

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยรับผิดชอบนักเรียนในวัยเกณฑ์อายุการศึกษาภาคบังคับส่วนใหญ่ของประเทศ แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 7 พ.ศ.2535-2539 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายข้อ 5 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535) ไว้ว่า "ปรับปรุงการบริหารและการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นให้ทุกหน่วยงานใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน สำหรับการนิเทศการศึกษาจะให้ความสำคัญต่อการนิเทศภายในเป็นพิเศษ มีการติดตาม กำกับ และประเมินผลอย่างเป็นระบบ สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย การนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารงาน รวมทั้งให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด"

นวัตกรรมทางการบริหารการศึกษา ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินำมาใช้อย่างหนึ่งก็คือ กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532) กลุ่มโรงเรียนเป็นยุทธศาสตร์อย่างหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินำมาใช้แก้ไขด้านข้อจำกัดของทรัพยากร และอุปสรรคในการดำเนินงานจัดการศึกษาแก่นักเรียน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 เป็นต้นมา โดยตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ขึ้น และประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ตามพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาออกเป็น 4 ระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532) คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน แต่ละระดับมีคณะกรรมการ ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาแตกต่างกันไป สำหรับในระดับกลุ่มโรงเรียน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ว่า "ให้รวมโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี หลายโรงเรียนเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวนโรงเรียนในกลุ่มโรงเรียน โครงสร้างและวิธีการแบ่งกลุ่มโรงเรียน อำนาจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียน และการเลือกประธานกลุ่มโรงเรียนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการ

ประถมศึกษาแห่งชาติก"หนด" นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ออกระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษามาแล้วจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

- 1) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- 2) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523
- 3) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2529
- 4) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และ
- 5) ระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2534

การเปลี่ยนแปลงระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษานั้น มีส่วนทำให้องค์คณะบุคคลในคณะกรรมการกลุ่ม และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย โดยเฉพาะระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2534 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดองค์ประกอบขององค์คณะบุคคลในคณะกรรมการกลุ่ม และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มไว้แตกต่างจากฉบับก่อน

องค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา คือ คณะกรรมการกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่ม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนข้าราชการครูที่มาจากการเลือกตั้งจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นกรรมการ ส่วนประธานกลุ่มให้คณะกรรมการกลุ่มเลือกจากผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่ม จำนวนหนึ่งคนเป็นประธานกลุ่ม และเลือกรองประธานกลุ่มอีกหนึ่งคน และให้ครูวิชาการประจำศูนย์วิชาการกลุ่มเป็นเลขานุการประธานกลุ่ม ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่มและเลขานุการคณะกรรมการกลุ่มอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่ม และประธานกลุ่มมาแล้วจำนวน 4 ครั้ง คือเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2524, 2528, 2532 และ 2536 ตามลำดับ ตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่ม ซึ่งเลือกตั้งจากครูสายผู้ปฏิบัติการสอน และผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน ภายในกลุ่มโรงเรียน

จากสถิติการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการกลุ่มของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ครั้งที่ ๑๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จำนวนผู้ลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งทั้งสิ้น ๑๑๕ คน ในจำนวนกรรมการกลุ่มซึ่งมีได้เพียง ๕๗๗ คน เท่านั้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งกรรมการกลุ่มมีผู้สนใจสมัครเข้ารับการเลือกตั้งมาก ซึ่งแตกต่างจากตำแหน่งประธานกลุ่มที่มีผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งน้อย และในบางท้องที่ไม่มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเลย ด้วยปัญหาที่ไม่มีผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานกลุ่มดังกล่าวแล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้ปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งประธานกลุ่มใหม่ โดยได้กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่าให้คณะกรรมการกลุ่มเลือกผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นประธานและรองประธานกลุ่มโรงเรียน ซึ่งแต่เดิมให้ข้าราชการครูภายในกลุ่มทุกคนเป็นผู้เลือก เช่นเดียวกับผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่ม ฉะนั้น จึงเป็นที่น่าสนใจว่าตำแหน่งประธานกลุ่ม และตำแหน่งกรรมการกลุ่ม ซึ่งเป็นตำแหน่งในคณะกรรมการกลุ่มคณะเดียวกัน แต่มีผู้สนใจในการเข้าสู่ตำแหน่งแตกต่างกัน ตำแหน่งประธานกลุ่มขาดผู้สนใจในการเข้าสู่ตำแหน่ง ส่วนตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่มกลับมีข้าราชการครูสนใจในการเข้าสู่ตำแหน่งมากกว่า

