

บทที่ 2

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาพฤติกรรมการปฏิบัติงาน ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงาน และแนวทางปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยมีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

2.1 ความเป็นมาของการจัดการประถมศึกษา

2.1.1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต

2.1.2 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน

2.2 การบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือในรูปคณะกรรมการ

2.3 นานาทัศนะเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษา

2.4 สภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครู

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

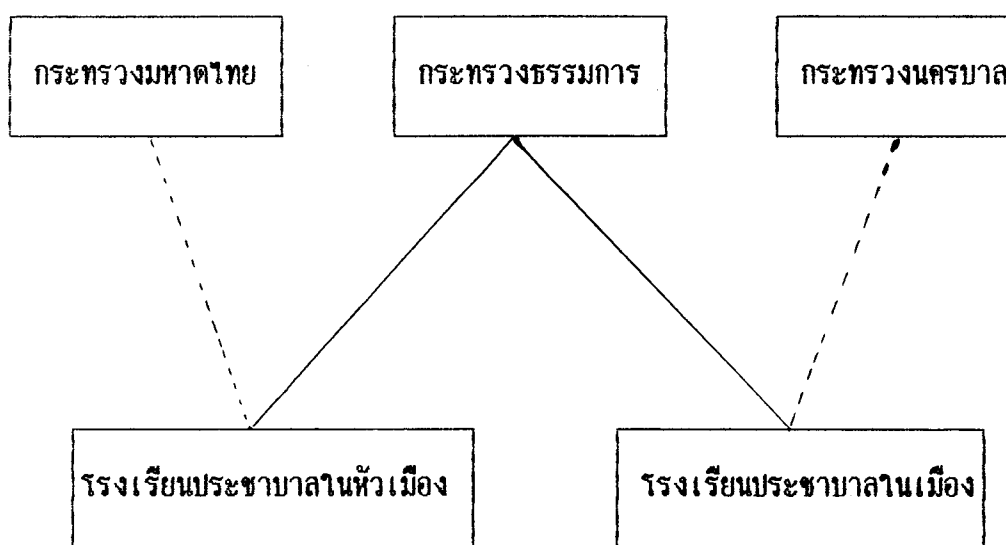
2.1 ความเป็นมาของการจัดการประถมศึกษา

การประถมศึกษาของไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น นับได้ว่าเป็นการศึกษาแบบโบราณ คือ ไม่มีระบบแบบแผนในการจัดการศึกษาที่แน่นอน ลักษณะการจัดการศึกษาจึงเป็นแบบการศึกษานอกโรงเรียน ความมุ่งหมายของการศึกษาเน้นหนักไปในทางให้การศึกษาอบรมสั่งสอนในเรื่องศาสนา วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี การเรียนหนังสือก็พออ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น สถานศึกษายังไม่มีการปลูกสร้างจึงใช้วัด บ้าน วัง เป็นสถานศึกษา โดยให้พระภิกษุตามวัดทำหน้าที่เป็นครูสอน จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปรับปรุงการประถมศึกษา(ประภาพรรณ สุวรรณสุข, 2526) โดยได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงแห่งแรกขึ้นในพระบรมมหาราชวัง ชื่อ "โรงเรียนสราญรมย์" ในปี พ.ศ. 2414 โดยมีพระราชประสงค์เพื่อให้กุลบุตรกุลธิดาได้เล่าเรียนให้มีความรู้ ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการและโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับทวยราษฎร์ขึ้นที่วัด "มหรณพาราม" ในปี พ.ศ. 2427 ทั้งนี้เพื่อขยายการศึกษาให้กว้างขวางออกไปเพื่อให้ราษฎรในกรุงเทพฯ และหัวเมืองได้มีโอกาสรียนหนังสือโดยทั่วหน้ากัน เมื่อมีโรงเรียนหลวงแพร่หลายมากขึ้น พระองค์ทรงเล็งเห็นว่าควร

จะต้องมีหน่วยงานทำหน้าที่จัดการดูแลโรงเรียนเหล่านั้นขึ้น ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2430 จึงมีพระบรมราชโองการตั้ง กรมศึกษาธิการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2430 เป็นต้นมา การจัดการศึกษาของไทยจึงเริ่มมีระบบขึ้น

2.1.1 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษานั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในโครงการศึกษาสำหรับชาติ เมื่อ พ.ศ. 2441 ซึ่งนับได้ว่าเป็นปีที่เริ่มวางรากฐานระบบบริหารการประถมศึกษาขึ้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ ระบบบริหารราชการแผ่นดินอยู่หลายครั้งกล่าวคือระยะ พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2454 การจัดการประถมศึกษาแบ่งการบริหารออกเป็นสองฝ่าย คือ ในกรุงเทพฯ และหัวเมือง การจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงธรรมการ ส่วนการจัดการศึกษาในหัวเมืองอยู่ในความรับผิดชอบของคณะสงฆ์ ภายใต้การสนับสนุนของกระทรวงมหาดไทย (ชาญชัย วัชรกุล, 2528) และ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2454 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน มন্ত্রী เจนวิทย์การ (2528) ได้กล่าวถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการประถมศึกษา และชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญของการที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของ 2 หน่วยงาน คือกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 (2454-2474)

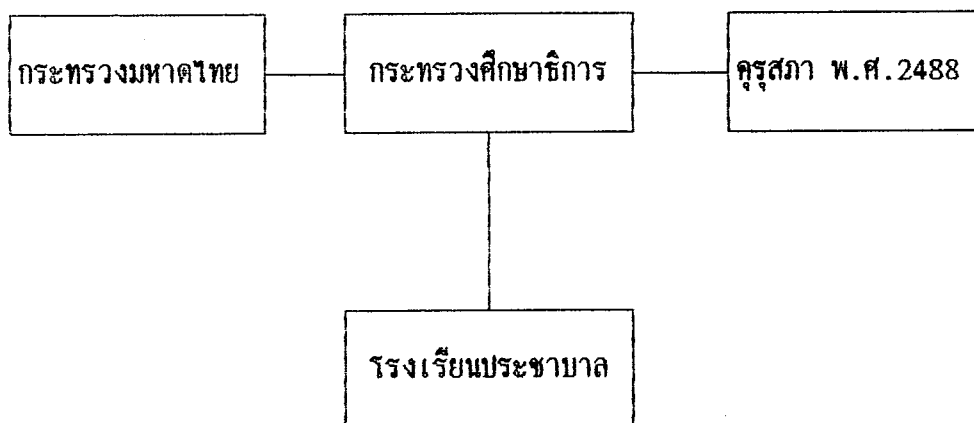


แผนภูมิที่ 1 แสดงการบริหารการศึกษา ระหว่าง พ.ศ. 2454-2474

ในระยะนี้ การบริหารการศึกษาพระราชาเป็นการรับผิดชอบร่วมกันของ 3 กระทรวง คือ กระทรวงธรรมการ(กระทรวงศึกษาธิการ) เป็นผู้จัดการศึกษา โดยมีหน้าที่ในการจัดและปรับปรุงหลักสูตร ตรวจสอบการสอน และการจัดสรรงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนช่วยการศึกษาและการสอบไล่ของนักเรียนโรงเรียนพระราชา กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกระทรวงปกครองท้องที่ และกระทรวงนครบาล(ซึ่งจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ)เป็นผู้มีหน้าที่จัดตั้งโรงเรียนพระราชาและชักนำเด็กให้เข้าเรียน หากครูมาสอน หากเงินบำรุงโรงเรียนพร้อมทั้งจัดการให้เด็กมีที่เรียนเพียงพอ

สำหรับการบริหารบุคคล มีคณะกรรมการจัดการศึกษาเรียกว่า "กรรมการตำบล" ประกอบด้วยกำนันหรือหัวหน้าตำบล 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบในระดับโรงเรียนทั้งการจัดสรรครูมาสอนและช่วยหาเงินเลี้ยงโรงเรียนด้วย ในช่วงแรกนี้ทั้งกระทรวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงผู้ประสานงานให้ความร่วมมือช่วยเหลือ

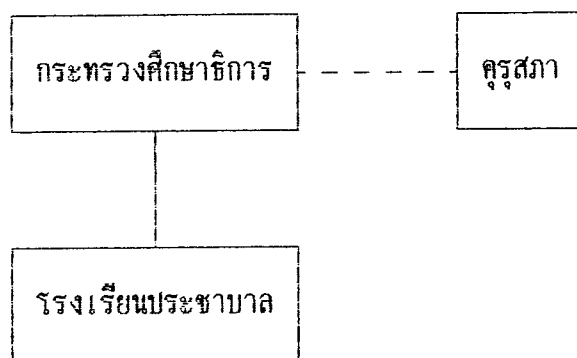
ระยะที่ 2 (2475-2490)



แผนภูมิที่ 2 แสดงการบริหารการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2475-2490

ในช่วงนี้กระทรวงที่รับผิดชอบลดลงเหลือเพียงกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย หลังจากยกเลิกเงินศึกษาฟรีในปี พ.ศ.2473 รัฐบาลก็ให้เงินอุดหนุนการศึกษาพระราชาปีละ 3 ล้านบาท โดยกระทรวงธรรมการ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรร ส่วนด้านการบริหารบุคคลส่วนใหญ่เหมือนกับระยะที่ 1 ที่เพิ่มขึ้นมา คือได้มีการจัดตั้งครุสภาขึ้นในปี พ.ศ. 2488 ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลกลาง

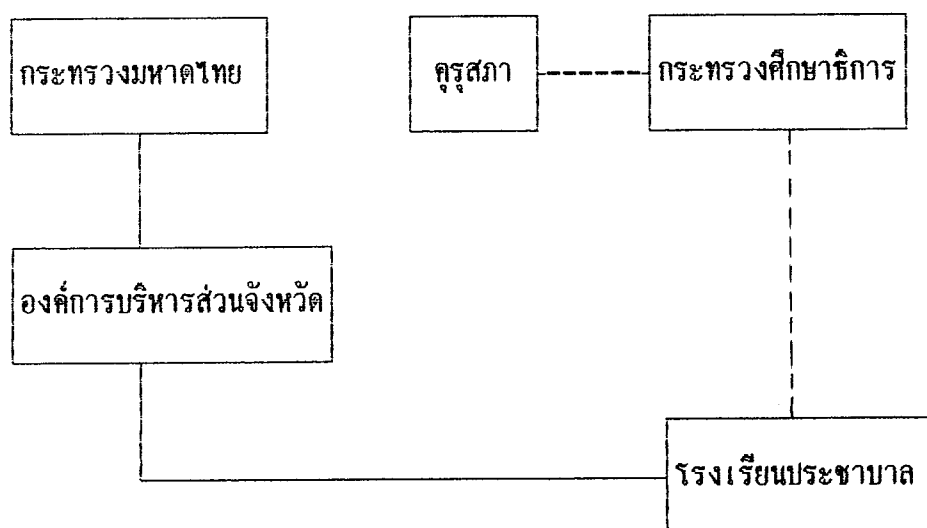
ระยะที่ 3 (2491-2508)



แผนภูมิที่ 3 แสดงการบริหารการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2491-2508

การจัดการศึกษาในช่วงนี้ รัฐบาลได้ยกฐานะกองโรงเรียนประชาบาลในกระทรวงศึกษาธิการขึ้นเป็นกรมประชาศึกษา (หรือกรมสามัญศึกษา) ช่วงนี้เป็นช่วงที่กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมการศึกษาประชาบาล คือ เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการจัดการศึกษาประชาบาลทุกด้าน นับตั้งแต่เรื่องบุคลากร งบประมาณ หลักสูตรและแบบเรียน ครูประชาบาลได้รับการยกฐานะให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในปี พ.ศ. 2491 ส่วนคุรุสภายังคงทำหน้าที่บริหารงานบุคคลกลางสืบต่อมา

ระยะที่ 4 (2509-2523)



แผนภูมิที่ 4 แสดงการบริหารการศึกษาระหว่าง พ.ศ. 2509-2523

หลังจากที่ได้พยายามมาหลายปี กระทรวงมหาดไทยก็สามารถดัดแปลงการศึกษาพระราชบาล มาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในปี พ.ศ. 2509 โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอน โรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งในรูปนิติบุคคล ในปี พ.ศ. 2509 ในช่วงนี้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยรับผิดชอบโดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ด้านการจัดการและควบคุมการบริหารงบประมาณทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลและรายได้ของจังหวัด ส่วนกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ด้านวิชาการ คุรุประชาบาลถูกโอนไปเป็นข้าราชการครูส่วนจังหวัดมีครูสภาเป็นผู้ควบคุมการบริหารคุรุบางส่วนด้วย

การจัดการประถมศึกษาในช่วงนี้เนื่องจากมีหน่วยงานที่ร่วมกันรับผิดชอบหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งในด้านคุณภาพการศึกษา ปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจของครู ประชาบาล ปัญหาเรื่องความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (สุเมธ เตียววิเศษ, 2530) จึงมีเสียงเรียกร้อง และเคลื่อนไหวของคุรุประชาบาลทั่วประเทศเพื่อให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษา ปรับปรุงด้านการบริหาร และยกฐานะคุรุประชาบาลให้มีศักดิ์ศรี เท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ (ปรีชา คัมภีรภรณ์ , 2526)

