

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในเขตการศึกษา 2 นี้มีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

1. ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับบทบาท
2. การบริหารงาน โดยองค์คณะบุคคล
3. โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา
4. บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
5. องค์ประกอบที่ส่งผลต่อบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษา

อำเภอ

#### ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับบทบาท

ตามปกติเมื่อบุคคลมีสถานภาพใดย่อมต้องแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับที่สังคมคาดหวัง สถานภาพเป็นโครงสร้างของสังคม ส่วนบทบาทเป็นพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้นบุคคลควรเข้าใจในบทบาทของตนเป็นอย่างดี

คำว่า "บทบาท" (Role) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการกระทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 453) ซึ่งสอดคล้องกับ พิสงธรรมพัฒนา (2523 : 62) ที่อธิบายว่า บทบาทเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือการแสดงออกตามความคิดหรือคาดหวังเมื่ออยู่ภายใต้สถานการณ์ทางสังคม โดยถือเอาฐานะหรือหน้าที่ทางสังคมเป็นมูลฐาน และงามพิศ สัตย์สงวน (2532 : 101) ได้ให้ทัศนะว่า บทบาท คือ พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคมเพื่อทำให้คู่สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้น

ได้ นอกจากนี้ ชูดา จิตพิทักษ์ (2528 : 61) มีความเห็นว่า โดยทั่วไปบทบาท อาจพิจารณาได้ 2 ความหมาย คือ

1) พิจารณาในด้านโครงสร้างทางสังคม บทบาท หมายถึงตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น

2) พิจารณาในด้านการกระทำต่อกันหรือปฏิสัมพันธ์ทางสังคม บทบาท จึงหมายถึงผลสืบเนื่องที่มีแบบแผนของการกระทำ เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานภาพการปฏิสัมพันธ์นั้น

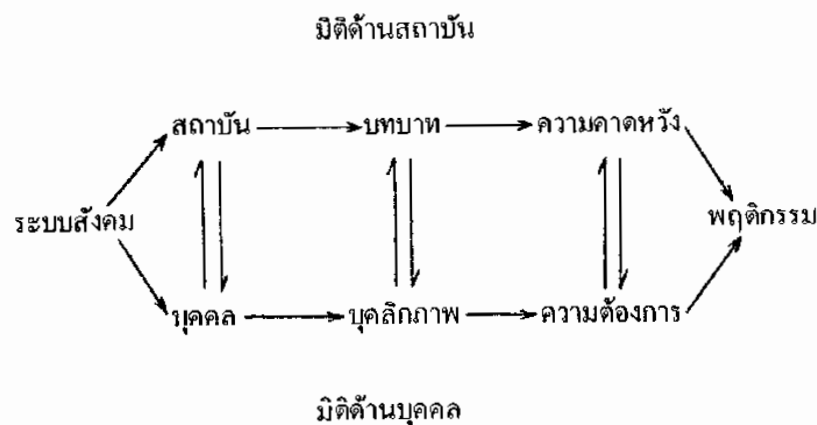
นอกจากนี้ เลวินสัน (Levinson, 1971 : 11) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความคาดหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และสิ่งอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันที่กำหนดไว้โดยผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคม

2) บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ที่คิดว่า จะทำอะไรบ้างขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่

3) บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่จะกระทำโดยให้ไปสัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคมเพื่อให้สังคมเป็นปกติ

แนวคิดพื้นฐานจากทฤษฎีกระบวนการทางสังคม เกทเซลส์ และกูบา (Getzels and Guba, 1968 : 56) ได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่า ในระบบสังคมหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ มิติด้านสถาบัน และมิติด้านบุคคล ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 แสดงแบบจำลองกระบวนการทางสังคม

ที่มา : เกทเซลส์ และกูบา (Getzels and Guba, 1968 : 80)

จากภาพประกอบ มิติด้านสถาบัน ประกอบด้วย สถาบัน บทบาทและ ความคาดหวัง ส่วนมิติด้านบุคคล ประกอบด้วย บุคคล บุคลิกภาพและความต้องการ มิติทั้งสองด้านนี้ต่างมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และผลสุดท้ายก็จะเป็นพฤติกรรมที่ เห็นได้ในสังคม

ทฤษฎีบทบาทส่วนใหญ่จะพิจารณาใน 2 ลักษณะ ดังที่ สุจิตรา ส่งานตร (2530 : 6) ได้กล่าวถึงบทบาทแนวโครงสร้างทางสังคมว่า บทบาทจะถูกมองว่าเป็น สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ในสังคม ถูกคาดหวังว่าบุคคลในสถานภาพใดควรมีบทบาทอย่างไร เมื่อบุคคลเข้าดำรงในสถานภาพนั้นก็จะมีบทบาทตามที่สังคมคาดหวังไว้เช่นนั้น และ บุคคลอื่น ๆ ก็จะถูกคาดหวังบทบาทของผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่าง ๆ ตามที่คิดว่าเป็น ค่านิยมบรรทัดฐานที่กำหนดให้มีบทบาทพฤติกรรมนั้น ส่วนบทบาทแนวปฏิสัมพันธ์ทาง สังคม จะให้ความสำคัญกับกระบวนการที่บุคคลจะทำความเข้าใจได้ว่าบุคคลอื่น ๆ ให้ความหมายและความคาดหวังกับตัวเองอย่างไรในการที่จะมีบทบาทในสังคม อันจะ เกิดขึ้นจากการที่บุคคลมีการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมต่อกัน และวิทยา วรรณศิริ (2529 : 11) กล่าวว่า นักสังคมวิทยาให้ความสนใจและพยายามอธิบายบทบาทใน แนวโครงสร้างทางสังคมว่าเป็นบทบาทส่วนที่ติดอยู่กับฐานะตำแหน่ง จึงเป็นผลให้ทุกคน

ในสังคมมีรูปแบบโครงสร้างของบทบาท ในขณะที่นักจิตวิทยาพยายามอธิบายในแง่ของความสัมพันธ์ของกลุ่มชนว่า บทบาทของคนนั้นเป็นผลมาจากการที่บุคคลไปมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับคนอื่นหรือสิ่งอื่น

อย่างไรก็ตามการศึกษาถึงทฤษฎีบทบาทก็ต้องอาศัยทั้งในแนวโครงสร้างทางสังคมและแนวปฏิสัมพันธ์ทางสังคมเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน ดังที่ จิตยา สุวรรณะชญ (2527 : 43) ได้สรุปฐานะตำแหน่งและบทบาทของบุคคลทางสังคมไว้ดังนี้คือ

- 1) มีฐานะตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
- 2) มีบทบาทที่ควรจะเป็นประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
- 3) วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
- 4) การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่งและบทบาทนั้นได้จากสังคมกรรม (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ
- 5) บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่า จะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามาร่วมในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

สำหรับหลักการเกี่ยวกับบทบาทนั้น จิตยา สุวรรณะชญ (2527 : 38-40) มีความเห็นว่า บทบาทกับตำแหน่งเป็นของคู่กัน ตำแหน่งเป็นผลรวมของสิทธิหน้าที่ และบทบาทก็คือการประพฤติปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ดังกล่าวนี้ ตำแหน่งและบทบาทเป็นเครื่องหล่อหลอมพฤติกรรมของคน เพื่อให้พฤติกรรมสัมพันธ์ของคนที่เกี่ยวข้องกันดำเนินไปตามครรลอง และผสมผสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน และยังได้ให้สูตรเกี่ยวกับบทบาทของคนไว้ดังนี้

$$P = a, b, c \dots n$$

$$P = \text{บทบาท}$$

$$a, b, c \dots n = \text{ส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม}$$

ดังนั้นบทบาทก็คือส่วนประกอบที่ส่งผลต่อพฤติกรรม ซึ่งมีอยู่ 3 ชนิดคือ

- 1) ส่วนประกอบที่ส่งเสริมบทบาท ซึ่งแม้จะขาดหายไปก็ไม่ทำให้บทบาทผิดไป
- 2) ส่วนประกอบที่มีผลสำคัญต่อบทบาทและจะขาดไม่ได้ ถ้าหากขาดหายไปจะทำให้บทบาทนั้นผิดไปจากบทบาทที่ฐานะตำแหน่งต้องการ ทั้งยังจะเกิดปฏิกิริยาเรียกร้องส่วนประกอบนั้น
- 3) ส่วนประกอบที่เป็นไปตามกฎหมายและกฎข้อบังคับที่ปรากฏชัดเจน ถ้าหากขาดหายไปจะทำให้บทบาทซึ่งเกิดจากฐานะตำแหน่งเปลี่ยนรูปเป็นบทบาทในฐานะตำแหน่งอย่างอื่น

จิตยา สุวรรณชฎ (2527 : 43) ยังได้กล่าวไว้อีกว่า ตำแหน่งเป็นแต่เพียงระบบการคาดหวังบทบาท ส่วนพฤติกรรมของคนจริง ๆ นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากปฏิกิริยาระหว่าง "ตัว" กับ "บทบาท" กล่าวคือ ทันทที่ที่คน ๆ หนึ่งทราบว่าตัวถูกคาดหวังว่าจะทำบทบาท คน ๆ นั้นก็จะเกิดการคาดหวังบทบาทจากผู้ที่ตัวจะมีพฤติกรรมต่อ ซึ่งเรียกว่า การคาดหวัง บทบาท ปฏิกิริยา ดังนั้นพฤติกรรมของคนจะเป็นไปได้ถูกต้องหรือไม่ขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้

