

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า "คุรุสภา" ให้สภานี้เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีหลักการในการจัดตั้งที่สำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อให้ความเห็นเป็นที่ปรึกษาและรักษานโยบายการศึกษาของชาติ เพื่อช่วยยกฐานะของครู และเพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2538)

ในพระราชบัญญัติครูฉบับดังกล่าวนี้ ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานของคุรุสภาไว้ในส่วนกลาง กล่าวคือ มีคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรม และหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกคุรุสภาตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คุรุสภา กำหนดจำนวนสิบคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร โดยมีสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เป็นผู้ปฏิบัติงานตามมติและคำสั่งของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา และได้กำหนดให้ครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการต้องเป็นสมาชิกคุรุสภาทุกคน และนอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาทให้คุรุสภามีบทบาทในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ บทบาทในด้านการสนับสนุนการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ ปรึกษาให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการในเรื่องนโยบายการศึกษาทั่วไป บทบาทในด้านการควบคุมครู คือ ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และ

บทบาทในด้านการให้ความช่วยเหลือครู เช่น รักษาผลประโยชน์ของครู ส่งเสริมวิทยฐานะครู หากทางให้ครูและครอบครัวของครูได้รับความช่วยเหลือ และสร้างความสามัคคีในหมู่คณะครู เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2532)

จากโครงสร้างและบทบาทของคุรุสภาดังได้กล่าวแล้วนั้น จะเห็นว่า คุรุสภามีโครงสร้างการบริหารงานที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สำหรับในด้าน บทบาทนั้น จะเห็นว่าคุรุสภาได้แสดงบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง กล่าวคือ ในด้าน หนึ่งคุรุสภาได้แสดงบทบาทเสมือนนายจ้างของครู คือ ทำหน้าที่บริหารงาน บุคคลของข้าราชการครูแทน ก.พ. แต่ในอีกด้านหนึ่ง คุรุสภาได้แสดงบทบาท เป็นตัวแทนของครู เช่น ส่งเสริมวิทยฐานะครู และรักษาผลประโยชน์ของครู เป็นต้น (พูนสุข ศรีบรรยงค์, 2520 อ้างถึงใน ธงชัย กะทา, 2530)

เนื่องจากโครงสร้างของคุรุสภาที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และ คุรุสภาได้แสดงบทบาทขัดแย้งกันเอง จึงทำให้คุรุสภาถูกสมาชิกวุฒิสภาวิจารณ์ ไปในทางลบอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง จนกระทั่งทำให้มีการปรับปรุงและ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 หลายครั้ง จนถึงฉบับปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 ซึ่งทำให้คุรุสภา ต้องโอนอำนาจการบริหารงานบุคคลซึ่งคุรุสภาเคยทำหน้าที่แทน ก.พ. ไปให้ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) รับผิดชอบแทน ดังนั้น ปัจจุบันคุรุสภา จึงมีบทบาทเหลืออยู่ 5 ประการ คือ การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู การ พัฒนาวิชาชีพครู การพิทักษ์สิทธิครู การจัดสวัสดิการให้แก่ครู และการให้ บริการด้านอื่นๆ แก่ครู (ธงชัย กะทา, 2530) และเป็นเหตุให้มีการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานคุรุสภาในปี พ.ศ. 2525 โดยคุรุสภา ได้ออกระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด และคณะกรรมการ คุรุสภาอำเภอ พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นผลทำให้คุรุสภามีโครงสร้างการบริหาร งานเป็น 2 ส่วน คือ โครงสร้างการบริหารงานส่วนกลางซึ่งมีคณะกรรมการ อำนวยการคุรุสภาเป็นผู้บริหาร สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้ปฏิบัติงาน

แทนคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา และโครงสร้างการบริหารงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2528) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่คุรุสภาจัดการบริหารงานคุรุสภาในส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่าง เป็นรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หลังจากนั้น เพื่อให้การบริหารงานคุรุสภาในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คุรุสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบนี้อีกในปี พ.ศ. 2527 และปี พ.ศ. 2530 และมีการยกเลิกในปลายปี พ.ศ. 2530 และประกาศใช้ระเบียบฉบับปัจจุบันนี้ในปี พ.ศ. 2531 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2537 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งการบริหารงานคุรุสภาโดยองค์คณะบุคคลในระดับจังหวัด/อำเภอ ตามระเบียบคุรุสภาดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการคุรุสภาจังหวัด และกำหนดให้สำนักงานศึกษาธิการอำเภอเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ มีศึกษาธิการอำเภอเป็นผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอ และได้กำหนดให้คณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด/อำเภอ มีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคุรุสภา ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของคุรุสภา ควบคุม และให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการนั้น ๆ

เมื่อมีองค์คณะบุคคลและหน่วยงานรับผิดชอบบริหารงานคุรุสภาในส่วนภูมิภาค คือ คณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด/อำเภอและสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด/อำเภอ ตามระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ พ.ศ. 2525 แล้ว เพื่อให้การบริหารงานคุรุสภามีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป คุรุสภาได้ออกระเบียบเพื่อกำหนดโครงสร้าง และรายละเอียดการปฏิบัติงาน คุรุสภาให้สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด/อำเภอ และส่วนงานต่าง ๆ ในสังกัดคุรุสภาถือปฏิบัติ เรียกว่า ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และ

การแบ่งส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2525 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าว เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการปฏิบัติงานคุรุสภาให้เหมาะสมยิ่งขึ้นอีกสามครั้ง ได้แก่ ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และการแบ่งส่วนงานในสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา พ.ศ. 2528 ระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2530 และระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2538 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 29 มิถุนายน 2538 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอผู้หนึ่ง ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัด และคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ พ.ศ. 2531 และ ระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยหน้าที่ และความรับผิดชอบของส่วนงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2538 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า หลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอได้ปฏิบัติงานตามโครงสร้างการปฏิบัติงานใหม่ ที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภา ว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2538 มาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ปัจจุบันมีสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานเป็นอย่างไรบ้าง สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีสภาพปัจจุบันและปัญหาการปฏิบัติงานแตกต่างกันหรือไม่ และสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอจากผู้ปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้เพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้วิจัยปฏิบัติงานอยู่ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาเพื่อเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการที่จะพัฒนาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของส่วนงานในสังกัดคุรุสภาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน และปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 2) เพื่อเปรียบเทียบสภาพปัจจุบัน และปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำแนกตามขนาดของสำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่
- 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

- 1) สำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีระดับการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน
- 2) สำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ มีระดับปัญหาการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน

1.4 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

- 1) ตัวแปรต้น ได้แก่ ขนาดของสำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອ จำแนกออกเป็น 3 ขนาด คือ
 - (1) ขนาดเล็ก
 - (2) ขนาดกลาง
 - (3) ขนาดใหญ่
- 2) ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการปฏิบัติและระดับปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการคຸຸສາອຳເກອ ซึ่งจำแนกออกเป็น 7 งาน ดังนี้
 - (1) งานบริหารทั่วไป
 - (2) งาน ช.พ.ค.- ช.พ.ส.

- (3) งานส่งเสริมทั่วไป
- (4) งานการเงิน
- (5) งานบัญชี
- (6) งานพัสดุ
- (7) งานนโยบาย แผนงานและงบประมาณ

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ ตามระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2538 ซึ่งแบ่งงานออกเป็น 7 งาน ได้แก่

- 1) งานบริหารทั่วไป
- 2) งาน ช.พ.ค.-ช.พ.ส.
- 3) งานส่งเสริมทั่วไป
- 4) งานการเงิน
- 5) งานบัญชี
- 6) งานพัสดุ
- 7) งานนโยบาย แผนงานและงบประมาณ

1.6 ข้อตกลงเบื้องต้น

ประชากรที่นำมาศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอ หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี พ.ศ. 2539 เท่านั้น

1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1) การปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินงาน การบริหารงาน และการบริการต่างๆ เกี่ยวกับงานคุรุสภา ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคุรุสภาว่าด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนงานในสังกัดคุรุสภา พ.ศ. 2538

2) สำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ หมายถึง สำนักงานศึกษาธิการอำเภอและสำนักงานศึกษาธิการกิ่งอำเภอ ที่คุรุสภามอบหมายให้ปฏิบัติงานคุรุสภาในอำเภอและกิ่งอำเภอ ตามระเบียบคุรุสภาว่าด้วยคณะกรรมการคุรุสภาจังหวัดและคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ พ.ศ. 2531

3) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย มี 19 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร เลข ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ

4) ผู้อำนวยการคุรุสภาอำเภอ หมายถึง ศึกษาธิการอำเภอ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งศึกษาธิการอำเภอ

5) ขนาดของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ หมายถึง การแบ่งขนาดของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอตามจำนวนสมาชิกคุรุสภาในสังกัด ซึ่งแบ่งเป็น 3 ขนาด (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2533) คือ

- (1) ขนาดเล็ก มีสมาชิกคุรุสภาในสังกัด จำนวน 1-600 คน
- (2) ขนาดกลาง มีสมาชิกคุรุสภาในสังกัด จำนวน 601-900 คน
- (3) ขนาดใหญ่ มีสมาชิกคุรุสภาในสังกัด จำนวน 901 คนขึ้นไป

6) งานบริหารทั่วไป หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ การบริหารและธุรการทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ การเลือกตั้งคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ/จังหวัด การบริหารกองทุนคุรุสภาอำเภอ การประชาสัมพันธ์ การจัดทำทะเบียนสมาชิกคุรุสภา และการจัดทำบัตรประจำตัวสมาชิกคุรุสภา

7) งาน ช.พ.ค.-ช.พ.ส. หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการรับสมาชิก ช.พ.ค.-ช.พ.ส. การจัดทำทะเบียนสมาชิก ช.พ.ค.-ช.พ.ส. และการเปลี่ยนแปลงทะเบียนสมาชิก ช.พ.ค.-ช.พ.ส.

8) งานส่งเสริมทั่วไป หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณครู การฝึกอบรมและส่งเสริมวิชาชีพครู การส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพ การพิทักษ์สิทธิครู และการส่งเสริมสุขภาพครู

9) งานการเงิน หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงิน ค่าบำรุง เงิน ช.พ.ค.-ช.พ.ส. เงินมูลนิธิ เงินกองทุนต่างๆ เงินจากการจัดอบรมและจัดกิจกรรมและเงินอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับคุรุสภาและเงิน ช.พ.ค.-ช.พ.ส. การดำเนินงานและการควบคุมเกี่ยวกับการเงินให้เป็นไปตามมติระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและนโยบายของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา

10) งานบัญชี หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรับ-จ่าย บัญชีแยกประเภทและแบบรายงานต่างๆ ตามระบบบัญชีเกี่ยวกับเงินคุรุสภาและเงิน ช.พ.ค.-ช.พ.ส. การตรวจสอบหลักฐานและฎีกาเบิกจ่ายเงิน และควบคุมงบประมาณรายได้และรายจ่าย

11) งานพัสดุ หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดหา และซ่อมแซม บำรุงรักษาวัสดุครุภัณฑ์และการจัดทำทะเบียนครุภัณฑ์

12) งานนโยบาย แผนงานและงบประมาณ หมายถึง งานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผนงานของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภา การวางแผนพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ และการจัดทำงบประมาณประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ

13) "อักษรย่อ"

ช.พ.ค. หมายถึง การฉาบฉวยสังเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภา

ช.พ.ส. หมายถึง การฉาบฉวยสังเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกคุรุสภา
ในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการ
คุรุสภาจังหวัด และคุรุสภา ในอันที่จะนำไปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวางแผน
ปรับปรุงหรือพัฒนาการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอใน
ส่วนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานคณะกรรมการ
คุรุสภาจังหวัด และคุรุสภา ในอันที่จะนำไปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวางแผน
พัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการคุรุสภาอำเภอ ในภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น

3) เป็นแนวทางการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของส่วนงานในสังกัด
คุรุสภาต่อไป