

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะได้เสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้ โดยมีขอบเขตที่จะเสนอตามลำดับ ดังนี้

- 2.1 หลักการสำคัญในการกำหนดรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2.2 โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา
- 2.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษา
- 2.4 การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู
- 2.5 ระเบียบการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ.
- 2.6 ความสำคัญของตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ.
- 2.7 การตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษา
- 2.8 แนวคิดในการวิจัย
- 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักการสำคัญในการกำหนดรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ

คณะกรรมการการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้เสนอรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 รวมทั้งพิจารณาหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประจำตำบล โดยได้เสนอรูปแบบการบริหารให้คณะกรรมการพิจารณา 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง จัดตั้งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและรูปแบบที่สอง จัดตั้งคณะกรรมการการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาแห่งชาติ ผลปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการในรูปแบบที่หนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาผ่านร่างกฎหมาย 8 ฉบับ ที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ การบริหารบุคคล การสำรวจทรัพย์สินและบุคลากรและ

มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2523 ดังกล่าวในบทที่ 1 แล้วนั้น ในการกำหนดรูปแบบของ สปช. ได้กำหนดหลักการในการแก้ปัญหาไว้ 9 ประการคือ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526)

- 1) เอกภาพในการจัดการศึกษาและความสอดคล้องระหว่างประถมศึกษา และมัธยมศึกษา
- 2) การมีส่วนร่วมขององค์การปกครองท้องถิ่น ควรคำนึงความพร้อมและความสามารถ
- 3) เสริมสร้างความเสมอภาคด้านผู้เรียน โดยปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนให้ใกล้เคียงกัน

4) ส่งเสริมความเสมอภาคของบุคลากร เพื่อปรับปรุงขวัญกำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของครู

- 5) การวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 6) การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
- 7) ความสอดคล้องกับระบบบริหารการศึกษา และระบบการปกครองของประเทศ
- 8) ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
- 9) ประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษา

และที่สำคัญ สปช. ได้กำหนดหลักการบริหารงาน โดยองค์คณะบุคคลไว้ว่าเจตนารมณ์ของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล เพื่อให้การตัดสินใจในการบริหารงานเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุมีผล และยุติธรรมโดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

2.1.1 ผลดีของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือโดยคณะกรรมการมีผลดังนี้

1) เป็นการทำงานที่ระดมพลังความคิด สติปัญญาของบุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ช่วยกันให้การบริหารงาน เป็นไปด้วยความรอบคอบเพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณา ซึ่งจะทำงานหรือผลที่ได้มีคุณภาพ

2) สร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีส่วนช่วยให้การบริหารมีการประสานงานได้ดีขึ้น

3) ช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแนวทางในการบริหาร เป็นไปด้วยเหตุผลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

4) เป็นวิธีการทำงานที่ดีตามหลักการบริหารงานในระบบประชาธิปไตย เพราะทำให้คณะกรรมการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจอันก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด

5) ช่วยให้การบริหารงานสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นยิ่งขึ้น

2.1.1 ความสำคัญและจุดเด่นของการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลมีความสำคัญและจุดเด่น ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

1) การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น เพราะการบริหารโดยองค์คณะบุคคลประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีความรู้และทัศนะที่กว้างขวาง ผลการพิจารณาตัดสินใจย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว

2) การยอมรับในผลงานสูงขึ้น เนื่องจากหลายคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทำให้เกิดความผูกพันและมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นของกลุ่มหรือคณะกรรมการนั้น

3) การประสานงานดีขึ้น เพราะบุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแก้ปัญหาารวมกันทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน รับรู้การดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน

4) การกระจายอำนาจมีมากขึ้น เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจรวมของคณะกรรมการ มิใช่เป็นของบุคคลเพียงคนเดียว

2.2 โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา

จากพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ได้กระจายอำนาจการบริหารการประถมศึกษา ออกเป็น 4 ระดับคือ

1) ระดับชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งมีฐานะเป็นกรมหนึ่ง ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) เป็นผู้กำหนดนโยบาย และแผนการประถมศึกษา โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุม ดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2) ระดับจังหวัด มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพจ.) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาในเขตจังหวัด ตามนโยบายแผนและมาตรฐานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดโดยมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด(กปจ.) เป็นกรรมการบริหารและมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (ผอ.ปจ.) เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3) ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ/(สพอ.สปก.) เป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้ช่วยเหลือประสานงานและมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

4) ระดับกลุ่มโรงเรียน ให้รวมโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หลายโรงเรียน (7-10 โรงเรียน) เข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน โดยมีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการวางแผนปรับปรุงโรงเรียนและพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม ตลอดจนกำหนดโรงเรียนเป็นที่ทำการของกลุ่มโรงเรียน และมีผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษากับข้าราชการครูซึ่งได้เลือกตั้งจากครูในกลุ่มเป็นกรรมการ และมีผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มคนหนึ่งเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน

นอกจากการบริหารการประถมศึกษา 4 ระดับ ดังกล่าวแล้ว ยังมีการบริหารอีกระดับหนึ่งซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการที่เล็กที่สุด คือ ระดับโรงเรียนโดยมีผู้บริหารโรงเรียนได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนให้บังเกิดผลดีต่อการเรียนการสอนตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร

โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติในปัจจุบันสามารถแสดงเป็นรูปแบบของโครงสร้างและระบบบริหารดังนี้ (สุบัน สุวรรณมิตร และ ทวี หนี้นินกุล, 2524)

2.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษา

จากแผนภูมิและโครงสร้างระบบการประถมศึกษาที่บริหารโดยคณะกรรมการแต่งตั้งระดับ
ชาติ จนถึงระดับกลุ่มโรงเรียนนั้น มีองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ดังนี้ (สำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

2.3.1 ระดับชาติ

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (มาตรา 9) คณะกรรมการ
การการประถมศึกษาแห่งชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 31 คน ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 13 คน ได้แก่

- รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย
(ประธานกรรมการ)
- ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- ปลัดกระทรวงสาธารณสุข
- อธิบดีกรมการปกครอง
- อธิบดีกรมการฝึกหัดครู
- อธิบดีกรมวิชาการ
- อธิบดีกรมสามัญศึกษา
- เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
- เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู
- ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณหรือผู้แทน
- เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กรรมการและเลขานุการ)

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวน 6 คน

(3) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน

2) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (มาตรา 6) คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ การจัดการศึกษาระดับอนุบาลศึกษา และประถมศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ

(2) กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอื่น ๆ ที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา

(4) กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียน

(5) เสนอแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

(7) พิจารณายับยั้งและสั่งการแก้ไขการกระทำของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 17 (3) หรือ (4)

(8) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(9) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับการประถมศึกษา

(10) ออกระเบียบและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

2.3.2 ระดับจังหวัด

องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (มาตรา 16) และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร (มาตรา 22) มีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ดังนี้

1) คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่

-ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด
มอบหมาย (ประธานกรรมการ)

-ศึกษาธิการจังหวัด

-นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด

-ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (กรรมการและเลขานุการ)

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง

จำนวน 2 คน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน

(4) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู

จำนวน 6 คน

2) คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่

-ประธานกรรมการซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง

-รองอธิบดีกรมวิชาการหนึ่งคน ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

-ผู้แทนกรุงเทพมหานครหนึ่งคน

-ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร (กรรมการและเลขานุการ)

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง

จำนวน 2 คน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 คน

(4) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน

3) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (มาตรา 17) คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัดหรือภายในเขตกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการ
ประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริหาร รวมปรับปรุง และเลิกสมโรงเรียน

2.3.3 ระดับอำเภอ

องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่

-นายอำเภอ (ประธานกรรมการ)

-ศึกษาธิการอำเภอ

-หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ (กรรมการและเลขานุการ)

(2) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู
ของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอ จำนวนกลุ่มโรงเรียนละ 1 คน

2) อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการ
ประถมศึกษากิ่งอำเภอ (มาตรา 24) มีอำนาจและหน้าที่ภายในอำเภอและกิ่งอำเภอ แล้วแต่
กรณีดังนี้

(1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการ
ประถมศึกษาอำเภอ

(2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียนอาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถม
ศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัดมอบหมาย

2.3.4 ระดับกลุ่มโรงเรียน

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดเกี่ยวกับกลุ่ม
โรงเรียนไว้ทั้งหมด 4 ดังนี้

"มาตรา 29 ให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี หลายโรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน

จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด"

1) คณะกรรมการกลุ่ม ประกอบด้วย

(1) ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(2) ครูผู้สอนที่ได้รับเลือกตั้งจากครูภายในกลุ่มโรงเรียนจำนวนครึ่งหนึ่งของโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นกรรมการกลุ่มถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีก 1 คน กรรมการกลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งจากครูผู้สอนจะมีในโรงเรียนเดียวกันเกิน 1 คน ไม่ได้

2) หน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนางานวิชาการในกลุ่มประสบการณ์ต่าง ๆ

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนากระบวนการเทคนิคและวิธีการจัด

ประสบการณ์การเรียนการสอน

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาบุคลากรด้านวิชาการทุกกลุ่มประสบการณ์

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการให้มีการประสานงานการใช้ทรัพยากรคน เงิน วัสดุอุปกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ประเมิน และรายงานผลการดำเนินงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกลุ่มโรงเรียน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการของกลุ่มโรงเรียน

2) กำหนดแนวทางการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกันของโรงเรียนภายในกลุ่ม

3) ให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานของศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนตามแผนงานโครงการของกลุ่มโรงเรียน และตามแนวปฏิบัติอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกลุ่มกำหนด

4) กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับเกณฑ์ระเบียบ และกฎหมายอื่น ๆ