2.1.2 โครงการสร้างและระบบการประถมศึกษาในปัจจุบัน การบริหารงานตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาพ.ศ. 2523 ได้จัดโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน การได้มาซึ่งกรรมการในแต่ละระดับนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) จะเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้ง (กรรมการโดยตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนข้าราชการครู) แล้วแต่กรณี ในการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการทั้ง 4 ระดับ อาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ (ธีระ รุญเจริญ และประพันธ์ สุริหาร, 2527) คือ

(1) การเลือกตั้งแบบหลายชั้น ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ระดับชาติ) คือ คุรุประชาบาลจะเลือกมาอำเภอละ 1 คน แล้วผู้แทนครูที่ได้รับเลือกตั้งอำเภอละ 1 คน จะมาเลือกตั้งกันเองให้เหลือจังหวัดละ 1 คน และผู้แทนข้าราชการครูจังหวัดละ 1 คน ก็จะมาเลือกกันเองอีกชั้นหนึ่งให้เหลือเขตการศึกษาละ 1 คนเมื่ทั้งหมด 12 เขตการศึกษาจะมีผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 12 คน

(2) การเลือกตั้งแบบชั้นเดียว ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน โดยครูในกลุ่มโรงเรียนออกเสียงเลือกได้ผู้ใด ผู้นั้นก็จะได้รับการเลือกตั้งการเลือกตั้งแบบนี้เป็นการเลือกตั้งที่ใกล้ชิดครูหรือผู้มีสิทธิ์ออกเสียงได้มากที่สุด

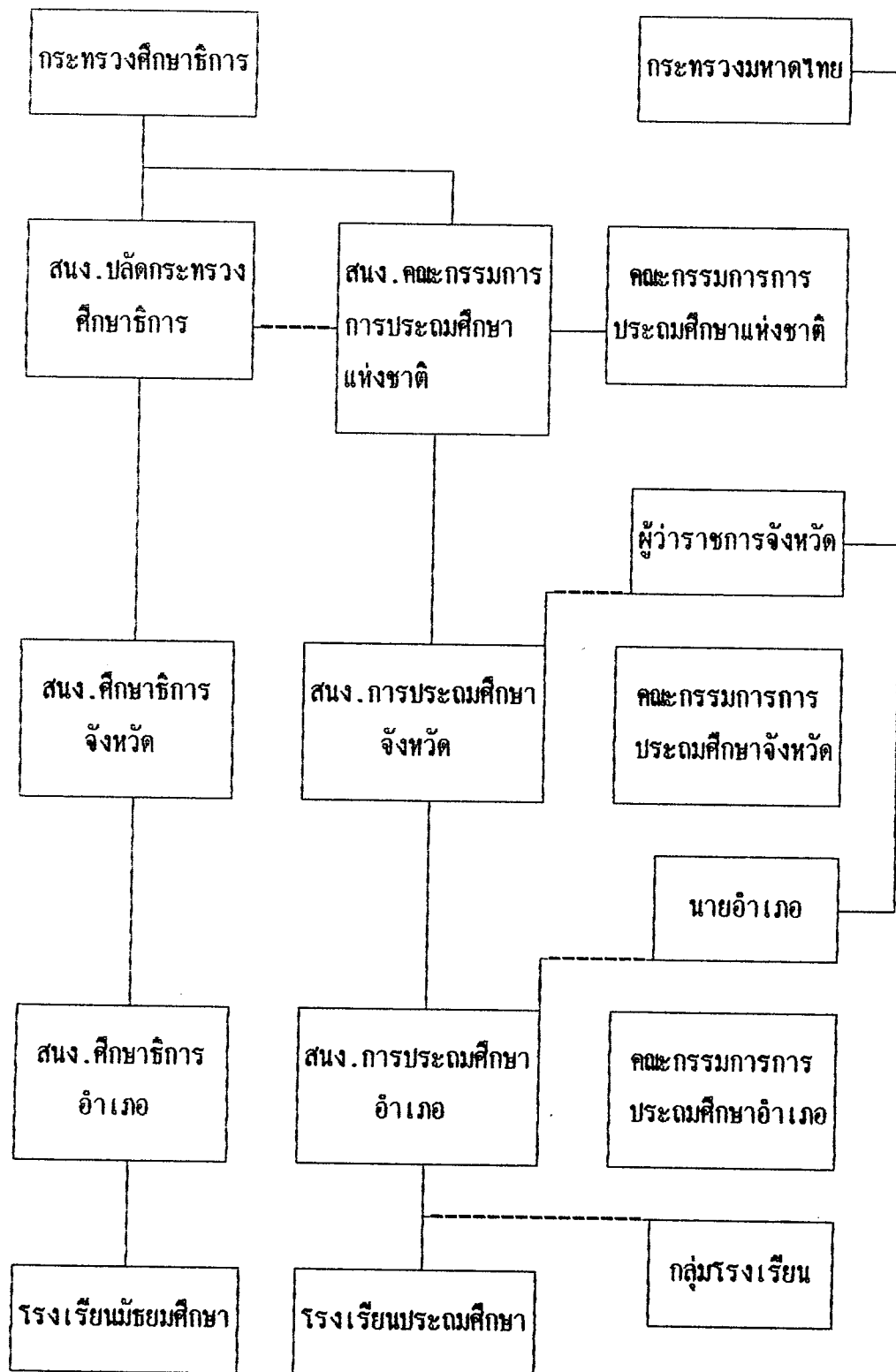
ระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันแตกต่างจากหน่วยราชการอื่นๆและแตกต่างจากระบบบริหารการประถมศึกษาในอดีต ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ การกำหนดอำนาจใน

การวินิจฉัยสั่งการ แต่เดิมในส่วนกลางจะเป็นอำนาจอธิบดี ในระดับจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัด หรือศึกษาธิการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนการศึกษาแล้วแต่กรณี ส่วนในระดับอำเภอจะเป็นอำนาจของนายอำเภอ หรือศึกษาธิการอำเภอ หรือหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ แต่ในระบอบปัจจุบันอำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในระดับจังหวัดเป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในระดับอำเภอและกิ่งอำเภอเป็นอำนาจของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ และในระดับกลุ่มโรงเรียนเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

ระบบบริหารการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการนั้น แบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ

- 1) ระดับชาติ การบริหารการประถมศึกษาในระดับชาติ ได้รวมหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานที่มีฐานะเป็นกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแล และทั่วไประบบราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) ระดับจังหวัด การบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นหน่วยงานในการจัดการประถมศึกษาในเขตจังหวัด ตามนโยบายและมาตรฐานที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการบริหาร และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมดูแลทั่วไป และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 3) ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ การบริหารการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็นหน่วยงานบริการสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือประสานงาน และมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาดูแลควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ระดับกลุ่มโรงเรียน ในอำเภอหนึ่งให้โรงเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่ 7-10 โรงเรียนรวมกันเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวนโรงเรียนจะมากหรือน้อยกว่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการวางแผน ปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม ตลอดจนกำหนดโรงเรียนเป็นที่ทำการกลุ่ม มีผู้บริหารสถานศึกษากับข้าราชการครูซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากครูในกลุ่มเป็นกรรมการ และมีผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มคนหนึ่ง เป็นประธานกลุ่มโรงเรียน

กลุ่มโรงเรียนเป็นการบริหารระดับหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นฝ่ายที่จะนำแนวนโยบายทั้งหมดไปปฏิบัติและมีความสำคัญต่อการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลุ่มโรงเรียนมีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงานของโรงเรียน



แผนภูมิที่ 5 แสดงโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา

จุดเด่นของโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาปัจจุบัน (วิจิตร ศรีสอาน, 2526) มีดังนี้ คือ

- 1) การจัดและบริหารการศึกษาเป็นไปอย่างมีเอกภาพ เพราะรวมงานบริหาร และงานวิชาการไว้ในองค์การเดียวกัน โดยมีองค์กรรับผิดชอบในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรูปแบบได้เปิดโอกาสให้ผู้แทนข้าราชการครูและ ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัดด้วย
- 3) ความเสมอภาคของผู้เรียน การรวมการประถมศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน ทำให้การจัดสรรงบประมาณและการควบคุมคุณภาพทำได้ง่าย เทียบเทียมกัน
- 4) ความเสมอภาคของบุคลากร ตามรูปแบบ ครูประจำบาลเป็นข้าราชการครู จึงมี ศักดิ์ศรี สวัสดิการ และโอกาสก้าวหน้าเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
- 5) การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลในการบริหารทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับ อำเภอ/กิ่งอำเภอ มีคณะกรรมการเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาต่างๆ
- 6) การสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น ตามรูปแบบการบริหารกำหนดให้ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย งบประมาณ มาตรฐาน และการติดตามประเมินผล ส่วนการบริหารงานนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดและอำเภอ ทำให้สามารถปรับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้
- 7) การประสานสัมพันธ์ ระหว่างการประถมศึกษาับการศึกษาอื่นในองค์ประกอบของ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน นั้น คณะกรรมการนอกจากจะประกอบด้วยกรรมการอื่นๆ แล้วยังประกอบด้วยอธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิชาการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาเอกชน และ อธิบดีกรมการฝึกหัดครู เป็นกรรมการอีกด้วยจึงทำให้การกำหนดนโยบาย ด้านการประถมศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาระดับอื่นด้วย
- 8) ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร การจัดให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติมีฐานะ เป็นกรมและรับผิดชอบทั้งด้านบริหารและวิชาการจะทำให้การพิจารณาด้าน งบประมาณและใช้ทรัพยากรต่างๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 9) ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา การให้การประถมศึกษาส่วนใหญ่อหรือเกือบ ทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำให้การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้จ่ายตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ

10) ความสามารถในการสนองตอบข้อเรียกร้องของครูประชากร ในรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นการรวบรวมมาจากข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นของครูประชากรและนำมาปรับปรุงให้เข้ารูปแบบจึงสามารถสนองตอบข้อเรียกร้องครูประชากรได้มากที่สุด

11) ความสามารถในการแก้ปัญหาการศึกษาประชากรรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาเป็นรูปแบบที่ยกร่างจากหลักการ 9 ประการเพื่อแก้ปัญหาการศึกษาประชากรที่กำลังประสบอยู่ ดังนั้นจึงสามารถแก้ปัญหาประชากรส่วนใหญ่ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาในระดับอำเภอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้กำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและสำนักงานการประถมศึกษาทั้งอำเภอ ดังนี้

1. ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะช่วยให้การดำเนินงานการศึกษาในอำเภอนั้น ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักเรียนมีประสิทธิภาพตามจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่งนั่นหมายถึง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ หากคณะกรรมการดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ถูกต้องด้วยความตั้งใจจริง

แต่เนื่องจากบทบาท อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติในเรื่องของการประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนยังคงมีปัญหาทางปฏิบัติอยู่ด้วยเหตุที่กฎหมายมิได้ระบุบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนพอ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ พร้อมทั้งชี้ทางให้สามารถนำไปปฏิบัติไว้ดังนี้

1.1 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
เกี่ยวกับการประสานงานดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน

กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 24 (1) ว่า "การประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ"

เจตนารมณ์ของ มาตรา 24 (1) เพื่อเปิดกว้างให้คณะกรรมการการศึกษาอำเภอแต่ละแห่งได้พิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดอำเภอนั้น ๆ ซึ่งไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแต่ละแห่ง บางแห่งอาจพิจารณาประสานการดำเนินงานเฉพาะเรื่องการวางแผน และการของบประมาณของแต่ละโรงเรียนเท่านั้น บางแห่งอาจขอให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอรายงานผลการจัดการศึกษาประจำปี เพื่อคณะกรรมการจะได้ทราบและให้ข้อเสนอ

แผนในการพัฒนาต่อไปหรือบางแห่งอาจให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ นำปัญหาการดำเนินงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารและสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เสนอต่อคณะกรรมการเป็นครั้งคราว เพื่อช่วยกันพิจารณา เสนอแนะแนวทางแก้ไขพัฒนา

1.2 บทบาท อำนาจ และ หน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับการประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนมิได้กำหนดเป็นการ เฉพาะไว้ว่า มาตรการใดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา พ.ศ.2523 แต่โดยอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 26 ดังนี้

"ให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการศึกษาอำเภอมอบหมาย"

จากอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ดังกล่าว สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงควรประมวลเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนข้อมูลต่างๆ เสนอคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ เพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 24(1) ซึ่งจะส่งผลให้ "การจัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ" ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การแต่งตั้งหัวหน้าสถานศึกษา

2.1 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าสถานศึกษา กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. คณะกรรมการการศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 24 (2) ว่า "เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" กปอ. ควรดำเนินการดังนี้

2.2.1 ศึกษากฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) พ.ร.บ. คณะกรรมการการศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 17(4) มาตรา 20(6) และมาตรา 24(2)