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัยจึงได้สนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา และปัจจัยที่ทำให้เกิดแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาของผู้แทนข้าราชการครู

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา
- ๒) เปรียบเทียบความคิดเห็นของกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการจากการเลือกตั้งเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา
- ๓) เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ของผู้แทนข้าราชการครู

1.3 สมมติฐานในการวิจัย

กรรมการโดยตำแหน่งกับกรรมการจากการเลือกตั้ง มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกัน

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- 2) เป็นข้อมูลสนับสนุนการปรับปรุง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ในระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา และการศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการกลุ่มของผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเข้าปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2536

1.6 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- 2) กลุ่มโรงเรียน หมายถึง การจัดการบริหารงานการประถมศึกษา โดยการรวมโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียงกัน จำนวน 7-10 โรงเรียน เข้าเป็นกลุ่มโรงเรียนเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือร่วมมือกันทั้งด้านบุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ ในการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา
- 3) คณะกรรมการกลุ่ม หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาคณะหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียนในการบริหารงานธุรการ การพัฒนาทางวิชาการ การจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดความเสมอภาค ความร่วมมือกัน ระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม บุคลากรภายในกลุ่ม ทั้งด้านความคิด แรงงาน และงบประมาณในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนภายในกลุ่ม ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของหลักสูตรประถมศึกษา คณะกรรมการกลุ่มประกอบด้วย ประธานกลุ่มหนึ่งคน รองประธานหนึ่งคน ผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มทุกโรงเรียน ครูสายผู้ปฏิบัติการสอน ที่ได้รับการเลือกตั้งจากครูภายในกลุ่มจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้บริหารโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นกรรมการ และมีครูวิชาการประจำศูนย์วิชาการกลุ่มเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

4) กรรมการโดยตำแหน่ง หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนทุกโรงเรียนภายในกลุ่ม และ
 หมายความว่ารวมถึงผู้รักษาการในตำแหน่งด้วย ซึ่งมี 2 กรณีคือ

(1) ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่นานเกิน
 90 วัน ผู้รักษาการในตำแหน่งจะทำหน้าที่กรรมการกลุ่มโดยตำแหน่ง

(2) ผู้บริหารโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราว เช่น ลา ไป
 ราชการ ผู้รักษาการในตำแหน่งสามารถทำหน้าที่กรรมการกลุ่มโดยตำแหน่งแทนได้ เฉพาะช่วง
 เวลาที่รักษาการในตำแหน่งเท่านั้น

5) กรรมการจากการเลือกตั้ง หมายถึง ครูผู้ปฏิบัติการสอนหรือผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน
 ซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวนถึงหนึ่งของโรงเรียนภายในกลุ่ม ถ้ามีเศษให้เพิ่มได้อีกหนึ่งคน แต่ใน
 โรงเรียนเดียวกัน จะมีกรรมการจากการเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว

6) ผู้แทนข้าราชการครู หมายถึง กรรมการจากการเลือกตั้งในคณะกรรมการกลุ่ม

7) สภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่ม หมายถึง สภาพการปฏิบัติได้ของงาน
 ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่ม ที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษา
 แห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2534 และตามที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ
 คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

8) ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่ม หมายถึง อุปสรรค ข้อขัดข้องในการ
 ปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่ม โดยศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาด้าน

(1) คน (Man)

(2) เงิน (Money)

(3) วัสดุอุปกรณ์ (Material)

(4) การจัดการ (Management)

9) แรงจูงใจในการเข้าสู่ตำแหน่ง หมายถึง พลังภายในที่เป็นแรงกระตุ้นให้ข้าราชการ
 ครูลงสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในตำแหน่งกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา
 ซึ่งเป็แรงกระตุ้นใน 3 ด้าน คือ

(1) ด้านการอยู่รอด (Existence)

(2) ด้านมีความสัมพันธ์ทางสังคม (Relatedness)

(3) ด้านการก้าวหน้าเติบโต (Growth)

10) ค่าย่อ

(1) สบจ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(2) สบอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