบุคคลเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อคณะกรรมการเป็นส่วนรวมทั้งจังหวัด ต้องอาศัยการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ และความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง โดยเฉพาะในเรื่องของความยุติธรรม การพิจารณาของท่านในเรื่องดังกล่าวนี้อาจเป็นการสร้างเสริม หรือในทางกลับกันอาจทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูที่มีความตั้งใจในการปฏิบัติงานได้อยู่แล้วก็ได้ ซึ่งจะส่งผลถึงความศรัทธาในระบบบริหารและรูปแบบคณะกรรมการอีกด้วย" และ "...คุณภาพการศึกษาจะดีขึ้นได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุด นอกจากองค์ประกอบของครูแล้วคณะกรรมการนี้แหละเป็นผู้ที่จะควบคุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเราคือ ต้องการให้เด็กมีคุณภาพ (คำบรรยายในพิธีเปิดการอบรมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขต 9, 10, 11 ณ โรงแรมขอนแก่นไฮเต็ล จังหวัดขอนแก่น 2 กรกฎาคม 2532)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้ให้ความสำคัญของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลว่า การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลมีความสำคัญและจุดเด่นดังนี้

- 1) การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น เพราะการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลประกอบด้วย บุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีความรู้และทรรศนะที่กว้างขวางผลการพิจารณาตัดสินใจย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว
- 2) การยอมรับในผลงานสูงขึ้น เนื่องจากหลายคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทำให้เกิดความผูกพัน และมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นของกลุ่มหรือของคณะกรรมการนั้น
- 3) การประสานงานดีขึ้นเพราะบุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแก้ปัญหา ร่วมกันทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน รับรู้การดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน
- 4) การกระจายอำนาจมีมากขึ้น เนื่องจากอำนาจรวมของคณะกรรมการ มิใช่เป็นของบุคคลเพียงคนเดียว

โดยสรุปการบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีความสำคัญคือ เป็นรูปแบบการบริหารที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมกันวินิจฉัยตัดสินใจย่อมดีกว่าคน ๆ เดียวพิจารณาและก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน เพราะหลายฝ่ายมีส่วนร่วมเข้าร่วมรับผิดชอบด้วยกัน และที่สำคัญที่สุดคือการพิจารณาอย่างรอบคอบจะช่วยให้การตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วน มีโอกาสผิดพลาดน้อย และเกิดผลดีต่อการบริหารงานโดยส่วนรวม

2.2 หลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

ในการบริหารงานนอกจากจะมีรูปแบบที่เหมาะสมแล้วยังต้องมี หลักการ แนวคิดที่จะเป็นเครื่องกำหนดหรือกฎเกณฑ์พื้นฐานเพื่อยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติดังนี้

2.2.1 แนวคิดในการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

ได้มีนักวิชาการบางคนได้ให้แนวคิดในการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลไว้ดังนี้

ประธาน (อ้างถึงใน ทำนอง, 2529) ได้ให้แนวคิดในการบริหารโดยคณะกรรมการว่าเป็นระบบการทำงานรูปแบบหนึ่งซึ่งมีความสำคัญ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องด้วยอำนาจเด็ดขาดในการควบคุม และสั่งการเป็นอำนาจรวมกันจากบุคคลในคณะกรรมการนั้น กล่าวคืออำนาจหน้าที่รับผิดชอบอยู่ที่คณะบุคคล มิใช่อยู่ที่คน ๆ เดียว จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางประชาธิปไตยและยังเป็นหลักประกันว่า การวินิจฉัยตกลงใจใด ๆ อาจจะมีผลดีในแง่ของความสำเร็จยุติธรรมอีกด้วย

ธีระ และประพันธ์ (2531) ได้กล่าวถึงหลักการและแนวคิดในการบริหารโดยคณะกรรมการว่ามีหลักการที่สำคัญดังนี้

- 1) การดำเนินการใด ๆ ต้องคำนึงถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- 2) ทุกคนต้องมีความจริงใจ ซื่อสัตย์
- 3) ทุกคนต้องยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้ให้แนวคิดในการบริหารโดยองค์คณะบุคคลว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นการบริหารโดยมีเจตนาารมณ์ที่จะให้การตัดสินใจในการบริหารเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุมีผล และมีความยุติธรรม โดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงสุด

ธงชัย (2523) ได้ให้หลักการแนวคิดในการบริหารโดยคณะกรรมการว่า การบริหารโดยคณะกรรมการมักจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็น เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีปัญหามากขึ้น คณะกรรมการที่บริหารจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่จากระดับสูง ระดับกลางหรือระดับต่ำเข้ามามีส่วนร่วมก็ได้ สามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจสำคัญก่อนไปทางบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะจะต้องมีการถกเถียงกันโดยละเอียดเสียก่อน

โดยสรุป หลักการและแนวคิดของการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารโดยคณะกรรมการนี้เป็นการบริหารที่มีหลักการว่า คณะกรรมการมีส่วนวินิจฉัย ตัดสินใจ กำหนดนโยบาย ตลอดจนการติดตาม กำกับ ควบคุม ในส่วนที่สำคัญที่จะต้องพิจารณาดำเนินการอย่างรอบคอบ เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม

ในการพิจารณาดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นหน้าที่ของกรรมการจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและประโยชน์ต่อส่วนรวม คณะกรรมการจึงมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องใช้การประชุม วินิจฉัย ระดมความคิด โดยใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์จากกรรมการหลายฝ่ายรวมกันพิจารณา จะทำให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ

2.2.2 กรรมการกับการประชุม

ในหลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคลนั้น เมื่อจะดำเนินการในกรณีใด คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จะต้องประชุมพิจารณาเพื่อระดมสมอง ระดมพลังความคิดของบุคคลต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการ จะนำมาซึ่งคุณภาพของการปฏิบัติงานในทุก ๆ ด้าน คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางการดำเนินงานทำให้บรรยากาศในการประชุมจะดำเนินไปด้วยความราบรื่น แจ่มใส มีความเข้าใจอันดีต่อกัน หรือจะมีความตึงเครียด รุนแรงเพียงใด ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์การประชุมหรือไม่ ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะนิสัย อารมณ์ และพฤติกรรมของกรรมการแต่ละคน เป็นสำคัญ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ให้คุณลักษณะต่าง ๆ ของกรรมการไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

1) ลักษณะของกรรมการที่เอื้อต่อการประชุม

- (1) เป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่มในการเสนอแนะเพื่อพัฒนาหรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผล

(2) เป็นผู้ที่มีความจริงใจ การกล่าวพูด กล่าวแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่นิ่งเฉย หรือปล่อยให้เกิดเหตุการณ์เป็นไปทั้ง ๆ ที่รู้ในเรื่องนั้น และทำหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ตนและพวกพ้อง

(3) เป็นผู้ที่มีฉลาดในการวิเคราะห์ สรุปรหรือแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นถ้อยคำหรือปัญหาในการอภิปรายหรือประเด็นต่าง ๆ ที่ศึกษาพิจารณาได้เป็นอย่างดี

(4) เป็นผู้ที่มีความอดทนและให้เกียรติผู้อื่นรู้จักรับฟังผู้อื่น มีความอดทนในการฟัง ให้ความสนใจต่อผู้พูด และรู้จักให้เกียรติหรือยกย่องยอมรับในความคิดเห็นผู้อื่น

(5) เป็นผู้ประนีประนอมและไกล่เกลี่ย ถ้ามีเรื่องใดที่ขัดแย้งกันและเห็นว่าอาจจะตกลงกันได้ก็สามารถประนีประนอมหรือช่วยไกล่เกลี่ยได้อย่างเหมาะสม

(6) เป็นผู้ที่มีความสนใจมีส่วนร่วมให้ความสนใจต่อเรื่องที่พิจารณาโดยค้นหาข้อมูลที่มีส่วนร่วมในการอภิปรายและอุทิศเวลาเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ

(7) เป็นผู้มีมารยาทและอารมณ์ดี โดยเฉพาะการใช้คำพูดและการวางตนในที่ประชุม

2) ลักษณะของกรรมการที่ไม่เอื้อต่อการประชุม

(1) เป็นผู้ที่คำนึงถึงประโยชน์ตนและพวกพ้อง จะคิดจะพูดสิ่งใดมักจะติดอยู่กับเรื่องประโยชน์ตนและพวกพ้อง ทำให้การวินิจฉัยต่าง ๆ ไม่เป็นในทางสร้างสรรค์ต่อส่วนรวมอย่างใด

(2) เป็นผู้ที่ก้าวร้าว ยกตนข่มท่าน ทำให้บรรยากาศในการประชุมตึงเครียด เพราะพูดจาอภิปรายมีแต่เห็นแก่ตน พูดจาก้าวร้าวโจมตีคนโน้นตัดสินคนนี้ ถือว่าตนเก่งตนดีคนเดียว

(3) เป็นผู้ที่ไม่มีใครมีส่วนร่วม กล่าวคือ ขาดประชุมหรือมิได้ร่วมประชุม และในบางครั้งมาประชุมแต่มิได้พูดหรืออภิปรายอะไร ในบางเรื่องอาจจะรู้แต่ไม่ยอมพูดหรือถ่อมตัวจนเกินไปก็ได้

จินตนา (มปป.) ได้ให้วิธีการดำเนินการประชุมที่มีประสิทธิภาพพอสรุปได้ดังนี้

1) ให้เรื่องประชุมเป็นทางการมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่งหมายประชุมล่วงหน้าเพื่อให้สมาชิกเตรียมตัว

2) บอกกรรมการหรือสมาชิกที่เข้าประชุมว่าต้องการอะไรจากเขาบ้าง

3) ระบียบวาระการประชุมและประชุมตามนั้น อย่าประชุมแบบเรื่อย ๆ เพราะจะไม่ได้อะไรเลย

- 4) ประชุมในบรรยากาศที่น่านิยมแต่ไม่ใช่หุหราจนเกินไป
- 5) ถ้าเชิญบุคคลภายนอกมาร่วมประชุมด้วย บอกให้ชัดว่า ต้องการอะไรจากเขา
- 6) ขนาดของคณะกรรมการเล็กที่สุดเท่าที่จะทำได้ คณะกรรมการยิ่งใหญ่สมาชิกยังไม่ทำงาน
- 7) หลีกเลี่ยงการพูดนอกเรื่องในที่ประชุม
- 8) พยายามให้มีการโต้แย้ง แต่ให้มีลักษณะสุภาพ เช่น ผู้เข้าประชุมควรพูดว่า "ผมมีข้อมูลซึ่งทำให้ผมอาจมีข้อสรุปที่แตกต่างออกไป" การวิพากษ์วิจารณ์ต้องไม่มีลักษณะส่วนตัว คณะกรรมการต้องทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- 9) ให้มีการสรุปหลังการประชุมเสร็จทุกครั้ง ว่าทำอะไรเสร็จบ้าง อะไรที่ยังค้างอยู่
- 10) เมื่อมีการถามความเห็น ต้องให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ถ้าสมาชิกกลัวการขัดแย้งกับประธานหรือคนอื่นในคณะกรรมการแล้ว การประชุมจะไม่มีจุดหมาย
- 11) พยายามให้มีสมาชิกอาวุโสเท่า ๆ กัน คนเราไม่ชอบขัดแย้งกับคนที่มีความอาวุโสกว่าที่อยู่
ในคณะกรรมการ
- 12) เริ่มประชุมและเลิกประชุมให้ตรงเวลา ควรบอกล่วงหน้า ก่อนเปิดประชุมว่าจะปิดประชุมเมื่อไร
- 13) จัดทำรายงานการประชุมพร้อมพิมพ์ให้เรียบร้อย ให้เสร็จภายในหนึ่งวันหลังการประชุม เพื่อแสดงให้เห็นว่าเลขานุการเห็นความสำคัญของการประชุมทุกคน
- 14) ประธานควรจะบรรจุความคิดของเสียงข้างน้อยไว้ด้วย เพราะอาจเป็นความคิดที่ถูกต้องในอนาคตได้

โดยสรุป การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการจะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดร่วมกันไว้ของคณะกรรมการหรือหน่วยงานขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยคือตัวกรรมการ ถ้ากรรมการพิจารณาตัดสินใจโดยยึดมั่นความถูกต้อง ยุติธรรม ยึดมั่นในจรรยาบรรณของกรรมการ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างจริงจัง การดำเนินงานโดยคณะกรรมการก็ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานโดยคณะกรรมการนั้นมิได้มีแต่เพียงข้อดีแต่อย่างเดียว มีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้การบริหารงานโดยคณะกรรมการไม่ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้ดุลยพินิจเลือกใช้ตามความเหมาะสมของลักษณะงาน

2.2.3 ข้อดีข้อเสียของการใช้ระบบกรรมการ

ได้มีนักบริหารและนักการศึกษากล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการใช้ระบบกรรมการดังต่อไปนี้

Luthans (1981) ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้ระบบคณะกรรมการในการดำเนินไว้ว่า ประโยชน์ส่วนใหญ่ที่ได้รับ คือการก่อให้เกิดแรงจูงใจเพิ่มขึ้นเมื่อสมาชิกมีความผูกพันในความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ เมื่อมีส่วนในการวิเคราะห์ปัญหาและแก้ไขปัญหาสมาชิกก็จะให้การตกลงง่ายขึ้น และจะพยายามสนับสนุนส่งเสริมในเรื่องที่เขาได้ร่วมตัดสินใจแล้วนั้น

Stoner (1978) ได้กล่าวถึงผลดีโดยการดำเนินงานระบบคณะกรรมการไว้ดังนี้

- 1) เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องด้วยคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญจากหลาย ๆ สาขา ร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจ ย่อมได้ผลมากกว่าคน ๆ เดี่ยวตัดสินใจ
- 2) เกิดการประสานงานที่ดี เพราะผู้ร่วมเป็นกรรมการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมีส่วนร่วมที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน จึงทำให้เกิดการประสานงานที่ดี
- 3) เป็นการฝึกหัวหน้างานหรือนักบริหาร ให้มีความรู้มีประสบการณ์กว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้การตัดสินใจดีขึ้น
- 4) เป็นการกระจายอำนาจ ผู้บริหารที่มีอำนาจมากอาจจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ๆ และเกิดความลำเอียง ทำให้ตัดสินใจผิดพลาดได้ การตัดสินใจโดยคณะ

Koontz (อ้างถึงใน ทำนอง, 2529) ได้กล่าวถึงการบริหารโดยคณะกรรมการว่าการบริหารโดยคณะกรรมการก็ใช้ว่าจะเหมาะสมและมีผลดีในทุกสถานการณ์ไป ผลเสียที่เกิดจากการดำเนินงานโดยระบบนี้ก็มีหลายประการดังที่คุนทได้รวบรวมไว้ดังนี้

- 1) ทำให้สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะกรรมการประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายแต่ละคนก็มีงานประจำอยู่แล้ว การประชุมแต่ละครั้งต้องเสียค่าตอบแทน ค่าจัดสถานที่ และเสียเวลาในการอภิปรายถกเถียงปัญหากันไปมาก
- 2) เป็นการประนีประนอมกันในกลุ่มคนที่มีจำนวนน้อย ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความเห็นหรือความต้องการของคนส่วนมากก็ได้
- 3) เกิดความลังเลในการตัดสินใจ ตัดสินใจไม่เด็ดขาด เมื่อมีปัญหายุ่งยากมักจะเลื่อนการพิจารณาไปอีก หรือมีการหาข้อมูลเพิ่มเติมอีก

4) ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่างแท้จริง เพราะระบบการเป็นระบบที่สมาชิกรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งในหลักการบริหารแล้ว การที่ไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงนั้น เป็นภัยอย่างมากในการบริหารงาน

5) เกิดการทำลายจากคนกลุ่มน้อย ในคณะกรรมการอาจมีกรรมการบางคนชอบใช้วิธีโต้แย้งอย่างรุนแรงจนเกินเหตุ ถือความเห็นของตนเป็นสำคัญ ไม่มีมารยาทในการประชุม หากเกิดลักษณะเช่นนี้จะทำให้บรรยากาศในการประชุมเสียไป สมาชิกจะเกิดความเบื่อหน่ายและเสื่อมศรัทธาต่อการประชุมในที่สุด

ประพันธ์ (2529) ได้กล่าวถึงข้อดี ข้อเสียของการบริหารโดยคณะกรรมการดังนี้

ข้อดีของการมีคณะกรรมการ

- 1) เป็นการตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม
- 2) เป็นประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน
- 3) ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้เป็นอย่างดี

ข้อเสียของการมีคณะกรรมการ

- 1) เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
- 2) อาจมีอันตรายเนื่องจากการตัดสินใจที่ช้าเป็นลักษณะประนีประนอมมากกว่าการให้

เหตุผล

- 3) เป็นการยากที่จะกำหนดผู้รับผิดชอบ
- 4) ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถหาข้อยุติ
- 5) อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การมีคณะกรรมการดำเนินงานและมีบทบาทหน้าที่ชัดเจน น่าจะเกิดผลดีและมีคุณค่ายิ่งเพราะ

- 1) เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจ
- 2) เป็นวิธีหาความคิดเห็น
- 3) จัดความคิดที่จะเป็นปฏิปักษ์ เพราะการอภิปรายนั้น
- 4) เป็นการชุมนุมความโง่และความฉลาด ซึ่งถ้าอยู่คนเดียวคงไม่ได้แสดง

5) เป็นการหาผลลัพธ์แบบประชาธิปไตย ในประการที่ไม่สามารถจะทำนายผลล่วงหน้าได้ การดำเนินในรูปแบบคณะกรรมการนั้น หากพิจารณาเพียงหลักการก็จะเห็นว่าเป็นวิธีที่ดี และเหมาะสมดังที่คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลเสนอว่า เพื่อให้การบริหารงาน เป็นไปอย่างรอบคอบมีเหตุ มีผล และยุติธรรม และทั้งยังเปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจถึงแม้จะต้องเสียเวลามากไปบ้าง แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันของทุกคนและทุกฝ่าย ย่อมเป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานมากกว่า ในอีกแง่หนึ่งถือว่ามีลักษณะการบริหารเชิงจิตวิทยา เพราะ สาระสำคัญคือ (ธีระ, 2521)

- 1) ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในงานและการตัดสินใจ
- 2) ผู้บริหารตระหนักในปัญหาและความรู้สึกของผู้ร่วมงาน
- 3) บรรยากาศด้านสังคมเป็นไปอย่างมีความสุข
- 4) มีวิธีแก้ปัญหาร่วมกัน

โดยสรุปข้อดีข้อเสียของการบริหารโดยคณะกรรมการ

ข้อดีของการบริหารโดยคณะกรรมการ

- 1) เป็นการตัดสินใจที่ดี ร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจย่อมได้ผลดีมากกว่าคนเดียวตัดสินใจ
- 2) เป็นการประสานงานที่ดี เพราะต้องรับผิดชอบร่วมกัน
- 3) เป็นการฝึกการแสวงหาวิธีแก้ปัญหาที่ดี โดยใช้ความรู้ ประสบการณ์จากหลายฝ่าย

กว้างขวางออกไป

- 4) เป็นการระดมพลังความคิดเพื่อให้เกิดความรอบคอบ
- 5) สร้างบรรยากาศในการบริหารงานเป็นไปแบบช่วยเหลือเกื้อกูลกัน
- 6) เป็นวิธีการบริหารงานแบบประชาธิปไตย เพราะให้คณะกรรมการมีส่วนร่วมใน

การตัดสินใจ

ข้อเสียของการบริหารโดยคณะกรรมการ

- 1) สิ้นเปลืองเวลามาก ล่าช้า หาข้อมูลยาก
- 2) การตัดสินใจอาจไม่ตรงกับความเห็นของคนส่วนมากก็ได้ เพราะเป็นการประนีประนอม กันในหมู่ของคนกลุ่มน้อย
- 3) ยากแก่การกำหนดผู้รับผิดชอบโดยตรง อาจจะเป็นอันตรายต่อการบริหาร
- 4) อาจถูกครอบงำความคิดจากผู้มีอิทธิพล

2.3 การบริหารโดยองค์คณะบุคคล ตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

โครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน รายละเอียดปรากฏตามหนังสือราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 97 ตอนที่ 158 ดังต่อไปนี้

2.3.1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับชาติ

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีองค์ประกอบคือ มีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีจำนวนทั้งสิ้น 31 คน ประกอบด้วย

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 13 คน ได้แก่
 - (1) รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
 - (2) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - (3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
 - (4) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
 - (5) อธิบดีกรมการปกครอง
 - (6) อธิบดีกรมการฝึกหัดครู
 - (7) อธิบดีกรมวิชาการ
 - (8) อธิบดีกรมสามัญศึกษา
 - (9) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 - (10) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
 - (11) เลขาธิการ ก.ค.
 - (12) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณหรือผู้แทน
 - (13) เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 6 คน
- 3) กรรมการผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 12 คน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ
- 2) กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณ และเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา
- 4) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
- 5) เสนอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- 6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
- 7) พิจารณายับยั้ง และสั่งแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครตามมาตรา 17 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- 8) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
- 9) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา
- 10) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย
- 3) จัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2.3.2 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน คือ