(2) พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 31 มาตรา 42 มาตรา 45 มาตรา 46 และมาตรา 47

(3) กฎ ก.ค. ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2525) ข้อ 2 และข้อ 3

(4) มาตรฐานกำหนดตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา

(5) หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร 0703/ว 15 ลงวันที่ 5 กันยายน 2522

(6) หลักเกณฑ์ที่ กบข. หรือ สปข. โดยความเห็นชอบของ กบข. กำหนดขึ้น

(7) หลักเกณฑ์ที่ กบจ. หรือ สปจ. โดยความเห็นชอบของ กบจ. กำหนดขึ้น

2.1.2 ตรวจสอบข้อมูลและคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องของผู้ที่จะได้รับการเสนอขอแต่งตั้ง โดยตรวจสอบเกี่ยวกับ

2.1.2.1 การเสนอถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์หรือไม่

2.1.2.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอแต่งตั้งว่าถูกต้องตามมาตรฐานเฉพาะสำหรับตำแหน่งและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ได้รับเงินเดือนหรือไม่

2.1.3 พิจารณารายละเอียดที่ สปอ. เสนอขอความเห็นชอบ ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมของตัวบุคคลกับตำแหน่งที่จะเสนอขอแต่งตั้ง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการ ประถมศึกษาเป็นสำคัญ

2.1.4 ลงมติ(เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ)กรณีไม่ให้ความเห็นชอบให้ระบุเหตุผล

2.2 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

2.2.1 เตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งเมื่อมีกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องใหม่ให้นำเสนอ กปอ. เพื่อทราบพร้อมมอบสำเนาเอกสารดังกล่าวให้ กปอ. เพื่อศึกษา ให้รายละเอียด

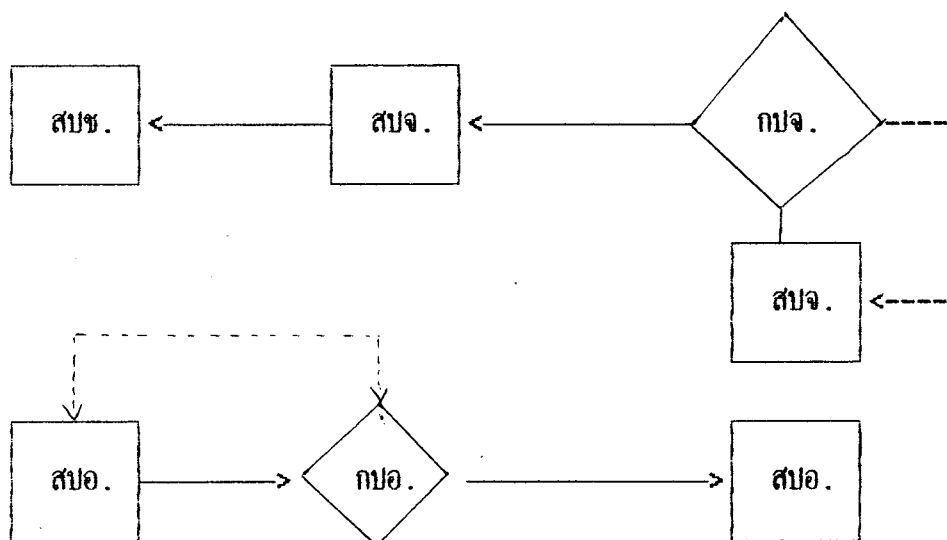
2.2.2 เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง เช่น

(1) ข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเสนอแต่งตั้ง

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษาที่จะเสนอแต่งตั้งผู้บริหาร

(3) ข้อมูลอื่น ๆ ที่ สปอ. และ กปอ. เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะนำมาประกอบการพิจารณา

2.2.3 เสนอผลการพิจารณาเสนอแนะของ กปอ. พร้อมเหตุผลและรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อ สปจ.



แผนภูมิ 6 การแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 88

3. การเสนอความดีความชอบประจำปี "ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอ" ได้แก่ ข้าราชการครูตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาของ ทน.ปอ. (รวมทั้งข้าราชการครูที่มาช่วยราชการด้วย)

3.1 บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามมาตรา 24(3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ พ.ศ. 2523 กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ว่า "เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด" ดังนั้น กปอ. จึงควรดำเนินการดังนี้

3.1.1 ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

(1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาพ.ศ. 2523 มาตรา 17(5) และ มาตรา 24(3)

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูพ.ศ. 2523 มาตรา 30 มาตรา 59 มาตรา 60

(3) กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13(พ.ศ. 2519)

(4) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529 ข้อ 15(2) (3) ข้อ 19(3) ข้อ 24(5)

(5) หลักเกณฑ์พิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(6) หลักเกณฑ์หรือแนวการดำเนินการในการพิจารณาความดีความชอบของ สปจ.

(7) หนังสือสั่งการของ สปจ.

3.1.2 ตรวจสอบข้อมูลและคุณสมบัติที่ สปอ. เสนอ

3.1.3 พิจารณารายละเอียดตามที่ สปอ. นำเสนอโดยคำนึงถึงความถูกต้อง ความเป็นธรรมขวัญกำลังใจ เพื่อประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ

3.1.4 ลงมติ (เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ) ในกรณีไม่ให้ความเห็นชอบให้ระบุเหตุผล

3.2 บทบาท อำนาจหน้าที่ ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในฐานะที่ สปอ. ต้องปฏิบัติงานธุรการของ กปอ. ตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 สปอ. ดำเนินการ ดังนี้

3.2.1 เตรียมเอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความดีความชอบเพื่อให้ กปอ. ใช้ประกอบการพิจารณาและหากมีกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ใหม่ให้นำเสนอ กปอ. เพื่อรับทราบพร้อมสำเนาเอกสารดังกล่าวมอบให้ กปอ. เพื่อศึกษารายละเอียด

3.2.2 เสนอรายละเอียดการพิจารณาความดีความชอบต่อ กปอ. ซึ่งประกอบด้วย

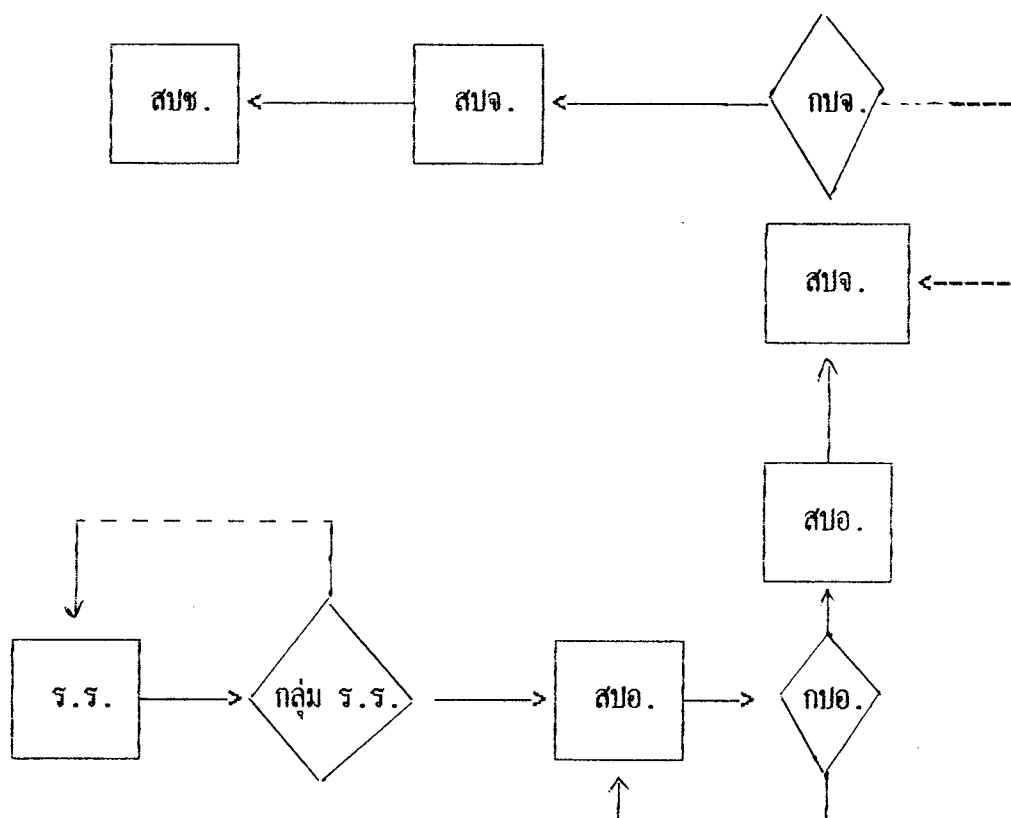
(1) ข้อมูลตามแบบฟอร์มที่ สปช. กำหนด

(2) ข้อมูลอื่น ซึ่ง กปอ. และ สปอ. เห็นว่าจำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณา เช่น บันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เป็นต้น

3.2.3 ดำเนินการหลังจาก กปอ. ลงมติ ดังนี้

(1) กรณีให้ความเห็นชอบรวบรวมเอกสารหลักฐานต่างๆ รายงาน สปจ. เพื่อดำเนินการต่อไป

(2) กรณีไม่ให้ความเห็นชอบ สปอ. ควรนำไปทบทวนเหตุผลแล้วนำเสนอ กปอ. พิจารณาใหม่



แผนภูมิที่ 7 การดำเนินการเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 91

4. การปฏิบัติการอื่น มาตรา 24(4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 กำหนดไว้ว่า "ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย"

4.1 ปฏิบัติตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2524 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ซึ่งกล่าวไว้ว่า

"มาตรา 7 ในเดือนธันวาคมของทุกปีให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือคณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณีประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ให้ผู้ปกครองของเด็กซึ่งมีอายุที่กำหนดตามมาตรา 6 ทราบ ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและหมู่บ้าน และที่โรงเรียนประถมศึกษาในท้องถิ่นนั้น

มาตรา 8 เมื่อผู้ปกครองร้องขอ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอมีอำนาจยกเว้นให้เด็กซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาได้

1. มีความบกพร่องในทางร่างกายและจิตใจ
2. เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. ต้องหาเลี้ยงผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพไม่มีหนทางหาเลี้ยงชีพและไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดูแทน
4. มีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีตาม (3) ถ้าผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพ มีเด็กซึ่งต้องส่งเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาพร้อมกันหลายคน ให้ยกเว้นเพียงหนึ่งคน

เมื่อปรากฏว่าเด็กพ้นจากลักษณะที่ได้รับการยกเว้นตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการศึกษาอำเภอหรือคณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี สั่งถอนการยกเว้นนั้น"

การดำเนินการของ กปอ.

การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาที่นำเสนอ เพื่อให้ผู้ปกครองทราบภายในเดือนธันวาคมของทุกปี ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และข้อ 3 ของระเบียบว่าด้วยการส่งเด็กเข้าเรียน

2. แจ้งเตือนผู้ปกครองในกรณีที่ไม่ส่งเด็กเข้าเรียนภายใน 15 วัน นับจากวันเปิดเรียนภาคต้นและแจ้งเตือนอีกครั้ง ถ้าผู้ปกครองยังไม่ส่งเด็กเข้าเรียนภายใน 21 วัน นับจากวันเปิดเรียนภาคต้น

3. กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานสอบสวนในกรณีผู้ปกครองไม่ส่งเด็กเข้าเรียนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

การยกเว้นเด็กเข้าเรียน

1. พิจารณาคำร้องขอยกเว้นเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ของผู้ปกครองที่นำเสนอ

2. ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณายกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนตลอดปีหรือยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนเป็นการชั่วคราวตามความจำเป็น

3. พิจารณารายละเอียดการถอนการยกเว้นเด็กเข้าเรียนตามที่นำเสนอ

4. แจ้งผลการพิจารณาการยกเว้นและถอนการยกเว้นเด็กเข้าเรียนให้ผู้ปกครองและโรงเรียนทราบ

การดำเนินการของ สปอ.

ในฐานะที่ สปอ. ต้องปฏิบัติงานธุรการของ กปอ. ตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา พ.ศ. 2523 สปอ. ดำเนินการดังนี้

การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน

1. จัดเตรียมรายละเอียด เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับเด็กที่ถึงเกณฑ์บังคับในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ
2. เสนอ กปอ. พิจารณาประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียน
3. ตรวจสอบนักเรียนที่เข้าเรียนโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อรายงานให้ กปอ.ทราบภายใน 7 วัน หลังจากวันเปิดเรียนภาคต้น

การยกเว้นเด็กเข้าเรียน

1. รับคำร้องและสืบข้อเท็จจริงในการขอยกเว้นเด็กเข้าเรียนเพื่อนำเสนอ กปอ. พิจารณา

2. เสนอถอนการยกเว้นเด็กเข้าเรียน รายที่ กปอ. พิจารณายกเว้นไว้แล้ว

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของ กปอ. ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กปอ. ควรมอบหน้าที่หรืออนุมัติในหลักการให้ สบอ. ดำเนินการแทนได้ในบางกรณี

4.2 ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 พ.ศ. 2524 ข้อ 10 คือ

ข้อ 10 ผู้มีหน้าที่ประเมินผล ให้เป็นไปตามต่อไปนี้

10.1 การประเมินผลเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน ให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนทุกชั้น

10.2 การประเมินผลเพื่อตัดสินผลการเรียนให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนทุกชั้นยกเว้นการประเมินผลปลายปีชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ให้เป็นไปตามที่ระบุต่อไปนี้

10.2.1 โรงเรียนประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ให้เป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา โรงเรียนราษฎร์ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน โรงเรียนสังกัดกรมศิลปากรให้เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากร โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร โรงเรียนสาธิตสังกัดกรมการฝึกหัดครู โรงเรียนสาธิตสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่สูงกว่าสถานศึกษาชั้นหนึ่ง

10.2.2 โรงเรียนประถมศึกษานอกเขตกรุงเทพมหานครให้คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการประถมศึกษากิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 15 คน โดยมีศึกษาธิการอำเภอ หรือศึกษาธิการประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นรองประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่มีโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในสังกัด และผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคน

หนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประเมินผลปลายปีของโรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้นแล้วแต่กรณี

การดำเนินการของ กปอ. แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อตัดสินและอนุมัติผลการเรียนปลายปีชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี

การดำเนินงานของ สปอ. เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมให้ กปอ. พิจารณาแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการประเมินเพื่อตัดสินและอนุมัติผลการเรียนปลายปีชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

4.3 ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ข้อ 9(6) และข้อ 12 คือ

ข้อ 9 ให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจจะได้รับแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้

กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ตาย
2. ลาออก
3. เป็นบุคคลล้มละลาย
4. เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
5. ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ผิดลหุโทษ

6. คณะกรรมการการศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการการศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก

ข้อ 12 คณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง แล้วรายงานคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ หรือ คณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอทราบแล้วแต่กรณี สำหรับโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการศึกษากรุงเทพมหานคร

การประชุมของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงถือว่าเป็นองค์ประชุม

การดำเนินการของ กปอ.

1. ตรวจสอบพิจารณารายชื่อกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่ขาดคุณสมบัติตามที่ สปอ. เสนอว่าขาดคุณสมบัติ ตามข้อ 6 หรือมีความไม่เหมาะสม

2. พิจารณาและลงมติ



3. รับทราบรายงานการประชุมของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา
ที่ สปอ. เสนอ

การดำเนินการของ สปอ.

1. เสนอรายชื่อกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่ สปอ. เห็นว่าเป็น
บุคคลที่ขาดคุณสมบัติตามข้อ 6 หรือมีความไม่เหมาะสมให้ กปอ. เพื่อพิจารณาและแจ้งผลการ
พิจารณาให้โรงเรียนที่เกี่ยวข้องรับทราบ

2. เสนอรายงานการประชุมคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ให้
กปอ. รับทราบ

4.4 ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน
ประถมศึกษา พ.ศ. 2529 หมวด 2 ข้อ 12 คือ

"ข้อ 12 ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและราย
ละเอียดอื่นๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานกลุ่มและกรรมการกลุ่ม เช่น การกำหนดวันเลือกตั้ง
การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งและผู้มีสิทธิ์รับ
เลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นต้น

การเลือกตั้งตามวาระปกติให้กระทำในวันเดียวกันกับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู
ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและคณะกรรมการ
การประถมศึกษากิ่งอำเภอ พ.ศ. 2523

เพื่อประโยชน์แห่งระเบียบนี้ ให้ถือว่าข้าราชการครูที่ช่วยปฏิบัติราชการอยู่ในโรงเรียน
ภายในกลุ่มโรงเรียนใดเป็นผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในกลุ่มโรงเรียนนั้น"

การดำเนินการของ กปอ.

1. ศึกษาระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถม
ศึกษา พ.ศ. 2529

2. พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธาน
กลุ่ม ตามที่ สปอ. เสนอ

การดำเนินการของ สปอ.

1. รวบรวมเอกสารกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ กปอ. เพื่อศึกษา

2. จัดทำรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ รายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
ประธานกลุ่ม และคณะกรรมการกลุ่มเสนอ กปอ. เพื่อพิจารณา

3. รายงานผลการเลือกตั้งให้ สปจ.ทราบ และแจ้งกลุ่มโรงเรียนดำเนินการ

4. แจ้งรายละเอียดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้กลุ่มโรงเรียนดำเนินการ

4.5 ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย เป็นไปตามมติ คณะกรรมการการประถมศึกษาของแต่ละจังหวัด

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแม่เงนจะกำหนดไว้เพียง 4 ประการ แต่ก็เป็นที่ที่ครอบคลุมการจัดการประถมศึกษาเกือบทั้งหมด โดยมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ นับแต่การบริหารทั้ง 6 งานของโรงเรียน งานพิจารณาความดีความชอบของครูในสังกัด การเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน การสำรวจเด็ก และเกณฑ์เด็กเข้าเรียน การประเมินผลการเรียน และงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2.2 การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือในรูปคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532) ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือรูปคณะกรรมการว่า เพื่อให้การตัดสินใจในการบริหารงานเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุผลและยุติธรรม โดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงที่สุด

ในการบริหารงานขององค์การที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพที่ดีขึ้นจะต้องพยายามให้คนในองค์การได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวินิจฉัย และการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารขององค์การนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ ในส่วนที่ต้องการแสดงความสามารถต้องการมีส่วนร่วมในองค์การและสังคม เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมต่อผลที่จะเกิดขึ้นขององค์การ การบริหารงานในลักษณะนี้เรียกว่า "การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือ การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ"

การบริหารงานในรูปแบบนี้จะจัดโครงสร้างการบริหารให้้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัย ตัดสินใจและกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญและต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ การเปิดโอกาสให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการได้ปฏิบัติงานในลักษณะนี้จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วน มีโอกาสผิดพลาดน้อย ซึ่งทำให้เกิดผลดียิ่งขึ้นในการบริหารงาน การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการนี้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ บุคคลที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจที่ดี มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดความสับสน หรือเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นได้ คณะกรรมการจึงควรทำความเข้าใจหลักการ หรือแนวทางดังนี้

1. การบริหารงานในลักษณะนี้จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1.1 สำนักงานทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำและบริหารงานโดยตรง

1.2 คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนฝ่ายปฏิบัติ ทำหน้าที่บริหารงานทางอ้อม โดยใช้การประชุมวินิจัยตัดสินใจ หรือวางแผนทางการบริหารเพื่อให้สำนักงานนำไปดำเนินการ

2. ในการดำเนินงานที่จะทำให้เกิดผลดี มีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในเชิงปฏิบัติทั้งสำนักงาน และคณะกรรมการให้ชัดเจน

3. สำนักงานและคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรเป็นสำคัญ

4. การเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะต้องเสนอข้อมูล และพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5. การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายการปฏิบัติของคณะกรรมการนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงใจ และ มติที่ประชุมควรมาจากการยอมรับกันด้วยเหตุผลมากกว่ามาจากการลงคะแนนเสียง

6. การดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการจะต้องมีกติการ่วมกัน และปฏิบัติตามกติกานั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์และยุติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

ความสำคัญและจุดเด่นของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการการบริหารงาน โดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ มีความสำคัญและจุดเด่น ดังนี้

1. การตัดสินใจมีคุณภาพดี เพราะการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายซึ่งมีความรู้และทักษะที่กว้างขวาง ผลการพิจารณาตัดสินใจย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว

2. การยอมรับในผลงานสูงขึ้น เนื่องจากหลายคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการทำให้เกิดความผูกพันและมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นของกลุ่มหรือของคณะกรรมการนั้น

3. การประสานงานดีขึ้น เพราะบุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และแก้ปัญหาาร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน รับรู้การดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน

4. การกระจายอำนาจมีมากขึ้น เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจรวมของคณะกรรมการ มิใช่ของบุคคลเพียงคนเดียว

ความหมายขององค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ คณะกรรมการ (สุบิน เสมียนรัมย์, 2527) หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่ตั้งกักอยู่ เพื่อทำหน้าที่ด้วยการพิจารณาประชุม ปรัชญาหรือปัญหาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น รวมทั้งการรวบรวมตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาภายในองค์การ (ธงชัย สันติวงษ์, 2519) กลุ่มของคณะกรรมการ

อาจรวมกันขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีลักษณะ เป็นทางการ เพื่อรวมบุคคลจากฝ่ายต่างๆ มาช่วยกันพิจารณาและแก้ปัญหาเฉพาะอย่าง หรือปัญหาในองค์การ คณะกรรมการจะปฏิบัติงานเกิดประโยชน์สูงสุดถ้ามีการจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ มีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ดี ทุกคนเข้าใจวัตถุประสงค์ของการบริหารงาน มีการจัดระเบียบวาระการประชุมล่วงหน้าเป็นอย่างดี และยังหมายรวมถึง (เดม แยม์เสมอ, 2524) กลุ่มบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้พิจารณาค้นหาคำวินิจฉัย หรือข้อตกลงร่วมกัน รวมทั้งพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วย

ตามทัศนะของผู้นิพนธ์ คณะกรรมการหมายถึง บุคคลที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลที่เป็นตัวแทนของหน่วยงาน ซึ่งอำนาจในการรวมตัวนั้นอาจมาจากอำนาจภายนอกองค์การ หรืออำนาจภายในองค์การ เพื่อร่วมมือกันในการปฏิบัติกิจกรรมหรือหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เช่น คณะกรรมการการประถมศึกษา คณะกรรมการวัด ฯลฯ เป็นต้น

กลุ่มงาน และคณะกรรมการที่เป็นทางการในองค์การหรือหน่วยงานมีอยู่ 4 ประเภท (สมยศ นาวิการ, 2525) คือ

1. กลุ่มงานเฉพาะกิจ (Task Forces) ถูกจัดขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะอย่าง ดำรงอยู่ไปเรื่อย ๆ จนกว่าปัญหาได้รับการแก้ไขแล้วจึงสลายตัว
2. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) มีหน้าที่ให้คำแนะนำที่เป็นทางการกับผู้บริหารระดับสูง หรือมีอำนาจตัดสินใจในกิจกรรมขององค์การ
3. คณะกรรมการอำนวยการ (Boards) ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งในการบริหารองค์การ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารกำหนดนโยบายและเป้าหมายขององค์การ
4. คณะกรรมการบริหารระดับสูง (The Plural Executives) ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับสูงสมาชิกของคณะกรรมการระดับสูงรับผิดชอบเป็นกลุ่มในการบริหารองค์การ โดยส่วนรวมแบบประชาธิปไตย ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่มีสมาชิกคนใดสามารถใช้อำนาจอย่างเป็นทางการลงสั่งการตัดสินใจของกลุ่มได้

คณะกรรมการเป็นระบบทำงานแบบหนึ่ง (กัทธ กิตติภูมิชัย, 2514) ซึ่งมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน ด้วยเหตุว่า การบริหารจะต้องใช้ความรู้ความสามารถ และเทคโนโลยีมากขึ้นต้องอาศัยความรู้ทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้นการทำงานโดยใช้บุคคลหลายคน หลายฝ่าย ร่วมกันพิจารณาย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดี เป็นหลักการที่ดีอันหนึ่ง แต่ถ้าหากจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอย่างง่ายเกินไปเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้บริหารไม่สามารถตัดสินใจได้ ย่อมจะทำให้บทบาทของคณะกรรมการด้อยคุณภาพลงไป การสร้างทีมงานจะมีความจำเป็นขึ้นเรื่อย ๆ ในองค์การที่ต้องการประสิทธิผล (Organization for effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ยังมีความ

สำคัญยิ่งยวด (อรุณ รักธรรม, 2523) เพราะงานมีความสลับซับซ้อน และมีวิทยาการเพิ่มขึ้น มนุษย์จึงมีความต้องการและมีความจำเป็นยิ่งขึ้นต่อการร่วมมือร่วมกันทำงานด้วยกันเพื่อความหวัง ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ร่วมกัน การสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพควรจะมีวัตถุประสงค์ (Varney, 1977) ดังนี้

1. บทบาทของสมาชิกแต่ละคนในทีมจะต้องมีความเข้าใจดีต่อกัน
2. เข้าใจในลักษณะของทีมและบทบาททั้งหมดในหน้าที่ขององค์การเป็นอย่างดี
3. เพิ่มการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกทุกคนในทีมเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่จะทำให้อีกกลุ่มมีประสิทธิภาพขึ้น
4. มีการสนับสนุนระหว่างสมาชิกด้วยกันอย่างเต็มที่
5. เข้าใจกระบวนการของกลุ่ม พฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงอะไรก็ได้ภายในกลุ่ม
6. มีแนวทางของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นทีมงาน และระดับความสัมพันธ์กัน
7. มีความสามารถในการใช้ความขัดแย้งให้เป็นประโยชน์มากกว่าทำลาย
8. มีความร่วมมือประสานงานกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ลดการแข่งขันเพื่อเอาชนะกัน ซึ่งอาจทำให้อีกกลุ่มหรือองค์การทั้งหมดเกิดความเสียหาย
9. มีการเพิ่มสมรรถภาพของกลุ่มในการทำงานร่วมกับกลุ่มอื่นในองค์การเดียวกัน
10. มีความรู้สึกละเอียดอ่อน (Interrelation) สมาชิกในกลุ่มจะต้องเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

ในการบริหารงานควรใช้คำว่า "องค์คณะบุคคล" (Joseph, 1976) แทนเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดของคำว่าทีม ซึ่งแต่ละคนมีความเข้าใจฝังอยู่ก่อนแล้ว การบริหารงานแบบองค์คณะบุคคลควรดำเนินการ ดังนี้

1. ก่อนที่จะดำเนินการบริหารโดยองค์คณะบุคคล จำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าสังคมนั้นมีพฤติกรรมในการบริหารงานที่พร้อมจะนำการบริหารโดยองค์คณะบุคคลมาใช้หรือยัง
2. คณะบริหารต้องรับผิดชอบในการจัดทำหลักสูตร พัฒนา เปลี่ยนแปลงและประสานงานเกี่ยวกับการเรียนการสอน
3. โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ต้องเป็นโครงการที่ช่วยกันจัดทำ โดยความร่วมมือของคณะบริหาร
4. ควรพิจารณาหาจำนวนสมาชิกที่เหมาะสมกับสังคมที่มีขนาดต่างกัน
5. ควรสร้างเครื่องมือพิจารณาความพร้อมของท้องถิ่น เพื่อบริหารโดยองค์คณะบุคคล
6. ควรพัฒนารูปแบบขององค์การอบรมบุคลากรท้องถิ่นที่ต้องการจะใช้การบริหารโดยองค์คณะบุคคล

ผลดีของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ (สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2523) คือ เป็นการทำงานที่ระดมพลังความคิด สติปัญญาของ
บุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ช่วยให้การบริหารเป็นอย่างรอบคอบ
เพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณา ซึ่งจะทำงานหรือผลที่ได้มีคุณภาพ เป็นการสร้างความ
สมดุลย์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีส่วน
ช่วยให้การบริหารมีการประสานงานได้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวาง
แนวทางในการบริหารเป็นไปด้วยเหตุผลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อีกทั้งยังเป็นวิธีการทำงาน
ที่ติดตามหลักการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้คณะกรรมการได้มีส่วนร่วมใน
การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด และช่วยให้
การบริหารงานสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และ ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นนำไปสู่
การปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ (กิตติมา ประติติติก, 2524) โดยทำให้มีการพิจารณางานอย่างรอบ
คอบ โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มป้องกันการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคลเดียวมาก
เกินไปก่อให้เกิดการประสานงานด้านวางแผนและนโยบาย และความร่วมมือกันปฏิบัติงานที่ได้
รับมอบหมาย ช่วยส่งเสริมให้บุคคลที่ได้รับเป็นกรรมการมีความภูมิใจกระตือรือร้นที่จะทำงานใน
หน้าที่อย่างเต็มความสามารถ อีกทั้งเป็นแหล่งให้ความคิดและข้อเสนอแนะที่ดีด้วย และเมื่อนำ
มาใช้บริหารงานบุคคล (สุเมธ เดียววิเศษ, 2530) มีข้อดีคือ ทำให้ใช้ความรู้ ความ
คิด ความชำนาญ ตลอดจนได้ประสบการณ์ของบุคคลหลายคน เพื่อนำมาพิจารณาแก้ไขปัญหา
หรือตัดสินใจปัญหา ซึ่งปกติย่อมดีกว่าบุคคลเดียวดำเนินการ ถ้ากรรมการแต่ละคนมีใจกว้างยอม
รับฟังความคิดเห็นของกันและกัน และร่วมมือในการหาทางแก้ปัญหา ทั้งยังสามารถป้องกัน
ความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้น เนื่องจากความลำเอียงและความเข้าใจผิดอันเกิดจากผู้ตัดสินใจหรือ
พิจารณาเพียงผู้เดียว ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลหลายคน ถ้ากรรมการแต่ละ
คนรู้หน้าที่ ความรับผิดชอบของตน ก็จะไม่ยอมให้เกิดความลำเอียงหรือความเข้าใจผิดของ
กรรมการคนใดที่มีอิทธิพลเหนือเหตุผลและข้อเท็จจริง ก่อให้เกิดมีการประสานงานที่ดีเพราะ
กรรมการอาจได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้มาร่วมกันพิจารณาปัญหาวาง
นโยบายการตัดสินใจซึ่งย่อมจะทำให้ทุกคนรู้สึกมีส่วนร่วม จะต้องรับผิดชอบในนโยบาย
ข้อตัดสินใจนั้น อันเป็นผลทำให้การประสานงานและการดำเนินงานได้ผลดีกว่าบุคคลเดียวพิจารณา
ตัดสินใจแล้วสั่งการ นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความร่วมมือจาก บุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
ได้มีโอกาสร่วมกันวางแผนทำให้เกิดความรู้สึกว่าความล้มเหลวหรือความสำเร็จ เป็นหน้าที่
ของตนที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นผลทำให้ทุกคนพยายามให้ความร่วมมือให้บรรลุตามแผนหรือ
จุดมุ่งหมายที่กำหนด และในการกำหนดแผนการที่ดี นโยบายที่ดี ถ้าได้กำหนดโดยคณะกรรมการ
ย่อมได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจดีกว่าบุคคลเดียวกำหนด ดังนั้นแผนการหรือนโยบายที่

คณะกรรมการกำหนดมักจะได้รับความร่วมมือดีกว่าบุคคลเดียวกำหนด และการจัดตั้งคณะกรรมการ ทำให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสอภิปรายปัญหา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความเข้าใจแผนการนโยบายได้ดี ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานและการดำเนินการตามแผนหรือนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และยังช่วยเป็นการฝึกหัวหน้างานหรือนักบริหาร ให้มีความรู้ ประสบการณ์กว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้การตัดสินใจดีขึ้น ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการ ทำให้นักบริหารหรือหัวหน้างานได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ความคิด ทำให้นักบริหารหรือหัวหน้างานได้มีประสบการณ์และรู้จักบุคคลในวงกว้างที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ทำให้ความคิดในการดำเนินการตามแผนต่อเนื่องกัน ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ถ้าจัดระบบวาระออกของกรรมการให้เหลื่อมกันแล้ว ความเข้าใจในเหตุผลการกำหนดแผนหรือนโยบายของคณะกรรมการชุดก่อน ๆ ก็จะถ่ายทอดให้คณะกรรมการชุดหลัง ๆ ต่อไปเป็นเหตุให้การดำเนินงานตามแผนการหรือนโยบาย เป็นไปด้วยความต่อเนื่องกันและไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ โดยทันทีทันใด และยังช่วยในการแก้ปัญหาในเรื่องที่ต้องต่อสู้กับอิทธิพลหรืออำนาจของผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง ซึ่งบุคคลเพียงคนเดียวมักกล้าตัดสินใจ หรือไม่เหมาะที่จะตัดสินใจ นอกจากนี้ Stoner(1978) ยังกล่าวให้เกิดการตัดสินใจที่ดีเนื่องจากกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ต่างสาขา ช่วยกันส่งเสริมประสานงานเนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ และต้องศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในกรณีฝึกฝนบุคคลเพื่อเตรียมเป็นนักบริหาร และเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจอีกด้วย

ผลเสียของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ (กาธร กิตติภูมิชัย, 2514) คือก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน (Red Tape) สิ้นเปลืองเงินและเวลา ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจจะมึลลักษณะเป็นการเข้าช้อนหน้าที่กับองค์การซึ่งมีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว ทำให้เห็นว่าองค์การนั้นไม่สามารถจะดำเนินการให้ลุล่วงไปด้วยตนเองได้ และอาจเป็นมูลเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกันระหว่างคณะกรรมการนั้น กิตติมา ปรีดีติลล (2524) การประนีประนอมทำให้ไม่ได้การตัดสินใจที่ดี บางครั้งไม่สามารถหาข้อยุติได้ และเมื่อบริหารงานผิดพลาด อาจโยนความผิดให้ผู้ร่วมงานอื่นได้ (Stoner, 1978) อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อนำมาใช้งานบริหารบุคคล (สุเมธ เดียววิศเรศ, 2530) มีข้อเสียคือ มักทำให้การดำเนินงานต้องล่าช้า เพราะกรรมการประกอบด้วยบุคคลหลายคน โดยปกติกรรมการมักมีหน้าที่อย่างอื่นอยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะนัดประชุมได้ ยิ่งกรรมการที่มีสมาชิกมากเท่าไร ก็ยิ่งลำบากในการนัดประชุมเท่านั้น ทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลามาก เพราะระบบคณะกรรมการต้องใช้เวลาจ้างและเวลาของบุคคลหลายคนปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน ไม่มีผู้รับผิดชอบในผลงานอย่าง

แท้จริงเพราะระบบคณะกรรมการเป็นระบบที่สมาชิกทุกคนร่วมกันหรือที่เรียกว่า เป็นความรับผิดชอบของสมาชิกทุกคน สิ่งใดก็ตามถือว่าเป็นความรับผิดชอบของทุกคนมักจะหมายความว่าไม่มีผู้ใดรับผิดชอบเลย การไม่มีผู้ใดรับผิดชอบโดยตรงย่อมเป็นภัยในการบริหารอย่างยิ่งและยากแก่การตกลงประนีประนอมเนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลหลายคนซึ่งมีเหตุผลความนึกคิดและผลประโยชน์ต่างกันถ้ากรรมการแต่ละคนไม่มีจุดหมายและใจแคบหวังแต่ความสำเร็จส่วนตัวการประนีประนอมอาจทำให้ผลของการตัดสินใจไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมเท่าที่ควร (Koontz, 1964) และเมื่อมีการประนีประนอมในกลุ่มคนที่มีจำนวนน้อย อาจจะไม่ตรงกับความเห็นหรือความต้องการของคนส่วนมากก่อให้เกิดความลังเลใจในการตัดสินใจ ตัดสินใจไม่เด็ดขาด เมื่อมีปัญหายุ่งยาก มักจะเลื่อนการพิจารณาออกไปอีกหรือมีการหาข้อมูลเพิ่มขึ้นอีกและอาจจะเกิดการทำลายจากคนกลุ่มน้อยในคณะกรรมการ ซึ่งอาจมีกรรมการบางคนชอบใช้วิธีโต้แย้งอย่างรุนแรงเกินเหตุผลถือความเห็นชอบของตนเป็นสำคัญไม่มีมารยาทในการประชุม หากเกิดลักษณะนี้จะทำให้บรรยากาศในการประชุมเสียไป สมาชิกจะเกิดความเบื่อหน่ายและเสื่อมศรัทธาต่อการประชุมในที่สุด

2.3 นานาทัศนะเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบขององค์กรคณะบุคคล

การบริหารการศึกษาประชากรในรูปแบบที่มีคณะกรรมการตั้งแต่ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชากร, 2522) เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ระบบบริหารราชการ และระบบการศึกษาของประเทศมากกว่ารูปแบบที่เคยเป็นมาในอดีต รูปแบบของคณะกรรมการมีความสอดคล้องกับหลักของครูประชากรเกือบทั้งหมดคือ ในเรื่องเอกภาพของการจัดการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน การมอบอำนาจให้แก่จังหวัดและอำเภอ การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์กรคณะบุคคลหลักการเหล่านี้อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการหรือองค์กรคณะบุคคล แล้วทั้งสี่และในการทำงานเป็นทีมหรือรูปแบบคณะกรรมการจะบังเกิดผลดีได้นั้น (เจलय เครื่องเนียม, 2525) สิ่งสำคัญที่สุด ๖ ได้แก่ สมาชิกทุกคนในทีมหรือหมู่คณะจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ ร่วมมือร่วมใจกันทำงานอย่างเต็มที่เคารพนับถือและมีความจริงใจต่อกัน ในการทำงานจะต้องตั้งอยู่บนมาตรฐานแห่งความเป็นประชาธิปไตย ถูกต้อง ยุติธรรม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2526) การบริหารแบบกรรมการอาจไม่สะดวก ไม่คล่องตัว แต่เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมและการพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้วก็คงไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

การเปลี่ยนแปลงในปี 2523 (ประกอบ รูปตะรึตัน, 2527) เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจออกไปสู่รูปแบบการใช้คณะกรรมการที่มีตัวแทนจากหน่วยงานหลายฝ่ายจากครูอาจารย์ในการเลือกตั้งเข้าไป ซึ่งถ้ามองงานนี้แล้วเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถจะใช้เผด็จการโดยบุคคลใดอีกต่อไปแต่มันก็มีส่วนที่ยังไปไม่ถึงจุดที่เป็นประชาธิปไตยจริงๆ เพราะประชาชนยังมีส่วนน้อยที่เข้ามาจัดการศึกษาของเขาในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างจริงจัง (รุ่ง แก้วแดง, 2527) การบริหารการประถมศึกษายังมีปัญหาอยู่อีกหลายประการทั้งปัญหามาในตัวระบบบริหารเอง และตัวบุคคลในระบบบริหาร สาเหตุหนึ่งมาจากผู้ที่อยู่ในระบบขาดความเข้าใจในตัวระบบอย่างแท้จริง และปัญหาอีกประการหนึ่งเกิดจากบุคคลที่เข้ามาบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการมาจากบุคคลหลายฝ่าย ทำให้เกิดความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตน (ชาญชัย วัชรกุล, 2528) และเพราะคณะกรรมการหรือกรรมการบางคนบางกลุ่มไม่ได้ให้ความสำคัญต่ออำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเท่าที่ควร ทั้งไม่ได้ใช้พลังปัญญาและประสบการณ์ของตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารอย่างเต็มที่ การดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ (ทำนอง พรหมมูล, 2529) หากพิจารณาเพียงหลักการจะเห็นว่า เป็นวิธีที่ดีและเหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินงานจะได้ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ บุคคลที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการ หากตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการไม่มีความเข้าใจต่อบทบาทหน้าที่ ไม่มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อส่วนรวม หรือไม่มีความรับผิดชอบแล้วระบบคณะกรรมการจะเป็นเพียงข้ออ้างเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เท่านั้นจุดเด่นของการบริหารตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 (คณะกรรมการการประสานงานองค์กรวิชาชีพครู, 2531) คือ ระบบบริหารที่กระจายอำนาจจากส่วนกลางออกไป และใช้องค์กรบุคคลหรือคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินงานเมื่อใช้มาระยะหนึ่งด้วยความเป็นระบบราชการและระเบียบบริหารแบบส่วนกลาง ทำให้เจตนาเดิมเดิมแม้จะมีบัญญัติว่าในกฎหมายถูกเบี่ยงเบนไป ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนที่สำคัญยิ่งของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือองค์ประกอบบนคณะกรรมการระดับชาติ (กปช.) ระดับจังหวัด (กปจ.) กำหนดให้มีตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารน้อยมาก และในระดับอำเภอ (กปอ.) นั้นปรากฏว่าไม่มีเลย ระบบนี้จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจข้าราชการประจำเกือบจะสิ้นเชิง และธรรมดาตำแหน่งข้าราชการประจำก็ต้องขึ้นต่อกันเป็นลำดับชั้นอยู่แล้ว ทำให้กรม สปช. และกระทรวงศึกษาธิการใช้อำนาจรวมกิจกรรมทั้งหลายเข้าสู่ส่วนกลาง ยังผลให้องค์กรระดับท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ คล่องตัวทั้งทางด้านการบริหารและงบประมาณเพราะจะต้องเอนเอียงลู่ตามไปกับการใช้อำนาจของส่วนกลาง จุดอ่อนสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ ตำแหน่งฝ่ายบริหารทุกชั้นไม่มีการกำหนดวาระว่าจะอยู่ได้กี่ปี กี่วาระติดต่อกัน ทำให้ยากลำบากต่อการถอดถอน ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับคณะกรรมการเสมอมา และที่สำคัญคณะกรรมการจะถูกถอนอำนาจทีละน้อยจนเป็นตรายางานที่สุด

ความยุ่งยากที่เรากำลังประสบในองค์การต่างๆขณะนี้ Varney(1977) คือ การไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมและกลุ่มที่เลว ที่เป็นไปในรูปของความขัดแย้งและการสูญเสียผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกในทีม ซึ่งได้เสนอแนะว่าควรที่กรรมการควรรู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง (สำราญ ถาวรายุศม์, 2510) คือ

1. มีอุดมการณ์และเป็นตัวของตัวเอง โดยไม่เกรงกลัวอิทธิพลและการเสียผลประโยชน์ส่วนตัว เพื่อจะได้ร่วมกันพิจารณาตัดสินใจได้เหมาะสมจริง
2. รับผิดชอบในการศึกษาหารายละเอียดข้อเท็จจริง ทำความเข้าใจและยึดมั่นหลักการที่เกี่ยวกับหน้าที่ในฐานะกรรมการ เพื่อจะได้ร่วมกันอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิด ข้อเท็จจริง ทำให้ข้อตัดสินใจถูกต้อง
3. อุทิศเวลา อุทิศความคิด สติปัญญา ให้แก่งานของคณะกรรมการตามสมควร ถ้าในกรณีใดเห็นว่าตนไม่มีเวลา และไม่มีความสามารถ ก็ควรจะพิจารณาตนเองเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่ทำประโยชน์ได้ดีกว่าเข้าทำงานแทน

2.4 สภาพและปัญหาการบริหารงานของผู้แทนข้าราชการครู

ปัญหาการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ (ประมวล เสนาฤทธิ์, 2528) คือ

1. ผู้แทนครู คณะกรรมการแต่ละชุดมีผู้แทนเข้ามามาก คณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมักจะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนคณะกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิ มักไม่ค่อยประชุมอย่างพร้อมเพรียง เวลาลงมติคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งก็จะชนะแทบทุกกรณี
2. คุณภาพของคน ผู้แทนครูที่ได้รับเลือกตั้ง บางคนจะมีความรู้ความสามารถสูงแต่บางแห่งจะได้ผู้แทนครูที่ไม่ค่อยมีคุณภาพ เป็นนักปลุกระดมความคิดเห็นรุนแรงถึงกับมีผู้กล่าวว่าผู้แทนครูมีอิทธิพลมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้น ๆ เกี่ยวกับผู้แทนข้าราชการครู (สมปอง ขาสึงห์แก้ว, 2530) ก็ได้ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยด้านตัวผู้สมัคร

- 1.1 ครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอน มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในด้านตำแหน่งหน้าที่ของผู้สมัคร (สายผู้สอน) อายุของผู้สมัคร (วัยหนุ่ม และวัยสูงอายุ) เพศของผู้สมัคร (เพศชาย)

และการหาเสียงหรือไม่หาเสียงของผู้สมัคร ส่วนในด้านตำแหน่งหน้าที่ของผู้สมัคร (สายบริหาร) อายุของผู้สมัคร (วัยกลางคน) เพศของผู้สมัคร (เพศหญิง) ระดับการศึกษาของผู้สมัคร (ต่ำกว่าปริญญาตรี และปริญญาตรีขึ้นไป) ความรู้ความสามารถและมีผลงานดีของผู้สมัคร การเป็นคนดีของผู้สมัคร (มีความซื่อสัตย์และมีคุณธรรม) และการมีหัวใจแน่วแน่ช่วยในการหาเสียงของผู้สมัครนั้น พบว่า ครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอนมีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

1.2 ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในด้านอายุของผู้สมัคร (วัยหนุ่ม) เพศของผู้สมัคร (เพศชายและเพศหญิง) และการหาเสียงของผู้สมัคร ส่วนในด้านอื่นๆ พบว่า ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิง มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

1.3 ครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไปมีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันในระดับการศึกษาของผู้สมัคร (ปริญญาตรีขึ้นไป) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านอื่นๆ พบว่า ครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2. ปัจจัยด้านกลุ่มต่าง ๆ

2.1 ครูประถมศึกษาสายบริหารและสายผู้สอน มีความคิดเห็นว่าการแนะนำ ชักชวนของเพื่อนครูมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่การแนะนำชักชวนของผู้สมัครการแนะนำชักชวนของผู้บังคับบัญชาและการแนะนำชักชวนของผู้นำในท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการศึกษา) มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญที่ระดับ .05

2.2 ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิงและครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นว่าการแนะนำของผู้สมัคร การแนะนำชักชวนของเพื่อนครู การแนะนำชักชวนของผู้บังคับบัญชา และการแนะนำชักชวนของผู้นำในท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการศึกษา) มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ปัจจัยด้านตัวผู้ตัดสินใจเอง

3.1 ครูประถมศึกษาสายผู้บริหารและสายผู้สอนมีความคิดเห็นว่าการนิยมนิยมชอบผู้สมัครเป็นการส่วนตัวมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่การตัดสินใจเลือกผู้แทนครูด้วยตนเอง ความสัมพันธ์กับผู้สมัครเป็นการส่วนตัว

(เป็นญาติ เพื่อน หรือรู้จักกัน) การหาเสียงของผู้สมัคร การได้รับแจกเงินทอง สิ่งของ (สุรา อาหาร และสิ่งของต่าง ๆ) และการที่ผู้สมัครเคยเป็นผู้แทนครูใน กปอ. มาก่อนหรือไม่นั้นรวมทั้งระยะเวลาในการตัดสินใจมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาสายบริหารและผู้สอน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3.2 ครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิงมีความคิดเห็นว่าได้ตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ด้วยตนเองแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ พบว่ามีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาเพศชายและเพศหญิงแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3.3 ครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป มีความคิดเห็นว่า ความนิยมชมชอบผู้สมัครเป็นการส่วนตัวมีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนใน กปอ. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนในด้านอื่น ๆ พบว่า มีผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนใน กปอ. ของครูประถมศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรีและปริญญาตรีขึ้นไป แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และจากงานวิจัยของ สมชัย อัครฤทธิ์ (2528) จำนุญ เกียรติมงคล (2528) สายัณห์ แก้วกลสิกรรม (2528) และชาญชัย วัชรกุล (2528) ศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง การบริหารงานประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดในภาคใต้ ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า กรรมการโดยตำแหน่งคือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิมาประชุมน้อยที่สุด ส่วนกรรมการที่เลือกตั้งจากกรรมการครู จำนวน 6 คน มาประชุมและมีบทบาทในการอภิปรายมากที่สุด เมื่อเป็นอย่างนี้พอจะมองเห็นว่า ถ้าผู้แทนราชการครูทั้ง 6 คน รวมกลุ่มกันเพื่อลงมติเรื่องใด ๆ ย่อมชนะทุกครั้ง ดังที่ กระมล ทองธรรมชาติ (2503) กล่าวว่า ผู้แทนราชการครูในต่างจังหวัดมีบทบาทสูง สมัยสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่ออยากได้เงินเดือน 2 ขั้น หรือแต่งตั้งโยกย้ายไปอยู่ที่ใด ๆ วังหน้าหน้าส่วนการศึกษาหรือปลัดจังหวัดเพียงคนเดียวก็ได้ แต่ปัจจุบันอยากได้เงินเดือน 2 ขั้น หรือเป็นผู้บริหารต้องวิ่งเต้นผู้แทนข้าราชการครูทั้ง 6 คน ซึ่งทักษะของกระมล ทองธรรมชาติ และผลการวิจัยของผู้วิจัยทั้งสี่ท่านที่กล่าวมาแล้วสอดคล้องกันรวมทรรณะของผู้วิจัยเองด้วย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหลังจากที่มีการร่อนการประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแล้ว ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้าการศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอ ต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดตามมาตรา 17(4) ซึ่งในครั้งนั้นมีหัวหน้าหมวดการศึกษาไม่ผ่านการประเมินจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คือ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งต่อไปประมาณ 100 คนเศษทั่วประเทศก็ด้วยผู้แทนข้าราชการครูทั้ง 6 คน เป็นผู้มีบทบาทสูงมากตามที่ กระมล ทองธรรมชาติ ได้ให้ทรรณะแล้ว และ

รวมทั้งการวิ่งเต้นเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ในปัจจุบัน ด้วย ส่วนการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ต้องดำเนินการตามขั้นตอน คือ จากการเสนอแนะของโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ประกอบกับแบบประเมินระเบียบกฎเกณฑ์ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทำให้เป็นหลักในการพิจารณา และสุดท้ายในการออกระเบียบ และการปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยเหนือรวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ บัญญัติไว้ นั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจออกระเบียบเพิ่มเติมได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบเดิม ส่วนในการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอื่น ต้องปฏิบัติตามเคร่งครัดและถูกต้อง จึงจะถือว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ได้ปฏิบัติตามที่ครบถ้วนสมบูรณ์

2.5 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประยูร อัมกระโทก (2534) ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา จากกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้งในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยมีดังนี้ คือ

1. กรรมการโดยตำแหน่งพบว่า โดยส่วนรวมมีสภาพการปฏิบัติงานตามหน้าที่อยู่ในระดับมาก มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาหลายด้าน ด้านที่มีสภาพการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก มากที่สุด และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย คือ ด้านเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูและด้านเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน สำหรับด้านที่มีสภาพการปฏิบัติงานอยู่ในระดับกลางและมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย คือ ด้านประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน และด้านปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง พบว่า โดยส่วนรวมมีสภาพการปฏิบัติงานตามหน้าที่อยู่ในระดับมาก มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาหลายด้านพบว่า ด้านที่มีสภาพการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมากและมากที่สุด และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย คือ ด้านเสนอความชอบประจำปีของข้าราชการครู ด้านปฏิบัติการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย และด้านเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน สำหรับด้านที่มีสภาพการปฏิบัติงานในระดับน้อย และมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน

3. เปรียบเทียบสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา ที่ต่างสถานภาพกันพบว่า โดยส่วนรวมมีสภาพและปัญหา

แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านที่มีสภาพและปัญหาไม่มีความแตกต่างกัน คือ ด้านเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ด้านเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูและสภาพการปฏิบัติงานด้านปฏิบัติการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย สำหรับด้านประสานการดำเนินงาน การประถมศึกษาของโรงเรียนและปัญหาด้านปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมายพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

4. เปรียบเทียบสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา ระหว่างกรรมการโดยการเลือกตั้งที่ขนาดอำเภอต่างกันพบว่า โดยส่วนรวมมีสภาพการปฏิบัติงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 สำหรับปัญหาไม่แตกต่างกันเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 สำหรับปัญหาไม่มีความแตกต่างกัน

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพและปัญหาการปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา มีต่างสถานภาพกันพบว่า กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการเลือกตั้ง มีความสัมพันธ์กันทุกด้าน

6. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพกับปัญหาการปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นกรรมการโดยการเลือกตั้งจากอำเภอที่มีขนาดต่างกัน พบว่า กรรมการโดยการเลือกตั้งจากอำเภอขนาดเล็ก ด้านสภาพปัญหา มีความสัมพันธ์กัน คือ ด้านประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน ด้านปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนและเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กัน

จรรยา บ้องจันลา (2535) ศึกษาการปฏิบัติงานของหัวหน้าประถมศึกษา
อำเภอในคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 ผลการวิจัยพบว่า

1. การปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตามความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 อยู่ในระดับมากในทุกด้านที่มีค่าเฉลี่ยระดับการปฏิบัติงานสูงกว่าด้านอื่น คือ ด้านเสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด ส่วนด้านค่าเฉลี่ยที่มีค่าปฏิบัติต่ำกว่าทุกด้าน คือ ด้านประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งเมื่อจำแนกความคิดเห็นตามตำแหน่งในคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ พบว่าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ ปฏิบัติอยู่ในระดับมากเช่นกัน

2. คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 กล่าวคือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีความแตกต่างกันกับนายอำเภอ ผู้แทนข้าราชการครู และศึกษานิเทศก์อำเภอ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สูงกว่านายอำเภอ ผู้แทนข้าราชการครู และศึกษานิเทศก์อำเภอในด้านการประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ ด้านเสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ด้านการเสนอความคิดเห็นขอขบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด และปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย และนายอำเภอกับผู้แทนข้าราชการครูมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในด้านเสนอความคิดเห็นขอขบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านอื่น ๆ นายอำเภอ ผู้แทนข้าราชการครู และศึกษานิเทศก์อำเภอ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่แตกต่างกัน

สมาน ดวงสูงเด่น (2532) ได้ทำการวิจัยการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 นายอำเภอศึกษานิเทศก์อำเภอหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้แทนข้าราชการครูมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 คือ ด้านการประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน 4 ลักษณะ คือ ด้านวิชาการ บุคลากร ธุรการ การเงินและพัสดุ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโรงเรียน ด้านเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา ด้านความดีความชอบของข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ และด้านปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมายทั้ง 7 ด้านอยู่ในระดับมากและปานกลางสำหรับการศึกษานิเทศก์และอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างคือ

1. พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่รัดกุมและไม่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทำให้การประชุม กบอ. ไม่มีค่าต้องเสนอ กบจ. ให้ตัดสินใจทุกเรื่องไป
2. การลงมติในที่ประชุม กบอ. มักมีกลุ่มอิทธิพลตกลงกันไว้ก่อน
3. ไม่ทราบผลปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการ ที่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบไปแล้ว

จากคำถามปลายเปิด ได้พบปัญหาและอุปสรรคได้ประมวลแล้วมีดังนี้คือ

1. โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษายังไม่เหมาะสม ได้้นำการบริหารระดับ
ประชาธิปไตยมาไว้ด้วยกันทำให้กบอ.บางคนแยกไม่ออกว่าควรแสดงบทบาทอะไรเมื่อไร
2. การบริหารงาน สปอ. มีลักษณะผิดแปลกไปจากส่วนราชการทั่วไปเป็นระเบียบ
บริหารราชการส่วนกลาง แต่มีสำนักงาน และพื้นที่ปฏิบัติการอยู่ในส่วนภูมิภาคทำให้เกิดปัญหาการ
ประสานงาน

3. ความไม่เข้าใจในบทบาทของศึกษาธิการอำเภอและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
ใน กบอ. บางครั้งมีการเข้าใจผิดในการแสดงบทบาทและเกิดการขัดแย้งกันขึ้นในการปฏิบัติงาน

สุบิน เสมียนรัมย์ (2527) วิจัยผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประ
ถมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ตามทัศนะของครูและผู้บริหารพบว่า มีความพอใจในผลการปฏิบัติงาน
ทุกด้านของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ แต่มีความไม่แน่ใจว่ามีความพอใจหรือไม่ใน
ผลการปฏิบัติด้านการจัดตั้ง และการจัดสรรงบประมาณและคณะครูผู้บริหารมีทัศนะต่อผลการปฏิบัติ
งานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ และด้าน
ประเสริฐ มั่งประยูร (2528) ได้ค้นคว้าด้านการบริหารของคณะกรรมการการประถม
ศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 พบว่า

1. การประสานงานการดำเนินงาน งานที่ปฏิบัติมากได้แก่ การร่วมประชุมกับผู้บริหาร
สถานศึกษาเป็นประจำทุกเดือน พิจารณางบประมาณเพื่อจัดสรรให้กับโรงเรียนพิจารณา ประเมิน
ผลการดำเนินงานของโรงเรียน พิจารณาวิเคราะห์ ประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน
พิจารณาวิเคราะห์แผนปฏิบัติงานการประจำปีของอำเภอ พิจารณากิจกรรมที่ส่งเสริมงานวิชา
การของโรงเรียน พิจารณากิจกรรมที่สร้างเสริมการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียน พิจารณา
กิจกรรมที่สร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน พิจารณาปัญหาอุปสรรคของครู และ
วิธีการแก้ไข พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบรรจุ การย้าย การโอน และการช่วยราชการ
ของครู ในการปฏิบัติบางครั้ง งานด้านการประสานการดำเนินงานนี้ตามพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน ทำให้เกิดความไม่เข้าใจ
ในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เป็นกรรมการ นำไปสู่การก้าวถอยในหน้าที่ เกิดความ
ขัดแย้งระหว่างบุคคล และหน่วยงาน

2. ด้านการเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารปฏิบัติได้มาก ได้แก่ การยึดกฎหมาย
หลักเกณฑ์และสภาวะการณ์ที่เหมาะสม ปัญหาที่พบในด้านนี้คือ ผู้บริหารในบางแห่งผู้ปฏิบัติไม่ยึด
หลักเกณฑ์ที่ตั้งไว้ พยายามฝ่าฝืนพลิกแพลงช่วยเหลือบุคคลของตน ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก
และการแสวงหาผลประโยชน์ทางมิชอบ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาคือการขาดข้อมูลที่จำเป็น
อย่างเพียงพอ ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารที่ไม่มีคุณภาพ ที่คณะกรรมการการประถม

ศึกษาอำเภอ ควรพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติงานใน ด้านเสนอข้อมูลควรจะต้องพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของตนด้วยว่าปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

3. ด้านการเสนอความคิดเห็นความชอบของข้าราชการครู งานที่คณะกรรมการการประถมศึกษา ได้ปฏิบัติมากได้แก่ การใช้หลักเกณฑ์ หรือกฎหมายประกอบการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ การเตรียมข้อมูลต่างๆทำได้เหมาะสมแต่ได้พบปัญหาซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรรมการด้วยกัน คือ การพิจารณาความคิดเห็นความชอบของผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ บางแห่งดำเนินการเรื่องนี้ตามลำพัง พิจารณาประเมินโดยขาดความเที่ยงธรรมตามความพอใจ ของตน นำไปสู่การขัดแย้งแบ่งพวกชิงดีชิงเด่น ขาดความสามัคคี

4. ด้านการปฏิบัติกรอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่ กบจ. มอบหมายงานในด้านนี้ คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ดำเนินการอยู่ส่วนมากเสนอแนะให้สำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอใช้ข้อมูล ประกอบการวางแผนการดำเนินงานด้านต่างๆ เสนอให้จัดทำ แผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการศึกษา ซึ่งสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอก็ดำเนินการได้ดี งาน ตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย แทบจะไม่มีเลยส่วนใหญ่นั้นสำนักงานการ ประถมศึกษาอำเภอ โดยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอจะรับไปดำเนินการ

ธีระ รุณเจริญ และประพันธ์ สุริหาร (2530) ได้ศึกษาพฤติกรรมของการของ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาแห่งชาติได้พบปัญหาและให้ข้อเสนอแนะว่า ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการ กบอ.ว่า ผู้ที่เป็นกรรมการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ กำหนดหน้าที่มากเกินไป อำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ไม่ชัดเจน เล่นพรรคเล่นพวก ขาดความยุติธรรมโดยเฉพาะการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ ด้านการประชุม ประชุมส่วนมากใช้วิธีการเสียงชี้ขาด การประชุมมีแต่เรื่องแต่งตั้งและพิจารณา โดยตำแหน่ง ติดธุระเข้าประชุมไม่ได้ ไม่กำหนดวาระการประชุมล่วงหน้า เชิญประชุมช้า ทำให้สมาชิกไม่ทราบและเข้าประชุมไม่ทัน ควรเชิญประชุมล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน มีการประชุม น้อยไม่เป็นไปตามกำหนด ควรประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง กรรมการที่เป็นตัวแทนครูมี บทบาทน้อยเพราะเกรงอิทธิพลหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ กรรมการผู้แทนครูมีภัยประโยชน์ ของแต่ละกลุ่ม การประสานงานระหว่าง กบอ. และ สปอ. และโรงเรียนไม่ดี กรรมการมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานน้อยเพราะมีงานประจำ การปฏิบัติงานล่าช้ามีการพิจารณากัน ก่อนเข้าประชุม กรรมการผู้แทนครูมีความคิดเป็นปฏิปักษ์ต่อ สปอ. และในครั้งนี้ ธีระ รุณเจริญ และประพันธ์ สุริหาร (2530) ก็ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโดยองค์คณะบุคคลทั้งใน ระดับ กบจ. และ กบอ. ทำให้ทราบความคิดเห็น หรือทัศนคติของผู้ที่เป็นกรรมการ และไม่ได้เป็นกรรมการ อันนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ได้อภิปรายเชิงเสนอแนะประเด็นสำคัญดังนี้

1. ผลการศึกษาพบว่า ประมาดครึ่งหนึ่งเห็นว่า กบอ. ดีแต่ประมาดครึ่งหนึ่งเห็นว่า กบอ. มีภาพพจน์ไม่ค่อยดี ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมไม่ควรของกรรมการบางคน เช่น อาจจะแสวงหาผลประโยชน์ เล่นพรรคเล่นพวก

2. ด้านผลการปฏิบัติงานอำนาจหน้าที่ พบว่า กบอ. ส่วนใหญ่ปฏิบัติตนได้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอส่วนใหญ่ปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนได้ในระดับพอใช้รองลงมาปฏิบัติได้ในระดับปานกลางลงมาปฏิบัติได้ในระดับดี ซึ่งจะเห็นว่าในระดับทั่วไปเป็นไปในทางที่พึงปรารถนา

อภิชาติ ประภาสุชาติ (2532) ได้ศึกษาบรรยากาศองค์การและพฤติกรรม ผู้นำของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 11 พบว่าพฤติกรรมผู้นำของหัวหน้าการศึกษาอำเภอขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ โดยส่วนรวมแล้วพบว่ามีความมุ่งมั่นไปทางด้านมุ่งสัมพันธ์มากกว่าด้านมุ่งงาน และพฤติกรรมทั้งสองจะอยู่ในระดับปานกลาง และได้ให้ข้อเสนอแนะหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอควรปฏิบัติงานในการสร้างบรรยากาศของสำนักงานให้เป็นบรรยากาศแบบแจ่มใส และพัฒนาพฤติกรรมผู้นำของตนเองทั้งแบบมุ่งงาน และมุ่งสัมพันธ์ให้อยู่ในระดับสูงเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาผลงานวิจัยการบริหารการประถมศึกษาอำเภอซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 24 นั้น จากการวิจัยในด้านต่าง ๆ จะเห็นการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยสภาพรวมและการปฏิบัติงานศึกษาธิการอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก และปานกลาง แต่มีปัญหาน้อยแต่บุคคลที่สำคัญมากในการที่ปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอคือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ฉะนั้นผู้วิจัยจึงจะศึกษาการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และจะได้ศึกษาตามวิธีการที่จะกล่าวไปในบทต่อไป

ชม จุณผจญ (2525) ได้ศึกษาบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอโดยเรียงลำดับความสำคัญของบทบาทหน้าที่ตามทัศนะของกรรมการโดยตำแหน่ง และ

กรรมการโดยการเลือกตั้งในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 4 พบว่า

1. ในด้านการประสานงานการดำเนินงานการประถมศึกษา กรรมการในตำแหน่งให้ความสำคัญเรื่อง พิจารณากิจกรรมที่ส่งเสริมงานการประถมศึกษาในระดับสูง ซึ่งมีความแตกต่างจากกรรมการโดยการเลือกตั้ง (ผู้แทนข้าราชการครู) ได้ให้ความสำคัญทางการพิจารณาปัญหาอุปสรรคของครูและวิธีแก้ไขอยู่ในระดับสูงสุด

2. หน้าที่การเสนอแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน กรรมการโดยตำแหน่งจัดลำดับความสำคัญในเรื่องที่เป็นองค์ประกอบในการพิจารณาเสนอแต่งตั้งผู้บริหารในเรื่องความประพฤติเป็นอันดับแรก เรื่องสุขภาพอนามัยเป็นอันดับสุดท้ายแตกต่างจากความเห็นของกรรมการโดยการเลือกตั้ง (ผู้แทนครู) ที่จัดลำดับการพิจารณาตามความตั้งใจที่จะทำงานเป็นอันดับแรก ส่วนอันดับสุดท้ายมีความสอดคล้องกันกับกรรมการโดยตำแหน่ง

3. หน้าที่เสนอความดีความชอบประจำปี ศึกษาพบว่ากรรมการโดยตำแหน่งเห็นว่าเรื่องต่างๆ ที่ใช้ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีนั้น การพิจารณาด้านกิจการนักเรียนมีความสำคัญมาก ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของกรรมการโดยการเลือกตั้งที่เห็นว่าพิจารณาผลงานด้านวิชาการเป็นอันดับแรก

4. หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด พบว่ากรรมการโดยตำแหน่ง ให้ความสำคัญหน้าที่พิจารณาแบบเรียน และอุปกรณ์ทางการศึกษาเป็นอันดับแรก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกรรมการโดยการเลือก

ธีระ รุญเจริญ และประพันธ์ สุริหาร (2531) ได้ศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า

1. ทั้งระบบและคุณภาพของกรรมการไม่ค่อยดี
2. ภาพพจน์ของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการค่อนข้างดี
3. องค์ประกอบและจำนวนกรรมการยังไม่ค่อยเหมาะสม
4. ระบบการได้มาของคณะกรรมการผู้แทนข้าราชการครูยังไม่เหมาะสมโดยการแก้ไขวิธีเลือกตั้งใหม่ เช่น การแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 6 เขต เขตละ 1 คน ในแต่ละจังหวัด

5. กรรมการทุกกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ในระดับพอใช้ โดยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุจุดหมาย และราบรื่นได้มากกว่ากรรมการผู้แทนข้าราชการครู

6. แนวโน้มการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในอนาคตจะเป็นไปเหมือนๆ กับที่เป็นในปัจจุบัน

7. ผู้ต้องการและไม่ต้องการเป็นกรรมการ กบจ. และกปอ. ในวาระต่อไปมีจำนวนเท่า ๆ กัน

8. กรรมการปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยยึดวิธีประชาธิปไตยในระดับพอใช้

9. กรรมการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของการเป็นกรรมการ

10. ผลการปฏิบัติงานของกรรมการอยู่ในระดับพอใช้

เฉลี่ย เครื่องนิยม (2525) ได้พิจารณาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 7 โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จำนวน 354 คน พบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอส่วนใหญ่มีสถานภาพผู้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ยังอยู่ในระดับน้อยและมีปัญหา ประชาชนยังไม่ทราบบทบาทคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และอยากมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ จัดสรรอัตราค่าจ้างครูบ้าง ส่วนปัญหาและอุปสรรคซึ่งได้จากแบบสอบถามปลายเปิด พบว่า ก่อนมีการประชุม กปอ. ครั้งสำคัญๆ กรรมการบางกลุ่มมักจะไม่ประชุมอย่างเป็นทางการ และมีการตัดสินใจกันมาก่อนส่วนกรรมการที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูไม่สามารถปฏิบัติงานของ กปอ. ได้เต็มที่เพราะมีงานสอนมาก และ กปอ. ไม่มีอิสระในการเสนอแนะผู้แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เพราะบางจังหวัดได้ทำการสอบคัดเลือกมาก่อน สุดท้าย กรรมการบางคนไม่กล้าในเรื่องบางเรื่องที่ขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาในที่ประชุม ซึ่งแตกต่างจากงานวิจัยในลักษณะเดียวกันของ ประเสริฐ มั่งประยูร (2528) ที่ศึกษาการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 11 โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จำนวน 480 คน ผลการศึกษาพบว่า ด้านการประสานการดำเนินงาน งานที่ปฏิบัติมาก ได้แก่ การร่วมประชุมกับผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประจำทุกเดือน พิจารณางบประมาณเพื่อจัดสรรให้กับโรงเรียนพิจารณาประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน พิจารณาวิเคราะห์แผนปฏิบัติการประจำปีของอำเภอ พิจารณากิจกรรมที่สร้างเสริมงานวิชาการของโรงเรียน พิจารณากิจกรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียน พิจารณากิจกรรมที่สร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน พิจารณาปัญหา-อุปสรรคของครู และวิธีการแก้ไข พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการบรรจุ การย้าย การโอน และการช่วยราชการครูพิจารณาแผนการจัดตั้งการรวมและการเลิกโรงเรียนด้านการเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหาร งานที่ปฏิบัติมากได้แก่ การยัดคนหมาย หลักเกณฑ์ และสภาวะการณ์ที่เหมาะสม พิจารณาด้านการประพฤติปฏิบัติตน การมีมนุษยสัมพันธ์ของผู้บริหาร พิจารณาความคิดริเริ่ม ความตั้งใจในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร พิจารณาด้านคุณวุฒิของผู้บริหาร ด้วยการจัดอบรมสัมมนาให้ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน กฎหมายควรกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เด่นชัดเพื่อจัดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติ ป้องกันไม่ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้อิทธิพลเหนือ กปอ. พิจารณาด้านสุขภาพ ร่างกายและอารมณ์ของผู้บริหาร กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม เพื่อให้ประกอบการพิจารณาการแต่งตั้งผู้บริหาร ด้านการเสนอความคิดเห็นความชอบของข้าราชการครู งานที่ปฏิบัติมาก ได้แก่ ใช้หลักเกณฑ์หรือกฎหมายประกอบในการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ การเตรียมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาความคิดเห็นความชอบ ป้องกันไม่ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้อิทธิพล

เหนือ กบอ. ในการพิจารณาความดีความชอบ สร้างเกณฑ์ประเมินผลในการพิจารณาความดีความชอบ เผยแพร่หลักเกณฑ์หรือกฎหมายต่าง ๆ ในการพิจารณาความดีความชอบนำผลการประเมินความดีความชอบไปปรับปรุงการบริหารและปฏิบัติงาน ด้านการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่ กบอ. มอบหมายงานที่ปฏิบัติมาก ได้แก่การเสนอให้ สบอ. ใช้ข้อมูลประกอบการวางแผนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เสนอให้ สบอ. จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการประถมศึกษา จัดให้มีการวางแผน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนพิจารณาจัดทำแผน และโครงการดำเนินงานของอำเภอพิจารณาคัดเลือกแบบเรียนหนังสืออ่านประกอบและอุปกรณ์การศึกษาอำเภอ ไม่เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของตนในบางด้านเนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุไว้อย่างชัด ทำให้เกิดการขัดแย้งในการปฏิบัติ คณะกรรมการบางส่วนยังขาดการยึดหลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติในการบริหารงาน ทำให้เกิดการแสวงหาอำนาจ ผลประโยชน์ การเล่นพรรคเล่นพวก การขัดแย้ง ขาดความสามัคคี

ข้อเสนอแนะที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเห็นว่าควรปฏิบัติและดำเนินการต่อไป คือ การให้ความรู้ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

ส่วนการศึกษายทบาท และ หน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ บริษัทา พิมพ์เสริม (2532) ที่ศึกษายทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 12 จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอจำนวน 348 คน ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานที่ปฏิบัติจริงของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ โดยส่วนรวมอยู่ในระดับปานกลางที่ควรปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาในระดับด้าน พบว่าที่ปฏิบัติจริงอยู่ในระดับปานกลางทุกด้านที่ควรปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง คือ ด้านประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และด้านปฏิบัติการอื่นที่กฎหมายกำหนด ตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมายอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านเสนอแนะแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และด้านเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

ระดับการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติจริงของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพต่างกัน ตามทัศนะของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ควรปฏิบัติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกด้าน เว้นแต่ด้านเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ระดับการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติจริงของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตามที่เสนอของ
คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ที่มีคุณสมบัติต่างกัน แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ
และที่ควรปฏิบัติแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เว้นแต่ด้านเสนอความคิดเห็นความชอบประจำปี
ของข้าราชการครู

ระดับการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติจริงและที่ควรปฏิบัติของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
ตามที่เสนอของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีวัยวุฒิต่างกัน แตกต่างกันอย่างไม่มี
นัยสำคัญทางสถิติ

บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและครูโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัด
อุดรธานี โดย ทำนอง พรหมมูล (2529) จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นครู จำนวน 430 คน
ผู้บริหารโรงเรียน 43 คน กรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จำนวน 75 คน รวมทั้งหมด
548 คน ผลการวิจัยพบว่า กปอ. มีการปฏิบัติจริงตามอำนาจหน้าที่อยู่ในระดับน้อย ความคาดหวัง
ที่ห้า กปอ. ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในระดับมากทุกหน้าที่ ตามที่เสนอของ กปอ. และครู
มีความเห็นว่าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาที่ กปอ. ควรปฏิบัติ 3 ลำดับแรก คือ
การพิจารณาแผนพัฒนาการศึกษาของ สปอ./สพก. การให้ความเห็นชอบในการตั้งกลุ่มโรงเรียน
และการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ กปอ. และครู ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการดำเนินงานและ
ผลการดำเนินงานของ กปอ. เรียงตามลำดับความเห็นคือ กปอ. เสนอความคิดเห็นความชอบด้วย
ความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เป็นบางครั้ง กปอ. ส่วนมากมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน ผล
ประโยชน์จากการดำเนินงานของ กปอ. ส่วนมากจะมีลักษณะเป็นผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือ
คณะ ในการพิจารณาเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน มีภาวะกดดันจากอิทธิพลภายนอก
เข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาบางครั้ง การบริหารโดย กปอ. มีความเหมาะสมกับลักษณะ
สภาพและความต้องการของการประถมศึกษาในปัจจุบันในบางเรื่อง การบริหารโดยระบบ
คณะกรรมการมีผลต่อคุณภาพการศึกษาเพิ่มขึ้น การบริหารโดยระบบคณะกรรมการทำให้เกิดผลใน
ลักษณะเสริมสร้างความสามัคคี และเห็นว่า กปอ. ปฏิบัติหน้าที่น้อยกว่าอำนาจหน้าที่

ส่วนการเปรียบเทียบบทบาทที่เป็นจริง และบทบาทที่คาดหวังของ กปอ. ตามที่เสนอ
ของกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานภาพที่แตกต่างกัน พบว่า ครูผู้สอนและผู้บริหารโรงเรียน มีทัศนะต่อ
บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของ กปอ. ไม่แตกต่างกัน กปอ. โดยตำแหน่งและโดย
การเลือกตั้งมีทัศนะต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังไม่แตกต่างกัน กปอ. และครูมีทัศนะ
ต่อบทบาทที่เป็นจริงของ กปอ. แตกต่างกัน ด้านการเสนอความคิดเห็นความชอบประจำปีของ
ข้าราชการครู และด้านเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ส่วนทัศนะต่อบทบาทที่คาดหวัง
แตกต่างกันเฉพาะด้านการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษา

Ingraham (1953) ได้ศึกษาและวิจัยถึงข้อบ่งชี้และคุณภาพของการบริหารการศึกษา ที่มีศึกษานิเทศก์ปฏิบัติในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย 12 เขต พบว่า การบริหารการศึกษาที่จัดในเมืองต่าง ๆ แตกต่างกันทุกเขต ทั้งๆ ที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของศึกษานิเทศก์ไว้เหมือนกันสรุปว่า ศึกษานิเทศก์แต่ละคนมีความเห็นแตกต่างกัน ในการแปลตัวบทกฎหมาย และมีปรัชญาทางการศึกษาไม่ตรงกัน ก่อให้เกิดการประสานงานไม่สอดคล้องกัน สำหรับ Joseph John (1976) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการโดยกลุ่มบุคคลและทฤษฎีที่สนับสนุนการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคล ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลจะต้องประกอบด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผน กระบวนการกลุ่ม การตัดสินใจ การสั่งงาน และการประเมินผล การวินิจฉัยสั่งการเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคล