

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 โดยมีภารกิจหลักคือการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับให้แก่ประชาชนในชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคและต่อเนื่อง มีความรู้พื้นฐานเพียงพอที่จะดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุข

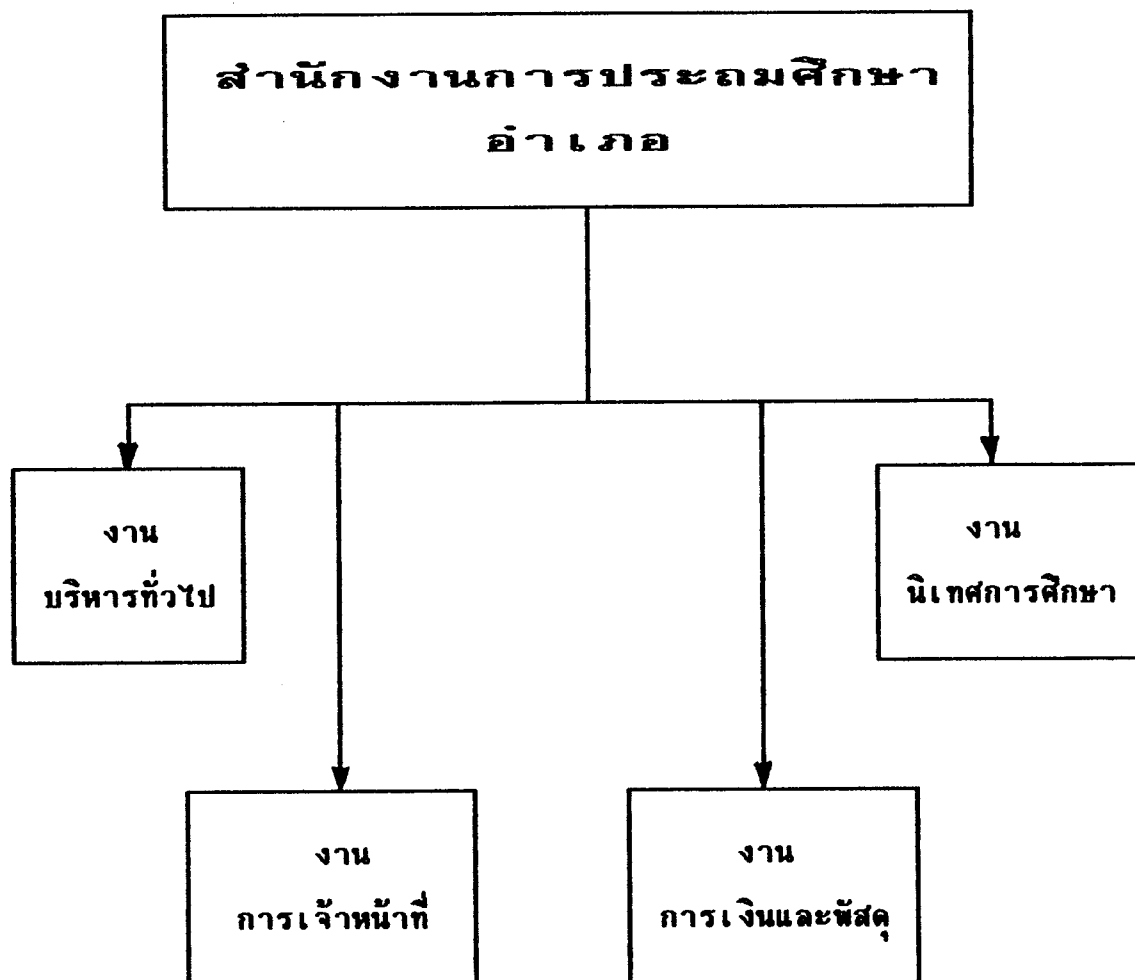
ตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2532 ได้แบ่งส่วนราชการเพื่อสะดวกในการบริหารงาน และดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาออกเป็น 8 กองและมีหน่วยงานเทียบเท่ากองอีก 4 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่แบ่งออกไปนั้นจะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนให้ความสะดวกในการบริหารงานประถมศึกษาเป็นหลัก แต่หน่วยงานที่มีภารกิจโดยตรงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในพื้นที่จริง ๆ นั้น มีเพียง 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รองรับนโยบายการบริหารงาน จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมาปฏิบัติ

ตามโครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่อีกต่อหนึ่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 มาตรา 26 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอให้มีหน้าที่ดังนี้คือ

- 1) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และ
- 3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มอบหมาย

ซึ่งในการบังคับบัญชาข้าราชการทุกคน ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ตามมาตรา 27 ในพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้มอบหมายให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ โดยขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

สืบเนื่องมาจากสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงถือได้ว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลางแต่มีสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค โดยมีโครงสร้างการแบ่งงานตามภารกิจหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้ ดังนี้



ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษา
อำเภอ

จากโครงสร้างการบริหารงานการประถมศึกษาอำเภอ ตามโครงสร้างของ
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะเห็นว่า มีบุคลากรที่ปฏิบัติงาน
ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ แยกเป็นข้าราชการ 2 ประเภท คือ

1) ข้าราชการครู ได้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และศึกษานิเทศก์

2) ข้าราชการพลเรือน ได้แก่ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในงานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ และงานการเงินพัสดุ ซึ่งมีการกำหนดตำแหน่งตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.)กำหนด

