

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเบ้มาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานทางการศึกษาของรัฐ ซึ่งมีฐานะ เทียบเท่ากรมฯ หนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่เยาวชนของชาติ มีภารกิจรับผิดชอบการจัดการศึกษาในปัจจุบัน 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยมีโรงเรียนในประถมศึกษาอยู่ในสังกัดประมาณ 31,437 โรงเรียน ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ และมีบุคลากรทางการศึกษามากที่สุด ประมาณ 366,112 คน มีนักเรียนจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 7,202,149 คน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการบริหาร และการดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะต่างๆ และยั้งต้องปฏิบัติงานตามโครงการพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องอีกหลายประการ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งตั้งแต่ตั้งเป็นกรม เมื่อปี พ.ศ.2523 เป็นต้นมา จะมีรูปแบบและโครงสร้างระบบการบริหาร ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ซึ่งแตกต่างไปจากหน่วยงานทางราชการอื่น ๆ ลักษณะการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินี้เรียกว่า การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือการบริหารงานในรูปกรรมการ ซึ่งการบริหารงานลักษณะนี้มีความเชื่อว่า การบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ทำให้มีการร่วมวินิจจัย ร่วมตัดสินใจ และ ร่วมกำหนดนโยบายซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วน มีโอกาสผิดพลาดน้อย ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีต่อการบริหารงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2523) ได้กล่าวถึงหลักการบริหาร ผล ความสำคัญ และจุดเด่น ของการบริหารโดยองค์คณะบุคคลไว้ดังนี้

1. การบริหารงาน จะประกอบไปด้วย 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 สำนักงาน ทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำและบริหารงานโดยตรง

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนฝ่ายปฏิบัติ ทำ

หน้าที่บริหารทางอ้อม โดยการใช้การประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจ หรืองานแนวทางการบริหาร

2. ในการดำเนินการที่จะให้เกิดผลดี มีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาทอำนาจ และหน้าที่ในเชิงปฏิบัติของสำนักงาน และคณะกรรมการให้ชัดเจน

3. สำนักงานและคณะกรรมการ จะต้องดำเนินการตามบทบาท อำนาจ และหน้าที่ให้ สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรเป็นสำคัญ

4. การเสนอเรื่องต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะต้อง เสนอข้อมูล และพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5. การพิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการ นั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล และ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ด้วยความจริงใจและ มติที่ประชุมควรมาจากการยอมรับกันด้วยเหตุผล มากกว่ามติจากการลงคะแนนเสียง

6. การดำเนินงานของสำนักงานและคณะกรรมการ จะต้องมีการร่วมกัน และปฏิบัติ ตามตักิงานั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์และยุติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม มากกว่า ส่วนตน

การบริหารงานตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้จัด โครงสร้าง และระบบบริหารการประถมศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ เรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) ระดับจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) ระดับอำเภอ เรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอ (กปอ.) และระดับกลุ่มโรงเรียน เรียกว่า คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน (กกร.)

องค์ประกอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ (มาตรา 23, 28)

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

- (1) นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอ ประธานกรรมการ
- (2) ศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ กรรมการ
- (3) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กรรมการและเลขานุการ

2) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครู ภายในกลุ่ม โรงเรียน ภายในอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ (มาตรา 24 , 28) ดังต่อไปนี้

- 1) ประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ
- 2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 3) เสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- 4) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมานานแล้ว 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 | 21 มกราคม | พ.ศ. 2536 |

การบริหารโดยองค์คณะบุคคล ถึงแม้จะดำเนินการมาเป็นวาระที่ 4 (วาระละ 4 ปี) จนถึงขณะนี้ พ.ศ. 2537 นับเป็นเวลาได้ 14 ปีมาแล้วก็ตามที่ ยังเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นระบบบริหารที่ดี มีลักษณะเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่มีข้อบกพร่องมากมาย เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ และ ยังมีสำนักงานกับสถานศึกษา ตลอดจนมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก ข้าราชการมีอยู่อย่างกระจายกระจายทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ จึงมีข้อบกพร่องเป็นทวิคูณด้วย ดังที่ บัณฑิต พงษ์พานิช (2525) ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบการบริหารการประถมศึกษา ดังนี้

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ ลดความเอาใจใส่และให้การสนับสนุนน้อยลง
- 2) งบประมาณที่เคยได้รับอุดหนุนจากจังหวัดต้องถูกตัดไป
- 3) ไม่เป็นการกระจายอำนาจให้ถึงประชาชน แต่เป็นลักษณะรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง
- 4) ผู้แทนข้าราชการครูยังคงเกรงใจผู้บังคับบัญชา ที่เป็นผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ทำให้เห็นว่า เป็นอำนาจเผด็จการที่แฝงอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการ แม้จะประกอบไปด้วยกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม

5) การดำเนินนโยบายการบริหารในรูปคณะกรรมการ มักเป็นสิ่งที่ลวงตา เพราะคณะกรรมการ ยังมีบทบาทน้อยกว่าเลขาธิการ หรือเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ได้ระบุถึงปัญหาในการจัดการประถมศึกษา ดังนี้

1) การบริหารและการจัดการ ยังไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน การบริหารการวางแผน ระบบข้อมูลและสารสนเทศ และการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานทุกระดับ

2) การกระจายอัตรากำลังครูในหลายท้องที่ยังไม่เหมาะสม

3) ขาดระบบการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ

4) การนิเทศและการติดตามผล ยังไม่บรรลุต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

5) ขาดการวางแผนการจัดองค์การ และการให้ขวัญกำลังใจ

6) การพัฒนาบุคลากรยังไม่ทั่วถึง และขาดการติดตามผล การนำไปใช้และยังมิมีปัญหาที่ตัวบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชีระ ฤทธิเจริญ และประพันธ์ สุริหาร (2531) ที่พบว่า กรรมการการประถมศึกษาจำนวนไม่น้อย ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยยึดประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้อง หรือกลุ่มของตนเอง การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ บางครั้งดำเนินไปตามอิทธิพลเคลือบแฝง ไม่เป็นไปตามหลักการที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง คือ ผู้แทนข้าราชการครู เมื่อเข้ามามีบทบาทในคณะกรรมการ ย่อมจะมีความผูกพันกับข้าราชการครู ผู้ที่สนับสนุนและเลือกตนเองเข้ามาเป็นพิเศษมากกว่าคนอื่นๆ ในกลุ่มด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกอบกับการมีช่องทางสื่อสารมวลชนโดยทั่วไป หนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือการร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาเป็นลำดับ หรือกระทั่งคณะกรรมการการประถมศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไป มักจะได้รับหนังสือร้องเรียน หนังสือเสนอข้อเท็จจริง เพื่อขอความเป็นธรรม อันมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษา จนในบางครั้งต้องมีการสั่งการให้มีการทบทวนมติของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะลักษณะการบริหารงานในระดับอำเภอที่แตกต่างกันของ คณะกรรมการการประถมศึกษาในระดับอำเภอ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการมาจาก 2 ฝ่าย อันได้แก่ กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ กับกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครู ที่ได้รับการเลือกตั้ง มีจำนวนเท่ากับกลุ่มโรงเรียนในอำเภอนั้น

จากสภาพดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงาน และปัญหาการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครู พร้อมทั้งแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาแนวทางการปฏิบัติงานจากข้าราชการครู กับ ผู้แทนข้าราชการครู

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการปฏิบัติงาน และปัญหาการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างข้าราชการครูกับผู้แทนข้าราชการครูเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงาน
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการปฏิบัติงาน

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

- 1) ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครูระหว่างข้าราชการครู กับผู้แทนข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน
- 2) ความคิดเห็นต่อปัญหาการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครูระหว่างข้าราชการครูกับผู้แทนข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา แตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ใน 4 ประเด็น ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เท่านั้น
- 2) ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นข้าราชการครูตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษา ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารโรงเรียน กรรมการกลุ่มโรงเรียนสายผู้สอน และผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

3) ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ประเภทกลุ่มของบุคลากร ได้แก่ ข้าราชการครูและผู้แทนข้าราชการครู

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน ความคิดเห็นด้านปัญหาการปฏิบัติงาน และความคิดเห็นต่อแนวทางปรับปรุง แก้ไขและพัฒนาการปฏิบัติงานใน 4 ประเด็นคือ

1. การประสานการดำเนินงาน
2. การเสนอแนะแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่
3. การเสนอความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู

4. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษา
ศึกษาจังหวัดมอบหมาย

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในการวิจัยครั้งนี้ ได้ทราบถึงงานและบทบาทหน้าที่ของ
ผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเป็นอย่างดี และสามารถตอบ
แบบสอบถามได้ถูกต้องตามความเป็นจริง

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) การปฏิบัติงาน หมายถึง การกระทำทุกอย่างที่ผู้แทนข้าราชการครูได้กระทำ
ตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ ที่มีสิทธิกระทำได้ตามกรอบของกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติ
ซึ่งได้กำหนดให้ปฏิบัติในฐานะ เป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ดังนี้

(1) ประสานการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษาอำเภอ

(2) เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา
อำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษา
จังหวัดมอบหมาย

2) บทบาทหน้าที่ หมายถึง การกระทำหรือการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่รับผิดชอบ ของ
ผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามมาตรา 24 , 28 แห่ง
พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523

3) ผู้แทนข้าราชการครูหรือผู้แทนครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่ง
อำเภอ หมายถึง ข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ได้รับ
เลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ จาก
กลุ่มโรงเรียนภายในเขตอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน ตามมาตรา 9,23,28 แห่ง
พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา 2523 ที่ได้รับเลือกตั้งในวันที่ 21 มกราคม 2536
หรือที่ได้รับเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างในปัจจุบัน และ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
นครราชสีมาด้วย

4) ผู้บริหารโรงเรียนหรือหัวหน้าสถานศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่
อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และหมายความรวมถึง ผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว
ข้างต้น ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาด้วย

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ทราบสภาพที่เป็นจริงของการปฏิบัติงาน ของผู้แทนข้าราชการครูที่มาจากการเลือกตั้งในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งผลของการปฏิบัติงานที่ทราบสามารถนำไปแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ครบตามบทบาทหน้าที่ทุกด้านต่อไป

2) ได้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรค ในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ของผู้แทนข้าราชการครู ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ผลของการวิจัยจะได้แนวทางแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาการปฏิบัติงาน ซึ่งจะมิตผลต่อผู้แทนข้าราชการครู อันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อไป