

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มีภารกิจหลัก คือ การจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่เด็กไทยทุกคน ที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 รวมทั้งการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น สนองนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา และการขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นพื้นฐานของรัฐบาลให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุถึงหลักการ ความมุ่งหมาย แผนนโยบาย และแนวทางการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานบริหารราชการในส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น กระจายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานเป็น 5 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน และระดับโรงเรียน โดยให้โรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยงานทางการศึกษา ทำหน้าที่ในการจัดการศึกษา ทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด รวมทั้งกองต่าง ๆ ในส่วนกลาง ทำหน้าที่ในการบริหารงานการจัดการศึกษา รับผิดชอบงานกำกับ

ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงาน เกี่ยวกับการดำเนินงานจัดการศึกษา กำหนดแผนงาน โครงการและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มีฐานะเป็นแผนก เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 26 และมาตรา 28 (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงไม่เป็นส่วนราชการในอำเภอ ตามลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

การบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร บังคับบัญชา ควบคุมและดูแล รับผิดชอบซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

การวางแผนอัตรากำลังในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนวิเคราะห์เพื่อกำหนดตำแหน่ง ในการวางแผนอัตรากำลังในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการบริหารงานบุคคล ซึ่งต้องสอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ แล้วยังต้องสอดคล้องกับมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง ที่สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้

จำนวนข้าราชการ ของแต่ละสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จะแตกต่างกันไป ตามขนาดจำนวนครูของแต่ละอำเภอ ตามกรอบอัตรากำลัง ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (2536 - 2538) เมื่อรวมกับหัวหน้า

การประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และศึกษานิเทศก์
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแล้ว จะมีจำนวนดังนี้

กลุ่มที่ 1 (จำนวนครู 1,400 - 1,826 คน)	มีข้าราชการ	27 คน
กลุ่มที่ 2 (จำนวนครู 1,000 - 1,399 คน)	มีข้าราชการ	25 คน
กลุ่มที่ 3 (จำนวนครู 800 - 900 คน)	มีข้าราชการ	23 คน
กลุ่มที่ 4 (จำนวนครู 600 - 799 คน)	มีข้าราชการ	22 คน
กลุ่มที่ 5 (จำนวนครู 400 - 599 คน)	มีข้าราชการ	20 คน
กลุ่มที่ 6 (จำนวนครู 300 - 399 คน)	มีข้าราชการ	19 คน
กลุ่มที่ 7 (จำนวนครู 150 - 299 คน)	มีข้าราชการ	18 คน
กลุ่มที่ 8 (จำนวนครู 149 ลงไป)	มีข้าราชการ	16 คน

ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จะ
ประกอบด้วยข้าราชการ 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มข้าราชการครู ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วย
หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาพิเศษ และข้าราชการครูช่วยราชการ
ซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และ
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 โดยจำนวนข้าราชการครูช่วย
ราชการเมื่อรวมกับข้าราชการพลเรือนแล้ว ต้องไม่เกินกรอบอัตรากำลังตามที่
กำหนดไว้

2) กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานที่อยู่ใน 3
กลุ่มงาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ และงานการเงินและพัสดุ
ซึ่งอยู่ภายใต้บทบัญญัติ กฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2535

ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ส่วนหนึ่งโอนมาจากข้าราชการครู และอีก
ส่วนหนึ่งแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ซึ่งดำเนินการสอบโดยสำนักงาน ก.พ. การ
ปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะปฏิบัติงานเกี่ยวกับ งานธุรการทั่วไป

งานสวัสดิการ งานประชาสัมพันธ์ การบริหารงานบุคคล และงานงบประมาณ ให้แก่หน่วยงานทางการศึกษา จะเห็นว่างานที่ทำในปัจจุบัน มีรูปแบบ คุณภาพ และปริมาณ ไม่สอดคล้องกับผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งสภาพดังกล่าวทำให้บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจในงานที่ปฏิบัติ จึงมีการย้ายโอนอยู่เสมอ ๆ ส่งผลให้การท างานขาดบุคลากรที่เพียงพอ ตามกรอบอัตรากำลังที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา, 2536)

สภาพที่ท างาน อาคารสถานที่ และวัสดุครุภัณฑ์ในสำนักงานแตกต่างกันไป ตามขนาดที่ตั้ง อำเภอขนาดใหญ่ จะมีอาคารสำนักงานเป็นเอกเทศถาวร ได้รับงบประมาณสนับสนุน ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรในท้องถิ่น ให้ร่วมมือร่วมใจ ในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ได้มากกว่าอำเภอขนาดเล็ก ซึ่งยังขาดอาคารสำนักงานที่เป็นเอกเทศถาวร แต่อย่างไรก็ตาม การจัดสรรค่าตอบแทน วัสดุครุภัณฑ์ที่ใช้ในสำนักงาน ยังไม่เพียงพอ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา, 2536)

การจัดการศึกษาของแต่ละอำเภอแต่ละจังหวัด ตลอดจนของประเทศชาติ จะประสบความสำเร็จ และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ น่าจะมีส่วนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการบริการ ให้ความร่วมมือร่วมใจ เต็มใจเสียสละ มีขวัญดี พร้อมทั้งจะอุทิศตน และมีความคิดริเริ่มในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงานในหน้าที่ให้เจริญก้าวหน้า แต่ในทางตรงกันข้าม หากบุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ มีความท้อแท้ ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่สามารถเป็นผู้ประสานงานและให้บริการแก่โรงเรียนในสังกัดแล้ว ผลของการจัดการศึกษาก็อาจจะไม่บรรลุตามที่คาดหวังไว้ (มนัส กระระกล, 2530)

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ทำหน้าที่ในการบริหารงานการจัดการศึกษาโดยรับผิดชอบงาน กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษา การกำหนดแผนงาน โครงการและ

งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และรับเอานโยบายระดับชาติ ระดับจังหวัด มาปฏิบัติ และติดต่อประสานงานกับโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษา ให้แก่เด็กนักเรียน เพื่อให้บริการวัดถูประสงค์ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ

ตามมติ ก.ค. ครั้งที่ 7/2538 เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2538 กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนปฏิบัติงานการสอน 5 ชั่วโมง : สัปดาห์ และผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน ปฏิบัติงานการสอน 10 ชั่วโมง : สัปดาห์ กำหนดให้ครูสายงานการสอน ปฏิบัติงานการสอนและงานส่งเสริมการสอน 35 ชั่วโมง : สัปดาห์

ผู้บริหารโรงเรียน เป็นผู้ที่มิช้ชั่วโมงปฏิบัติงานสอน น้อยที่สุดในโรงเรียน เพื่อที่จะได้ใช้เวลาที่มีว่างอยู่นั้น เป็นประโยชน์ ในการวินิจฉัย สั่งการ และประสานงานต่าง ๆ รวมทั้งประสานกับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอด้วย จึงเป็นผู้ที่ได้พบเห็น และเข้าใจถึงการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ว่ามีผลการดำเนินงาน ความพร้อม ความเต็มใจ ความตั้งใจ ในการบริการ ประสานงาน และปฏิบัติงานตามหน้าที่มากน้อยเพียงใด การดำเนินงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ อาจจะได้ดีหรือไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ คือโรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา จึงเป็นผู้ที่มีข้อมูล การปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ อยู่เพียงพอ ทั้งยังเป็นผู้ที่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงาน ได้อย่างถูกต้อง และเป็นธรรม แต่ตามหลักการที่ขุนว นักราชบุรุษของจีนได้กล่าวไว้ว่า "รู้เขารู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง" ดังนั้น เมื่อได้รับความคิดเห็นในการประเมินจากผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับบริการจากสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ แล้ว ก็ควรที่จะต้องได้รับความคิดเห็นในการประเมิน จากผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอด้วย ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นการได้รู้จักตนเอง และรู้จักความคิดเห็นของผู้อื่น เพื่อจะได้นำเอาข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับทราบ นำไปพัฒนาปรับปรุงตนเอง และพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานตามหน้าที่

ให้ดำเนินการได้ถูกต้อง ตรงตามระเบียบหน้าที่การปฏิบัติงาน และตรงตามความต้องการของผู้รับบริการ

การทำงานวิจัยครั้งนี้ เลือกเอาสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ในสังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เป็นสถานที่ทำการวิจัย เนื่องจาก สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เป็นสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภออยู่จำนวน 24 อำเภอ กับอีก 3 กิ่งอำเภอ มีจำนวนโรงเรียนอยู่ 1,355 โรงเรียน และมีจำนวนข้าราชการครูอยู่ถึง 16,365 คน ประกอบกับผู้วิจัยเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติราชการอยู่ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพิมาย ซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา จึงมีความประสงค์ที่จะทำการวิจัยในเรื่อง "การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา" เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการ ครบถ้วน และเพื่อให้มีการนำเอาข้อสนเทศ ไปพัฒนาปรับปรุง การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ของข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อการดำเนินงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อประเมินผล การปฏิบัติงาน ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ในประเด็นต่อไปนี้

- (1) ผลการปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

(2) ความสามารถในการปฏิบัติงาน ของหัวหน้าการประม
ศึกษาอำเภอ

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบ ผลการปฏิบัติงาน ตามความคิดเห็นของผู้
ประเมิน คือ กลุ่มผู้ให้บริการ และกลุ่มผู้รับบริการ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของสำนักงาน
การประมศึกษาอำเภอ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 การวิจัยครั้งนี้ เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน
การประมศึกษาอำเภอ และการดำเนินงาน ตามบทบาทหน้าที่ ของข้าราชการ
ในสำนักงานการประมศึกษาอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประมศึกษาจังหวัด
นครราชสีมา ตามงานและหน้าที่ ของสำนักงานการประมศึกษาอำเภอ ที่
สำนักงานคณะกรรมการการประมศึกษาแห่งชาติกำหนด

1.3.2 การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการประเมินความคิดเห็นของผู้รับ
บริการ คือ ผู้บริหารโรงเรียนประมศึกษา และการประเมินตนเองของผู้ให้
บริการ ซึ่งคือข้าราชการในสำนักงานการประมศึกษาอำเภอ โดยใช้ความรู้
พื้นฐาน และประสบการณ์ การปฏิบัติงาน ของสำนักงานการประมศึกษาอำเภอ
เป็นหลัก

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

1.4.1 การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสำนักงาน
การประมศึกษาอำเภอ ศึกษาพิเศษ หัวหน้างานต่าง ๆ ในสำนักงาน
การประมศึกษาอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนประมศึกษาเท่านั้น โดยไม่
รวมถึง ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน
ประมศึกษา

1.4.2 การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่จะประเมิน เฉพาะ ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 12 เดือน

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ทุกโรงเรียน

1.5.2 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และ ผู้อำนวยการโรงเรียน ในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

1.5.3 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่อยู่ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครราชสีมา

1.5.4 ข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ข้าราชการทุกคน ทุกตำแหน่ง ที่ปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

1.5.5 หัวหน้างาน หมายถึง หัวหน้างานบริหารทั่วไป หัวหน้างาน การเจ้าหน้าที่ และหัวหน้างานการเงินและพัสดุ ของสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอหรือกิ่งอำเภอ

1.5.6 ศึกษานิเทศก์ หมายถึง หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ และศึกษา นิเทศก์ ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

1.5.7 หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง หัวหน้าการประถม ศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอหรือกิ่งอำเภอ

1.5.8 กลุ่มผู้ให้บริการ ได้แก่

- หัวหน้างานต่าง ๆ ในฐานะผู้ปฏิบัติงาน และผู้ดูแลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ของข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- ศึกษาพิเศษของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.5.9 กลุ่มผู้รับบริการ ได้แก่ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

1.5.10 การปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ตามหน้าที่และความรับผิดชอบใน 4 กลุ่มงาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และงานนิเทศการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1.6.1 เป็นข้อมูลการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ของข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.6.2 หน่วยงานที่สามารถนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

1.6.3 ผลงานวิจัยนี้จะช่วยให้ทราบถึง ปัญหา และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.6.4 เป็นข้อมูลในการเสนอแนะหน่วยงานระดับสูง สามารถนำไปใช้ในการพัฒนางานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น