- 1) ความถูกต้องแน่นอนในการคาดหวังบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของตำแหน่งของตัว และผู้ที่จะมีปฏิกิริยาต่อ
- 2) ความสั่นไหวในการดำเนินบทบาท ซึ่งขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ในขณะที่มีปฏิกิริยา
- 3) สภาพของ "ตัว" ของคน ๆ นั้น ซึ่งหมายถึง จิตใจ อารมณ์ ในขณะที่มีปฏิกิริยาสัมพันธ์ อันจะเป็นผลต่อการคาดหวังบทบาทและความสั่นไหวในการดำเนินบทบาท หมายความว่าถ้าหากในขณะแสดงบทบาทนั้นถ้าหากผู้แสดงบทบาทอารมณ์ไม่ดีย่อมแสดงได้แตกต่างจากการแสดงขณะอารมณ์ดี

ที่สำคัญการแปลพฤติกรรมของบทบาทที่บุคคลแสดง ถวิล ธาราโกชน (2532 : 37) มีความเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินงานร่วมกัน เพราะธรรมชาติของมนุษย์ต้องการให้ตนเองเป็นที่ยอมรับในกลุ่มของตนมากที่สุด การได้

ศึกษาและเรียนรู้ถึงพฤติกรรมในสังคมมนุษย์ จะทำให้การแปลพฤติกรรมของบทบาท ถูกต้อง หรือมีแนวโน้มที่จะถูกต้องตามหลักของสังคมมากยิ่งขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินงานร่วมกัน ในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาท บรูม และเซลซ์นิก (Broom and Selznick, 1963 : 34-35) ได้จำแนกบทบาทไว้ดังนี้

1) บทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ เป็นบทบาทอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2) บทบาทที่ควรกระทำ เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาท ตามอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลก็ได้

3) บทบาทที่กระทำจริง เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริง ตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคม ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ

ส่วน เบอริโล (Berlo, 1966 : 153) ได้อธิบายถึงการศึกษาวิเคราะห์บทบาททางพฤติกรรมว่า ในศึกษานั้นอย่างน้อยที่สุดเราต้องใช้ทางเข้าถึงบทบาท 3 ทางด้วยกันคือ

1) บทบาทที่กำหนดไว้ เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจน ว่าจะบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องกระทำอะไรบ้าง

2) บทบาทที่กระทำจริง เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ

3) บทบาทที่ถูกคาดหวัง เป็นบทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรจะกระทำอะไรบ้าง

นอกจากนี้ สงวนศรี วิรัชชัย (2527 : 23-24) กล่าวว่า ถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบบทบาทอยู่ 5 ลักษณะคือ

1) บทบาทตามที่กำหนด หมายถึง บทบาทที่สังคม กลุ่ม หรือองค์การกำหนดไว้ว่าเป็นรูปแบบของพฤติกรรมประจำตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม กลุ่ม หรือองค์การนั้น ๆ

2) บทบาทที่ผู้อื่นคาดหวัง หมายถึง บทบาทหรือรูปแบบของพฤติกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งจะถือปฏิบัติ

3) บทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมที่บุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่

4) บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้อยู่ในตำแหน่งได้ปฏิบัติหรือแสดงออกมาให้เห็น ซึ่งมักจะเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับบทบาทตามความคิดของผู้อยู่ในตำแหน่ง

5) บทบาทที่ผู้อื่นรับรู้ หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมที่ผู้อื่นได้รับทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติบทบาทของผู้อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งจะมีการเลือกรับรู้ และรับรู้ที่ผิดไปจากความเป็นจริงได้

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทนั้น ในปี พ.ศ.2499 อินแกรม (Ingraham, 1956 : 192-193) ได้ทำการตรวจสอบขอบข่ายและคุณภาพของการบริหารทางการศึกษาที่ศึกษาธิการเขตปฏิบัติ โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างมา 12 เขตที่รัฐคาลิฟอร์เนียจัดให้แก่เมืองต่าง ๆ ผลปรากฏว่า การบริหารทางการศึกษาที่ศึกษาธิการเขตจัดให้แก่เมืองต่าง ๆ แตกต่างกันทุกเขต ทั้ง ๆ ที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของศึกษาธิการเขตเหล่านั้นไว้เหมือนกันทุกเขต ผู้วิจัยสรุปว่า ศึกษาธิการเขตแต่ละคนมีความเห็นแตกต่างกันในการแปลตีบทกฎหมาย และมีปรัชญาทางการศึกษาไม่ตรงกันจึงก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกัน

ในปี พ.ศ.2512 ภิญญู สาทร (2512 : 95) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด เป็นการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบบางประการของศึกษาธิการจังหวัด ในทรรศนะของผู้บริหารสามกลุ่ม คือ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางและตรวจการศึกษาในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารทั้งสามกลุ่มมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ศึกษาธิการจังหวัดพึงปฏิบัติ และผู้วิจัยยังได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ความคิดเห็นที่ต่างกันในกลุ่มผู้บริหารทั้งสามกลุ่มอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะทำให้การบริหารการศึกษาในประเทศไทยไม่ดำเนินไปอย่าง

ได้ผลดีตามเจตนารมณ์แห่งการบริหารและการปกครองประเทศ ซึ่งได้ระบุปณิธานไว้  
ไว้ในรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ

ในปี พ.ศ.2521 ก้าน หล้าคอม (2521 : 87-88) ได้วิจัยบทบาทของหัวหน้าหมวดการศึกษาตามทัศนะของครูใหญ่โรงเรียนประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี พบว่า ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่างกันมีทัศนะต่อบทบาทที่เป็นจริงของหัวหน้าหมวดศึกษาด้านการบริหารบุคลากรแตกต่างกัน และครูใหญ่ที่มีวุฒิต่างกันก็มีทัศนะต่อบทบาทที่คาดหวังของหัวหน้าหมวดศึกษาด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ด้านการบริหารบุคลากรแตกต่างกัน

ในปี พ.ศ.2529 พิน คงพูล (2529 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยความพึงพอใจต่อบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ใน 14 จังหวัดภาคใต้ พบว่า คณะกรรมการโดยตำแหน่งที่มีคุณวุฒิ วิทยุฒิต่างกัน พึงพอใจคาดหวังจะปฏิบัติงานแตกต่างกัน ส่วนคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณวุฒิแตกต่างกัน ผู้ที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีคาดหวังจะปฏิบัติงานด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสูงกว่าผู้ที่มีคุณวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป และเมื่อพิจารณาด้านวิทยุฒิ ผู้ที่มีอายุ 41-50 ปี และ 50 ปีขึ้นไป มีความพึงพอใจคาดหวังจะปฏิบัติงานแตกต่างกับผู้ที่มีอายุระหว่าง 31-40 ปี

ในปี พ.ศ.2532 สະโก สกุรัตน์ (2532 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษายทธาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดในภาคใต้ของประเทศไทย เพื่อศึกษายทธาการปฏิบัติงานที่เป็นจริง และบทบาทการปฏิบัติงานที่คาดหวังของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดที่เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครู จำนวนทั้งสิ้น 126 คน ผลการวิจัยพบว่า ระดับบทบาทการปฏิบัติงานที่เป็นจริง ของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดในภาคใต้ ทั้งที่เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครู สอดคล้องกันโดยส่วนรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนระดับบทบาทการปฏิบัติงาน



ที่คาดหวัง พบว่า อนุกรรมการโดยตำแหน่งและอนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูมี  
 บทบาทการปฏิบัติงานที่คาดหวังโดยส่วนรวมอยู่ในระดับสูง แต่อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
 มีบทบาทการปฏิบัติงานที่คาดหวังอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบบทบาทการ  
 ปฏิบัติงานที่เป็นจริงของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดในภาคใต้  
 พบว่า บทบาทการปฏิบัติงานที่เป็นจริงโดยส่วนรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทาง  
 สถิติที่ระดับ .01 เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายคู่พบว่า อนุกรรมการโดยตำแหน่งมีบทบาท  
 การปฏิบัติงานที่เป็นจริงโดยส่วนรวมสูงกว่าอนุกรรมการ ผู้แทนข้าราชการครู และ  
 อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นอกนั้นไม่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบบทบาทการ  
 ปฏิบัติงานที่คาดหวังของอนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัดในภาคใต้  
 พบว่า บทบาทการปฏิบัติงานที่คาดหวังโดยส่วนรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง  
 สถิติที่ระดับ .01 เมื่อเปรียบเทียบเป็นรายคู่ พบว่า อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครู  
 มีบทบาทการปฏิบัติงานที่คาดหวังโดยส่วนรวมสูงกว่าอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ  
 อนุกรรมการ โดยตำแหน่งมีบทบาทการปฏิบัติงานที่คาดหวังโดยส่วนรวมสูงกว่า  
 อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นอกนั้นไม่แตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุป บทบาทเป็นแบบแผนพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล  
 ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิในขอบเขตของตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ แต่  
 จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าบุคคลแสดงพฤติกรรม มีทัศนคติ และความพึงพอใจ  
 ในบทบาทแตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่ได้กำหนดบทบาทไว้เหมือน ๆ กัน

#### การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล

การบริหารงานที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น จะต้องพยายามให้คนใน  
 องค์การได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวินิจฉัย การตัดสินใจ ตลอดจน  
 การมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรร่วมกับผู้บริหารขององค์การนั้น  
 ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ เรียกการบริหารงานใน  
 ลักษณะนี้ว่า "การบริหารงาน โดยองค์คณะบุคคลหรือการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ"

คำว่า คณะกรรมการ (Commission) ประธาน คณะทฤษฎีศึกษการ (2508 : 29) ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงคณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ประชุมพิจารณาหรือปัญหาเฉพาะเรื่องทีคณะกรรมาการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น ๆ ส่วน อุทัย หิรัญโต (2532 : 129) ให้ทัศนะว่า ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึงกลุ่มบุคคลคณะหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่พิจารณาค้นคว้าหาคำวินิจฉัยร่วมกัน หรือเสนอความเห็นเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารด้วย และวัลลภา เทพหัสดิน ณ อยุธยา (2532 : 10) มีความเห็นว่า หมายถึงกลุ่มของบุคคลมากกว่าสองคนขึ้นไป ได้รับการคัดเลือกอย่างดีก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจ ให้มีขอบเขตของการเป็นกรรมาการ มีความรับผิดชอบร่วมกันในการซักถาม คิดค้น ตัดสินใจ ปฏิบัติงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือช่วยกันจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกิจที่พวกตนได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้ ชงชัย สันติวงษ์ (2533 : 331) ให้ความหมายว่า หมายถึงกลุ่มของคนที่เข้ามารวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ คณะกรรมาการนี้อาจรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมาการมักตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ มาช่วยพิจารณาและแก้ปัญหาเฉพาะอย่างหรือปัญหาทั่วไปภายในองค์การ

การใช้ระบบคณะกรรมการเป็นระบบบริหารงานรูปแบบหนึ่งซึ่งกำลังเป็นที่สนใจ มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อระบบงานในปัจจุบัน ดังที่ สนอง เครือมาก (2533 : 997) ให้แนวคิดไว้ว่า การบริหารงานโดยคณะกรรมการเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแนวทางที่สำคัญให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการ ก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหาร เช่น การวินิจฉัยตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารเป็นไปอย่างรอบคอบ เพราะหลายคนมีโอกาสร่วมพิจารณาและเกิดความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ มีความผูกพันกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ ประธาน คณะทฤษฎีศึกษการ

ACC. No. 086462  
DATE RECEIVED 13 ก.ย. 2536  
CALL No. ....

(2508 : 29) ที่เห็นว่าการบริหารแบบนี้มีลักษณะที่เด่นชัดในข้อที่ว่า อำนาจเด็ดขาดในการควบคุมงานและสั่งการเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบรมอยู่ที่คณะบุคคลมิใช่อยู่ที่คน ๆ เดียว จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมในวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นหลักประกันได้ว่า การวินิจฉัยตกลงใด ๆ จะบังเกิดผลดีในแง่ของ ความสุจริต ยุติธรรม และก้ำกัร กิตติภูมิชัย (2524 : 61-68) ก็มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า คณะกรรมการเป็นระบบการทำงานที่มีความสำคัญเป็นประโยชน์ต่อการบริหารในแง่ที่ว่าการบริหารในปัจจุบันนั้นต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และเทคโนโลยีมากขึ้น การใส่บุคลากรหลายฝ่ายมาร่วมกันพิจารณาย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดี นอกจากนี้ ชงชัย สันติวงษ์ (2533 : 332-333) ยังให้ทัศนะว่า การใช้คณะกรรมการต่าง ๆ มีความจำเป็นเนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อที่จะให้ให้มีการตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความเห็นของกลุ่ม
- 2) เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน
- 3) เพื่อให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้เป็นอย่างดี
- 4) เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล

เนื่องจากการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลเป็นที่สนใจและมีความสำคัญดังกล่าว ดังนั้นบุคคลที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจหลักการหรือแนวทางเพื่อป้องกันการสับสนหรือปัญหาต่าง ๆ การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 54) ได้เสนอหลักการไว้ดังนี้

- 1) การบริหารงานลักษณะนี้จะประกอบด้วย 2 ส่วนคือ
  - 1.1) สำนักงาน ทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำและบริหารงานโดยตรง
  - 1.2) คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนฝ่ายปฏิบัติ ทำหน้าที่บริหารทางอ้อม โดยใช้การประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจหรือวางแนวทางการบริหารเพื่อให้สำนักงานนำไปดำเนินการ
- 2) ในการดำเนินการที่จะให้เกิดผลดี มีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาทอำนาจและหน้าที่ในเชิงปฏิบัติของทั้งสำนักงานและคณะกรรมการให้ชัดเจน

3) สำนักงานและคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรเป็นสิ่งสำคัญ

4) การเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะต้องเสนอข้อมูลและพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5) การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายการปฏิบัติของคณะกรรมการนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงใจ และมติที่ประชุมควรมาจากการยอมรับกันด้วยเหตุผลมากกว่ามติจากการลงคะแนนเสียง

6) การดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการ จะต้องมีการติดกรร่วมกันและปฏิบัติตามกติกานั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์และยุติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

เฉพาะในส่วนคณะกรรมการนั้น ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2529 : 172-174) กล่าวถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของคณะกรรมการว่ามีดังนี้คือ

1) คณะกรรมการจะต้องมีการแต่งตั้งเพื่อก่อให้เกิดฐานะหน้าที่และความรับผิดชอบ

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อให้ทราบแน่ชัด

3) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการจะต้องมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ด้วย

4) ในกรณีที่เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการจากหลายหน่วยงาน ไม่ควรตั้งบุคคลต่างระดับกันจนเกินไปนัก

5) การแต่งตั้งคณะกรรมการควรพิจารณาเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ที่คณะกรรมการนั้นต้องการ

6) นอกจากความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์แล้ว บุคคลนั้นควรมีเวลาพอ ทั้งสละเวลาให้ได้ในการปฏิบัติงาน

7) โดยสภาพของคณะกรรมการนั้น ลักษณะของการทำงานที่สำคัญคือ การประชุมระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคณะกรรมการ

8) นอกจากมีระเบียบ มีการควบคุมแล้วการระบุว่าใครเป็นประธาน รองประธาน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ตลอดจนการแสดงบทบาทของตนอย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพก็เป็นสิ่งสำคัญ

9) หน้าที่ของคณะกรรมการก็คือการพูด อภิปราย ระดมพลังสมอง ความคิดเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ การได้มีเวลาศึกษาเรื่องที่จะประชุมก็เป็นสิ่งจำเป็น

10) ในการประชุมคณะกรรมการ คุณสมบัติการรู้จักฟัง การควบคุม อารมณ์ การให้เกียรติ การยอมรับและมารยาทอื่น ๆ เป็นสิ่งที่คณะกรรมการต้องตระหนักว่าเป็นสิ่งสำคัญ

การแต่งตั้งคณะกรรมการที่เป็นทางการในองค์กรต่าง ๆ นั้น ประธาน คณบดีศึกษากร (2508 : 31-34) ได้จำแนกประเภทของคณะกรรมการสรุปได้ เป็น 3 ประเภทคือ

- 1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา แบ่งออกได้ 2 ชนิดคือ
  - 1.1) คณะกรรมการประจำ แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาหรือตรวจสอบ นำเสนองานที่มีลักษณะทั่วไปและเฉพาะเรื่อง
  - 1.2) คณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป
- 2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย แบ่งออกได้ 2 ชนิดคือ
  - 2.1) คณะกรรมการบริหาร แต่งตั้งและมอบหมายให้บริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ
  - 2.2) คณะกรรมการที่ปรึกษา แต่งตั้งให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่บุคคลหรือองค์กรที่แต่งตั้งขึ้น
- 3) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล แบ่งออกได้ 3 ชนิดคือ

3.1) การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพและผลประโยชน์เดียวกันเพื่อดำเนินกิจการเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน

3.2) เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ขัดแย้งกันเพื่อประสานกิจการและความเข้าใจอันดีต่อกัน

3.3) เป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์การเข้ามาร่วมเป็นตัวแทนหรือผู้เชี่ยวชาญ

การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารงานนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าย่อมจะก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียในการบริหารงาน ดังที่ สโตนเนอร์ (Stoner, 1978 : 306-307) กล่าวไว้สรุปได้ดังนี้

- 1) ผลดีของคณะกรรมการ
  - 1.1) การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น
  - 1.2) การประสานงานดีขึ้น
  - 1.3) การยอมรับมีมากขึ้น
  - 1.4) ช่วยฝึกอบรมเพื่อเตรียมนักบริหาร
  - 1.5) เป็นการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ
- 2) ผลเสียของคณะกรรมการ
  - 2.1) การสูญเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย
  - 2.2) การครอบงำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
  - 2.3) การตกลงกันในลักษณะประนีประนอมกัน

ส่วน คูนท์ โอ ดอนเนลล์ และไวฮีริช (Koontz, O'Donnell and Weihrich, 1980 : 197) มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการสอดคล้องกับ สโตนเนอร์ และมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

- 1) ทำให้การตัดสินใจไม่แน่นอน
- 2) เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
- 3) ไม่มีผู้รับผิดชอบ

แม้ว่าการบริหารงานในรูปคณะกรรมการจะไม่ใช่ว่าการบริหารที่ดีที่สุดก็ตาม แต่ในปัจจุบันการบริหารงานและการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ก็มักจะใช้ระบบคณะกรรมการ วิธีการที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานในรูปคณะกรรมการเป็นไปโดยได้ผลดีที่สุดนั้น รงชัย สันติวงษ์ (2533 : 337-338) ได้ให้ทัศนะไว้ว่ามีเกณฑ์ดังนี้

- 1) จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจนที่สุด
- 2) จะต้องมีการเลือกเฟ้นตัวบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และสามารถทำงานร่วมกับคนอื่นได้ดีเป็นสมาชิกในคณะกรรมการ
- 3) จะต้องมีการกำหนดระเบียบวาระของการประชุม และแจ้งให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้าเพื่อการเตรียมตัวก่อนจะมีการประชุม
- 4) จะต้องทำการเลือกเฟ้นตัวประธานคณะกรรมการ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีบุคลิกเป็นผู้นำ

ส่วน วาร์เนย์ (Varney, 1977 : 154-155) ได้ให้ข้อคิดไว้ว่า ใครก็ตามที่มุ่งสร้างทีมที่มีประสิทธิภาพ ควรจะมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

- 1) บทบาทของสมาชิกแต่ละคนในทีมจะต้องมีความเข้าใจดีต่อกัน
- 2) เข้าใจลักษณะของทีมและบทบาททั้งหมดในหน้าที่ขององค์การเป็นอย่างดี
- 3) เพิ่มการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกทุกคนในทีมเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่จะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพ
- 4) มีการสนับสนุนระหว่างสมาชิกด้วยกันอย่างเต็มที่
- 5) เข้าใจกระบวนการของกลุ่ม พฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงอะไรก็ได้ภายในกลุ่ม
- 6) มีแนวทางของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็นทีม ทั้งงานและระดับความสัมพันธ์กัน
- 7) มีความสามารถในการใช้ความขัดแย้งให้เป็นประโยชน์มากกว่าทำลาย

8) มีการร่วมมือประสานงานกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ลดการแข่งขัน เพื่อเอาชนะกัน ซึ่งอาจจะทำให้กลุ่มและองค์การทั้งหมดเกิดความเสียหาย

9) มีการเพิ่มสมรรถภาพของกลุ่มในการทำงานด้วยกันกับกลุ่มอื่นใน องค์การเดียวกัน

10) มีความรู้สึกในด้านสหสัมพันธ์ สมาชิกในกลุ่มจะต้องเกื้อกูล ซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2508 : 43-44) ได้เสนอ แนวคิดเป็นบัญญัติ 10 ประการ ในการใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร กล่าวคือ

1) คณะกรรมการจะต้องได้รับมอบหมาย หรือถูกกำหนดหน้าที่อย่าง ชัดแจ้ง

2) การจะพิจารณาเรื่องใด ๆ คณะกรรมการจะต้องมีข้อมูลหรือ หลักฐานถูกต้องเพียงพอ

3) มติต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ควรเป็นมติที่สมบูรณ

4) การแต่งตั้งคณะกรรมการ ควรตั้งขึ้นเฉพาะจุดที่จำเป็นจริง ๆ

5) การแต่งตั้งคณะกรรมการ ควรเลือกสรรเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ใน เรื่องนั้น ๆ ดีพอ

6) ประธานคณะกรรมการ ต้องมีความสามารถในการเป็นผู้นำการประชุม

7) การประชุมที่ดี ควรเป็นไปในลักษณะของการปรึกษาหารืออย่างเป็น กันเอง

8) คณะกรรมการจำเป็นต้องมีเลขานุการที่มีความสามารถ คล่องตัว

9) เรื่องราวที่คณะกรรมการลงมติไปแล้ว ไม่ควรรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีก

10) พยายามใช้คณะกรรมการในการประสานงาน เน้นการมีส่วนร่วม และยุติธรรม

ในการประชุมคณะกรรมการนั้น เมืองทอง แจมมณี (2522 : 197) มีความเห็นว่า คณะกรรมการต้องละประโยชน์ส่วนตน การประชุมจึงจะสัมฤทธิ์ผล และยังได้เสนอหลัก "8 ป." ในการพัฒนาการทำงานเป็นกลุ่มไว้ดังนี้



- 1) เป้าหมาย จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกคนในกลุ่ม
- 2) ประชุม จะต้องมีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ หรือทำงานร่วมกันอย่างพร้อมเพรียง
- 3) ประสาน ประสานจิตใจให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และประสานการทำงานให้สอดคล้องกัน
- 4) ประชาน หมายถึงผู้นำในการทำงานเป็นกลุ่ม ซึ่งอาจจะผลัดกันเป็นแล้วแต่สถานการณ์ โดยทุกคนมีความรู้ความสามารถและมีคุณภาพ
- 5) ปัญหา ประกอบด้วยสมาชิกที่มีปัญญาและใช้ปัญญาอย่างเต็มที่ รวมทั้งแสวงหาความรู้อยู่เสมอ
- 6) ปัญหา สมาชิกทุกคนในกลุ่มต้องร่วมกันเผชิญปัญหา และร่วมกันแก้ปัญหา
- 7) ประเมิน จะต้องประเมินหลายด้านเพื่อหาข้อบกพร่องและนำไปแก้ไข
- 8) ปรับปรุง ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานอยู่เสมอ

ในปัจจุบันแม้ว่าการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลจะมีทั้งผลดีและผลเสียก็ตาม แต่ถ้าได้พิจารณาโดยละเอียดแล้ว การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลย่อมก่อให้เกิดผลดีมากกว่าการบริหารงานโดยบุคคลเพียงคนเดียว การบริหารการศึกษาของไทยจึงบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่น เช่น การบริหารการศึกษาของประเทศใช้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การบริหารมหาวิทยาลัยใช้สภามหาวิทยาลัย การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการใช้คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม การบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการถึง 4 ระดับคือ

1. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
4. คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการ การศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2525 ก็กำหนดให้มีคณะกรรมการศึกษา ประจำโรงเรียนประถมศึกษา ยิ่งกว่านั้น สอนง เครือมาก (2533 : 1000) ยัง ได้เสนอแนะไว้อีกว่า ผู้บริหารโรงเรียนยังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการตามสายงาน เช่น คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการกิจการนักเรียน เป็นต้น เพื่อพิจารณา ดำเนินการวางแผนปฏิบัติการ และประเมินผลงานในแต่ละสายงาน ตลอดจนคณะกรรมการสถานักเรียน ซึ่งจะช่วยในการบริหารโรงเรียนแทบทุกด้านและเป็นการ ฝึกรการดำเนินงานแบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโดยองค์บุคคลนั้น ในปี พ.ศ.2511 สินหา (Sinha, 1968 : 223-246) ได้ทำการทดลองเกี่ยวกับ อิทธิพลของความร่วมมือและการแข่งขันในสภาวะที่มีวัตถุประสงค์เหลือเพื่อ และวัตถุประสงค์ จำกัด โดยใช้กลุ่มขนาด 3 คน จำนวน 40 กลุ่ม ให้ทำการต่อแท่งไม้เป็นโครงสร้าง ให้เหมือนแบบ ผลของการศึกษาครั้งนี้พบว่า เมื่ออยู่ในสภาวะวัตถุประสงค์เหลือเพื่อ ซึ่ง หมายถึงสภาวะการฉีกกติก กลุ่มแข่งขันจะทำงานมีประสิทธิภาพและมีความชอบพอ มากกว่ากลุ่มร่วมมือ แต่เมื่ออยู่ในสภาวะวัตถุประสงค์จำกัด กลุ่มร่วมมือทำงานได้ผลดีและ มีความชอบพอกว่ากลุ่มแข่งขัน และขณะที่มีวัตถุประสงค์เหลือเพื่อบุคคลมีทัศนคติใน ทางที่ดีต่อกันมากกว่าขณะมีวัตถุประสงค์จำกัด จะเห็นว่าในกลุ่มแข่งขันนั้นจุดมุ่งหมายก็คือ การต้องเอาชนะกัน เมื่ออยู่ในภาวะวัตถุประสงค์จำกัด การต้องแข่งขันก็ทำให้เกิดความ เครียดอยู่บ้าง เพราะทุกคนกลัวแพ้และยังมาพบกับความกลัวว่าวัตถุประสงค์จะไม่พอจึงทำให้ เกิดความเครียดมากขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานสู้กลุ่มร่วมมือไม่ได้ เพราะ แม้วัตถุประสงค์จะจำกัดแต่เขาก็ไม่ต้องกังวลว่าจะแพ้ แต่เมื่ออยู่ในภาวะวัตถุประสงค์เหลือเพื่อ กลุ่มแข่งขันมีความเครียดเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับต้องการเอาชนะผู้อื่นเท่านั้น ซึ่ง อาจกลายเป็นแรงจูงใจ ส่วนในกลุ่มร่วมมือนั้นแทบไม่มีความเครียดเลย เมื่อวัตถุประสงค์ เหลือเพื่อจึงมีประสิทธิภาพสู้กลุ่มมีความเครียดเล็กน้อยไม่ได้

ในปี พ.ศ.2519 เดอ คาร์โร (De Caro, 1976 : 1321-A) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการจัดการโดยกลุ่มบุคคลและทฤษฎีที่สนับสนุนการบริหารโดย

กลุ่มบุคคล เพื่อศึกษาองค์ประกอบของการบริหารโดยกลุ่มบุคคล โดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์การ หลักการบริหารองค์การ กระบวนการกลุ่ม การตัดสินใจ และเรื่องอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลจะต้องประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผน การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การตัดสินใจ การสั่งงานและประเมินผล การจัดองค์การ รวมไปถึงบุคลากร การเรียนการสอน กิจกรรมนักเรียน การเงินและวัสดุ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และพบว่าการบริหารโดยกลุ่มบุคคลที่เป็นอยู่มีความสอดคล้องกับทฤษฎีการบริหารโดยกลุ่มบุคคล การวินิจฉัยสั่งการเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารโดยกลุ่มบุคคล การบริหารบุคลากร การเรียนการสอน กิจกรรมนักเรียน การเงินและวัสดุ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน พบว่ามีความสอดคล้องกับการบริหารงานโดยกลุ่มบุคคลเป็นอย่างมาก

ในปี พ.ศ.2520 เดอร์ชมิท (Durschmidt, 1977 : 3953-A) ได้ทำการศึกษาผลของการใช้กระบวนการกลุ่มเพื่อพัฒนาความเข้าใจตนเองของนักศึกษาในกลุ่มทดลอง จำนวน 38 คน โดยการให้เข้าร่วมกลุ่มการสัมมนาที่เปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลได้แสดงศักยภาพที่แท้จริงของตน ส่วนกลุ่มควบคุม จำนวน 63 คน ยังคงให้เรียนตามปกติ ผลปรากฏว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุมแล้ว กลุ่มทดลองมีการยอมรับตนเองดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการเข้าใจตนเองของทั้งสองกลุ่มไม่แตกต่างกัน

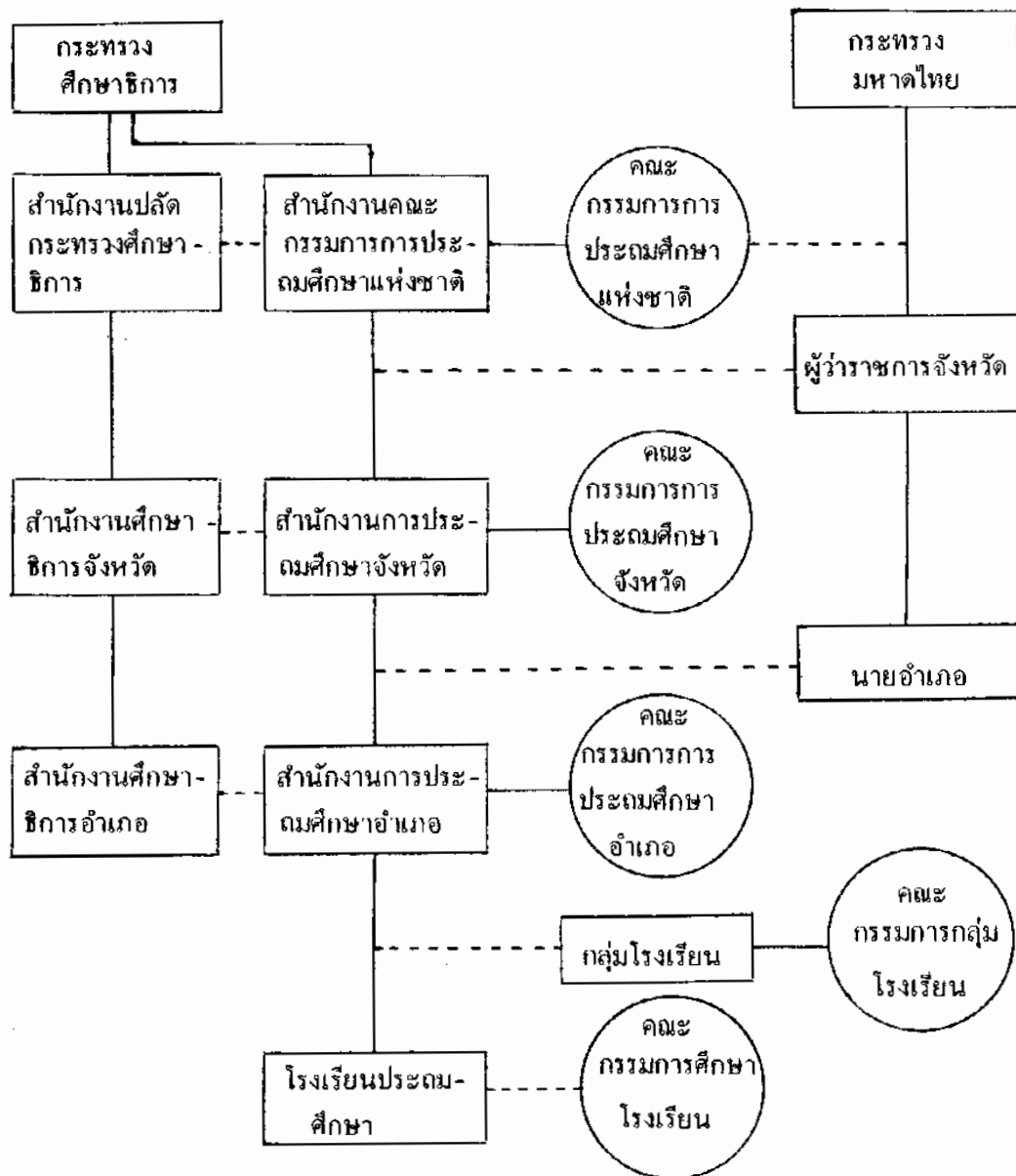
ในปี พ.ศ.2534 สูงศักดิ์ นาคหอม (2534 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ในเขตจังหวัดภาคเหนือเพื่อศึกษาทัศนคติของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ที่มีสถานภาพต่างกัน ในด้าน การปฏิบัติงานในส่วนที่กรมสามัญศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดูแลติดตามงานที่กรมสามัญศึกษามอบหมายให้โรงเรียนดำเนินการ เสนอแนะการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนและคณะทำงานออกคำสั่งและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสนับสนุนงานตามมติคณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย จำนวนทั้งสิ้น 180 คน ผลการวิจัยพบว่า

คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดที่สรรหาและแต่งตั้งจากผู้บริหารโรงเรียน ข้าราชการครู และผู้ทรงคุณวุฒิ มีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานในด้านปฏิบัติงานในส่วนที่กรมสามัญศึกษามอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดูแลติดตามงานที่กรมสามัญศึกษามอบหมายให้โรงเรียนดำเนินการ การเสนอแนะการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียนและคณะทำงาน ออกคำสั่งและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการ และปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายแตกต่างกัน ยกเว้นงานด้านสนับสนุนงานตามมติคณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดไม่แตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีร่วมกันให้ข้อมูลร่วมกันพิจารณา ร่วมกันตัดสินใจ หรือร่วมกันดำเนินการ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองของประเทศอีกด้วย

#### โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา

นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมไปอย่างมาก โดยการโอนกิจการโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปอยู่ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และแบ่งการบริหารการประถมศึกษาออกเป็น 4 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ดังภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 แสดงโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 2)

จากภาพประกอบ ระบบบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นของคณะกรรมการกระจายไปในแต่ละระดับ รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษา ดังนี้

- 1) การจัดการศึกษาระดับชาติ มีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- 2) การจัดการศึกษาระดับจังหวัด มีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) การจัดการศึกษาระดับอำเภอ มีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 4) การจัดการศึกษาระดับกลุ่มโรงเรียน โดยการรวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ไม่น้อยกว่า 7 โรงเรียน แต่ไม่เกิน 10 โรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนและศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน

การจัดการศึกษาระดับอำเภอ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 (ราชกิจจานุเบกษา, 2523 : 15) มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วย กรรมการ 2 ฝ่ายคือ

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง มีจำนวน 3 คน ประกอบด้วย
  - 1.1) นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ
  - 1.2) ศึกษาธิการอำเภอเป็นกรรมการ
  - 1.3) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ
- 2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนในเขตอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) การประสานการดำเนินงานของโรงเรียน

- 2) การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน
- 3) การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู
- 4) การปฏิบัติกรอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการ

การประถมศึกษาจังหวัดมอขหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2523 : 16)

ส่วนที่ 2 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด แปรงานภายในสำนักงาน ดังนี้

- 1) งานบริหารทั่วไป
- 2) งานการเจ้าหน้าที่
- 3) งานการเงินและพัสดุ
- 4) งานนิเทศการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา

แห่งชาติ, 2535 : 5)

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ
- 3) ปฏิบัติกรอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการ

การประถมศึกษาอำเภอมอขหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2523 : 16)

สำหรับอำเภอใดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกิ่งอำเภอ ถือว่ากิ่งอำเภอนั้นเป็นอำเภอ โดยมีคณะกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ ประกอบด้วยลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการอำเภอประจำกิ่งอำเภอเป็นกรรมการ หัวหน้าการศึกษากิ่งอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้แทนข้าราชการครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครูของกลุ่มโรงเรียนภายในเขตกิ่งอำเภอกลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (ราชกิจจานุเบกษา, 2523 : 17) มี

สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอเป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา แบ่งงานภายในสำนักงานและมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา นั้น ในปี พ.ศ.2525 เฉลย เครือเนียม (2525 : 122-126) ได้วิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 เพื่อศึกษาการปฏิบัติงาน และปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานจากนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้แทนข้าราชการครู รวมทั้งสิ้น 354 คน ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้าน การประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเกี่ยวกับการ ประสาน การดำเนินงานด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านความสัมพันธ์ชุมชน คณะ กรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย ส่วนการประสานการดำเนินงานด้านธุรการและการเงิน คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติอยู่ในระดับ น้อยที่สุด ด้านการเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย ด้านการเสนอความดีความชอบประจำปีของ ข้าราชการครูคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ด้านปฏิบัติ การอื่นตามที่กฎหมายกำหนดคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติอยู่ในระดับ น้อย สำหรับปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย ปรากฏว่ายังไม่ได้มอบหมายเรื่องอื่น ๆ ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ พบว่า เรื่องที่เป็นปัญหามากได้แก่ ประชาชนยังไม่ทราบองค์ประกอบและบทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณ คณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอไม่ได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรอัตราค่าจ้างครู และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ ถูกต้อง



ในปีเดียวกันนี้ ชม จุฬพฤษ (2525 : 69) ได้วิจัยเรื่องบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 4 เพื่อศึกษาทัศนะของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ที่มีสถานภาพและคุณวุฒิต่างกัน ต่อบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านประสานการดำเนินงาน การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู และงานด้านอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย จำนวน 26 อำเภอ กับ 2 กิ่งอำเภอ จำนวนทั้งสิ้น 205 คน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพต่างกัน มีทัศนะต่อบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านประสานการดำเนินงาน การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูแตกต่างกัน ส่วนบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านการปฏิบัติงานด้านอื่นตามที่กฎหมายกำหนดนั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพต่างกัน มีทัศนะต่องานด้านนี้ไม่แตกต่างกัน

ในปี พ.ศ.2527 อูติรัชต์ เอกปริญา (2527 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพและอยู่ในอำเภอที่มีขนาดต่างกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านการประสานการดำเนินงาน การเสนอแนะแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู และการปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอหมาย จำนวนทั้งสิ้น 103 คน ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภออยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพและอยู่ในอำเภอที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของระบบบริหารการประถมศึกษาแบ่งออกเป็น ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ในแต่ละระดับมีองค์ประกอบ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการพิจารณา ให้ความเห็น วินิจฉัยสั่งการ หรือประสานงาน และส่วนที่เป็นสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการเสนอและสนองเป็นส่วนใหญ่

#### บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอแล้ว จะเห็นว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีบทบาทในการพิจารณา ให้ความเห็น วินิจฉัย และประสานงานเพื่อให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดำเนินการ การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยพิจารณาบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านต่อไปนี้

##### 1. การประสานการดำเนินงานของโรงเรียน

การประสานงานหรือประสานดำเนินงานเป็นความหมายในทุกวิถีทางที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านประสานการดำเนินงานของโรงเรียนจึงครอบคลุมพฤติกรรมกรรมการเสนอแนะ การส่งเสริม การสนับสนุน การเข้าไปมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสาร การรับทราบ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนในสังกัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 85-86) มีความเห็นว่าบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอด้านประสานการดำเนินงานของโรงเรียนนี้ โดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 24(1) เป็นการเปิดกว้างไว้เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด

อำเภอ ซึ่งแต่ละอำเภอย่อมไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นบางแห่ง อาจพิจารณาประสานการดำเนินงานเฉพาะเรื่องการวางแผนและการของบประมาณ ของแต่ละโรงเรียน บางแห่งอาจขอให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอ รายงานผลการจัดการศึกษาประจำปี เพื่อคณะกรรมการจะได้ทราบและให้ข้อเสนอแนะ ในการพัฒนาต่อไป บางแห่งอาจให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนำปัญหาการ ดำเนินงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการ นักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เสนอต่อคณะกรรมการเป็นครั้งคราวเพื่อช่วยกันพิจารณา เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ดังนั้นเพื่อให้การประสานการดำเนินงานของโรงเรียน มีผลในการปฏิบัติชัดเจน คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอควรประสานกับ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กำหนดเป็นหลักการโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เป็นเรื่อง ๆ บางเรื่องอาจเป็นเพียงการรับทราบ บางเรื่องเป็นการเสนอแนะ และได้เสนอเรื่องที่ควรประสานไว้ดังนี้

- 1) ประสานการกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนา การประถมศึกษาอำเภอ
- 2) ประสานการเสนอแนะการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณของ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน
- 3) รับทราบผลการจัดการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเพื่อวางแผนพัฒนาการประถมศึกษา
- 4) ประสานในการแก้ปัญหาการดำเนินงานการประถมศึกษาของ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนทั้ง 6 งาน

## 2. การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน

การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนเป็นการพิจารณาการ ย้ายเพื่อแต่งตั้ง และคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และ ครูใหญ่ โดยคำนึงถึงข้อกฎหมายความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม ดังนั้น บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านการเสนอแนะการแต่งตั้ง

ผู้บริหารโรงเรียนจึงเป็นไปในลักษณะของการพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องพิจารณา ข้อมูล คุณสมบัติ ความเหมาะสมอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงาน การประถมศึกษาของอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนคำนึงถึงขวัญกำลังใจ ของบุคลากรในสังกัดเป็นสำคัญ

การเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนของคณะกรรมการการ ประถมศึกษาอำเภอตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 24 (2) เป็นการพิจารณาว่าบุคคลที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอนั้น สมควรหรือไม่สมควรที่จะให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนำเสนอคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1) การย้ายเพื่อแต่งตั้ง เป็นการเคลื่อนย้ายผู้บริหารโรงเรียน ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามที่มีอัตราว่าง หรือสับเปลี่ยนหมุนเวียนตามความ เหมาะสม

2) การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง เป็นการให้ผู้ที่มิคุณสมบัติตามที่ กฎหมายกำหนดขึ้นดำรงตำแหน่งตามที่มีอัตราว่างตามวิธีการของคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ

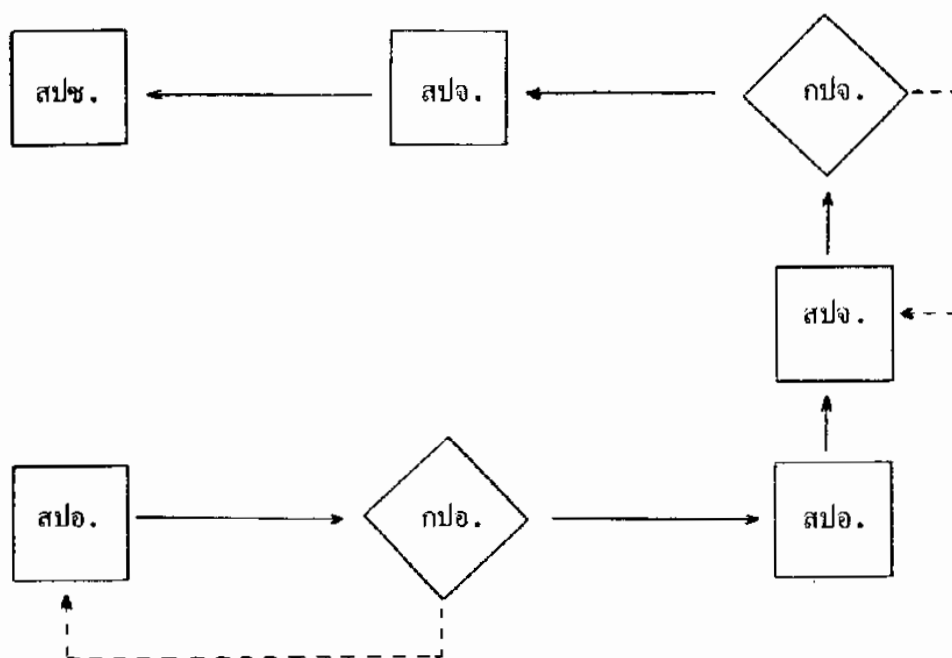
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 86- 87) ได้กำหนดแนวทางและบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้าน เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนไว้ดังนี้

1) ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน

2) ตรวจสอบข้อมูล และคุณสมบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของผู้ที่จะ เสนอขอแต่งตั้ง

3) พิจารณารายละเอียดที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอ และความเหมาะสมของตัวบุคคล โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการประถมศึกษา เป็นสำคัญ

4) ลงมติ (เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ) กรณีไม่เห็นชอบให้ระบุ เหตุผลด้วย ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 แสดงขั้นตอนการเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 88)

จากภาพประกอบ ขั้นตอนการเสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนนั้น สำนักงานจะเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบเสนอขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง

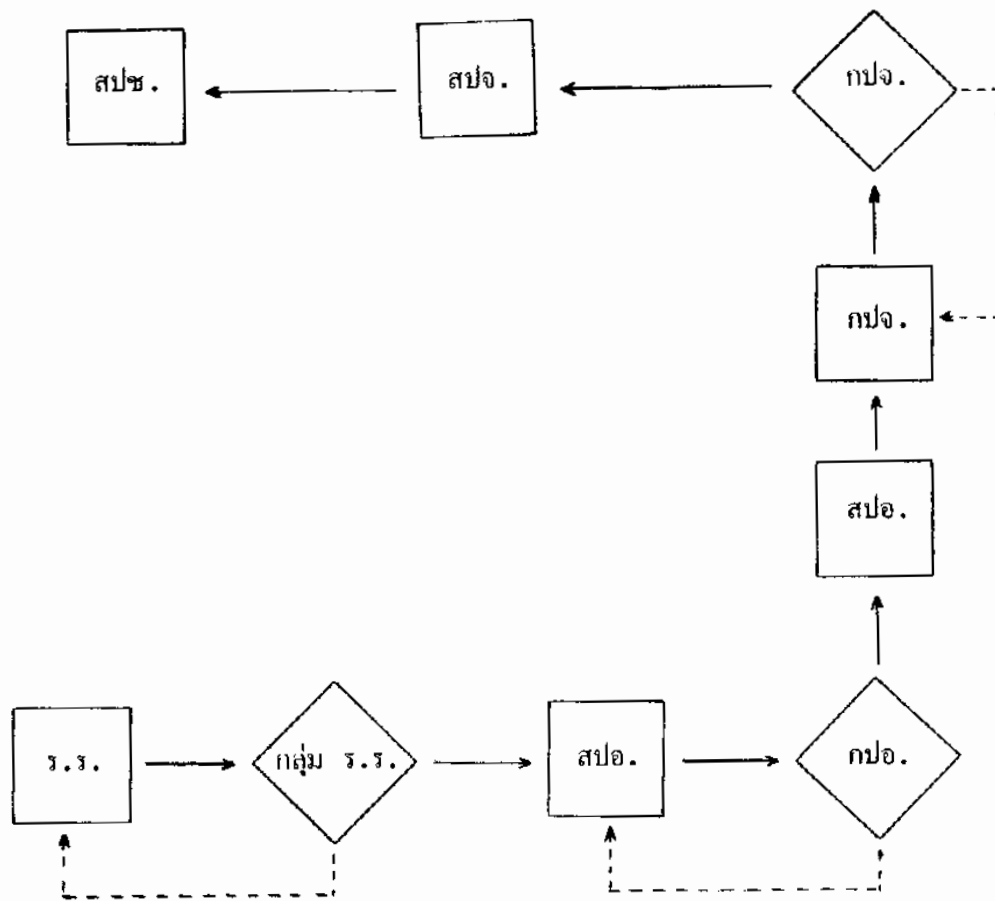
### 3. การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูเป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้งกรณีปกติ กรณีพิเศษ (2 ชั้น) และกรณีไม่ขึ้นขั้นเงินเดือน เพื่อเป็นบำเหน็จความดีความชอบ เป็นวิธีการบำรุงขวัญและจูงใจให้บุคลากรในหน่วยงานตามกฏ ก.พ. ฉบับที่ 13 (พ.ศ.2519) ดังนั้นบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูจึงเป็นไปในลักษณะของการพิจารณาข้อกฎหมาย ข้อมูล คุณสมบัติ ความถูกต้อง ความเป็นธรรม ขวัญและกำลังใจ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการจัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ

การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาอำเภอ ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตามพระราช  
บัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 24(3) เป็นการพิจารณา  
ให้ความเห็นชอบตัวบุคคลที่สมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีปกติ กรณีพิเศษ (2 ชั้น)  
และกรณีไม่ขึ้นขั้นเงินเดือนจากผู้ผ่านการพิจารณาของผู้บริหารโรงเรียน คณะ  
กรรมการกลุ่มโรงเรียน และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแล้ว เพื่อเสนอให้  
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ความเห็นชอบอีกชั้นหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 89-90)  
ได้กำหนดแนวทางและบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในการเสนอ  
ความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู ไว้ดังนี้

- 1) ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
เสนอความดีความชอบประจำปี
- 2) ตรวจสอบข้อมูล และคุณสมบัติของข้าราชการครูที่เสนอขอความดี  
ความชอบ
- 3) พิจารณารายละเอียดที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอ  
ความถูกต้อง ความเป็นธรรม และขวัญกำลังใจ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการ  
จัดการประถมศึกษาเป็นสำคัญ
- 4) ลงมติ (เห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ) กรณีไม่เห็นชอบให้ระบุเหตุผลด้วย  
ดังภาพประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 แสดงขั้นตอนการเสนอความดีความชอบประจำปี  
ของข้าราชการครู

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 91)

จากภาพประกอบ ขั้นตอนการเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ  
ครูนั้น สำนักงานจะเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบเสนอขึ้นไป  
ตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

4. การปฏิบัติกรอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

การปฏิบัติตามกฎหมาย และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด  
มอบหมาย เป็นการดำเนินการตามที่ถูกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติที่ประชุม คณะ

กรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่ระบุว่าให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอจึงมีบทบาทในการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ นั้น ซึ่งมีดังต่อไปนี้

4.1 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 7 มาตรา 8 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2524 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525 ข้อ 3 ระบุว่า ในการเกณฑ์และยกเว้นเด็กเข้าเรียนนั้น ในเดือนธันวาคมของทุกปีให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ให้ผู้ปกครองของเด็ก ซึ่งมีอายุเข้าเกณฑ์ทราบ และเมื่อผู้ปกครองร้องขอ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจยกเว้นและถอนการยกเว้นการเข้าเรียนของเด็กซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ เป็นโรคติดต่อตามกฎหมายกระทรวง ต้องเลี้ยงดูผู้ปกครองที่ทุพพลภาพ และมีความจำเป็นอื่นตามกฎหมายกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 92-93) ได้กำหนดแนวทางและบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไว้ดังนี้

1) พิจารณาให้ความเห็นชอบประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ นำเสนอ เพื่อให้ผู้ปกครองทราบภายในเดือนธันวาคมของทุกปีตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 และข้อ 3 ของระเบียบว่าด้วยการส่งเด็กเข้าเรียน

2) แจ้งเตือนผู้ปกครองในกรณีที่ไม่ส่งเด็กเข้าเรียน ภายใน 15 วัน นับจากวันเปิดภาคต้น และแจ้งเตือนอีกครั้งถ้าผู้ปกครองยังไม่ส่งเด็กเข้าเรียนภายใน 21 วัน นับจากวันเปิดภาคเรียนต้น

3) กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานสอบสวนในกรณีผู้ปกครองไม่ส่งเด็กเข้าเรียนตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523

4) พิจารณาคำร้องขอยกเว้นเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 ของผู้ปกครองที่นำเสนอ



5) ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาขกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนตลอดไป หรือยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนเป็นการชั่วคราวตามความจำเป็น

6) พิจารณารายละเอียดการถอนการขกเว้นเด็กเข้าเรียนตามที่น่าเสนอ

7) แจ้งผลการพิจารณาการขกเว้นและถอนการขกเว้นเด็กเข้าเรียนให้ผู้ปกครองและโรงเรียนทราบ

4.2 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2525 ข้อ 9(6) และข้อ 12 ระบุว่า กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา นอกจากจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระและกรณีอื่น ๆ ตามระเบียบแล้ว ยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการการศึกษาอำเภอมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก และให้คณะกรรมการการศึกษาอำเภอรับทราบรายงานการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532 : 94) ได้กำหนดแนวทางและบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาอำเภอไว้ดังนี้

1) พิจารณาตรวจสอบรายชื่อกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่สำนักงานการศึกษาอำเภอเสนอว่าขาดคุณสมบัติตามข้อ 6 หรือมีความไม่เหมาะสม

2) พิจารณาและลงมติ

3) รับทราบรายงานการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่สำนักงานการศึกษาอำเภอเสนอ

4.3 ระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน พ.ศ.2534 ข้อ 12 ระบุว่า ให้คณะกรรมการการศึกษาอำเภอ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดอื่น ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการกลุ่ม เช่น กำหนดวันเลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง

และประกาศผลการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2532 : 95) ได้กำหนดแนวการดำเนินการและบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไว้ดังนี้

- 1) ศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2534
  - 2) พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและรายละเอียด เกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการกลุ่ม ตามที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเสนอ
- 4.4 ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มอบหมาย บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเป็นไปตามมติของ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดของแต่ละจังหวัดเป็นกรณี ๆ ไป

#### 5. การปฏิบัติการอื่น ๆ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 กำหนด อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอไว้ 4 ประการดังกล่าว แล้วนั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมีบทบาทที่ครอบคลุมการจัดการประถมศึกษา เกือบทั้งหมด โดยเน้นการประสานงาน การเสนอแนะและการเสนอข้อมูล เบื้องต้นในด้านแผนงาน งบประมาณ วิชาการและบุคลากรต่อคณะกรรมการระดับ จังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติ แต่เนื่องจากการจัดและบริหารการ ประถมศึกษาเป็นงานที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ประกอบกับคณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอเป็นบุคคลที่ส่วนหนึ่งเป็นข้าราชการระดับหัวหน้าแผนกการ ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของ ข้าราชการและบุคคลโดยทั่วไป และอีกส่วนหนึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูประจำกลุ่ม โรงเรียน ซึ่งเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของข้าราชการครูโดยทั่วไป ดังนั้นผู้บังคับบัญชา ในระดับสูงขึ้นไป หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจจะร้องขอให้คณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอทั้งคณะหรือส่วนบุคคล ให้ช่วยปฏิบัติการอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือไปจากอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การจัดและการบริหารการประถมศึกษา ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภออาจได้รับการร้องขอ ให้ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพื่องานเหล่านั้นดำเนินไปได้ ด้วยความราบรื่น เช่น เป็นกรรมการดำเนินงาน กรรมการประสานงานกิจกรรม วันสำคัญต่าง ๆ กิจกรรมหาทุน เป็นต้น

บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในด้านกาปฏิบัติกร อื่น ๆ จึงเป็นการดำเนินงานในส่วนที่นอกเหนืออำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย แต่ได้รับการร้องขอเป็นกรณี ๆ ไป

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอ นั้น ในปี พ.ศ.2511 สกฤต อินทุโสภณ (2511 : 160) วิจัยเรื่องการ บริหารการศึกษากศบ.บึงคั้ง ได้เสนอว่าการพิจารณาความดีความชอบ ควรจะได้รับ การพิจารณาจากหลายฝ่าย หรือพิจารณาจากบุคคลที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ มิฉะนั้น การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและขาดความยุติธรรม

ในปี พ.ศ.2518 สุพีร์ อายุวัฒน์ (2518 : 61) วิจัยเรื่องความคิดเห็น ของศึกษาราชการอำเภอในเขตการศึกษา 7 เกี่ยวกับเกณฑ์การคัดเลือกครูใหญ่ วิทยาลัย โรงเรียนประถมศึกษา พบว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ควรได้มาโดยการคัดเลือก มีอายุราชการไม่น้อยกว่า 5 ปี เคยทำหน้าที่ครูประจำชั้น หัวหน้าหมวดวิชา และ เป็นผู้ช่วยครูใหญ่มาก่อน มีวุฒิ ป.ม. หรือ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่าเป็นอย่างต่ำ มีอายุระหว่าง 20-30 ปี เป็นข้าราชการชั้นโท เคยศึกษาหรือเคยเข้ารับการอบรม เกี่ยวกับการบริหารการศึกษามาแล้ว

ในปี พ.ศ.2520 วิบูลย์ เหลืองสอาด (2520 : 182) วิจัยเรื่อง การบริหารงานอำเภอ พบว่าการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ กรมการปกครอง นายอำเภอ ส่วนใหญ่พิจารณาเฉพาะตัวบุคคลเป็นหลัก ไม่ได้นำ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีมาประกอบการพิจารณาอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จะเน้น หนักไปในด้านประสานงาน การเสนอแนะ การเสนอข้อมูลเบื้องต้นในด้านแผน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากรต่อระดับจังหวัด ดำเนินการอื่นตามกฎหมาย กำหนด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมายและอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การ จัดการประถมศึกษาในสังกัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## องค์ประกอบที่ส่งผลต่อบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

บทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่กล่าวข้างต้นนั้นผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งมีสถานภาพ ประสบการณ์ทำงาน คุณวุฒิ และพื้นที่ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เป็นองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

### 1. สถานภาพ

คำว่า สถานภาพ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้ความหมายว่าหมายถึง ฐานะ ตำแหน่งหรือเกียรติยศของบุคคลที่ปรากฏในสังคม (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 779) สอดคล้องกับ งามพิศ สัตย์สงวน (2532 : 96) ที่ให้ความหมายว่า สถานภาพคือตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม ดังนั้นสถานภาพของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จึงหมายถึง ฐานะของบุคคลในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

- 1.1 กลุ่มนายอำเภอ
- 1.2 กลุ่มศึกษาริการอำเภอ
- 1.3 กลุ่มหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 1.4 กลุ่มผู้แทนข้าราชการครู

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีสถานภาพต่างกันมีระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแตกต่างกัน โดยได้แนวความคิดมาจาก เพ็ญพร เหมบุปผกะ (2533 : 173) ที่พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ มีทัศนคติต่อสมรรถภาพในการบริหารงานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดนครราชสีมา ในด้านวิชาการ บุคลากร ธุรการ การเงินและพัสดุ กิจกรรมนักเรียน อาคารสถานที่ และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนแตกต่างกัน และสมภักดิ์ เจือกโธิน (2533 : 85) ที่เปรียบเทียบปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกระบี่ ตามทัศนคติของผู้บริหารและครูอาจารย์

พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์มีทัศนคติต่อปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนแตกต่างกัน นอกจากนี้ สวาท หาญกลับ (2534 : 146) ยังพบอีกว่าระดับการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง ตามทัศนคติของผู้บริหารโรงเรียนครูอาจารย์ และประธานคณะกรรมการการศึกษาแตกต่างกัน

## 2. ประสบการณ์ทำงาน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ได้ให้ความหมายของประสบการณ์ว่าหมายถึงความชัดเจนที่เกิดจากการกระทำหรือได้พบเห็นมา (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 509) สอดคล้องกับ วิทย์ เทียงบุญธรรม (2532 : 41) ที่ให้ความหมายว่า ประสบการณ์ หมายถึงการได้รู้เห็น ได้ปฏิบัติด้วยตนเอง ในที่นี้ประสบการณ์ทำงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหมายถึงระยะเวลาในการรับราชการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งแบ่งออกเป็น

2 กลุ่ม คือ

2.1 ประสบการณ์ต่ำกว่า 12 ปี

2.2 ประสบการณ์ตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป

การแบ่งกลุ่มประสบการณ์ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอดังกล่าว ผู้วิจัยอาศัยระยะเวลาในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 เป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่ม โดยตั้งสมมติฐานว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีประสบการณ์ทำงานต่างกัน มีระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแตกต่างกัน โดยได้แนวความคิดจากประสิทธิ์ ชูประสูติ (2533 : 105) ที่ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารงานของศึกษานิเทศก์อำเภอตามทัศนคติของผู้บริหารการศึกษาในจังหวัดตรัง ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในการบริหารการศึกษาต่างกันเห็นวาระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารของศึกษานิเทศก์อำเภอแตกต่างกัน และเกียรติ หิรัญกาญจน์ (2534 : 91) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการปฏิบัติงานการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ระดับการปฏิบัติงานการพัฒนาคุณภาพ

การศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนต่างกัน แตกต่างกัน นอกจากนี้ การวิจัยของ เพ็ญพร เหมบุปผกะ (2533 : 173) เรื่องสมรรถภาพในการบริหารงานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ ในจังหวัดนครราชสีมา พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนและครูอาจารย์ที่มีประสบการณ์ในตำแหน่งน้อยกว่า 5 ปี ระหว่าง 5-10 ปี และมากกว่า 10 ปี มีทัศนะต่อสมรรถภาพในการบริหารงานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกัน

### 3. คุณวุฒิ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 ให้ความหมาย คุณวุฒิว่า หมายถึง ความดี ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ (ราชบัณฑิตยสถาน . 2525 : 190) ในการวิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 2 นี้ ผู้วิจัยได้นิยามศัพท์เฉพาะของการวิจัยว่า คุณวุฒิ หมายถึง ระดับการศึกษาชั้นสูงสุดของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในที่นี้แยกได้ เป็น 2 กลุ่มคือ

#### 3.1 วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี

#### 3.2 วุฒิตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีคุณวุฒิต่างกัน มีระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแตกต่างกัน โดยได้แนวความคิดจาก ประสิทธิ์ ชูประสูติ (2533 : 105) ที่พบว่าผู้บริหารการศึกษาที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกัน เห็นว่าระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารของศึกษานิเทศก์อำเภอ ในจังหวัดตรงแตกต่างกัน และศุภฤกษ์ พูเฝ้า (2534 : 81) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ในสังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี กับผู้บริหารที่มีวุฒิปริญญาตรีมีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโรงเรียนแตกต่างกัน นอกจากนี้ สมศักดิ์ เจือแก้ว (2533 : 86) ได้เปรียบเทียบปัญหาการวางแผนบริหาร

โรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กระบี่ ตามทัศนระของผู้บริหารที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกัน พบว่าผู้บริหารที่มีวุฒิทางการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป มีทัศนระต่อปัญหาการวางแผนบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกัน

#### 4. พื้นที่ปฏิบัติงาน

การแบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้แต่ละเขตได้ปฏิบัติงานทางวิชาการ ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งท้องที่กระทรวงศึกษาธิการออกเป็นเขต พ.ศ.2516 (ราชกิจจานุเบกษา, 2516 : 26) ในส่วนของเขตการศึกษา 2 มีสำนักงานศึกษาธิการเขตอยู่ ณ จังหวัดยะลา และมีจังหวัดภายในท้องที่ 4 จังหวัดคือ

- 4.1 ยะลา
- 4.2 ปัตตานี
- 4.3 นราธิวาส
- 4.4 สตูล

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่มีพื้นที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอแตกต่างกัน โดยได้แนวความคิดจาก อริญ กั้วพานิช (2535 : 122) ที่พบว่า การปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตการศึกษา 2 ที่ปฏิบัติงานคนละจังหวัด ด้านการได้รับความสนับสนุนจากชุมชน และด้านการประเมินผลงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน แตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบที่ส่งผลต่อบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาที่ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษา ได้แก่ สถานภาพ ประสบการณ์ทำงาน คุณวุฒิ และพื้นที่ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยตั้งสมมติฐานไว้ว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 2 ที่มีสถานภาพ ประสบการณ์ทำงาน คุณวุฒิ และพื้นที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอต่างกัน