

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 โดยมีภารกิจหลักคือ การจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา ให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทย โดยยึดหลักการจัดการศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และหลักสูตรประถมศึกษา 2521 (ฉบับปรับปรุง 2533)

โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ได้จัดโครงสร้างและระบบการบริหารการประถมศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งการจัดองค์การบริหารงานแต่ละระดับนั้นจะมีคณะกรรมการในทุกๆ ระดับซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป แต่ต่างก็สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ได้กล่าวว่า "โดยที่เป็นการสมควรจัดระบบบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา และมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ เป็นผู้รับนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติและประสานงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ระบบบริหารการประถมศึกษาของประเทศไทยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น" (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536)

จากเจตนารมณ์ดังกล่าว และโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าการบริหารการประถมศึกษาเป็น

ระบบการบริหารการศึกษา ที่มีความสลับซับซ้อนกว่าการบริหารอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารงานในรูปคณะกรรมการซึ่งการบริหารงานในรูปแบบนี้จะจัดโครงสร้างการบริหาร ให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัย และกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญ และต้องอาศัยการพิจารณา อย่างรอบคอบเป็นผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เกษม ศิริสัมพันธ์ (อ้างในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536) ได้กล่าวว่า การบริหารในรูปคณะกรรมการนั้นจะเห็นได้ว่าในโครงสร้างตั้งแต่ระดับชาติลงมามีลักษณะเป็นกรรมการทั้งสิ้น ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งเป็นลักษณะใหม่และการบริหารการประถมศึกษา นั้นไม่มีรูปแบบใดที่จะดีไปกว่ารูปแบบกรรมการ การบริหารแบบกรรมการอาจจะไม่สะดวกไม่คล่องตัวไม่เด็ดขาด สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาทางการศึกษาเมื่อถึงจุดแล้ว คงไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบกรรมการ เนื่องจากสาเหตุเพราะ

1) การศึกษานั้นต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ ภาระในด้าน การศึกษานั้นเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก จะต้องร่วมกันรับผิดชอบทั้งภาครัฐ ท้องถิ่น หรือแม้แต่เอกชน โดยเฉพาะโรงเรียน ซึ่งมีอยู่ทุกหนทุกแห่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้ท้องถิ่น มีบทบาทในการจัดการศึกษา

2) การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล เมื่อลงทุนแล้วจะต้องจัดอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่า ซึ่งในการควบคุมประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยหลายฝ่ายเข้ามารับ ผิดชอบ

3) การมีส่วนร่วมและบริหารในรูปแบบคณะกรรมการนั้น ได้ก่อความรู้สึกร่วมเกี่ยวกับบทบาทของผู้แทนครู เนื่องจากเป็นของใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนครูที่ ต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ และนำประสบการณ์มาใช้ในการจัดการประถมศึกษาใน ฐานะตัวแทนข้าราชการครู

ดังนั้น คณะกรรมการที่มีส่วนในการจัดการศึกษาแต่ละระดับของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงมีบทบาทและโครงสร้างขององค์กรแตกต่างกันไปแล้วแต่ภารกิจหน้าที่

ในระดับจังหวัดตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา มีคณะกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ดังนี้

1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย (ประธานกรรมการ)

(2) ศึกษาธิการจังหวัด

(3) นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด

(4) ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (กรรมการและเลขานุการ)

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน

4) กรรมการผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน

ซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้

1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนา การประถมศึกษา ของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อ การประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริหารรวมปรับปรุงและเลิกล้ม โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ ของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดอาจมอบให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อมูลเสนอให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป

การบริหารและการจัดการประถมศึกษาในรูปแบบปัจจุบัน แม้จะล่วงเลยมาหลายปีแล้วก็ตาม ก็ยังถือได้ว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ปัญหาและอุปสรรคย่อมมีเกิดขึ้นอย่างใดก็ตามในท่ามกลางของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนานั้นย่อมมีทั้งปัญหา อุปสรรคและความสำเร็จควบคู่กันไปจากการดำเนินการเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า (สพช., 2536) ทุกฝ่ายยอมรับว่า เป็นระบบการบริหารที่มีประโยชน์ต่อการประถมศึกษาเป็นอย่างมากแต่จากการวิจัยและการประชุมสัมมนาของผู้ที่เกี่ยวข้องพบปัญหาสรุปได้ดังนี้

1) ความไม่เข้าใจในบทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงานจนทำให้เกิดการก้าวข้ามหน้าที่ซึ่งกันและกัน เช่น

(1) สำนักงานจะต้องเป็นผู้ "เสนอ" เพื่อให้คณะกรรมการ "พิจารณา" แต่บางครั้งคณะกรรมการเสนอเสียเอง

(2) สำนักงานเสนอเรื่อง "ที่มีใช้" เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้คณะกรรมการพิจารณา

(3) คณะกรรมการนำเรื่องที่ป็นหน้าที่ของสำนักงานฯ ที่ต้องปฏิบัติมาปฏิบัติเอง

2) กรรมการบางคนใช้อำนาจและหน้าที่ ที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

3) การพิจารณาตัดสินใจและการวินิจฉัยของคณะกรรมการบ่อยครั้งที่ลืมนึกถึงประโยชน์ของนักเรียนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับ ทำให้การบริหารโดยองค์บุคคลไม่ส่งผลต่อนักเรียนเท่าที่ควร

จากสภาพปัจจุบันปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ตามบทบาทอำนาจหน้าที่เพื่อศึกษาถึงสภาพการปฏิบัติงานปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานสำหรับ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ตามความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและความต้องการในการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ตามความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษา

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาที่มีต่อการปฏิบัติงาน ปัญหาและความต้องการ ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เท่านั้น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผลจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 2) เป็นข้อมูลเพื่อนำไปวางแผนการปฏิบัติงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป
- 3) ผลการวิจัยจะเป็นพื้นฐานการวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานโดยของคณะบุคคลในระดับต่าง ๆ ต่อไป

1.5 นิยามศัพท์

1) การปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ตามมาตรา 17 ดังนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งบริหารรวมปรับปรุงและ
เลิกล้มโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษา
อำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และ
ครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(5) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี
ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

(6) ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้ง
กับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(7) ปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

2) คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง คณะกรรมการตาม
มาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่ง
ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด
มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน
ข้าราชการครูจำนวนหกคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
แต่งตั้งจำนวนสองคน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในจังหวัดจำนวนสามคน
เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

3) บุคลากรทางการศึกษา หมายถึง บุคคลที่มีส่วนในการจัดการศึกษาซึ่ง
เป็นประชากรในการวิจัย ได้แก่

(1) กรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

(2) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษา
อำเภอในจังหวัดนครราชสีมา

(3) ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
นครราชสีมา

(4) ครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
นครราชสีมา

4) คำย่อต่าง ๆ

- (1) สปช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (2) สปจ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา
- (3) สปอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- (4) สปก. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ
- (5) กปช. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (6) กปจ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา
- (7) กปอ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- (8) กปก. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