5) พิจารณาแต่งตั้งคณะทำงานในการพัฒนาการเรียนการสอนของกลุ่มโรงเรียนตามความจำเป็น

6) ประเมินและรายงานผลการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนต่อหัวหน้าการประถมศึกษา
อำเภอ

7) ปฏิบัติงานวิชาการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ให้ประธานกลุ่มมีหน้าที่รับผิดชอบ
ดูแล การดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน

แม้ว่าระเบียบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันจะมีความแตกต่างจากอดีตค่อนข้างมาก แต่ภารกิจในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กยังคงมีเหมือนเดิมและนับว่าจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ในฐานะ
ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ได้
ตระหนักและยอมรับว่าการประถมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ฉะนั้น การ
จัดการประถมศึกษาจะเป็นไปตามที่กล่าวมานั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์บุคคลทุกระดับเป็นสำคัญ
หากพิจารณาโดยโครงสร้างที่ปรากฏในกฎหมายแล้ว การจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัดและ
อำเภอมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีบทบาทในการบริหารและควบคุมการดำเนินงานโดยตรง
(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว หากคณะกรรมการทั้งระดับจังหวัด และอำเภอตระหนักในบทบาท
อำนาจและหน้าที่ของตน และปฏิบัติงานประสานสัมพันธ์กับสำนักงานด้วยความเต็มใจและเต็มความ
สามารถแล้ว ก็เชื่อได้ว่าจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาโดยรวม ซึ่งนั่นย่อมหมายถึง
การพัฒนาประเทศชาติในอนาคตนั่นเอง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

นอกจากนั้นในแผนภูมิและโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาจะพบว่า มีสำนักงาน
หนึ่งมีฐานะเป็นกรม ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกับ สปช. คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)
ทำหน้าที่บริหารงานบุคลากรของข้าราชการครูทุกคน ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้ง
ข้าราชการครูที่สังกัด สปช. ด้วย ใน ก.ค. นี้ยังแบ่งการบริหารออกเป็นหลายระดับดังนี้คือ
ระดับชาติ ได้แก่ ก.ค. และ อ.ก.ค.กรม ระดับจังหวัด ได้แก่ อ.ก.ค.จังหวัด โดยในแต่ละ
ระดับก็จะมีผู้แทนข้าราชการครูเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ซึ่งมีรายละเอียดต่างออกไปไม่
ขอกล่าวในที่นี้

2.4 การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูกับหลักประชาธิปไตย

กิจกรรมอย่างหนึ่งที่ถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ การเลือกตั้ง
(ประพันธ์ศักดิ์ กมลเฟียร, 2523) ซึ่งวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งก็เพื่อเลือกคณะบุคคลเข้า

ไปหาการปกครองแทนตนหรือเลือกผู้ปกครองเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน (สมบุญ สุธสาโรจน์, 2519)

การเลือกตั้งที่สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งได้และสอดคล้องกับเงื่อนไข การเลือกตั้งขั้นต้นอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ (สมบุญ สุธสาโรจน์, 2519)

- 1) ความเป็นอิสระแห่งการเลือกตั้ง
- 2) หลักการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลา (ตามวาระ)
- 3) การเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม
- 4) หลักการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไปแก่ผู้มีสิทธิ
- 5) หลักความเสมอภาค
- 6) หลักการลงคะแนนลับ

จากเงื่อนไขทั้ง 6 ประการของการเลือกตั้งดังกล่าว การได้มาซึ่งผู้แทนข้าราชการครูในทุกระดับก็ได้มาตามวิธีทางของการเลือกตั้งอย่างครบถ้วน จึงกล่าวได้ว่าผู้แทนครูในคณะกรรมการการประถมศึกษา สปช. นี้เป็นการได้มาตามหลัก และวิธีการแบบประชาธิปไตย และการเลือกตั้งผู้แทนครูในแต่ละระดับนั้นพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ว่าให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

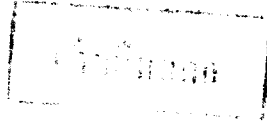
2.5 ระเบียบการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ.

เนื่องจากการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปช. เป็นการเลือกตั้งโดยตรงและหลายขั้นตอนดังได้กล่าวในบทที่ 1 แล้วนั้น ผู้ได้รับการเลือกตั้งจากครูอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งในขั้นต่อไปก็ได้ อีกทั้งผู้แทนครูใน กปช. ก็ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระดับสูง คือ ระดับชาติ ไม่เหมือนกับผู้แทนครูใน กปอ. ซึ่งอยู่ใกล้ตัวครูมากกว่า และผู้แทนครูใน กปอ. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ครูประถมศึกษาได้อีกทั้งงานวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาการเลือกตั้งในระดับ กปอ. ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบการเลือกตั้งผู้แทนครูใน กปอ.

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) ได้ออกระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษา

กิ่งอำเภอ ฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2527 และ(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2529 ซึ่งในการมีการศึกษาครั้งนี้ สำคัญของระเบียบสรุปได้ดังนี้

- 1) ข้าราชการครูมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. หรือ กปท. ต้องเป็นข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ข้าราชการครูคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน การลงคะแนนเป็นสิทธิเฉพาะตัวจะมอบหมายให้ผู้อื่นลงคะแนนแทนไม่ได้
- 2) ข้าราชการครูมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ./กปท. ต้องเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งพ้นจากการทดลองปฏิบัติหน้าที่
- 3) ข้าราชการครูจะสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูใน ก.ค. อ.ก.ค.กมว. อ.ก.ค.จังหวัด กปช./กปจ. และ กปอ./กปท. ในขณะเดียวกันได้เพียงตำแหน่งเดียว
- 4) ในการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดวันรับสมัครเลือก และรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- 5) ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ./กปท. ยื่นใบสมัครต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ทน.ปอ. /ทน.ปท. และให้ สปอ. หรือ สปท. หรือ สป.ทพม. แล้วแต่กรณีจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครเรียงลำดับที่สมัครไว้ทุกคน และประกาศรายชื่อผู้สมัครให้ข้าราชการครูทราบโดยทั่วกัน
- 6) ให้ถือว่ากลุ่มโรงเรียนเป็นเขตเลือกตั้ง กปอ./กปท. และให้ที่ทำการกลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยงานเลือกตั้ง ในกลุ่มโรงเรียนนั้นเพียงหน่วยงานเดียว
- 7) เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งตามระเบียบนี้ ให้ข้าราชการครูที่ช่วยราชการหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่โรงเรียน สปอ./สปท. สปจ./สป.ทพม., หรือ สปช. เป็นข้าราชการครูสังกัดโรงเรียน หรือสำนักงานในเขตเลือกตั้งที่โรงเรียนหรือสำนักงานนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี
- 8) ให้ประธานกลุ่มโรงเรียน ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และแต่งตั้งคณะกรรมการการดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับในการที่มีข้าราชการครูได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากันในการเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีจับสลากเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเท่านั้น เพื่อให้ได้ผู้แทนข้าราชการครูตามจำนวนที่ต้องการแล้วส่งรายชื่อข้าราชการที่ได้รับคะแนนสูงสุดไปยัง ทน.ปอ./ทน.ปท.



9) ทน.ปอ./ทน.ปก. ประกาศชื่อข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู
ใน กปอ./กปก. ไปยัง ผอ.ปจ.

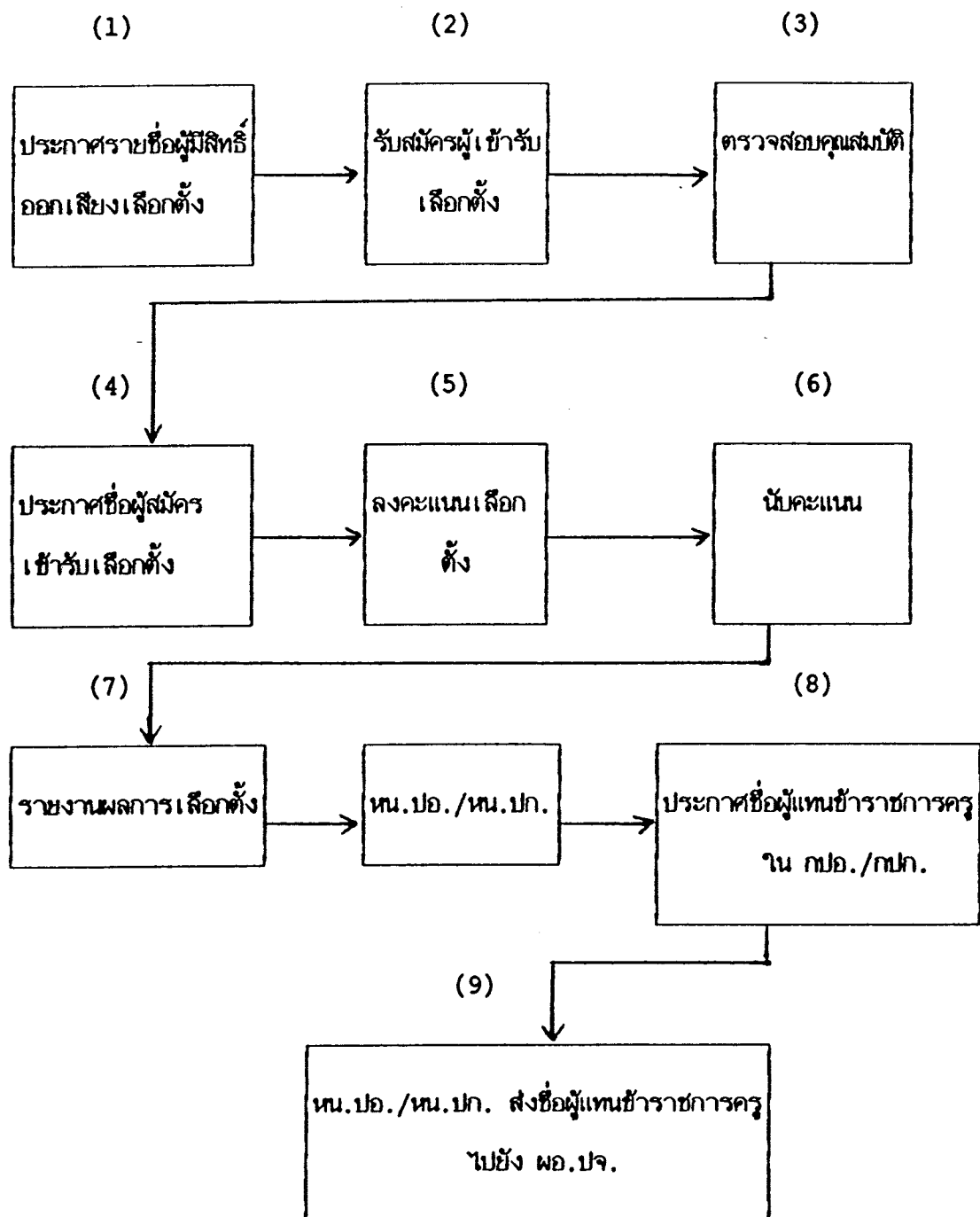
10) ในการนี้ตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ./กปก. วางลงก่อนถึงคราวออกตามวาระ
และยังมีวาระเหลืออยู่ไม่น้อยกว่า 90 วัน ให้คณะกรรมการกลุ่มดำเนินการเลือกตั้งผู้แทน
ข้าราชการครูแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยให้ ผอ.ปจ. กำหนดวันรับสมัคร เข้ารับการเลือกตั้ง วัน
และเวลาเลือกตั้ง วันประกาศผลการเลือกตั้ง และรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งนี้
ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ ตำแหน่งว่างลง

๑๗

LB

๒/๓๙๓๕/

๑๘.๑



แผนภูมิที่ 2 แสดงขั้นตอนการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ./กปค.

2.6 ความสำคัญของตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ.

ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กำหนดให้ กปอ. มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523)

- 1) ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ
- 2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

1. ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะช่วยให้การดำเนินงานการศึกษาในอำเภอนั้น ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้นักเรียนมีคุณภาพตามจุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่งนั่นหมายถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

แต่เนื่องจากบทบาท อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติในเรื่องของโรงเรียนยังคงมีปัญหาทางปฏิบัติอยู่ ด้วยเหตุที่กฎหมายมิได้ระบุบทบาทอำนาจหน้าที่แห่งกฎหมายไว้พร้อมทั้งชี้ทางให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ดังนี้

- 1) บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเกี่ยวกับการประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน

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

โดยเจตนารมณ์ของ มาตรา 24 (1) เพื่อเปิดกว้างให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแต่ละแห่งได้พิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดอำเภอนั้น ๆ ซึ่งย่อมไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับเหตุผล ความจำเป็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ แต่ละแห่ง บางแห่งอาจพิจารณาประสานการดำเนินงานเฉพาะเรื่องการวางแผน และการของงบประมาณของแต่ละโรงเรียนเท่านั้น บางแห่งอาจขอให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอรายงานผลการจัดการศึกษาประจำปี เพื่อคณะกรรมการจะได้ทราบและให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาต่อไป หรือบางแห่งอาจขอให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนำปัญหาการดำเนินงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน เสนอต่อคณะกรรมการเป็นครั้งคราวเพื่อช่วยกันพิจารณาเสนอแนะแนวทางแก้ไข้ปัญหา

เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอภายใต้บทบัญญัติแห่งมาตรา 24 (1) มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจน สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอควรประสานกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ กำหนดเป็นหลักการโดยกำหนดอำนาจ และหน้าที่ไว้เป็น เรื่อง ๆ บางเรื่องเป็นเพียงการรับทราบ บางเรื่องเป็นการเสนอแนะ ซึ่งต่อไปนี้เป็นแนวทางการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนที่ได้กำหนดหลักการไว้ เช่น

- (1) ประสานการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาอำเภอ
 - (2) ประสานการเสนอแนะการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณของกลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน
 - (3) รับทราบผลการจัดการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา
 - (4) ประสานในการแก้ปัญหาการดำเนินงานการประถมศึกษาของกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทั้ง 6 งาน
- 2) บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับการประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน

มิได้กำหนดเป็นการเฉพาะ ไว้ในมาตราใดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แต่โดยอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 26 ดังนี้

"ให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอเป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย

จากอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ดังกล่าว สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจึงควรประมวลเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ เสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 24 (1) ซึ่งจะส่งผลให้ "การจัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ" ที่สำนักงานการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ" นั้น ๆ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การแต่งตั้งหัวหน้าสถานศึกษา

1) บทบาทอำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับการแต่งตั้งหัวหน้าสถานศึกษา

กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 24 (2) ว่า "เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด" กปอ. ควรดำเนินการดังนี้

(1) ศึกษากฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องดังนี้

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

-พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 31 มาตรา 42
มาตรา 45 มาตรา 46 และมาตรา 47

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

-มาตรฐานกำหนดตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา

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

-หลักเกณฑ์ที่ กปช. หรือ สปช. โดยความเห็นชอบของ กปช. กำหนดขึ้น

-หลักเกณฑ์ที่ กปจ. หรือ สปจ. โดยความเห็นชอบของ กปจ. กำหนดขึ้น

(2) ตรวจสอบข้อมูลและคุณสมบัติที่เกี่ยวข้องของผู้ที่จะได้รับการเสนอขอแต่งตั้ง โดยตรวจสอบเกี่ยวกับ

-การเสนอถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์หรือไม่

-คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอขอแต่งตั้งว่าถูกต้องตามมาตรฐานเฉพาะสำหรับตำแหน่ง และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้รับเงินเดือนหรือไม่

(3) พิจารณารายละเอียดที่ สปอ. เสนอขอความเห็นชอบพิจารณาถึงความเหมาะสมของตัวบุคคลกับตำแหน่งที่จะเสนอแต่งตั้งโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการจัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ

(4) ลงมติ (เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ) กรณีไม่ให้ความเห็นชอบให้ระบุเหตุผล

2) บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

(1) เตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง

-เมื่อมีกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องใหม่ ให้นำเสนอ กปอ. เพื่อทราบพร้อมมอบสำเนาเอกสารดังกล่าวให้ กปอ. เพื่อศึกษาในรายละเอียด

-ในการนำเสนอ กปอ. แต่ละครั้ง ให้จัดเตรียมเอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องให้ กปอ. ใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

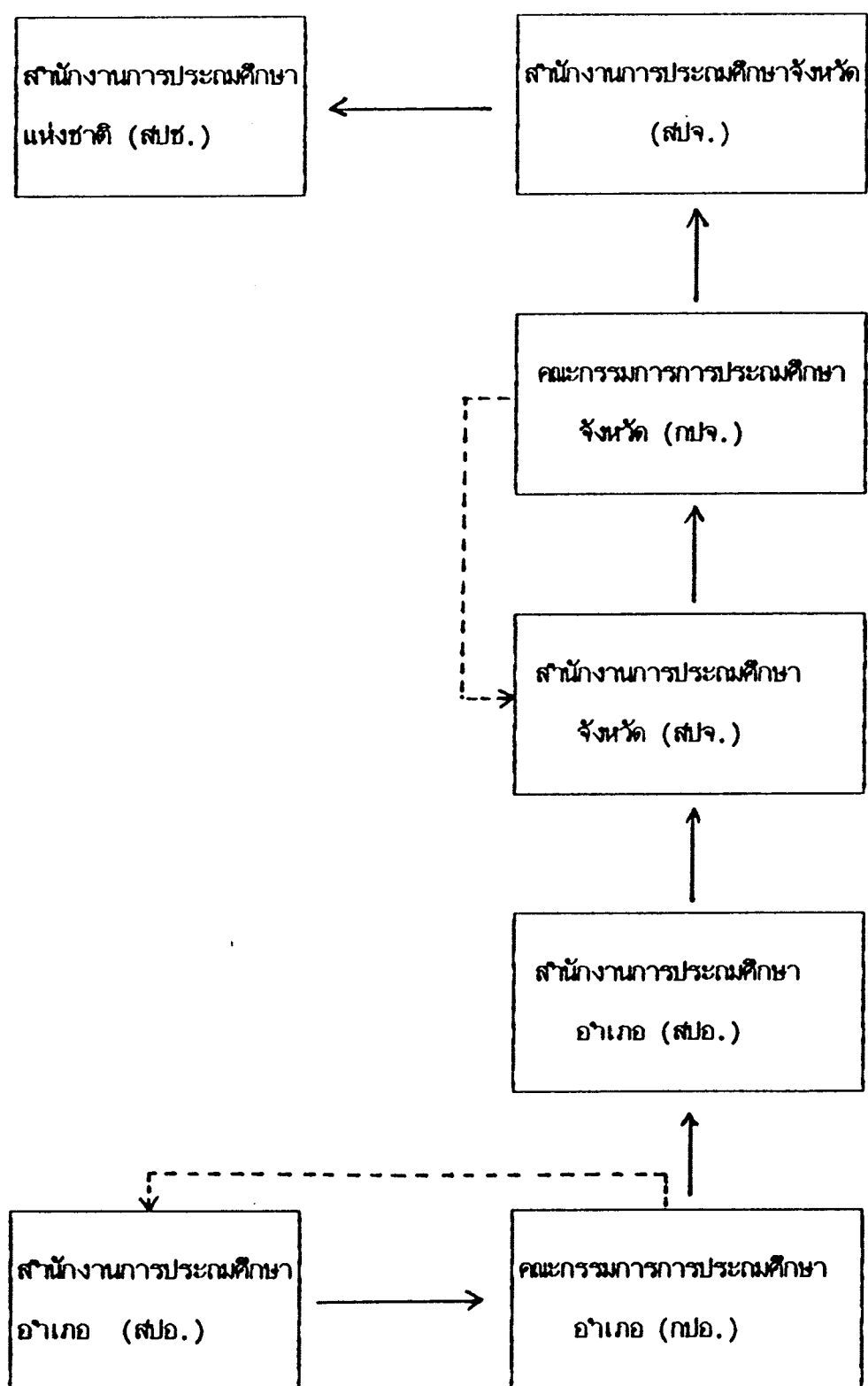
(2) เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง เช่น

-ข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลที่จะเสนอแต่งตั้ง

-ข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษาที่จะเสนอแต่งตั้งผู้บริหาร

-ข้อมูลอื่น ๆ ที่ สปอ. และ กปอ. เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะนำมาประกอบการพิจารณา

(3) เสนอผลการพิจารณาเสนอแนะของ กปอ. พร้อมเหตุผลและรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อ กปจ.



แบบภูมิที่ 3 การแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่

3. การเสนอความดีความชอบประจำปี

"ข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ" ได้แก่ ข้าราชการครูตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งอยู่ได้บังคับบัญชาของ หน.ปอ. (รวมทั้งข้าราชการครูที่มาช่วยราชการด้วย)

1) บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

ตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ว่า "เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด" ดังนั้น ปอ. จึงควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 17 (5) และมาตรา 24 (3)
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 30 มาตรา 59 และมาตรา 60
- กฎ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519)
- ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2534
- หลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนเงินเดือนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- หลักเกณฑ์หรือแนวดำเนินการในการพิจารณาความดีความชอบของ สปจ.
- หนังสือสั่งการของ สปจ.

(2) ตรวจสอบข้อมูลและคุณสมบัติที่ สปอ. เสนอ

(3) พิจารณารายละเอียดตามที่ สปอ. นำเสนอ โดยคำนึงถึงความถูกต้อง ความเป็นธรรม ข้ำงและกำลังใจ เพื่อประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ

(4) ลงมติ (เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ) ในการไม่ให้ความเห็นชอบให้ระบุเหตุผล

2) บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

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

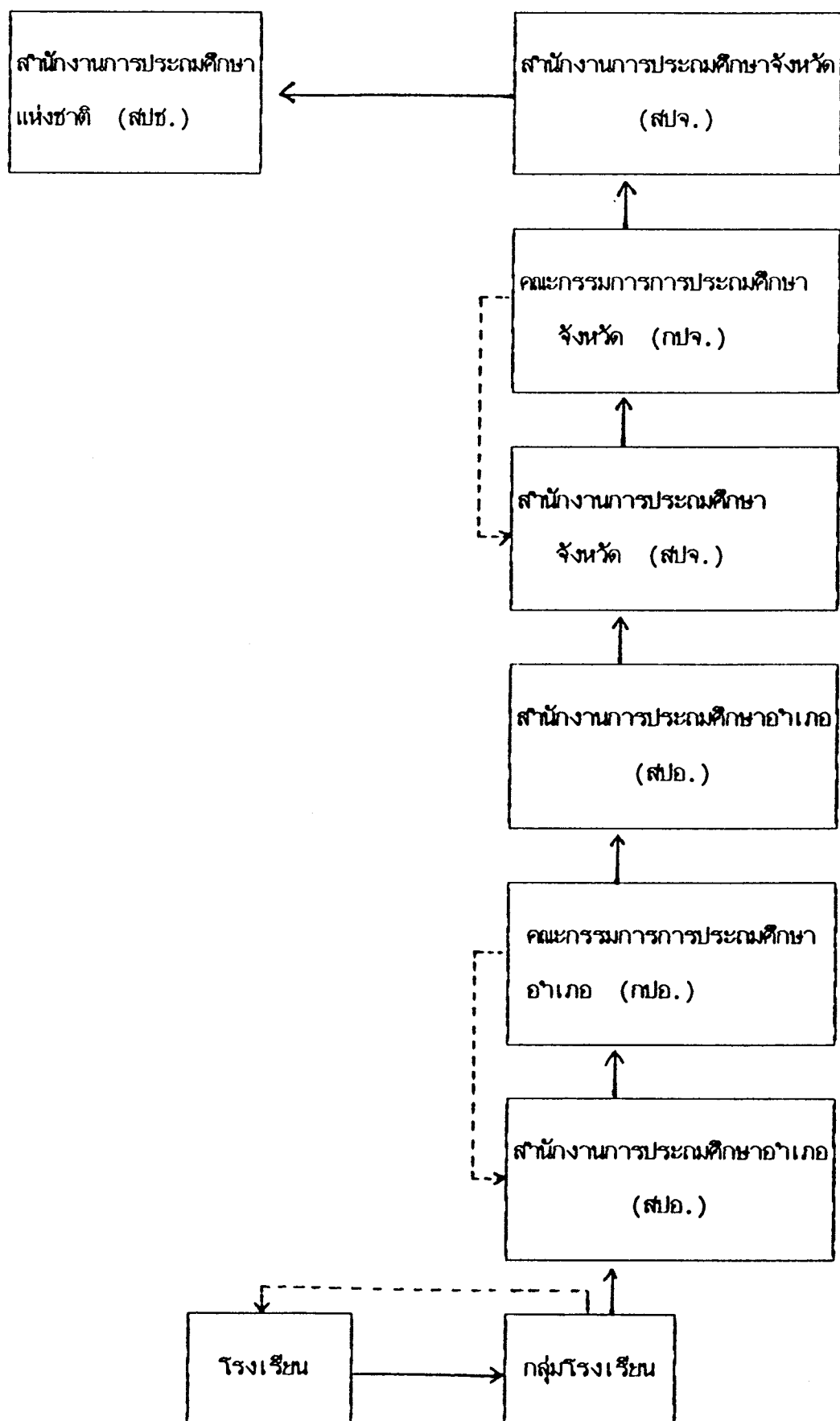
(1) เตรียมเอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความดีความชอบเพื่อให้ กปอ. ใช้ประกอบการพิจารณาความดีความชอบเพื่อให้ กปอ. ใช้ประกอบการพิจารณาและหากมีกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ให้นำเสนอ กปอ. เพื่อรับทราบ พร้อมสำเนาเอกสารดังกล่าวมอบให้ กปอ. เพื่อศึกษารายละเอียด

(2) เสนอรายละเอียดการพิจารณาความดีความชอบแก่ กปอ. ซึ่งประกอบด้วย

- ข้อมูลตามแบบฟอร์มที่ สปช. กำหนด
- ข้อมูลอื่น ซึ่ง กปอ. และ สปอ. เห็นว่าจำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณา เช่น บันทึกรายงานการประชุมของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เป็นต้น

(3) ดำเนินการหลังจาก กปอ. ลงมติ ดังนี้

- กรณีให้ความเห็นชอบ รวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ รายงาน สปจ. เพื่อดำเนินการต่อไป
- กรณีไม่ให้ความเห็นชอบ สปอ. ควรนำไปทบทวนเหตุผลแล้วนำเสนอ กปอ. พิจารณาใหม่



แผนภูมิที่ 4 การดำเนินการเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

4. การปฏิบัติการอื่น

มาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2529 กำหนดไว้ว่า "ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย"

1) ปฏิบัติตามมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 ซึ่งกล่าวไว้ว่า

"มาตรา 7 ในเดือนธันวาคมของทุกปี ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณีประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ให้ผู้ปกครองของเด็กซึ่งมีอายุที่กำหนดตามมาตรา 6 ทราบ

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและหมู่บ้าน และที่โรงเรียนประถมศึกษาในท้องที่นั้น

มาตรา 8 เมื่อผู้ปกครองร้องขอ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ มีอำนาจยกเว้นให้เด็กซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาได้

- (1) มีความบกพร่องในทางร่างกายหรือจิตใจ
- (2) เป็นโรคติดต่อตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (3) ต้องหาเลี้ยงผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพไม่มีหนทางหาเลี้ยงชีพ และไม่มีผู้อื่นเลี้ยง

ดูแทน

- (4) มีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการนี้ตาม (3) ถ้าผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพมีเด็กซึ่งต้องส่งเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาพร้อมกันหลายคน ให้ยกเว้นเพียงหนึ่งคน

เมื่อปรากฏว่าเด็กนั้นจากลักษณะที่ได้รับการยกเว้นตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี ส่งถอนการยกเว้นนั้น"

การดำเนินการของ กปอ.

การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน

-พิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาที่นำเสนอ เพื่อให้ผู้ปกครองทราบภายในเดือนธันวาคม ของทุกปีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และข้อ 3 ของระเบียบว่าด้วยการส่งเด็กเข้าเรียน

-แจ้งเตือนผู้ปกครองในการนี้ที่ไม่ส่งเด็กเข้าเรียนภายใน 15 วัน นับจากวันเปิดเรียนภาคต้น และแจ้งเตือนอีกครั้งถ้าผู้ปกครองยังไม่ส่งเด็กเข้าเรียนภายใน 21 วัน นับจากวันเปิดเรียนภาคต้น

-กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานสอบสวนในการนี้ผู้ปกครองไม่ส่งเด็กเข้าเรียนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

การยกเว้นเด็กเข้าเรียน

-พิจารณาคำร้องขอยกเว้นเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ของผู้ปกครองที่นำเสนอ

-ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณา ยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนตลอดไป หรือยกเว้นไม่ต้องเรียนเป็นการชั่วคราวตามความจำเป็น

-พิจารณารายละเอียดการยกเว้นการยกเว้นเด็กเข้าเรียนตามที่นำเสนอ

-แจ้งผลการพิจารณาการยกเว้นและยกเว้นการยกเว้นเด็กเข้าเรียนให้ผู้ปกครองและโรงเรียนทราบ

2) ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช 2521 พ.ศ. 2524 ตามข้อ 10 คือ

ข้อ 10 ผู้มีหน้าที่ประเมินผลให้เป็นไปตามต่อไปนี้

10.1 การประเมินผลเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนทุกชั้น

10.2 การประเมินผลเพื่อตัดสินผลการเรียนให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนทุกชั้น

เว้นการประเมินผลปลายปีชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ให้เป็นไปตามที่ระบุดังต่อไปนี้

-โรงเรียนประถมศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร

-โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา ให้เป็นหน้าที่ของกรมสามัญศึกษา

-โรงเรียนราษฎร์ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

-โรงเรียนสังกัดศิลปากร ให้เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากร

-โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้เป็นหน้าที่ของ
สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

-โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร

-โรงเรียนสาธิตสังกัดกรมการฝึกหัดครู โรงเรียนสาธิต สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
และโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดหน่วยงานอื่นนอกจากนี้ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่สูงกว่าสถาน
ศึกษาชั้นหนึ่ง

-โรงเรียนประถมศึกษานอกเขตกรุงเทพมหานคร ให้คณะกรรมการการประถมศึกษา
อำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะ
หนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน โดยมีศึกษาธิการอำเภอ หรือศึกษาธิการอำเภอประจำกิ่งอำเภอ
เป็นประธาน และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ เป็น
รองประธาน มีผู้แทนจากหน่วยงานอื่นที่โรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในสังกัด และผู้ที่เหมาะสมเป็น
กรรมการ ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่
ประเมินผลหลายปีของโรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น
แล้วแต่กรณี

การดำเนินงาน ฎปอ.

แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินเพื่อตัดสินและอนุมัติผลการเรียนหลายปีชั้นประถมศึกษาปีที่ 6
ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี

3) ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา
ประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ข้อ 9 (6) และข้อ 12 คือ

"ข้อ 9 ให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีวาระอยู่ในตำแหน่ง
คราวละ 4 ปี และอาจจะได้รับตำแหน่งใหม่ก็ได้

กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก

- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ความผิดลหุโทษ

(6) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก

ข้อ 12 คณะกรรมการการประถมศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอราย แล้วแต่กรณีสำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

การประชุมของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงถือว่าเป็นองค์ประชุม

การทำงานของ กปอ.

-ตรวจสอบพิจารณารายชื่อกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่ขาดคุณสมบัติที่ สปอ. เสนอว่าขาดคุณสมบัติ ตามข้อ 6 หรือมีความไม่เหมาะสม

-พิจารณาลงมติ

-รับทราบรายงานการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่ สปอ. เสนอ

อำนาจหน้าที่ของ กปอ. ดังกล่าวนี้ กปอ. จึงเป็นผู้มีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่ข้าราชการครู ที่เด่นชัดที่สุดคือ การเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนต่อ กปจ. และเสนอความคิดเห็นขอประจักษ์ของข้าราชการครู สังกัด สปอ. ต่อ สปจ. ในจุดนี้เองที่ให้ครูทั้งหลายอยากเข้าไปมีอำนาจและตำแหน่ง กปอ. นี้

การใช้อำนาจที่มีอยู่ของ กปอ. จะส่งผลกระทบต่อระบบบริหารโดยองค์คณะบุคคลของ สปช. ทั้งทางบวกและทางลบ นั่นคือ ถ้า กปอ. ใช้อำนาจอย่างเที่ยงธรรมในการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนและการพิจารณาความคิดเห็นขอประจักษ์ ก็จะส่งผลดีต่อขวัญกำลังใจ ของครูประม

ศึกษาและส่งผลดีต่อระบบของ สปช. โดยภาพรวม แต่ถ้าผู้แทนครุใน กปอ. แสวงหาผลประโยชน์ โดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เล่นพรรคเล่นพวก ไม่ตั้งมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรม ก็จะทำให้ส่งผลเสียต่อระบบของ สปช. ด้วย

2.7 การตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครุใน กปอ. ของครูประถมศึกษา

การเลือกตั้ง เป็นการตัดสินใจทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะมีลักษณะพิเศษภายในหรือมีพลังภายใน ซึ่งทำให้เกิดการตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่ง (Inner dynamics) ซึ่งไม่สามารถจะวางกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการที่จะยับยั้งพลังนั้นได้ ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจมักจะได้รับการกระทบจากอิทธิพลหลายประการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งที่มากระทบนี้ก็คือ พลัง Forces และปัจจัยต่าง ๆ (Factors) (จรรยา สุภาพ, 2519) ปัจจัยและพลังดังกล่าวมีหลายประการได้แก่ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ ความรู้สึก ความเชื่อ ศักดิ์ศรี ค่านิยม แนวคิด และพฤติกรรมของคนที่มีต่อระบบการเมือง และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ซึ่งเรียกว่า "วัฒนธรรมทางการเมือง" (พลศักดิ์ จิรโกธศิริ, 2524)

นอกเหนือจากปัจจัยส่วนบุคคลดังกล่าวแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจของบุคคลอีกคือ สัมพันธภาพระหว่างบุคคล (ตัดสินใจเลือกและผู้สมัคร) กลุ่มต่าง ๆ ในองค์การ (ประภาณี สุวรรณ, 2526) สภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไปนอกองค์การและการได้รับข่าวสารข้อมูลผู้ตัดสินใจ เป็นต้น (ธงชัย สันติวงษ์, 2523)

การตัดสินใจเลือกตั้งผู้แทนครุใน กปอ. ก็เป็นพฤติกรรมทางการเมืองอีกรูปแบบหนึ่งของระบบประชาธิปไตย ซึ่งมักจะถูกกระทบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน และพลศักดิ์ จิรโกธศิริ (2524) ได้เสนอวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ว่าควรมีลักษณะดังนี้

- 1) มีจิตใจต้องการการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ เห็นด้วยกับการปกครองแบบนี้ว่าเป็นการปกครองของประชาชน (ครู) โดยประชาชน (ครู) และเพื่อประชาชน (ครู)
- 2) มีความเชื่อและยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล รวมทั้งรู้จักเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น
- 3) เคารพในกติกาของประชาธิปไตย คือ ใช้การตัดสินใจหา ยอมรับเสียงข้างมากขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย

- 4) สนใจติดตาม หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง
- 5) มีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตน และมีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 6) มองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น
- 7) รู้จักวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผลในทางสร้างสรรค์

ชัยสิทธิ์ สันสมบูรณ์ทอง (2524) ก็ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทาง

การเมืองของไทยมี 9 ลักษณะ ดังนี้คือ

- 1) ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการหรือเหตุผล
- 2) ขกของคนที่มีความรู้หรือได้รับการศึกษาสูง
- 3) เคารพ และคล้อยตามผู้มีวัยวุฒิสูง
- 4) วัตถุนิยมแบบทาสน้ำเงิน
- 5) รักความเป็นอิสระหรือชอบทำอะไรโดยลำพัง
- 6) นิยมอำนาจมากกว่าอิสระนิยม
- 7) เชื่อถือในเรื่องโชคกลางไสยศาสตร์และหัวโบราณ
- 8) นิยมการเล่นพรรคเล่นพวกมากกว่าคุณธรรม

โชติ ชำบ้านกร่าง (2527) ได้เสนอคุณสมบัติพื้นฐานของกรรมการการประถมศึกษา

ที่ดีเพื่อให้ครูประถมศึกษาได้เป็นแนวทางคิดประกอบการตัดสินใจเลือก ดังนี้

1. เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ ในด้านการบริหารงานและด้านการปฏิบัติงานการสอนมาแล้วเป็นอย่างดี เพราะเป็นคุณสมบัติที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล
2. เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ดี เพราะการติดต่อประสานงานเรื่องต่าง ๆ ต้องอาศัยความเป็นเอกในเรื่องนี้
3. มีบุคลิกภาพและความเชื่อมั่นในตนเองสูง เพื่อเป็นแรงจูงใจของบุคคลร่วมงาน
4. รู้สภาพการณ์โดยทั่วไป ทั้งความต้องการของครูส่วนใหญ่และปัจจัยทางการศึกษา
5. เป็นผู้รู้กฎหมายและระเบียบราชการ อันเป็นปัจจัยเสริมการปฏิบัติงาน
6. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นองค์ประกอบให้งานเจริญก้าวหน้า
7. มีลักษณะการเป็นผู้นำ
8. บำเพ็ญประโยชน์เพื่อส่วนรวม พร้อมทั้งเรื่องส่วนตัวและครอบครัวดี
9. เสียสละอย่างแท้จริง ทั้งเวลาเป็นผู้น่าเชื่อถือ

10. เป็นผู้มีหลักในการทำงานและเป็นผู้มีเหตุผล
11. เป็นนักประชาธิปไตย โดยยอมรับเสียงข้างมาก และช่วยปกป้องคุ้มครองเสียง

ส่วนน้อย

ในส่วนของปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษา และรวบรวมปัจจัยด้านต่าง ๆ ของผู้แทนข้าราชการครู โดยอาศัยแนวทางจากหลักการ และแนวคิดของนักทฤษฎีทางการศึกษา และนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

ฮันท์ และเพียร์ซ (Hunt and Pierce, 1958) ได้เสนอคุณลักษณะของผู้บริหารที่ดีมีประจักษ์ไว้ดังนี้คือ

1. มีพลังงานและความกระตือรือร้นในการทำงานให้ได้ผลเกิดความคาดหวัง มีความเอาใจใส่ มีความรู้สึกรับผิดชอบเป็นพิเศษปรับปรุงงานประจำหน้าที่ให้ก้าวหน้าอย่างจริงจัง
2. มีความเชื่อมั่นในการนำผู้ร่วมงานไปสู่เป้าหมาย และพร้อมที่จะเผชิญอุปสรรคทั้งหมด
3. มีความรู้ในจุดมุ่งหมายขององค์การ และวิถีทางที่จะทำงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหล่านั้น
4. มีทักษะทางวิชาการ มีความเชี่ยวชาญในวิชาใดวิชาหนึ่ง ทักษะในการสอนงานให้แก่ผู้ร่วมงาน ความสามารถในการรวบรวมความคิดจากผู้อื่น สามารถกระตุ้นให้ผู้ร่วมงานมีความกระตือรือร้น ความสามารถในการขอความร่วมมือ สามารถทำให้ผู้อื่นรู้สึกว่ามีค่าสำคัญ ความสามารถในการจัดแบ่งและมอบหมายความรับผิดชอบ ตลอดจนความสามารถในการแสดงความคิดเห็นออกมาอย่างชัดเจนทั้งการพูดและการเขียน
5. มีจินตนาการ รู้จักคิดหาทางทำให้ความคิดนั้นเป็นจริง
6. มีบุคลิกลักษณะดีมีความอ่อนน้อมก่อนตนเองเหมาะสมกับตำแหน่ง ความเป็นกันเอง รักและนับถือผู้ร่วมงาน สามารถวางตนในสังคมอย่างสง่างาม เผย ไม่ถือว่าตนมีศักดิ์ศักดิ์เหนือผู้อื่น สามารถรู้จักใจและถนอมน้ำใจผู้อื่น มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา และเต็มใจที่จะบริการแก่ผู้อื่นเสมอ มีความกล้าหาญที่จะปกป้องผู้ที่บริสุทธิ์ และเป็นผู้มีอารมณ์ขัน
7. มีลักษณะดี มีความสามารถในการปรับตัว ไม่กลัวสถานการณ์ใหม่ พร้อมที่จะทดลองสิ่งใหม่ ๆ เสมอ ความจริงใจ ความซื่อสัตย์สุจริต ความกล้าหาญเผชิญขาด ความคิดริเริ่มและความละเอียดรอบคอบ

8. มีสติปัญญาสูงมีความอยากรู้อยากเห็น รู้จักสังเกต มีใจกว้างน่าคบหา มีความคิดเป็นของตนเอง และมีความอดทนในการแก้ปัญหาต่าง ๆ

9. มีคุณประโยชน์ สามารถใช้สติปัญญา ความคิด วิจารณญาณตัดสินเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

10. มีความเชื่อที่ถูกต้อง เชื่อในแนวทางการดำเนินชีวิตที่ดี เชื่อในความพยายามอันจะก่อให้เกิดผลที่มีคุณค่า เชื่อว่าการที่มนุษย์ดิ้นรนมิใช่เพื่อต่อต้าน แต่เพื่อให้มีชีวิตอยู่อย่างกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม การมีชีวิตอยู่นั้นมีความหมายและความสำคัญ เมื่อทำดีแล้วก็ย่อมได้ดีเสมอไป ไม่มีสิ่งใดจะมาทำลายได้ ความกล้าหาญ ความอดทน และการไม่ปล่อยย้ชีวิตเป็นไปตามยถากรรม เป็นคุณค่าของความเป็นผู้ใหญ่

เกคินี หงส์นันท (2525) เห็นว่า "คณะกรรมการต้องเป็นบุคคลที่มีความคิดอ่านกว้างพร้อมทั้งมีประสบการณ์ในการบริหาร มีความเข้าใจในลักษณะงานของหน่วยงานนั้น ๆ" และได้เสนอความคิดเห็นในการจะเลือกสมาชิกคณะกรรมการว่ามักเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติคือ

1. เป็นผู้มีความดี
2. เป็นผู้มีความเสียสละของท้องถิ่น และวิถีชีวิตของบุคคลนั้นเป็นที่นิยมยกย่องทั่วไป
3. เป็นผู้มีความรู้และมีความชำนาญในตัวเหมือนผู้อื่น หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นบุคคลที่อยู่ในระดับชั้นนำซึ่งส่วนมากมักจะมีความชำนาญการเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ในตัว

สมพงษ์ เกษมสิน (2523) กล่าวว่า การเป็นผู้บริหารที่ดีนอกจากจะต้องฝึกฝนด้วยความอดทนเพื่อให้เกิดประสบการณ์แล้ว การรู้จักใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการบริหารก็นับว่าเป็นส่วนสำคัญในการเป็นผู้บริหารที่ดี น่าจะยกย่องเป็นตัวอย่างและสามารถนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จที่ขาดไม่ได้ คือ การสร้างคุณลักษณะให้เกิดขึ้นในตัวผู้บริหารเอง ดังนี้

1. ต้องซาบซึ้งถึงนโยบาย อำนาจหน้าที่และกิจกรรมในหน่วยงานของตน
2. ต้องมีแผนในการดำเนินงานและหมั่นเอาใจใส่ปรับปรุงอยู่เสมอ
3. ต้องหมั่นศึกษาหาความรู้ ปรับปรุงตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ
4. ต้องจัดให้ระบบการติดต่อกับผู้บังคับบัญชาที่มีประสิทธิภาพ
5. ต้องรู้จักใช้คนให้เหมาะสมกับงาน
6. ต้องมีความซื่อสัตย์
7. ต้องติดตามงานอยู่เสมอ หากพบข้อบกพร่องต้องรีบแก้ไข

8. ต้องรู้จักลำดับความสำคัญของงาน งานด่วนต้องรีบทำก่อน
9. ต้องเป็นผู้มีพรหมวิหารสี่
10. ต้องมีความซื่อสัตย์
11. ต้องเป็นคนตรงต่อเวลา
12. ต้องหมั่นอบรมผู้ร่วมงานให้มีความสามารถในการทำงาน
13. ต้องเป็นคนมีความคิดริเริ่ม และสนับสนุนให้ผู้ร่วมงานมีความคิดริเริ่มด้วย
14. ต้องกระตุ้นให้แสดงความคิดเห็น ปรับปรุงงานของตนอยู่เสมอ
15. ใจกว้างและหนักแน่นต่อสภาพการณ์และคำพูดที่ขัดแย้งหรือไม่เป็นมิตร
16. อย่าเป็นคนหูเบา ต้องฟังความคิดเห็นของทุกด้านก่อน อย่าเป็นข่าวลือหรือคำบอกกล่าว
17. กล้ายอมรับผิด
18. เอาใจใส่ สนใจความเป็นอยู่ของเพื่อนร่วมงาน
19. ขยัน อดทน
20. ช่มชေး ยกย่องผู้กระทำความดี และทำต่อหน้าผู้อื่นเมื่อมีโอกาส
21. ดูแลหรือส่งงานผู้ร่วมงานเจ็บป่วย อย่านำใครได้ขึ้น
22. แสดงกับเพื่อนร่วมงานว่า ความก้าวหน้าของเขาขึ้นอยู่กับผลแห่งการปฏิบัติงาน
23. ให้เกียรติต่อผู้เสนอความคิดเห็น
24. ไม่ไกล่เกลี่ยเปลี่ยนใจง่าย
25. เป็นผู้สั่งและอำนวยความสะดวก
26. เป็นผู้บริหารที่ไม่ใช่ผู้คอยถือแค้น
27. ประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี

ในขณะที่วงษ์ สมอง (2523) ได้กล่าวอีกว่า คุณลักษณะอันจำเป็นของผู้บริหารที่จะทำให้การบริหารปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งเป็น 4 ข้อใหญ่ ๆ ดังนี้

1. ด้านพื้นฐานและประสบการณ์จำเป็นจะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ทั้งทางด้านเทคนิค และกลวิธีในการบริหาร มีความรู้และทักษะในการทำงานต่าง ๆ ของแต่ละบุคคลในแต่ละแผนก ว่าบุคคลควรมีทักษะในด้านใดบ้าง

2. ด้านสติปัญญาและคุณภาพสมอง ความสามารถทางปัญญาและคุณภาพของสมองเป็นสิ่งจำเป็นเพราะความสามารถเหล่านี้มีความสำคัญต่อหน้าที่ของนักบริหารมาก คุณสมบัตินี้มี

หลายประการคือ ความสามารถทางด้านภาษา ความสามารถทางด้านเหตุผล ความสามารถจดจำ ความสามารถด้านความรู้ทั่วไป อันหมายถึงการเรียนรู้ในการรวบรวม การแยกแยะปัญหา และสรุปย่อปัญหาได้ เป็นความสามารถในการวิเคราะห์ การสังเคราะห์และการตกลงใจ นอกจากนั้น คุณสมบัติในข้อนี้ยังประกอบด้วยความสามารถในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และความสามารถในการยืดหยุ่นได้

3. ด้านคุณลักษณะทางร่างกาย ซึ่งจะต้องมีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจเพื่อที่จะต่อสู้กับงาน ผู้ที่ร่างกายสมบูรณ์จะทำให้เป็นผู้ที่ดึงดูดจิตใจคนอื่นให้คล้อยตามได้

4. ด้านบุคลิกภาพและความสนใจอันได้แก่ ความสนใจและเต็มใจที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างไม่รู้เบื่อ มีความสนใจในงานที่จะทำให้เกิดความรับผิดชอบในการทำงานมีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นผู้บรรลุจุดหมายทางอารมณ์

มุสตี สัตยมานะ (2521) ได้กล่าวถึง คุณลักษณะของผู้บริหารที่ดี มีดังนี้

1. เฉลียวฉลาด คนที่มีความเฉลียวฉลาดย่อมอยู่ในฐานะผู้นำคนที่สามารถโน้มน้าวให้ผู้อื่นปฏิบัติตามได้ง่าย
2. มีการศึกษาอบรมดี ทำให้คนนับหน้าถือตา จะพูดว่ากล่าวอะไรก็มีผู้เชื่อถือนับถือ
3. มีความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่หวั่นไหวต่อเหตุการณ์อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
4. มีกำลังใจสูงในการทำงาน
5. มีประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันเป็นอย่างดี
6. มีชื่อเสียงเกียรติคุณ
7. สามารถเข้ากับคนอื่นได้เป็นอย่างดี
8. มีสุขภาพอนามัยดี
9. มีความสามารถเหนือบุคคลธรรมดา
10. มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างทั่ว ๆ ไปขององค์การ
11. มีความสามารถเผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานประจำวันได้ทันที
12. มีความสามารถในการคาดการณ์หรือทำนายเหตุการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นล่วงหน้าและหาทางที่จะป้องกันมิให้เหตุการณ์หรือปัญหานั้นเกิดขึ้นได้

หนังสือ หันนาคินทร์ (2524) ให้ความเห็นเป็น 2 ประการคือ คุณสมบัติส่วนตัวและคุณสมบัติทางวิชาชีพ

1. คุณสมบัติส่วนตัวมีดังนี้

- 1.1 มีสุขภาพดี
- 1.2 มีความเฉลียวฉลาด
- 1.3 มีอารมณ์มั่นคง มีความเป็นผู้นำ
- 1.4 มีความประพฤติดี มีคุณธรรมสูง
- 1.5 มีความสามารถในการแสดงออกซึ่งความคิด

2. คุณสมบัติทางวิชาชีพ มีดังนี้

2.1 ความรู้ทางวิชาการ

2.1.1 ความรู้ทางวิชาการทั่วไป ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีความรู้ในหลักเบื้องต้นของวิชาที่จัดสอนในโรงเรียน เนื่องจากการตรวจตราและการควบคุม ตลอดจนการให้คำแนะนำแก่ผู้จะกระทำได้โดยไม่ผิดพลาด

2.1.2 ความรู้ทางด้านอาชีพ ได้แก่ ความรู้ที่จำเป็นแก่การบริหารโรงเรียนและหลักแห่งการจัดและให้การศึกษา เช่น หลักการบริหารงานโรงเรียน การแนะนำการจัดหลักสูตร กฎหมายเกี่ยวกับการจัดและให้การศึกษา การนิเทศการศึกษา เป็นต้น

2.2 ประสบการณ์และระดับความรู้ ระดับความรู้ หมายถึง ระดับการศึกษาที่ผู้บริหารจะพึงได้รับ และความรู้ที่จะนำมาประกอบการทำงานได้พอสมควร ในด้านประสบการณ์นั้นก็มีความสำคัญมาก การได้ผ่านงานมาย่อมจะมีความรู้มากกว่าไม่เคยผ่านงานนั้น ๆ มาก่อน ประสบการณ์ช่วยให้เราเข้าใจปัญหาและสถานการณ์ตามความเป็นจริงขึ้น ผู้จะเป็นผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีประสบการณ์ในการสอนมาแล้วอย่างน้อย 1 รอบปี และควรที่จะได้ผ่านการศึกษาดูแบบวิชาการบริหารก่อนที่จะสมัครเป็นผู้บริหาร

อรุณ รักธรรม (2527) ได้เสนอไว้ว่า ผู้บริหารควรมีคุณลักษณะทางด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ทางด้านมนุษยสัมพันธ์ ผู้บริหารที่ดีจะต้องทำงานกับหมู่คณะทั่วสนิทสนมกับทุกคน โดยสามารถวางตัวเป็นน้าเองและเป็นพี่ปรึกษาแก่สมาชิก รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ขจัดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ควรกระทำคือ สนองตอบต่อความต้องการของผู้ร่วมงาน ซึ่งจะจงใจให้ร่วมมือร่วมใจกันทำงาน ในที่สุดก็จะได้ทั้งผลงานและน้ำใจคน

2. การสร้างขวัญและความพอใจในการทำงาน ซึ่งผู้บริหารสร้างขวัญและความพอใจให้แก่สมาชิกเพื่อให้ทุกคนทำงานด้วยความสมัครใจและตั้งใจ มีความวิริยะอุตสาหะ อยู่ในระเบียบวินัย มีความสุข และพึงพอใจในงานที่ทำซึ่งสามารถที่จะกระทำได้อัตโนมัติ

2.1 กระทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี และต้องแสดงว่าตนมีความพอใจในงาน เชื่อว่างานมีประโยชน์และสำคัญยิ่ง

2.1 ชมเชยและยกย่องให้กำลังใจแก่ผู้ที่ทำความดีความชอบ โดยชมเชยให้ถูกกาลเทศะ มีเหตุผล และมีความจริงใจ ไม่ชมเชยพร่ำเพรื่อจนเกินไป

2.3 ดูแลเอาใจใส่และให้ความสนิทสนมพอควรโดยการทักทาย ใต้ถ่มข่าวคราว และทุกข์สุขในโอกาสอันสมควร

2.4 ให้โอกาสผู้ร่วมงานในการสร้างความมั่นคงของชีวิตการทำงานพอสมควร หรือมีทางก้าวหน้าไปสู่ตำแหน่งหรือเงินเดือนที่สูงขึ้น

2.5 สร้างสภาพการทำงานที่ดีและเหมาะสมแก่ผู้ร่วมงาน เช่น ใต้ะทำงาน ห้องทำงาน แสงสว่าง การถ่ายเทของอากาศ และสวัสดิการ

2.6 ให้โอกาสหรือมีระบบที่เที่ยงธรรมในการร้องทุกข์ของผู้ร่วมงาน

2.7 ให้โอกาสผู้ร่วมงานได้แสดงความคิดเห็นในการปรับปรุง และมีส่วนร่วมในความสำเร็จของงาน

3. การวินิจฉัยสั่งการและการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

นอกจากนี้ยังได้เสนอต่อไปอีกว่า คุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารที่ดีควรมีลักษณะดังนี้คือ

1. ความรู้อันจะเป็นเครื่องมือรักษาสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี
2. ความริเริ่มเป็นความต้องการที่จะปฏิบัติสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยไม่ต้องมีคำสั่งและแสดงข้อคิดเห็นที่จะแก้ไขสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้ดีขึ้น

3. ความกล้าหาญเป็นลักษณะที่ไม่กลัวอันตราย ความกล้าหาญหรือความเจ็บปวดใด ๆ โดยสามารถควบคุมความกลัวไว้ได้ ความกล้าหาญนี้จะต้องมีทั้งทางกาย วาจา และจิตใจ

4. ความเด็ดขาด เป็นความสามารถที่จะตัดสินใจ ตกลงใจได้ทันที ทันกับเวลาที่ต้องการ และเมื่อตกลงสั่งการใด ๆ แล้วจะสั่งอย่างเด็ดขาด สั้นและชัดเจน

5. ความแนบเนียน เป็นความสามารถที่จะติดต่อเกี่ยวข้องกับผู้อื่นด้วยกิริยา วาจาที่เหมาะสม โดยไม่ทำให้ผู้อื่นที่ติดต่อด້วยเกิดความกระด้างกระเดื่อง หรือไม่พอใจได้ โดยต้องศึกษาถึงจรรยาบรรณนิยมประเพณี มารยาทในการเข้าสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมของผู้อื่นที่จะติดต่อด້วย
6. ความยุติธรรม เป็นการปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามความยุติธรรมและศีลธรรม วางตนเป็นกลางไม่เอนเอียงในการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นโทษแก่ผู้ใด
7. ท่าทาง เป็นการแสดงออกซึ่งรูปร่างลักษณะของร่างกายที่ต้องประสงค์ มีกิริยาอาการ และเครื่องแต่งกายที่ถูกต้องเหมาะสม
8. ความอดทนเป็นความสามารถของร่างกาย และความคิดจิตใจที่จะทนต่อการปฏิบัติกิจการหรือหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง สมเหตุสมผลให้ต่อเนื่องและบรรลุผลสำเร็จได้
9. ความกระตือรือร้นคือ การมีจิตใจจดจ่อที่ดี และมีความเอาใจใส่ต่อหน้าที่หรือกิจการที่จะต้องปฏิบัติอยู่เสมอ
10. ความไม่เห็นแก่ตัว หรือจัดเสียซึ่งความสุขหรือผลประโยชน์แห่งตน โดยที่คนอื่นกลับเสียประโยชน์ คนที่ไม่เห็นแก่ตัวนั้นย่อมเป็นที่มีความเชื่อถือศรัทธาสูง จิตตรงไปตรงมา และไม่ทำลายผู้อื่น
11. ความตื่นตัว คือความระมัดระวังความสุ่มรอบคอบ ความไม่ประมาท ไม่เผลอขาด ทำอะไรทันที่ทันควัน และมีความไวปรารถนเป็รียวอยู่เสมอ
12. อุลยนิมิต เป็นอำนาจแห่งความคิดที่จะพิจารณาสิ่งต่าง ๆ หรือเหตุต่าง ๆ อย่างถูกต้องโดยชั่งน้ำหนักเหตุผลนั้น ๆ และสรุปเป็นข้อตกลง ความเป็นหรือข้อตกลงอันเฉียบแหลมได้
13. ความสงบเสงี่ยมหรือความไม่หึงหวั่น ไม่จองหอง และไม่มี ความภูมิใจในสิ่งที่ไร้เหตุผล
14. ความเห็นอกเห็นใจ คือ ต้องประกอบด้วย ความเมตตาปราณี ความกรุณา ความสงสาร และความเห็นใจผู้อื่น ในลักษณะที่ไม่เสียผลประโยชน์ของส่วนรวมอันเป็นการแบ่งเบารูสึกของผู้อื่นที่อยู่ร่วมกัน
15. ความจงรักภักดี คือ การที่บุคคลที่เชื่อถือศรัทธา และเชื่อถือตรงต่อผู้อื่น ต่อหน้าที่และต่อรัฐนั่นเอง

16. การสังคมนัด คือ การมีบุคลิกภาพที่จะเข้าสังคมได้อย่างถูกต้อง สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับสมาคมเพื่อนมนุษย์ด้วยกันอย่างถูกต้องเหมาะสม

17. การบังคับตนเอง คือ การบังคับจิตใจโดยผ่านทางอารมณ์ ซึ่งรับมาจากประสาททั้งห้าได้แก่ รูป รส กลิ่น เสียง สัมผัส เพื่อมิให้แสดงออกซึ่งกิริยาต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมแก่ผู้อื่น

กระมล ทองธรรมชาติ (2525) มีความเห็นว่า ผู้สมควรเลือกเป็นคณะกรรมการควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ มีความรับผิดชอบและมีความสนใจในขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ

สุนทรา พงษ์มาลา (2528) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารไว้ดังนี้

1. มีบุคลิกภาพดี
2. ปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนดี
3. มีมนุษยสัมพันธ์ดี
4. มีความเชื่อมั่นในตนเอง
5. ให้ความห่วงใยในสวัสดิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา
6. รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงานของตน
7. ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความคิดริเริ่มในการทำงาน
8. สร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่ของตน
9. มีความอดทน และมีไหวพริบในการทำงาน
10. มีความสุภาพ
11. มีความเข้าใจบุคคลทั่วไป
12. ปฏิบัติตนให้เป็นที่ยอมรับนับถือ

2.8 แนวคิดในการวิจัย

ในการศึกษาการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม นั้น ผู้วิจัยได้ยึดทฤษฎีทางสังคมศาสตร์เป็นกรอบในการศึกษา 3 แนวทาง คือ

1. ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด (Deterministic theories)
2. ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories)
3. ทฤษฎีระบบ (Systems theories)

1. ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด (Deterministic theories)

ทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนดระบุว่า "ปัจจัยด้านสถานการณ์ทางสังคมเป็นตัวกำหนดพฤติกรรม การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง" ทฤษฎีดังกล่าวเสนอว่าปัจจัยด้านสถานการณ์ทางสังคมอื่นเป็นภูมิหลังของบุคคล ทั้งในระดับกว้างและลึกลงมาถึงช่วงที่จะมีการตัดสินใจ มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2527) ซึ่งในการวิจัย ผู้วิจัยได้เลือกเอาปัจจัยด้านคุณสมบัติ ซึ่งจะครอบคลุมถึงสถานการณ์ทางสังคมของผู้ตัดสินใจเลือก มาศึกษาตัวแปรอิสระที่กำหนดดังกล่าวมาแล้ว

2) ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล (Consciously rational theories)

ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผลเน้นที่ปฏิกิริยาของความสำนึกที่ตรึงตรองของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียง ที่มีต่อการบริหารการเลือกตั้ง นโยบายของพรรค และสภาพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ลักษณะดังกล่าวคล้ายคลึงกับกรอบความคิดเชิงเหตุผล (Rational framework) ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสมือนการตัดสินใจของผู้บริหารในทางเศรษฐศาสตร์ (สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2527) ซึ่งผู้วิจัยมุ่งใช้กรอบแนวคิดเชิงเหตุผลของครูผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ที่มีต่อคุณลักษณะของผู้สมัคร

3) ทฤษฎีระบบ (Systems theories) สรุปได้ว่า การลงคะแนนเสียงตามปกติ (Normal vote) คือ ความสมดุลของอิทธิพลด้านปัจจัยความนิยมพรรคของทั้งสองพรรคที่มีต่อการเลือกตั้ง ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัย (short term forces) ก็เป็นอีกแนวความคิดหนึ่งที่ถือว่าทำให้ผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเบี่ยงเบนไปจากภาวะปกติ ปัจจัยระยะสั้นเฉพาะช่วงสมัยครได้แก่ ความสนใจในตัวผู้สมัคร นโยบายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางการเมือง ภาพพจน์ที่มีต่อการปฏิบัติงานของพรรค สถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น ซึ่งมันแปรไปในแต่ละช่วงสมัยการเลือกตั้ง เมื่อประมวลรวมกันแล้วผู้ลงคะแนนเสียงจะชอบพรรคหนึ่งมากกว่าอีกพรรคหนึ่ง ทำให้แกว่งออกจากสภาวะสมดุล "ปกติ" ไปและเมื่อถึงการเลือกตั้งคราวต่อไปก็มักจะแกว่งกลับโดยนัยเดียวกันเช่นนี้เรื่อยไป (สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2527) ซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นกรอบแนวคิดศึกษาในเรื่องความสามารถ และปัจจัยด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ของข้าราชการครูประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ที่ผู้วิจัยกำหนดปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังกล่าวจึงต้องอาศัยกรอบแนวความคิดทั้งทฤษฎีปัจจัยตัวกำหนด ทฤษฎีความสำนึกเชิงเหตุผล และ ทฤษฎีระบบเป็นสำคัญ

2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ซึ่งผู้วิจัยมุ่งศึกษาปัจจัยใหญ่ ๆ 4 ด้านคือ ปัจจัยด้านคุณสมบัติ ปัจจัยด้านคุณลักษณะ ปัจจัยด้านความสามารถ และปัจจัยด้านอื่น ๆ ส่วนตัวผู้ตัดสินใจในการเลือกนั้น จะตัดสินใจเลือกใคร อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นแต่ละคน คือเป็นสิทธิส่วนบุคคลครูแต่ละคนเลือกด้วยตนเอง งานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

สมปอง ชาสิ่งแก้ว (2530) ได้ศึกษาความคิดเห็นในการตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น นุทธศักดิ์ราช 2528 จากการศึกษา พบว่า ข้าราชการครูประถมศึกษาเห็นชอบระบบการบริหารแบบเดิมอยู่ในระดับน้อย แต่เห็นชอบระบบการบริหารโดยคณะกรรมการมาก การได้รับข่าวสารและระยะเวลาเกี่ยวกับการเลือกตั้งอยู่ในระดับปานกลาง บทบาทของ กปอ. คือ การเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในระดับปานกลาง บทบาทด้านการเสนอความคิดเห็นขอระดับปานกลาง ด้านการแข่งขันในการหาเสียงระดับมาก ผู้แทนข้าราชการครู มีตำแหน่งหน้าที่ในสายผู้บริหารระดับน้อยกว่า ผู้แทนข้าราชการครูควรมีตำแหน่งหน้าที่สายผู้สอนผู้แทนข้าราชการครูควรอยู่ในวัยกลางคนระดับมากที่สุด วัยหนุ่มและวัยสูงอายุตามสมควร ผู้แทนครูควรเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง

ปรีชา ตงมณี (2522) ได้ศึกษาทัศนคติของครูประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พบว่า ครูประถมศึกษาเพศชาย และเพศหญิงมีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีความสำนึก และความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยน้อย แต่ครูประถมศึกษาชายยังมีความ

สำนึกและความสนใจมากกว่าครูประถมศึกษาหญิง นอกนั้นงานวิจัยเรื่องเดียวกันนี้ยังพบว่าครูประถมศึกษาชายและหญิงไม่ค่อยมีความตระหนักถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และระบบพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย และเมื่อเปรียบเทียบแล้วครูประถมศึกษาชายมีความตระหนักมากกว่าครูประถมศึกษาหญิง

มณฑล มือนันต์ (2523) ได้ศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลชั้นนำท้องถิ่น พบว่าบุคคลชั้นนำท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองโน้มเอียงไปทางอำนาจนิยมมากกว่าแบบประชาธิปไตย และบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาสูงมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาต่ำ และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีการศึกษาต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่า บุคคลชั้นนำท้องถิ่นที่มีอาชีพรับราชการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมน้อยกว่าบุคคลชั้นนำที่มีอาชีพไม่ได้รับราชการ

วิชัย พวงภาศิริ (2534) ได้ศึกษาลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ใน 4 ด้าน คือ ด้านความรู้ ด้านสถานภาพส่วนตัว ด้านลักษณะนิสัย และด้านจริยธรรม พบว่า ข้าราชการครูมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งที่ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีความรู้เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษาเป็นอย่างดี เห็นด้วยกับลักษณะที่พึงประสงค์ด้านสถานภาพส่วนตัวเห็นด้วยอย่างยิ่งกับลักษณะที่พึงประสงค์ด้านลักษณะนิสัย และลักษณะที่พึงประสงค์ด้านจริยธรรม

ศักรินทร์ สุรินทรานุรักษ์ (2530) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง คุณลักษณะของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 12 ตามที่เป็นจริง และตามที่ยังประสงค์ 6 ด้านคือ ด้านสถานภาพส่วนตัว ด้านความรู้ ด้านทักษะ ด้านบุคลิกภาพ ด้านสุขอนามัย และด้านจริยธรรม ซึ่งผลการวิจัย พบว่า ผู้แทนข้าราชการครูมีคุณลักษณะที่เป็นจริงโดยรวมอยู่ในระดับเหมาะสมปานกลางมีคุณลักษณะที่ยังประสงค์ทั้งโดยส่วนรวมและแต่ละด้านในระดับมาก

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) นักวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนหลักการแนวคิดทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ของ สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์

ผ่องแผ้ว, (2527) ทำให้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ควรจะมี 4 ด้านคือ

1. ปัจจัยด้านคุณสมบัติ ซึ่งเป็นด้านที่กล่าวถึง เพศ ตำแหน่ง ระดับการศึกษา และอายุราชการ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.)
2. ปัจจัยด้านคุณลักษณะ เป็นด้านที่กล่าวถึงคุณความดี ลักษณะที่ดี หรือลักษณะประจำตัวของผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะทางร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา
3. ปัจจัยด้านความสามารถ เป็นด้านที่กล่าวถึงความสามารถ และประสบการณ์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.)
4. ปัจจัยด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจ ชื่อเสียงในสังคม การแสดงตนเพื่อสาธารณงาน การหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง การแถลงนโยบาย การมีหัวใจแนบ การเลี้ยงสุราอาหาร และการใช้เงินและสิ่งของเป็นเครื่องล่อใจ ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.)