- 1) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่
 - (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด
 - (2) ศึกษาธิการจังหวัด
 - (3) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
 - (4) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้งจำนวน 2 คน
- 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัดจำนวน 3 คน
- 4) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุงและเลิกโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา
- 4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 2) ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
- 3) จัดทำนโยบายดำเนินการและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัดเสนอต่อคณะกรรมการ

การประถมศึกษาจังหวัด

- 4) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- 5) เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
- 6) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ในสังกัด

- 7) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียน
สังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ

- 8) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมเกี่ยวกับการประถมศึกษา

- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.3.3 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอ

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ฝ่าย คือ

- 1) กรรมการโดยตำแหน่งมีจำนวน 3 คน เท่ากันทุกอำเภอ/กิ่งอำเภอคือ
 - (1) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการ
 - (2) ศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ
 - (3) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

- 2) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียน
ภายในเขตอำเภอ/กิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 3 คน

อำนาจหน้าที่ (มาตรา 24) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายใน
เขตอำเภอดังต่อไปนี้

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอดังต่อไปนี้

- 1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เสนอแนะการแต่งตั้ง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ
- 3) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.3.4 โครงสร้างระดับกลุ่มโรงเรียน

การบริหารงานในระดับกลุ่มโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดการบริหารโดยให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษาทั้งอำเภอแล้วแต่กรณี หลายโรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน กลุ่มโรงเรียนหนึ่งมีโรงเรียนไม่น้อยกว่า 7 โรงเรียน แต่ไม่เกิน 10 โรงเรียน

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วย

- 1) ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนภายในกลุ่ม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- 2) ข้าราชการครูที่เป็นผู้สอนถึงหนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง ถ้ามีเศษให้นับเป็นหนึ่ง
- 3) กรรมการเลือกตั้งจากข้าราชการครู จะมีโรงเรียนหนึ่งเกินกว่าหนึ่งคนไม่ได้ หัวหน้า

สำนักงานกลุ่มเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน
- 2) พิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางพัฒนางานวิชาการที่โรงเรียนในกลุ่มดำเนินการร่วมกัน
- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการครู และลูกจ้างประจำของกลุ่ม

โรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

- 4) พิจารณานุมัติการจัดสรรงบประมาณประจำปีของกลุ่มโรงเรียน

ประธานคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ระเบียบข้อ 15)

- 1) ควบคุม กำกับ ดูแล และนิเทศ การปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่มและของสำนักงานกลุ่ม

- 2) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

- 3) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าสำนักงานและครูวิชาการสำนักงาน ภายในกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

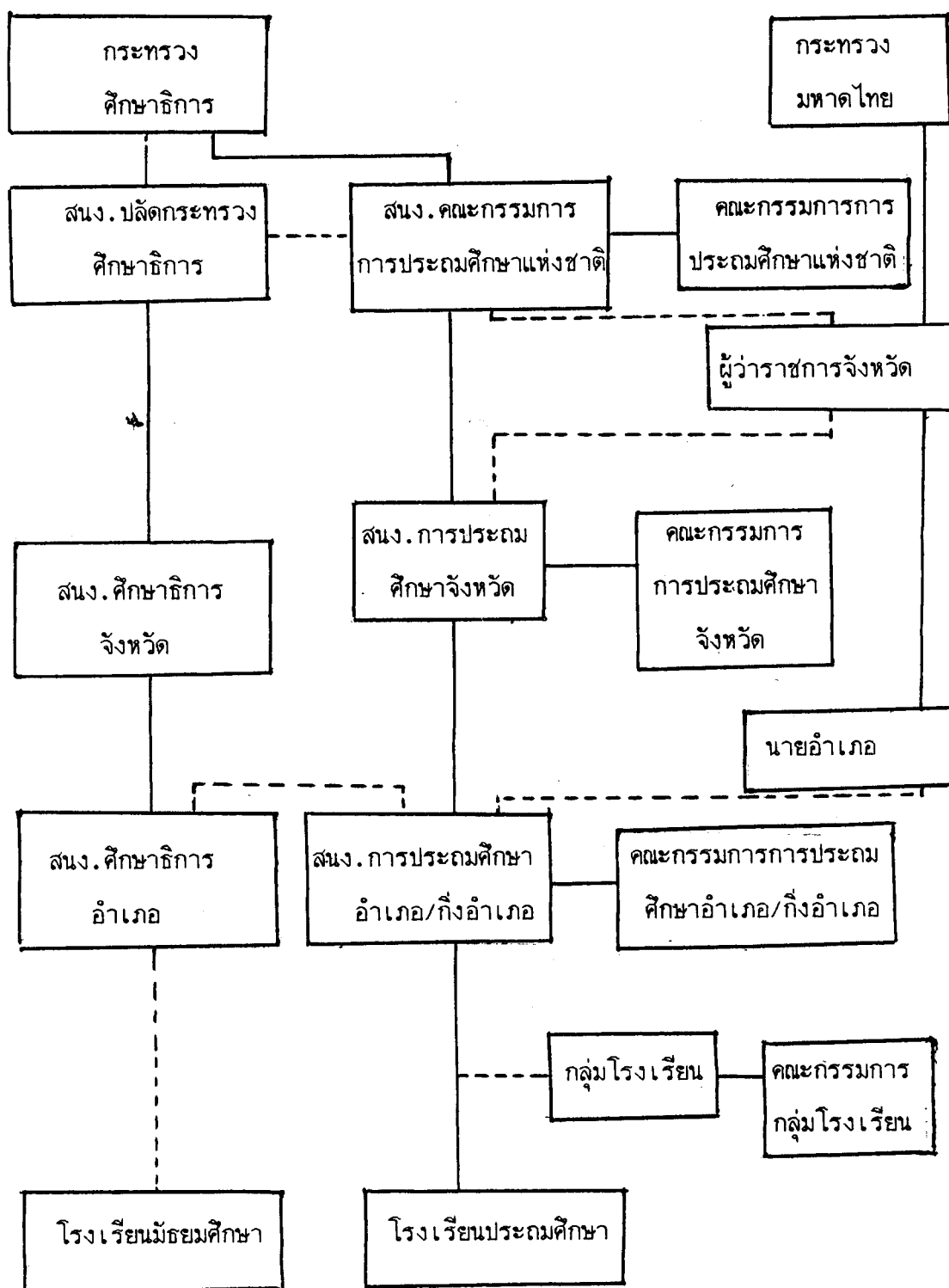
- 4) เสนอการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานกลุ่ม และครูวิชาการสำนักงานต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

- 5) ประสานงาน วางแผน และดำเนินการนิเทศร่วมกับศึกษานิเทศก์อำเภอ

- 6) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย

ประธานกลุ่มโรงเรียนจะมอบหมายให้ผู้บริหารโรงเรียนที่สำนักงานกลุ่มตั้งอยู่ดูแลทรัพย์สินและบุคลากรของสำนักงานกลุ่มก็ได้

จากโครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนภูมิเพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมโครงสร้างและระบบบริหาร การประถมศึกษาปัจจุบันพร้อมทั้งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน และคณะกรรมการทั้งหมดของสำนักงานคณะกรรมการบริหารทั้งของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจนถึงกลุ่มโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526) ตามแผนภูมิที่ 1



แบบภูมิที่ 1 โครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ

2.4 บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ในการที่จะช่วยให้การดำเนินงานการประถมศึกษาอำเภอนั้น ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักเรียนมีคุณภาพตามจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่งนั่นหมายถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหากคณะกรรมการดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนดได้ถูกต้องตามความตั้งใจจริง

แต่เนื่องจาก บทบาท อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติในเรื่องของการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนยังคงมีปัญหาทางปฏิบัติอยู่ ด้วยเหตุที่กฎหมายมิได้ระบุบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนพอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกล่าวถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายไว้รวมทั้งชี้ทางให้สามารถนำไปปฏิบัติไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยเจตนารมณ์ของมาตรา 24(1) เพื่อเปิดกว้างให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแต่ละแห่งได้พิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดอำเภอนั้น ๆ ซึ่งย่อมไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแต่ละแห่ง บางแห่งอาจพิจารณาประสานการดำเนินงานเฉพาะเรื่องการวางแผนและการของบประมาณของแต่ละโรงเรียนเท่านั้น บางแห่งอาจขอให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอรายงานผลการจัดการศึกษาประจำปี เพื่อคณะกรรมการจะได้ทราบและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาต่อไป หรือบางแห่งอาจให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนำปัญหาการดำเนินงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน เสนอต่อคณะกรรมการเป็นครั้งคราวเพื่อช่วยกันพิจารณาเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 24(1) มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอควรประสานกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ กำหนดเป็นหลักการโดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้เป็นเรื่อง ๆ บางเรื่องเป็นเพียงการรับทราบ บางเรื่องเป็นการเสนอแนะ ซึ่งต่อไปนี้เป็นเพียงแนวทางการประสาน

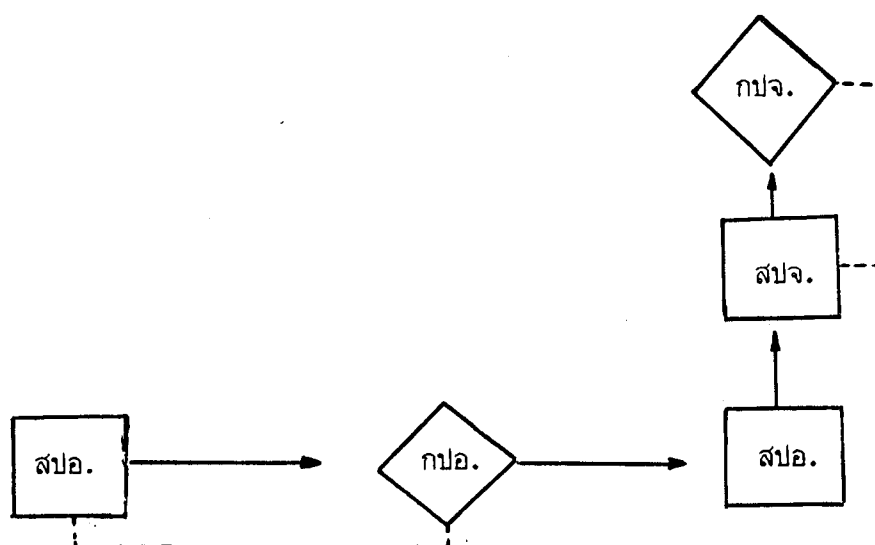
การดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนที่ได้กำหนดหลักการไว้ เช่น

- (1) ประสานการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอ
- (2) ประสานการเสนอแนะการจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณของกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน
- (3) รับทราบผลการจัดการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเพื่อวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา
- (4) ประสานในการแก้ปัญหาการดำเนินงานการประถมศึกษาของกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทั้ง 6 งาน

2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน

สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

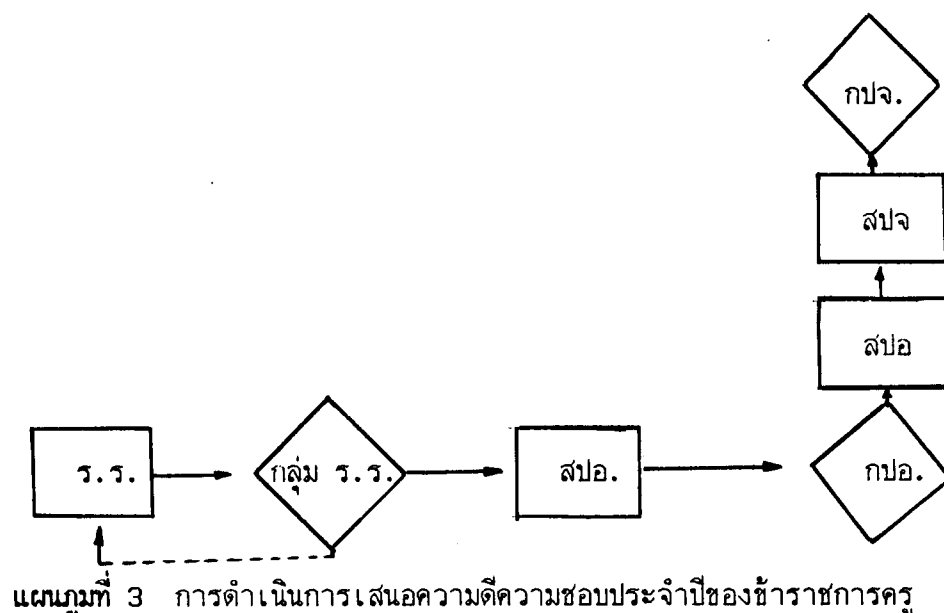
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจะประมวลเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้ความเห็นชอบตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ แล้วนำเสนอผลการพิจารณาเสนอแนะของ กปอ. พร้อมเหตุผลและรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อ สปจ. ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 การแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่

3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา
อำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานธุรการและเตรียมเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความดีความชอบ พร้อมข้อมูลโดยคำนึงถึงความถูกต้อง ความเป็นธรรม ขวัญกำลังใจ เพื่อประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ ดังแผนภูมิที่ 3



4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
มอบหมาย การปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดมีดังต่อไปนี้

(1) ประกาศเกณฑ์เด็กเข้าเรียนตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

(2) พิจารณายกเว้น และถอนการยกเว้นเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

(3) แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อตัดสินอนุมัติผลการเรียนปลายปี ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี

จากอำนาจหน้าที่ของ กปอ. ดังกล่าวนี้ กปอ. จึงเป็นผู้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการครูที่เด่นชัดที่สุดคือ การเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนต่อ กปจ. ในจุดนี้เองที่ทำให้ข้าราชการครูผู้มีสิทธิ์ทั้งหลายอยากเข้าไปมีอำนาจและดำรงตำแหน่ง กปอ. นี้

การใช้อำนาจที่มีอยู่ของผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ถ้าใช้อำนาจอย่างเที่ยงธรรมในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน และการพิจารณาความดีความชอบก็จะส่งผลดีต่อขวัญกำลังใจของครูประถมศึกษาและส่งผลดีต่อระบบของ สปช. โดยภาพรวม แต่ถ้าผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. แสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เล่นพรรคเล่นพวก ไม่ตั้งมั่นในหลักคุณธรรมและยุติธรรม ก็จะส่งผลเสียต่อระบบของ สปช. ด้วย (สมปอง, 2530) หากผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. สนับสนุนใครคนนั้นก็จะมีโอกาสได้สิทธิพิเศษ เช่น ได้รับความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ และอาจมีโอกาสดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนมากกว่าคนอื่น ในทางกลับกันถ้าหากผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ไม่ชอบครูคนใดก็อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ทำให้ผู้นั้นไม่ได้รับความก้าวหน้าและเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของครูได้

2.5 การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ

2.5.1 ความหมายของการเลือกตั้ง

ได้มีผู้ให้ความหมายและหลักการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้แทนหรือตัวแทนที่ดีไปปฏิบัติหน้าที่แทนไว้หลายท่านดังนี้

หยุด (อ้างถึงใน วิสุทธิ์, 2524) ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งหมายถึง การที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากบุคคลหลายคน หรือเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่ง จากบัญชีหลาย ๆ บัญชี เพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่งแทนตน

ธานินทร์ (2520) ได้ให้ความหมายของการเลือกตั้งว่า การเลือกตั้งหมายถึงการที่ประชาชนได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือจากบัญชีผู้สมัครรับการเลือกตั้งบัญชีหนึ่งหรือหลายบัญชี เพื่อให้เข้าไปมีส่วนมีเสียงในคณะบริหาร

โดยสรุป การเลือกตั้ง หมายถึง การที่บุคคลเลือกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปกระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน

2.5.2 วิธีการเลือกตั้ง

เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการทำหน้าที่ หรือการเข้าไปบริหารแทนตน ดังนั้นต้องมีวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยดีที่สุด ซึ่งมีผู้กล่าวถึงหลักการหรือวิธีการเลือกตั้งที่ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม และได้ผู้แทนที่ดีที่สุดดังนี้

ธานินทร์ (2520) กล่าวถึงวิธีการเลือกตั้งผู้แทนที่จะทำให้ได้ผู้แทนที่ดีต้องมีหลักการดังนี้

1) การเลือกตั้งต้องมีโดยทั่วถึง (Universal suffrage) อันหมายถึงการให้ประชาชนของประเทศทุกคน ทุกเพศ ทุกวัย ย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยกันทุกคน

2) การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยอิสระ (Free voting) หมายความว่า การเลือกตั้งต้องกระทำโดยเสรีปราศจากการบีบบังคับใช้อิทธิพลโดยมิชอบคดีโกงหรือชักจูงด้วยประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งบุคคลใด

4) การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าจะมีฐานะอย่างไร เพศใด ต่างมีสิทธิลงคะแนนได้เพียง 1 คะแนนเสียง ในการเลือกตั้งคราวเดียวกัน

5) หลักการเลือกตั้งโดยมีกำหนดระยะเวลา (Periodic election) กล่าวคือเมื่อมีการเลือกตั้งแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งครั้งต่อไปในกำหนดเวลาที่แน่นอน

การที่จะพิจารณาว่าการเลือกตั้งเป็นประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จำต้องดูหลักเกณฑ์อื่นอีกว่าเป็นสากลของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ประกอบกับบทบัญญัติใน "ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน" (Universal declaration of human rights) ขององค์การสหประชาชาติ ที่ให้สัตยาบันโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ข้อ 21 และได้แยกเป็นประเด็นพิจารณาหลักการเลือกตั้งจะได้มีประสิทธิภาพ โดย ดร.หยุด แสงอุทัย (อ้างถึงใน วิสุทธิ, 2524) แยกเป็น 6 ประเด็นหลักสอดคล้องกับ ธานินทร์ (2520) ดังนี้

- 1) หลักการเลือกตั้งโดยอิสระ (Free election)
- 2) หลักการเลือกตั้งโดยวิธีลับ (Secret voting)
- 3) หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง (Genuine election)
- 4) หลักการเลือกตั้งเป็นระยะเวลา (Periodic suffrage)
- 5) หลักการมีสิทธิเลือกตั้งอย่างเสมอภาค (Equal suffrage)
- 6) หลักการมีสิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal suffrage)

จากหลักการและวิธีการเลือกตั้งดังกล่าวยึดหลักให้ประชาชนแต่ละกลุ่ม แต่ละอาชีพ ได้มีโอกาสเลือกผู้แทนราษฎรเข้ามามีส่วนมีเสียงในการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้นทั้งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงควรพร้อมใจกันยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัด กล่าวคือ ประชาชนไม่ขายคะแนนเสียงของตน และไม่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้กลโกง ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งก็ควบคุมตนเอง ไม่ให้ซื้อขายคะแนนเสียงหรือใช้กลโกงได้ รัฐบาลเองก็ต้องตรากฎหมายให้เป็นไปตามหลักการนี้ด้วย (วิสุทธ์, 2524) และเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นกลไกที่สำคัญที่นำมาซึ่งการเป็นตัวแทนของการปกครอง ผู้ที่เป็นตัวแทน (Representative) ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกเป็นตัวแทน (Represented) โดยมีประชาชนเป็นผู้มอบฉันทะผ่านการเลือกตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำหน้าที่สำคัญแทน 2 ประการ (กนก, 2530) คือ

- 1)หน้าที่ออกกฎหมายเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ
- 2)หน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล

จากหน้าที่ของผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้ง ไปทำหน้าที่แทนทั้ง 2 ข้อ เมื่อเทียบกับหน้าที่ของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ แล้ว จะเห็นว่าหน้าที่ใหญ่ ๆ 2 ข้อเช่นเดียวกันคือ

- 1) กำหนดนโยบาย ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ในการบริหารงานการศึกษา และ
- 2) ควบคุม กำกับ ติดตาม และประสานงานการดำเนินงานการศึกษา ร่วมกับสำนักงานการศึกษาในระดับต่าง ๆ แล้วแต่กรณี

สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาในระดับต่าง ๆ นั้น เป็นการดำเนินการเลือกตั้งให้เป็นไปตามโครงสร้างระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารในรูปคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายจะทำให้เกิดการประสานงานที่ดี โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และความคิดของแต่ละฝ่าย ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา กล่าวคือคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนอาจจะช่วยดูแล เสนอแนะให้การจัดการให้การศึกษาสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ส่วนกรรมการโดยตำแหน่ง เช่น สาธารณสุข จังหวัด อาจให้ความร่วมมือช่วยเหลือด้านสุขภาพอนามัยแก่นักเรียน หรือกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครู อาจช่วยเสนอแนะปัญหาความต้องการของโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2532)

การมีคณะกรรมการบริหารที่มาจากผู้แทนข้าราชการครู ในแต่ละกลุ่มโรงเรียนของอำเภอ จะเป็นประโยชน์ในการหาความต้องการของระดับปฏิบัติในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนา การจัดตั้งจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการประสานในการแก้ปัญหาการดำเนินงานการประถมศึกษา ของกลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนทั้ง 6 งานด้วย

การได้มาซึ่งกรรมการแต่ละระดับนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ จะเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วิธีการเลือกตั้งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนและวิธีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูแล้วแต่กรณี ซึ่งในการเลือกตั้ง ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการทั้ง 4 ระดับ อาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ (ธีระ และประพันธ์, 2527) คือ

1) การเลือกตั้งหลายชั้น ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) กล่าวคือ การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปช. นั้นข้าราชการ ครูผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง จะเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูมาจังหวัดละ 1 คน และผู้แทน ข้าราชการครูที่ได้รับเลือกมาจังหวัดละ 1 คนนี้ ก็จะมาเลือกกันเองอีกชั้นหนึ่ง ให้เหลือเขต การศึกษาละ 1 คน ผู้แทนข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งในเขตการศึกษาละ 1 คนนี้จะได้เป็นผู้แทน ข้าราชการครูใน กปช. ซึ่งมี 12 เขตการศึกษา รวมมีผู้แทนข้าราชการครูใน กปช. จำนวน 12 คน

2) การเลือกตั้งชั้นเดียว ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปจ. กปอ. และ กรรมการกลุ่มโรงเรียนสายผู้สอน

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) นั้น สปช. ได้ให้ สปจ. แบ่งจังหวัดต่าง ๆ เป็น 6 เขต และ 3 เขต เพื่อให้เลือกตั้งผู้แทน ข้าราชการครูใน กปจ. ได้จังหวัดละ 6 คน

สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) และกรรมการกลุ่มสายผู้สอนเป็นการเลือกตั้งในระดับกลุ่มโรงเรียนโดยที่ครูผู้มีสิทธิ์ออกเสียง เลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียนเลือกตั้งผู้ใด ผู้นั้นก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู ใน กปอ. และกรรมการกลุ่มโรงเรียน การเลือกตั้งแบบนี้เป็นการเลือกตั้งที่อยู่ใกล้ตัวครูผู้มีสิทธิ์ออกเสียง เลือกตั้งมากที่สุด เมื่อเสียงส่วนมากเลือกผู้ใดผู้นั้นก็จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนข้าราชการครู ไม่เหมือนกับการเลือกตั้งแบบที่ 1 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งแบบหลายชั้นเมื่อเลือกผู้แทนครูเข้าไปใน

ขั้นตอนแล้วก็ไม่แน่ว่าผู้หนึ่งจะได้รับเลือกตั้งในขั้นตอน ๆ ไปอีก

เนื่องจากการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. เป็นการเลือกตั้งในระดับที่ใกล้ชิดตัวครูและผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ก็มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพต่อขวัญและกำลังใจของครูโดยตรง ฉะนั้นในการดำเนินการเลือกตั้งแต่ละครั้งจึงได้รับความสนใจจากครูผู้มีสิทธิ์สมัครเข้ารับการเลือกตั้งจำนวนมาก และผู้เกี่ยวข้องตั้งข้อสังเกตในเทคนิควิธีการหาเสียง การเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวนี้ไม่แพ้การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในระดับชาติและจังหวัด

2.6 การหาเสียงเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทน ข้าราชการครูใน กปอ.

การเลือกตั้งแทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในวาระที่ 3 ในวันที่ 20 มกราคม 2532 เป็นที่สนใจของครูอาจารย์ที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นจำนวนมากในแต่ละอำเภอ แต่มีตำแหน่งได้เพียง 4,176 ตำแหน่ง แม้จะเป็นตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูในระดับต่ำซึ่งไม่สูงเหมือน กปช. หรือ กปจ. ก็ยังได้รับความสนใจจากผู้เกี่ยวข้องและคนทั่วไปไม่แพ้ระดับอื่น ๆ

ในช่วงเวลาณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครู ผู้สมัครต่างก็หาเทคนิควิธีการหาเสียงเพื่อให้ได้รับชัยชนะจากผู้แข่งขันรับเลือกตั้ง และได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากสื่อมวลชนแทบทุกชนิด เช่น หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ได้ลงข้อความว่า "...ที่จังหวัดนครราชสีมา ในด้านการหาเสียง นอกจากจะมีการจัดพิมพ์ใบปลิวและโรเนียวกันเอาตามอัตรายังมีการพิมพ์ปฏิทิน ส.ค.ส. ระบุชื่อสมัครและเบอร์ พร้อมข้อความสรุปได้ว่า ขอรับใช้ข้าราชการครู ออกแจกจ่ายกันแล้ว ปรากฏว่าตามร้านกาแฟ ร้านอาหารที่มีแผ่นปลิวไปติดแปะไว้สร้างความแปลกใจให้แก่คนเป็นอย่างมาก เพราะต่างก็นึกว่าเป็นการเลือกตั้งซ่อม ส.ส. กันใหม่ ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนครูบางคนเคยสมัคร ส.ส.มาแล้วก็มี การหาเสียงส่วนใหญ่เป็นลักษณะเจ้าบุญทุ่ม เช่น มีการแห่บอปลา วิดชันมาทำเป็นกับแก้มสุราอาหารกันครึ้นเครง..." ส่วนที่จังหวัดอุดรธานี "ผู้สมัครได้พิมพ์โปสเตอร์ติดรูป ระบุหมายเลขเหมือนการเลือกตั้ง ส.ส. มีการหาเสียงไปในกลุ่มครู สังเกต สปจ. กันอย่างคึกคัก เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ไม่มีปัญหาอะไรคือทั้งผู้สมัคร และผู้ออกเสียงมีความรู้เกี่ยว

กับการเลือกตั้งผู้แทนของตนเป็นอย่างดี”

ที่จังหวัดหนองคาย หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม 2531 ได้ลงข่าวว่า “การหาเสียงของผู้สมัครผู้แทนครูเข้มขันตามลำดับ ออกหาเสียงจากเพื่อนครูภายหลังการเลิกงาน และวันเสาร์-อาทิตย์ บุกหาเสียงทุกท้องที่จนถึงบ้านครูให้การต้อนรับกันไม่หวาดไม่ไหว ส่วนใหญ่ใช้วิธีการหาเสียงแบบเรียบ ๆ ไม่มีการจ้องวานหรือนัดไปเลี้ยงดูปูเสื่อกันเหมือน ส.ส.

บุญเลิศ (2531) ศึกษาพิเศษ สปช. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการติดตามประเมินผลการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ของ สปช. เปิดเผยกับหนังสือพิมพ์ไทยรัฐประจำวันวันที่ 31 ธันวาคม 2531 ที่จังหวัดร้อยเอ็ดว่า “จากการที่ไปตรวจการเลือกตั้ง ครูแต่ละคนต้องเลือกผู้แทนกันถึง 8 ประเภท ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า มีการซื้อเสียงกันมีเพียงหวัคเนนนัดหมายครูไปเลี้ยงตามร้านอาหาร ส่วนระเบียบการเลือกตั้งนั้นทุก สปจ. เสนอแนะให้ สปช. ออกระเบียบแนวทางให้เหมือนกับการเลือกตั้ง ส.ส. เพราะสมมติว่า ครูเข้าไปใช้สิทธิ์มีหวัคเนนเอาเงินไปซื้อเสียงในคูหาที่ไม่มีทางลงโทษหรือมาตรการใดที่จะเอาผิดกับหวัคเนนได้”

ที่จังหวัดยโสธร ครูใหญ่โรงเรียนบ้านหนองเทา อำเภอดำเนินแก้ว จังหวัดยโสธร ได้ให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์มติชนฉบับวันที่ 30 ธันวาคม 2531 ว่า “ขณะนี้กลุ่มครูหลายโรงเรียนได้มารวมตกลงกันว่าจะแฉผู้สมัครที่มาหาเสียงด้วยการเลี้ยงเหล้า เลี้ยงอาหาร เพราะถือว่าเป็นการหมิ่นศักดิ์ศรีครู และทำลายประชาธิปไตย เนื่องจากเห็นว่าการเลือกตั้งครั้งนี้หลายฝ่ายกำลังจับตามอง ถ้าหากยังมัวเห็นแก่กินชาวบ้านจะดูแคลนจนไม่กล้ามองหน้าใคร ศรัทธาที่ชาวบ้านมีต่อโรงเรียนก็จะหมดไป”

สมชัย (2531) เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ชี้แจงในการเปิดประชุมผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด ประจำเดือนธันวาคม 2531 ที่ห้องประชุมกระทรวงศึกษาธิการ ได้กล่าวถึงการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูว่า “ให้ทุกจังหวัดควบคุมการเลือกตั้งผู้แทนครูด้วยความเอาใจใส่ ให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผากำชับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้วิธีการที่ตรงไปตรงมา ไม่ให้ใช้วิธีการสกปรก น้ำเน่าและหากพบวิธีการไม่ถูกต้องให้ดำเนินการขึ้นเด็ดขาดทันทีแต่ถ้าเกินอำนาจที่จะทำได้ให้รายงานเข้า สปช. และเชิญชวนผู้มีสิทธิ์ให้ไปใช้สิทธิ์เต็มที่ให้เต็ม 100 เปอร์เซ็นต์ และให้ใช้เครื่องมือที่มีอยู่ทั้งหมดออกประชาสัมพันธ์”

วิธีการหาเสียงรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนครูใน กปอ. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติยังมีได้มีระเบียบ กฎเกณฑ์ในการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้ในการหาเสียง เป็นแต่เพียงการแจ้งนโยบาย และสั่งการให้อยู่ในกรอบของระเบียบวินัย เป็นแบบอย่างที่ดีในการเลือกตั้งแก่ประชาชนเท่านั้น ผู้เกี่ยวข้องและสื่อมวลชนที่สนใจเป็นพิเศษในช่วงการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครก็ได้ออกหาข่าวเพื่อนำเสนอทั่วไป จึงสรุปได้ว่า วิธีการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. มีทั้งวิธีการที่เป็นการทำลายประชาธิปไตย เช่น การแจกเงินสิ่งของ ฯลฯ และยังมีอีกหลายท่านที่รณรงค์หาเสียงโดยการเชิญชวนให้ผู้สมัครไปเลือกตั้งโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น ติดโปสเตอร์ ออกเยี่ยมบ้าน ส่ง ส.ค.ส. ปฏิทิน ฯลฯ และบางท่านก็ยึดมั่นในกรอบระเบียบที่ดี ซึ่งเทคนิควิธีการทั้งหลายที่ผู้สมัครใช้ในการหาเสียง จะมีผลกระทบต่อการบริหาร โดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติด้วย

การที่จะได้กรรมการเข้าร่วมบริหารในรูปคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น ผู้ที่มีความสำคัญอีกส่วนหนึ่งก็คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ตัดสินใจเลือกกรรมการผู้แทนข้าราชการครูไปบริหารงานแทนตนเอง

2.7 การตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูของ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ ต่อขวัญกำลังใจของครูโดยตรง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ กปอ. ที่สำคัญก็คือ เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน และเสนอการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในอำเภอของตนไปยัง สบจ. จึงสามารถให้คุณให้โทษแก่ครูได้ ผู้เลือกจึงมีเกณฑ์การตัดสินใจเป็นเฉพาะของตนเอง เพื่อที่จะเลือกผู้แทนข้าราชการครูที่มีความรู้ความสามารถพอที่จะให้คำปรึกษา รักษาผลประโยชน์ของตนเอง และนำผลประโยชน์มาสู่ผู้เลือกและหน่วยงาน (โรงเรียน) รวมทั้งนักเรียนที่รับผิดชอบ ปัจจุบันและพลังต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความรู้สึก ความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม แนวคิด และพฤติกรรมของคนที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองซึ่งเรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมือง (พลศักดิ์, 2519) จะมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ.

ธีระ และประพันธ์ (2527) ได้ทำการวิจัยเรื่องผลกระทบของระบบบริหารการศึกษาใหม่ที่มีต่อการจัดการประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาใหม่ที่มีต่อการจัดการประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา ทำให้การดำเนินการจัดการประถมศึกษาดีกว่าระบบบริหารที่มีมาก่อนในแบบเดิมในทุก ๆ ด้าน จะเห็นว่าที่ระบบของ สปช. พัฒนาไปได้ดีนั้นขึ้นอยู่กับคนในระบบเป็นสำคัญ ซึ่งหมายถึง ครู ผู้บริหาร รวมถึงผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ด้วย ทั้งนี้ผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. นั้นมาจากการเลือกของครูของ สปช. ซึ่งในการเลือกนั้นก็ขึ้นอยู่กับการใช้เหตุผลเลือกของแต่ละบุคคล

โชติ (อ้างถึงใน สมปอง, 2530) ได้เสนอคุณสมบัติพื้นฐานของคณะกรรมการการประถมศึกษาที่ดี เพื่อให้ครูประถมศึกษาได้เป็นแนวทางคิดประกอบการตัดสินใจเลือก ดังนี้

- 1) เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ ในด้านการบริหารงานและด้านการปฏิบัติงานการสอนมาแล้วเป็นอย่างดี เพราะเป็นคุณสมบัติที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
- 2) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ดี เพราะการติดต่อประสานงานเรื่องต่าง ๆ ต้องอาศัยความไว้วางใจในเรื่องนี้
- 3) มีบุคลิกภาพและความเชื่อมั่นในตนเองสูง เพื่อเป็นแรงจูงใจของบุคคลร่วมงาน
- 4) รู้สภาพการณ์โดยทั่วไปทั้งความต้องการของครูส่วนใหญ่และปัจจัยทางการศึกษา
- 5) เป็นผู้รู้กฎหมายและระเบียบราชการอันเป็นปัจจัยเสริมการปฏิบัติงาน
- 6) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นองค์ประกอบให้งานเจริญก้าวหน้า
- 7) มีลักษณะการเป็นผู้นำ
- 8) นำปัญหาประโยชน์เพื่อส่วนรวม พร้อมทั้งเรื่องส่วนตัวและครอบครัวดี
- 9) เสียสละอย่างแท้จริงทั้งเวลาและกำลังทรัพย์
- 10) เป็นผู้มีความหลักในการทำงาน และเป็นผู้มีเหตุผล
- 11) เป็นนักประชาธิปไตยโดยยอมรับเสียงข้างมากและช่วยปกป้องคุ้มครองเสียงส่วนน้อย

กองทัพนาคที่ 2 ค่ายสุรนารีได้กำหนดคุณสมบัติของ ส.ส. ที่ดี 7 ข้อ ว่าบุคคลที่ควรจะถูกเลือกเป็น ส.ส. ที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (คำบรรยายหลักสูตรการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ กองทัพนาคที่ 2, ม.ป.ป.)

- 1) มีความรู้ประสบการณ์
- 2) มีคุณธรรมและความเสียสละ
- 3) รู้ปัญหาชาวบ้าน มีผลงานให้เห็น
- 4) จริงใจต่อประชาชนยึดประชาชนเป็นหลัก
- 5) มีวาตะชวนฟังและไม่หวั่นอิทธิพล
- 6) มีความซื่อสัตย์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม
- 7) ไม่มัวเมาอำนาจมุ่งเพื่อชาติและปวงชน

สมปอง (2530) การตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษา นั้น จะต้องตัดสินใจด้วยตนเองมากที่สุด การนิยมนิยมชมชอบผู้สมัครเป็นการส่วนตัว ก็มีผลต่อการตัดสินใจเลือกของครูประถมศึกษา มาก แต่การแนะนำชักชวนของผู้สมัคร เพื่อนครู ผู้บังคับบัญชา ผู้นำท้องถิ่น และการที่ผู้สมัครเคยเป็นผู้แทนครูใน กปอ. มาก่อนหรือไม่นั้น มีผลต่อการตัดสินใจเลือกของครูประถมศึกษาในระดับน้อยและน้อยที่สุด

พอสรุปได้ว่าเหตุผลในการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการศึกษามหาภาค นั้นข้าราชการครูพิจารณาเลือกเป็นอย่างดี เพราะองค์คณะบุคคลที่กรรมการไปร่วมดำเนินงานอยู่ด้วย อยู่ใกล้ชิดตัวครูผู้เลือกจะเห็นได้จากการดำเนินงานโดยภาพรวมตั้งแต่ พ.ศ. 2523 - ปัจจุบันนี้การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบบริหารที่ดี ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะ ผู้เลือกตั้ง (ข้าราชการครู) ได้ตัดสินใจโดยมีเหตุผล ที่จะส่งผลเอื้อไปสู่การมีประสิทธิภาพของการทำงานในรูปคณะกรรมการ

นอกจากการตัดสินใจเลือกที่ดีแล้ว ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยึดมั่นปฏิบัติ ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดเพื่อการเลือกตั้งนั้นด้วย

2.8 ระเบียบการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ.

ในการศึกษาวิจัยถึงกรณีของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการศึกษามหาภาค นั้น ได้มุ่งศึกษาถึงเทคนิควิธีการหาเสียง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจกับระเบียบการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ออกระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการ

การประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ พ.ศ. 2523 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2527 ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญของระเบียบและขั้นตอนการดำเนินงานได้เป็นข้อ ๆ ตามลำดับ

2.8.1 สาระสำคัญของระเบียบ

ในสาระสำคัญของระเบียบนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดหลักการ และการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. พอสรุปได้ดังนี้

1) ข้าราชการครูผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และดำรงตำแหน่งหรือช่วยราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตเลือกตั้งที่โรงเรียนหรือสำนักงานนั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี

2) ข้าราชการครูผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ต้องเป็น ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งพ้นจากการทดลองปฏิบัติหน้าที่แล้วและต้องดำรงตำแหน่งหรือช่วยราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตเลือกตั้งที่โรงเรียนหรือสำนักงานนั้นตั้งอยู่

ข้าราชการครูช่วยราชการที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ให้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียนที่สำนักงานนั้นตั้งอยู่

3) ข้าราชการครูผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อหรือมีสิทธิ์สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูใน ก.ค. อ.ก.ค.กรม อ.ก.ค.จังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ได้เพียงตำแหน่งเดียว

4) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดวันรับสมัครและเวลาเลือกตั้ง วันประกาศผลและรายละเอียดอื่น ๆ

5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ./ก. ให้ยื่นใบสมัครต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ และให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครเรียงตามลำดับที่สมัครไว้ทุกคน และ

ประกาศรายชื่อผู้สมัครให้ข้าราชการครูทราบโดยทั่วกัน

6) กรณีไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียนใด ให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ พิจารณาเสนอชื่อข้าราชการครูที่มีคุณสมบัติถูกต้อง โดยมีข้าราชการครูในสังกัดกลุ่มโรงเรียนนั้นรับรองไม่น้อยกว่าสิบคน และประกาศชื่อข้าราชการครูผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

7) กลุ่มโรงเรียนใดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ให้ประกาศชื่อข้าราชการครูผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง

8) ให้กลุ่มโรงเรียนเป็นเขตเลือกตั้งและให้โรงเรียนที่ตั้งสำนักงานกลุ่มเป็นหน่วยเลือกตั้งในแต่ละกลุ่มโรงเรียนเพียงหน่วยเดียว

9) ให้ประธานกลุ่มโรงเรียนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ผู้แทนข้าราชการครูในแต่ละกลุ่ม และเสนอผลการเลือกตั้งไปยังหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

10) ในกรณีที่ข้าราชการครูได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันในการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งดำเนินการให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันจับสลาก เพื่อให้ได้ผู้แทนข้าราชการครูตามจำนวนที่ต้องการ

11) ให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ เป็นผู้ประกาศรายชื่อข้าราชการครูผู้ได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

2.8.2 ขั้นตอนในการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเลือกตั้งดังต่อไปนี้

1) ประธานกลุ่มโรงเรียนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

2) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

- (1) เปิดรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (2) ตรวจสอบคุณสมบัติ
- (3) ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- 3) ประธานกลุ่มโรงเรียนแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง จัดให้มี
 - (1) ลงคะแนนเลือกตั้ง
 - (2) ตรวจนับคะแนน
 - (3) ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยบริสุทธิ์ยุติธรรม
- 4) ประธานกลุ่มโรงเรียนรายงานผลการนับคะแนนต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หรือหัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ
 - 5) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ ประกาศรายชื่อผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
 - 6) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ ส่งรายชื่อผู้แทนข้าราชการครูไปยังผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด

2.8.3 คำแนะนำในการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ให้คำแนะนำในการดำเนินการเลือกตั้งดังนี้

- 1) ประธานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งในระดับจังหวัดชั้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นประธาน และมีข้าราชการครู เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ
- 2) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จำนวนตามที่เห็นสมควร
- 3) ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ส่งรายชื่อข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการ

ประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณีให้กลุ่มโรงเรียนที่ตั้งอยู่ใกล้ที่สุดเพื่อให้ประธานกลุ่มประกาศรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

4) ประธานกลุ่มโรงเรียน ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่งตั้งกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียนจำนวนตามที่เห็นสมควร

5) กรรมการในข้อ (1) (2) และ (4) จะต้องไม่เป็นข้าราชการครูผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ทุกประเภท

6) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ จัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการครูในสังกัดมาใช้สิทธิเลือกตั้งให้ทั่วทุกคน

7) โรงเรียนที่เป็นหน่วยเลือกตั้งต้องเตรียมสถานที่ไว้ให้พร้อมที่จะดำเนินการได้

8) ในการดำเนินการเลือกตั้งให้ข้าราชการครูผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงนามในบัญชีรายชื่อข้าราชการครูผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต่อหน้ากรรมการดำเนินการเลือกตั้ง เมื่อลงนามแล้วให้กรรมการดำเนินการเลือกตั้งแจกบัตรเลือกตั้ง ซึ่งมีลายมือชื่อของคณะกรรมการอย่างน้อย 2 คน เช่น ชื่อกำกับบัตรให้แก่ผู้มาออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่งบัตร เพื่อเขียนเลขที่ (เบอร์) ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่ต้องการเลือกเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่สถานที่จัดไว้โดยเฉพาะ และห้ามมิให้บุคคลอื่นใดเข้าไปเกี่ยวข้องแล้วให้นำมาใส่ในกล่องบัตรที่เตรียมไว้

9) ก่อนเริ่มลงคะแนนให้ประธานคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูเปิดกล่องให้ข้าราชการครูอย่างน้อย 5 คน ดูภายในกล่องก่อน

10) การนับคะแนนให้กระทำโดยเปิดเผย

11) ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูระดับอำเภอกำหนดวิธีการดำเนินการเลือกตั้งที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งนี้ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบได้ตามความจำเป็น

นอกจากหลักการและระเบียบข้อปฏิบัติที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินการแล้ว ยังมีนักวิชาการและผู้สนใจ ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงาน เพื่อหาทางพัฒนารูปแบบการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล เพื่อหาทางเสนอปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพในการบริหารการประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

2.9 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.9.1 การวิจัยเกี่ยวกับด้านการบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือการบริหารโดยคณะกรรมการ

ธีระ และประพันธ์ (2527) ได้วิจัยถึงผลกระทบของระบบบริหารการประถมศึกษาใหม่ที่มีต่อการจัดการประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าการบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีประโยชน์ต่อการประถมศึกษาในระดับปานกลาง กรรมการ กบจ. และ กปอ. มีความบริสุทธิ์ใจในการเสนอลงมติและให้เหตุผล โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้องในระดับปานกลาง

ประพันธ์ (2528) ได้ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล แต่การบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีปัญหาคือ

- 1) การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเห็นแก่ประโยชน์ตนและพวกพ้อง
- 2) กรรมการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- 3) การตัดสินใจมีอิทธิพลเคลือบแฝง แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจมีลักษณะดังนี้

(1) ไม่มีอิสระ เนื่องมาจากผลประโยชน์ตนและพวกพ้อง อิทธิพลของผู้บังคับบัญชา ระดับเหนือ และความหวงใยในเรื่องคะแนนนิยมจากผู้ที่เกี่ยวข้องลงคะแนนให้ตนเป็นกรรมการ

(2) ไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลอันควร และไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่แท้จริง

สมบัติ (2527) ได้สำรวจปัญหาการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด โดยศึกษาทัศนะของศึกษาธิการจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ศึกษาธิการจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง และในการศึกษาโดยแยกความคิดเห็นแล้ว ศึกษาธิการจังหวัดเห็นว่า งานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่มีปัญหามากกว่างานอื่นก็คือ งานพิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษา จังหวัดที่มีความเห็นว่า งานพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนในสังกัด เป็นงานที่มีปัญหามากกว่าด้านอื่น ๆ

อดุลย์ศักดิ์ (2526) ได้ศึกษาความคิดเห็น และความคาดหวังของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาและครู เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 8 พบว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา และครูโรงเรียนประถมศึกษา มีความคาดหวังว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ควรปฏิบัติหน้าที่ของตนมากทุกหน้าที่ แต่ในการปฏิบัติจริงนั้น บุคคลทั้งสองกลุ่มมีความเห็นว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการปฏิบัติจริงน้อย ยกเว้นในเรื่อง การเสนอแนะในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งเห็นว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีการปฏิบัติจริงมาก

2.9.2 การวิจัยเกี่ยวกับด้านบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ

ชม (2525) ได้ศึกษาบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยเรียงลำดับความสำคัญของบทบาทหน้าที่ตามทัศนะของกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 4 พบว่า

1) ในด้านการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษา กรรมการโดยตำแหน่งให้ความสำคัญเรื่อง พิจารณากิจกรรมที่ส่งเสริมงานการประถมศึกษาอยู่ในระดับสูง ซึ่งมีความแตกต่างจากกรรมการโดยการเลือกตั้ง (ผู้แทนข้าราชการครู) ได้ให้ความสำคัญทางการพิจารณาปัญหาอุปสรรคของครูและวิธีแก้ไขอยู่ในระดับสูงสุด

2) หน้าที่ในการเสนอแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน กรรมการโดยตำแหน่งจัดลำดับความสำคัญในเรื่องที่เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาเสนอแต่งตั้งผู้บริหารในเรื่องความประพฤติเป็นอันดับแรกสุด เรื่องสุขภาพอนามัยเป็นอันดับสุดท้ายแตกต่างจากความเห็นของกรรมการโดยการเลือกตั้ง (ผู้แทนครู) ที่จัดลำดับการพิจารณาด้านความตั้งใจที่จะทำงานเป็นอันดับแรก ส่วนอันดับสุดท้ายมีความสอดคล้องกันกับกรรมการโดยตำแหน่ง

3) หน้าที่เสนอความดีความชอบประจำปี ศึกษาพบว่า กรรมการโดยตำแหน่งเห็นว่าเรื่องต่าง ๆ ที่ใช้ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีนั้น การพิจารณาด้านกิจการนักเรียนมีความสำคัญมาก ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของกรรมการโดยการเลือกตั้งที่เห็นว่าพิจารณาผลงานด้านวิชาการเป็นอันดับแรก

4) หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด พบว่า กรรมการโดยตำแหน่งให้ความสำคัญ หน้าที่

พิจารณาแบบเรียน และอุปกรณ์ทางการศึกษาเป็นอันดับแรก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกรรมการโดยการเลือกตั้ง

เจलय (2525) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 โดยสำรวจระดับการปฏิบัติพบว่า มีการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดพบว่า กบอ. ปฏิบัติงานประสานการดำเนินงานด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้านความสัมพันธ์กับชุมชนอยู่ในระดับน้อย และประสานการดำเนินงาน ด้านธุรการ และการเงินอยู่ในระดับน้อยที่สุด งานด้านการเสนอแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน และงานที่กฎหมายกำหนดได้ปฏิบัติในระดับน้อย ส่วนงานการเสนอความดีความชอบประจำปี ศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานด้านน้อยในระดับมาก

ทำนอง (2529) ได้ศึกษาถึงบทบาทคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามทัศนะของคณะกรรมการการประถมศึกษา และครูโรงเรียนประถมศึกษาอำเภอ โดยได้รับการเลือกจากเพื่อนครู และข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน จึงเป็นผู้ที่ข้าราชการครูให้ความเชื่อถือไว้วางใจ ด้วยความเข้าใจเช่นนี้ ผู้บริหารระดับอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน หรือระดับโรงเรียนก็มักจะแต่งตั้งให้ผู้แทนข้าราชการครูใน กบอ. เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา โดยตรงจึงต้องแบ่งเวลา แบ่งความสนใจ และแบ่งความรับผิดชอบไปเพื่อปฏิบัติงานอื่น ทำให้บทบาทตามอำนาจหน้าที่ลดลง จึงทำให้ผู้แทนข้าราชการครูปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่น้อยไป

ธีระ และประพันธ์ (2531) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า

- 1) ทั้งระบบและคุณภาพของกรรมการไม่ค่อยดี
- 2) ภาพพจน์ของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการค่อนข้างดี
- 3) องค์ประกอบและจำนวนกรรมการยังไม่ค่อยเหมาะสม
- 4) ระเบียบการได้มาของคณะกรรมการผู้แทนข้าราชการครูยังไม่เหมาะสมโดยแก้เกณฑ์วิธีการเลือกตั้งใหม่ เช่น การแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 6 เขต เขตละ 1 คน ในแต่ละจังหวัด
- 5) กรรมการทุกกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ในระดับพอใช้ โดยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุจุดหมาย และราบรื่นได้มากกว่ากรรมการผู้แทน
ข้าราชการครู

6) แนวโน้มการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในอนาคตจะเป็นไปเหมือน ๆ กับที่เป็นใน
ปัจจุบัน

7) ผู้ที่ต้องการและไม่ต้องการเป็นกรรมการ กปอ. และ กปอ. ในวาระต่อไปมีจำนวน
เท่า ๆ กัน

8) กรรมการปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยยึดวิธีประชาธิปไตยในระดับพอใช้

9) กรรมการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับบทบาท
หน้าที่ของการเป็นกรรมการ

10) ผลการปฏิบัติงานของกรรมการอยู่ในระดับพอใช้

นอกจากนี้ยังพบปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กปอ. จากผู้ที่เป็นกรรมการ กปอ. และ
กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้เป็นกรรมการ กปอ. ดังนี้

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กปอ.

1) ผู้ที่เป็นกรรมการ

(1) ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่

ก. กำหนดหน้าที่มากเกินไป

ข. อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน

(2) เล่นพรรคเล่นพวก ขาดความยุติธรรมโดยเฉพาะการพิจารณาความดีความชอบ

(3) การประชุม

ก. การประชุมส่วนมากใช้วิธีออกเสียงชี้ขาด

ข. การประชุมมีแต่เรื่องแต่งตั้งและพิจารณา

ค. กรรมการโดยตำแหน่งติดภาระเข้าประชุมไม่ได้

ง. ไม่กำหนดวาระประชุมล่วงหน้า

จ. เชิญประชุมช้า ทำให้สมาชิกไม่ทราบและเข้าประชุมไม่ทันควรเชิญประชุม

ล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน

ฉ. มีการประชุมบ่อยไม่เป็นที่กำหนดควรประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

ช. กรรมการที่เป็นตัวแทนครูมีบทบาทน้อยเพราะเกรงอิทธิพลของ ทน.ปอ.

- ช. กรรมการผู้แทนครูมักจะยึดประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม
- ฉ. การประชุมควรกำหนดแน่นอน
- ญ. กรรมการไม่แสดงความคิดเห็น ไม่เป็นตัวของตัวเอง
- (4) การประสานงานระหว่าง กปอ. กับ สปอ. และโรงเรียนไม่ดี
- (5) การโยกย้ายผู้บริหารและครูล่าช้า
- (6) กรรมการมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานน้อยเพราะมีงานประจำ
- (7) ควรให้อำนาจ กปอ. ในการย้ายครูผู้สอนสลับเปลี่ยนระดับอำเภอและกลุ่มโรงเรียน
- (8) ข้อมูล
 - ก. ไม่ทราบผลการปฏิบัติงานของครูในกลุ่ม
 - ข. ไม่ได้ออกตรวจหรือเยี่ยมโรงเรียน
 - ค. ไม่มีเวลาหาข้อมูลในกลุ่มโรงเรียน
- 2) ผู้ที่ไม่เป็นกรรมการมีปัญหา ดังนี้
 - (1) หาผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อนฝูงญาติพี่น้อง
 - (2) คิดว่าตนมีอำนาจทุกเรื่อง
 - (3) ไม่ให้ความยุติธรรม
 - (4) เล่นพรรคเล่นพวก
 - (5) การปฏิบัติงานล่าช้า
 - (6) ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่
 - (7) มีการพิจารณากลุ่มก่อนประชุม
 - (8) กรรมการผู้แทนครูมีความคิดเป็นปฏิปักษ์ต่อ สปอ.

พลศักดิ์ (2519) ได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของครูในกรุงเทพมหานครเพื่อต้องการทราบว่าครูไทยส่วนใหญ่ มีทัศนคติทางการเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือไม่ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถาม จำนวน 640 คน ในโรงเรียนรัฐบาล ระดับมัธยม 16 แห่ง และโรงเรียนราษฎร์ระดับมัธยม 16 แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานคร จากการวิจัยพบว่า ครูไทยส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และแบบเผด็จการในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นการขัดแย้งทางวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนั้นครูโรงเรียนรัฐบาล และครูโรงเรียนราษฎร์ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และเผด็จการยังมี

ผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุจุดหมาย และราบรื่นได้มากกว่ากรรมการผู้แทน
ข้าราชการครู

6) แนวโน้มการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในอนาคตจะเป็นไปเหมือน ๆ กันที่เป็นใน
ปัจจุบัน

7) ผู้ที่ต้องการและไม่ต้องการเป็นกรรมการ กปอ. และ กปอ. ในวาระต่อไปมีจำนวน
เท่า ๆ กัน

8) กรรมการปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยยึดวิธีประชาธิปไตยในระดับพอใช้

9) กรรมการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับบทบาท
หน้าที่ของการเป็นกรรมการ

10) ผลการปฏิบัติงานของกรรมการอยู่ในระดับพอใช้

นอกจากนี้ยังพบปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กปอ. จากผู้ที่เป็นกรรมการ กปอ. และ
กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ได้เป็นกรรมการ กปอ. ดังนี้

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ กปอ.

1) ผู้ที่เป็นกรรมการ

(1) ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่

ก. กำหนดหน้าที่มากเกินไป

ข. อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน

(2) เล่นพรรคเล่นพวก ขาดความยุติธรรมโดยเฉพาะการพิจารณาความดีความชอบ

(3) การประชุม

ก. การประชุมส่วนมากใช้วิธีออกเสียงชี้ขาด

ข. การประชุมมีแต่เรื่องแต่งตั้งและพิจารณา

ค. กรรมการโดยตำแหน่งติดภาระเข้าประชุมไม่ได้

ง. ไม่กำหนดวาระประชุมล่วงหน้า

จ. เชิญประชุมช้า ทำให้สมาชิกไม่ทราบและเข้าประชุมไม่ทันควรเชิญประชุม

ล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน

ฉ. มีการประชุมบ่อยไม่เป็นไปตามที่กำหนดควรประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

ช. กรรมการที่เป็นตัวแทนครูมีบทบาทน้อยเพราะเกรงอิทธิพลของ ทน.ปอ.

ช. กรรมการผู้แทนครูมักจะยึดประโยชน์ของแต่ละกลุ่ม

ณ. การประชุมควรกำหนดแน่นอน

ญ. กรรมการไม่แสดงความคิดเห็น ไม่เป็นตัวของตัวเอง

(4) การประสานงานระหว่าง กปอ. กับ สปอ. และโรงเรียนไม่ดี

(5) การโยกย้ายผู้บริหารและครูล่าช้า

(6) กรรมการมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานน้อยเพราะมีงานประจำ

(7) ควรให้อำนาจ กปอ. ในการย้ายครูผู้สอนลับเปลี่ยนระดับอำเภอและกลุ่มโรงเรียน

(8) ข้อมูล

ก. ไม่ทราบผลการปฏิบัติงานของครูในกลุ่ม

ข. ไม่ได้ออกตรวจหรือเยี่ยมโรงเรียน

ค. ไม่มีเวลาหาข้อมูลในกลุ่มโรงเรียน

2) ผู้ที่ไม่เป็นกรรมการมีปัญหาดังนี้

(1) หาผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อนฝูงญาติพี่น้อง

(2) คิดว่าตนมีอำนาจทุกเรื่อง

(3) ไม่ให้ความยุติธรรม

(4) เล่นพรรคเล่นพวก

(5) การปฏิบัติงานล่าช้า

(6) ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่

(7) มีการพิจารณากลุ่มก่อนประชุม

(8) กรรมการผู้แทนครูมีความคิดเป็นปฏิปักษ์ต่อ สปอ.

พลศักดิ์ (2519) ได้ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของครูในกรุงเทพมหานครเพื่อต้องการทราบว่าครูไทยส่วนใหญ่ มีทัศนคติทางการเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือไม่ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือแบบสอบถาม จำนวน 640 คน ในโรงเรียนรัฐบาล ระดับมัธยม 16 แห่ง และโรงเรียนราษฎร์ระดับมัธยม 16 แห่ง ในเขตกรุงเทพมหานคร จากการวิจัยพบว่า ครูไทยส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และแบบเผด็จการในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นการขัดแย้งทางวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนั้นครูโรงเรียนรัฐบาล และครูโรงเรียนราษฎร์ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย และเผด็จการยังมี

จำนวนใกล้เคียงกัน และยังพบว่าระดับการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งแบบประชาธิปไตยและเผด็จการแต่ไม่สำคัญมากนัก ในทำนองกลับกัน เพศ ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเผด็จการ

ปรีชา (2519) ศึกษาพบว่า ทศนคติของครูประถมศึกษาที่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตย ศึกษาเฉพาะกรณีครูประถมศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร มุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบทัศนคติในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตย ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความสำนึกความสนใจ การมองเห็นความสำคัญของการเลือกตั้งระบบพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มตัวอย่างเป็นครูประถมศึกษาชายและหญิงอายุ 19 - 33 ปี และอายุ 34 - 50 ปี วุฒิทางการศึกษาต่ำกว่าและสูงกว่าอนุปริญญาที่ทำการสอนอยู่ในจังหวัดสมุทรสาคร จำนวนทั้งสิ้น 708 คน เป็นครูสังกัดเทศบาล 189 คน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด 369 คน และสังกัดโรงเรียนราษฎร์ 150 คน สรุปว่า

ครูประถมศึกษาที่เป็นชาย มีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้งมากกว่าครูประถมศึกษาหญิง และครูประถมศึกษายังตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และระบบพรรคการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยน้อย และมีความสนใจที่จะไปร่วมกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยน้อยที่สุด และพบว่าครูประถมศึกษายังนิยมเลือกผู้แทนที่มียศตำแหน่งสูง ๆ มีอิทธิพลฐานะร่ำรวยในการเลือกตั้ง

สมปอง (2530) ได้ศึกษาความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาธิการอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเมืองขอนแก่น ปีพุทธศักราช 2528 พบว่า

1) ปัจจัยด้านตัวผู้สมัคร

(1) ครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอน มีความคิดเห็นในการตัดสินใจ เลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในด้านตำแหน่งหน้าที่ของผู้สมัคร (สายผู้สอน) และการหาเสียงหรือไม่หาเสียงของผู้สมัคร (วัยกลางคน) เพศของผู้สมัคร (เพศหญิง) ระดับการศึกษาของผู้สมัคร (ต่ำกว่าปริญญา และปริญญาตรีขึ้นไป) ความรู้ความสามารถ และมีผลงานดีของผู้สมัคร (มีความซื่อสัตย์และมีคุณธรรม) และการมีหัวหน้าช่วยมี

ผลงานดีของผู้สมัคร (มีความซื่อสัตย์และมีคุณภาพ) และการมีทักษะแนะนำช่วยในการหาเลี้ยงของผู้สมัครนั้นพบว่า ครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอน มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

(2) ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในด้านอายุของผู้สมัคร (วัยหนุ่ม) เพศของผู้สมัคร (เพศชายและเพศหญิง) และการหาเลี้ยงของผู้สมัคร ส่วนในด้านอื่น ๆ พบว่า ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

(3) ครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันในด้านระดับการศึกษาของผู้สมัคร (ปริญญาตรีขึ้นไป) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านอื่น ๆ พบว่า ครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไปไม่มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2) ปัจจัยด้านกลุ่มต่าง ๆ

(1) ครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอน มีความคิดเห็นว่าการแนะนำชักชวนของเพื่อนครูมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่การแนะนำชักชวนของผู้สมัคร การแนะนำชักชวนของผู้บังคับบัญชา และการแนะนำชักชวนของผู้นำในท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการศึกษา) มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

(2) ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิง และครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นว่าการแนะนำชักชวนของผู้สมัคร การแนะนำชักชวนของเพื่อนครู การแนะนำชักชวนของผู้บังคับบัญชา และการแนะนำชักชวนของผู้นำในท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการศึกษา) มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3) ปัจจัยด้านตัวผู้ตัดสินใจเอง

(1) ครูประถมศึกษาสายบริหาร และสายผู้สอนมีความคิดเห็นว่า ความนิยมชมชอบของผู้สมัครเป็นการส่วนตัวมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ทางสถิติที่ระดับ .05 แต่การตัดสินใจเลือกผู้แทนครูด้วยตนเอง ความสัมพันธ์กับผู้สมัครเป็นการส่วนตัว (เป็นญาติ เพื่อน หรือรู้จักกัน) การหาเสียงของผู้สมัคร การได้รับแจกเงินหรือสิ่งของ (สุรา อาหาร และสิ่งของต่าง ๆ) และการที่ผู้สมัครเคยเป็นผู้แทนครูใน กปอ. มาก่อนหรือไม่นั้น รวมทั้งระยะเวลาในการตัดสินใจมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

(2) ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิงมีความคิดเห็นว่า ได้ตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ด้วยตนเอง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ พบว่า มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิงแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

(3) ครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไปมีความคิดเห็นว่า ความนิยมชมชอบผู้สมัครเป็นการส่วนตัวมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครู ใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านอื่น ๆ พบว่า มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

และนอกจากนี้ สมปอง ยังพบว่า ครูประถมศึกษา สังกัด สปอ. เมืองขอนแก่น ตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. จากผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถ การมีผลงานที่ดีของผู้สมัคร การเป็นคนดีของผู้สมัคร (มีความซื่อสัตย์และมีคุณธรรม) เป็นเหตุผลในการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครู

จากการศึกษาการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยมุ่งเน้นศึกษากรณีของผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ตั้งแต่เทคนิควิธีการหาเสียงรับเลือกตั้ง เหตุผลที่ผู้เลือกใช้ตัดสินใจเลือก ตลอดจนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครูในเขตการศึกษา 9 โดยใช้ นายอำเภอ (ประธาน กปอ.) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ ผู้แทนข้าราชการครู ประธานกลุ่มโรงเรียนและครูผู้สอนเป็นกลุ่มตัวอย่าง ดังจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3