ดังนั้น จะเห็นว่าในการบริหารงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จะต้องเกี่ยวข้องกับข้าราชการทั้ง 2 ประเภท ใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลมี 2 คณะเช่นเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการครู(ก.ค.) สำหรับข้าราชการครู และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) สำหรับข้าราชการพลเรือน

จากการที่บุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแบ่งเป็น 2 ประเภท เช่นนี้ ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกันระหว่างการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ระหว่างกลุ่มข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความก้าวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ความก้าวหน้าในการเลื่อนระดับและตำแหน่ง ซึ่งในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนในสำนักงานต้องยึดถือตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดที่ต่ำกว่าข้าราชการที่พิจารณาโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

นอกจากนี้ ปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงานที่พบมากที่สุดคือ การปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นงานลักษณะพิเศษที่จะต้องให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเข้าปฏิบัติงาน แต่การเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จะใช้วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสอบแข่งขันของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งกำหนดเฉพาะคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่างานที่บรรจุข้าราชการนั้นๆ ไปปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะ เช่นงานการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาพ.ศ. 2523 ซึ่งมักจะพบเสมอว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านนี้ขาดความเข้าใจในแนวปฏิบัติ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานและมักเกิดปัญหาเกิดขึ้นเสมอ ๆ

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ อัตรากำลังของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ตามกรอบอัตรากำลังของข้าราชการพลเรือนประจำสำนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในปี 2534 กำหนดกรอบอัตราไว้ทั้งสิ้น 21,928 อัตรา แต่จำนวนข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่จริงเพียง 11,632 อัตรา หรือประมาณร้อยละ 53.05 เท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535) ซึ่งเกิดปัญหา "งานมาก คนน้อย" และในการปฏิบัติงานบางงานยังไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่บางคนต้องรับผิดชอบงานหลาย ๆ ด้านจนไม่มีเวลาในการศึกษารายละเอียดหรือระเบียบของงานที่เกี่ยวข้อง

ในด้านการพัฒนาบุคลากร การจัดสวัสดิการและให้ขวัญกำลังใจแก่บุคลากรนั้น จากการประเมินแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 6 ระยะครึ่งแผนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า บุคลากรทุกระดับยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างทั่วถึง ในระดับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ได้รับการพัฒนาเพียงร้อยละ 66 และในเรื่องการจัดสวัสดิการในการให้ขวัญกำลังใจของบุคลากรยังทำได้ไม่ทั่วถึง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความต้องการที่จะศึกษา สภาพการปฏิบัติงาน ปัญหา ความต้องการและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในจังหวัดนครราชสีมา เพื่อเป็นการศึกษาหาข้อมูลในการที่จะนำเสนอเป็นข้อมูล ประกอบการวางแผนและพัฒนาแก้ไขปัญหามูลาการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เพื่อประเมินพฤติกรรมการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- 3) เพื่อศึกษาความพึงพอใจ และความต้องการในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาความต้องการ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ของข้าราชการพลเรือน ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาเท่านั้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผลจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 2) เป็นข้อมูลที่จะนำเสนอหน่วยเหนือขึ้นไปในการวางแผนการพัฒนาข้าราชการพลเรือนในสำนักงานทุกระดับ
- 3) ผลการวิจัยใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาในระดับต่าง ๆ ต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

1) ข้าราชการพลเรือน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ในงานต่าง ๆ 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ และงานการเงินและพัสดุ

2) ข้าราชการครู หมายถึง บุคคลที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และศึกษานิเทศก์อำเภอ

3) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หมายถึง คณะกรรมการที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ได้รับการแต่งตั้ง และได้รับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

4) คณะกรรมการข้าราชการครู หมายถึง คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ได้รับการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

5) งานบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับ การจัดสำนักงาน งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานสวัสดิการ งานสวัสดิภาพ งานยานพาหนะ การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 งานประสานงาน และงานขยายโอกาสทางการศึกษา

6) งานการเจ้าหน้าที่ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับ การวางแผนบุคลากร การสรรหา การพัฒนาบุคลากร งานทะเบียนประวัติ งานวินัยและการรักษาวินัย การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือน และงานเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

7) งานการเงินและพัสดุ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอยตอบแทน ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินสวัสดิการประเภทต่าง ๆ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

8) สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพที่เป็นจริงที่กำลังเป็นอยู่หรือดำเนินการอยู่ในปัจจุบันของข้าราชการพลเรือนในงานด้านต่าง ๆ 3 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ และงานการเงินและพัสดุ ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

9) ปัญหา หมายถึง ความแตกต่างระหว่าง สภาพปัจจุบันกับจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ในการปฏิบัติงาน

10) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึงความรวมถึง สำนักงานการประถมศึกษาทั้งอำเภอด้วย

11) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึงความรวมถึง หัวหน้าการประถมศึกษาทั้งอำเภอด้วย

12) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึงความรวมถึง ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาทั้งอำเภอด้วย

13) อักษรย่อที่ใช้ ได้แก่

สพช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สพจ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

สพอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

สปก. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาทั้งอำเภอ

กปช. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

กปจ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

กปอ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

กปก. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาทั้งอำเภอ

ก.พ. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ก.ค. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการครู