

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการและรับผิดชอบในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานสำคัญของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับประชากรของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

การบริหารงานของหน่วยงาน ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดระบบการบริหารที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐโดยจัดการบริหารแบบองค์บุคคลซึ่งเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในหน่วยงาน และผู้มีความรู้ ความสามารถภายนอกหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานการจัดการศึกษา คณะบุคคลดังกล่าวเข้ามาโดยการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน่วยงานในสังกัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีบุคลากรตลอดจนงบประมาณและสิ่งสนับสนุนต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การจัดการศึกษาส่งผลต่อคุณภาพของนักเรียนและประชาชนภายในประเทศ พร้อมทั้งให้เกิดความเสมอภาคต่อประชาชนทุกคน และทุกหมู่เหล่าอย่างทั่วถึง และสนองต่อนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แผนการศึกษาแห่งชาติ และความต้องการของสังคม ซึ่งได้ระบุดึงความสำคัญของการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมาแล้ว 4 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1	เลือกตั้งเมื่อวันที่	3	มกราคม พ.ศ. 2524
ครั้งที่ 2	เลือกตั้งเมื่อวันที่	25	มกราคม พ.ศ. 2528
ครั้งที่ 3	เลือกตั้งเมื่อวันที่	20	มกราคม พ.ศ. 2532
ครั้งที่ 4	เลือกตั้งเมื่อวันที่	22	มกราคม พ.ศ. 2536

การบริหารโดยองค์คณะบุคคลดำเนินมาเป็นวาระที่ 4 (วาระละ 4 ปี) จนถึงขณะนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นระบบบริหารที่ดี แต่มีปัญหามากเฉพาะบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการจากการศึกษาและการวิเคราะห์ของนักบริหารการศึกษาพบว่ากรรมการจำนวนไม่น้อยยังปฏิบัติหน้าที่โดยยึดประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องหรือกลุ่มของตนเอง การตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ บางครั้งดำเนินไปตามอิทธิพลเคลือบแฝงไม่ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น (ธีระ รุญเจริญและประพันธ์ สุริหาร, 2531) โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง คือ ผู้แทนข้าราชการครู เมื่อเข้ามามีบทบาทในคณะกรรมการย่อมจะมีความผูกพันกับข้าราชการครูที่สนับสนุน และเลือกตนเองเข้ามาเป็นพิเศษมากกว่าคนอื่น ๆ ในกลุ่ม

ประพันธ์ สุริหาร (2528) ได้ศึกษาความคิดเห็น เกี่ยวกับการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล แต่การบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีปัญหา คือ

- 1) การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเห็นแก่ประโยชน์ตนและพวกพ้อง
- 2) กรรมการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- 3) การตัดสินใจมีอิทธิพลเคลือบแฝง แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจมีลักษณะ ดังนี้
  - (1) ไม่มีอิสระ เนื่องจากผลประโยชน์ตนและพวกพ้องมีอิทธิพลของผู้บังคับบัญชาระดับเหนือและความห่วงใยในเรื่องคะแนนนิยมจากผู้ที่เกี่ยวข้องลงคะแนนให้ตนเป็นกรรมการ
  - (2) ไม่เป็นไปตามหลักเหตุผลอันควรและไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่แท้จริง

ทำนอง พรหมมูล (2529) ได้ศึกษาบทบาทคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตามที่เสนอของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาอำเภอ การเสนอแนะพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารมีภาวะกดดันจากผู้มีอิทธิพลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง ในการพิจารณา

ธีรพันธ์ กล่อมเกลี้ยง (2531) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 1 ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เช่น การกำหนดบทบาทด้านการประสานงานการดำเนินงานไม่ชัดเจน โรงเรียนไม่ค่อยสนใจงานวิชาการ การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูขาดความเป็นธรรมและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เกี่ยวกับการแจ้งและติดตามเด็กเข้าเรียน

ธงชัย สันติวงษ์ (2531) กล่าวว่า ถึงแม้การใช้คณะกรรมการจะก่อให้เกิดประโยชน์ หรือผลดีหลายประการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ มีผลเสียเนื่องมาจากการใช้คณะกรรมการดังกล่าว อาจมีได้หลายประการ คือ

- 1) เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย การใช้เวลาของกรรมการเกินเวลาที่ผู้บริหารมาก

2) อาจมีอันตราย เนื่องจากการตัดสินใจที่เป็นไปในลักษณะพยายามประนีประนอมกันมากกว่าใช้เหตุผล

3) เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้เนื่องจากการตัดสินใจ มีคณะกรรมการเป็นกลุ่มร่วมรับผิดชอบ ดังนั้นความรับผิดชอบจึงกระจายในกลุ่ม

4) ก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถหาข้อยุติได้ง่ายเพราะการปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลามาก จึงทำให้ล่าช้า

5) อาจถูกรอบค้อมโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในกลุ่มคณะกรรมการอาจมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งก่อนหรือทำลายบรรยากาศในการทำงาน เพราะการโต้แย้งอย่างรุนแรงทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้น ในกลุ่มของคณะกรรมการ

การบริหาร และการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในรูปแบบปัจจุบัน ซึ่งได้ดำเนินการมา 10 กว่าปีแล้ว ก็ยังถือว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานพร้อมทั้งความสำเร็จก็เกิดขึ้นควบคู่กันไป จากการดำเนินงานที่ผ่านมาปรากฏว่า หลายฝ่ายยอมรับว่าเป็นระบบบริหารที่มีประโยชน์มีคุณค่าต่อการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาอย่างมาก แต่จากการวิจัยและผลการประชุมสัมมนาของผู้เกี่ยวข้อง และจากสภาพการปฏิบัติงานพอสรุปได้ดังนี้

1) ความไม่เข้าใจในบทบาท อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานและคณะกรรมการจนทำให้เกิดการก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกัน

2) กรรมการบางคนใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

3) การพิจารณาและการตัดสินใจของคณะกรรมการลืมนึกถึงประโยชน์ของนักเรียน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับ ทำให้การบริหารงานโดยองค์บุคคลไม่ส่งผลต่อนักเรียนเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ พ.ศ. 2523 จึงสนใจที่จะศึกษาสภาพปัญหาและพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในทัศนะของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) นายอำเภอ
- 2) ศึกษาธิการอำเภอ
- 3) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 4) ผู้แทนข้าราชการครู

เพื่อต้องการจะทราบว่าศึกษาธิการอำเภอปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อย่างไร ปฏิบัติตามขั้นตอน

ของหลักการ ทฤษฎีทางการบริหารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร มากน้อยเพียงใดมีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมองการปฏิบัติงานและพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภออย่างไร ผู้วิจัยเชื่อว่าผลของการวิจัยครั้งนี้ จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติภารกิจในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอและเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาของชาติโดยส่วนรวมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 10
- 2) เพื่อศึกษาพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 3) เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตามความคิดเห็นของนายอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้แทนข้าราชการครู

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสภาพ ปัญหาและพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 10 ประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี สโสร ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ นครพนม และมุกดาหารเท่านั้น

- 1) ศึกษาการปฏิบัติงานของ กปอ. ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ได้แก่

(1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษา ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยประสานการดำเนินงานใน 4 ลักษณะ คือ

- ก. การประสานงานการดำเนินงานด้านวิชาการ
- ข. การประสานการดำเนินงานด้านบุคลากร
- ค. การประสานการดำเนินงานด้านธุรการ การเงิน และพัสดุ
- ง. การประสานการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนชุมชน

(2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(3) เสนอความคิดเห็นความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

2) ศึกษาพฤติกรรมการทำงานของศึกษาธิการอำเภอในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เกี่ยวกับพฤติกรรมการทำงาน 3 ด้าน คือ

- (1) พฤติกรรมการทำงานทั่วไป
- (2) พฤติกรรมการทำงานตามอำเภอ
- (3) พฤติกรรมการทำงานตามอำเภอหน้าที่

#### 1.4 สมมุติฐานการวิจัย

ความคิดเห็นของ นายอำเภอ หัวหน้าการประถมอำเภอ และผู้แทนข้าราชการครู ต่อพฤติกรรมการทำงานของศึกษาธิการอำเภอ แตกต่างกัน

#### 1.5 คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

1) การปฏิบัติงาน หมายถึง การประพฤติ การปฏิบัติ ตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของศึกษาธิการอำเภอ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

2) ศึกษาธิการอำเภอ หมายถึง ศึกษาธิการอำเภอ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการที่ส่งมาประจำอำเภอเพื่อช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการ อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในเขตอำเภอ ดูแลการปฏิบัติราชการทั้งส่วนราชการสังกัดส่วนภูมิภาคและส่วนราชการสังกัดส่วนกลางแต่งตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคและส่วนราชการสังกัดส่วนกลางตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคในเขตอำเภอนั้น

3) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง คณะบุคคลที่ระบุไว้ใน มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ประกอบด้วย นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้ง

4) พฤติกรรม หมายถึง การกระทำ การแสดงออก การตอบสนองหรือการตอบโต้ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในสภาพการณ์ใดสภาพการณ์หนึ่ง ที่สามารถสังเกตเห็นได้ วัดและประเมินได้

5) กรรมการโดยตำแหน่ง หมายถึง นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี

6) ผู้แทนข้าราชการครูหรือผู้แทนครู หมายถึงข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครู ในกลุ่มโรงเรียน กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

7) เขตการศึกษา 10 หมายถึง การแบ่งลักษณะพื้นที่ตามสภาพการจัดการศึกษาของไทย ออกเป็นเขต เขตการศึกษา 10 มี 7 จังหวัด คือ จังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม กาฬสินธุ์ นครพนม และมุกดาหาร

8) อักษรย่อที่ใช้

- สพช. หมายถึง สำหรับงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- สพจ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- สพอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- สปก. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- กปช. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- กปจ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- กปอ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- กปก. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- หน.ปอ. หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- หน.ปก. หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- ศช.อ. หมายถึง ศึกษาธิการอำเภอ
- นอภ. หมายถึง นายอำเภอ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1) ทำให้ทราบการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ที่ปฏิบัติจริง ตามความคิดเห็นของนายอำเภอ/ปลัดอำเภอ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอและผู้แทนข้าราชการ ในเขตการศึกษา 10

2) ทำให้ทราบปัญหาและพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

3) ผลการวิจัย จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงและพัฒนางานในหน้าที่ความรับผิดชอบของศึกษาธิการอำเภอ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป