

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประถมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตในสังคม และการศึกษาคือในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น รัฐได้กำหนดไว้ว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับและเป็นภาระผูกพันของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชากรในวัยเรียน ได้มีโอกาสศึกษาในระดับน้อยอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รูปแบบของระบบบริหารการประถมศึกษาที่ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาสู่รูปแบบในปัจจุบัน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2523 ได้กำหนดหลักการในการแก้ปัญหาไว้ 9 ประการ ดังนี้ (ประพันธ์ สุริหาร, 2529)

- 1) เอกภาพในการจัดการศึกษาและความสอดคล้องระหว่างประถมศึกษากับมัธยมศึกษา
- 2) การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความพร้อมและความสามารถ
- 3) เสริมสร้างความเสมอภาคด้านผู้เรียน โดยปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนให้ใกล้เคียงกัน
- 4) ส่งเสริมความเสมอภาคของบุคลากร เพื่อบำรุงขวัญ กำลังใจและโอกาสก้าวหน้าของครู
- 5) การวินิจฉัย การตัดสินใจโดยองค์คณะบุคคล และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 6) การตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น
- 7) ความสอดคล้องกับระบบบริหารการศึกษากับระบบการปกครองของประเทศ
- 8) ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
- 9) ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบบริหารการประถมศึกษา ดังกล่าวนี้นี้จึงทำให้เกิดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดการประถมศึกษาแก่

กลุบุตรกลุติดาที่มีอายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ได้เข้าเรียนนโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าอายุจะพ้นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ซึ่งการกำเนิดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติครั้งนี้มีลำดับความเป็นมาพอสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533)

ก่อนที่จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และระบบบริหารการประถมศึกษามาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 นั้นการศึกษาระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่ (การศึกษาประถมศึกษา) อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้หัวหน้าส่วนการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับจังหวัด สำหรับการจัดการประถมศึกษาระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดตั้งโรงเรียนและเป็นผู้จัดการดำเนินงานการศึกษาประถมศึกษาตำบลต่าง ๆ ตามความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินงานด้านต่าง ๆ แทบทั้งหมด ตามหนังสือแบ่งส่วนราชการในส่วนการศึกษาที่ มท.0328/ว.35 ซึ่งได้ระบุงานดังกล่าวไว้ ได้แก่ งานด้านธุรการ งานด้านวิชาการ งานด้านการเงินและพัสดุ และงานด้านบริหารงานบุคคล พร้อมทั้งจะต้องเป็นผู้รับนโยบายจากจังหวัดมาปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่จังหวัดกำหนดไว้ (กรมการปกครอง, สำนักงาน ก.จ.ที่ มท.0328/ว.35 เรื่อง "การแบ่งงานในส่วนการศึกษา," ลงวันที่ 14 มกราคม 2520) จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2523 รัฐได้โอนการศึกษาประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ทำให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา นายอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาประถมศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอสิ้นสุดลง และได้กำหนดตำแหน่งผู้อำนวยการการศึกษาจังหวัดและหัวหน้าการศึกษาอำเภอขึ้นแทนตำแหน่งหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ โดยให้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการการศึกษาจังหวัดและหัวหน้าการศึกษาอำเภอแล้วแต่กรณีไว้ก่อนเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งปีตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ โอนกิจการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการ

การการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2523 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ได้ปฏิบัติราชการมาครบตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจึงได้ประเมินตัวบุคคลที่รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายที่สมบูรณ์ต่อไป ซึ่งผลปรากฏว่าทั่วประเทศได้มีผู้ผ่านการประเมิน และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงพอจะกล่าวได้ว่าผู้บริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทั่วประเทศในปัจจุบันส่วนใหญ่นั้นคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอเดิมนั่นเอง แต่อำนาจหน้าที่การบริหารงานการประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 นั้นแตกต่างไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติในหน้าที่หัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นอันมาก กล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในฐานะเป็นผู้นำและผู้บริหารรับผิดชอบสูงสุด ในการจัดการประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดภายในเขตอำเภอ นั้น ๆ ยังมีหน้าที่ปฏิบัติราชการตามมาตรา 26 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาพุทธศักราช 2523 ตามรายละเอียดดังนี้ (พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา, 2523)

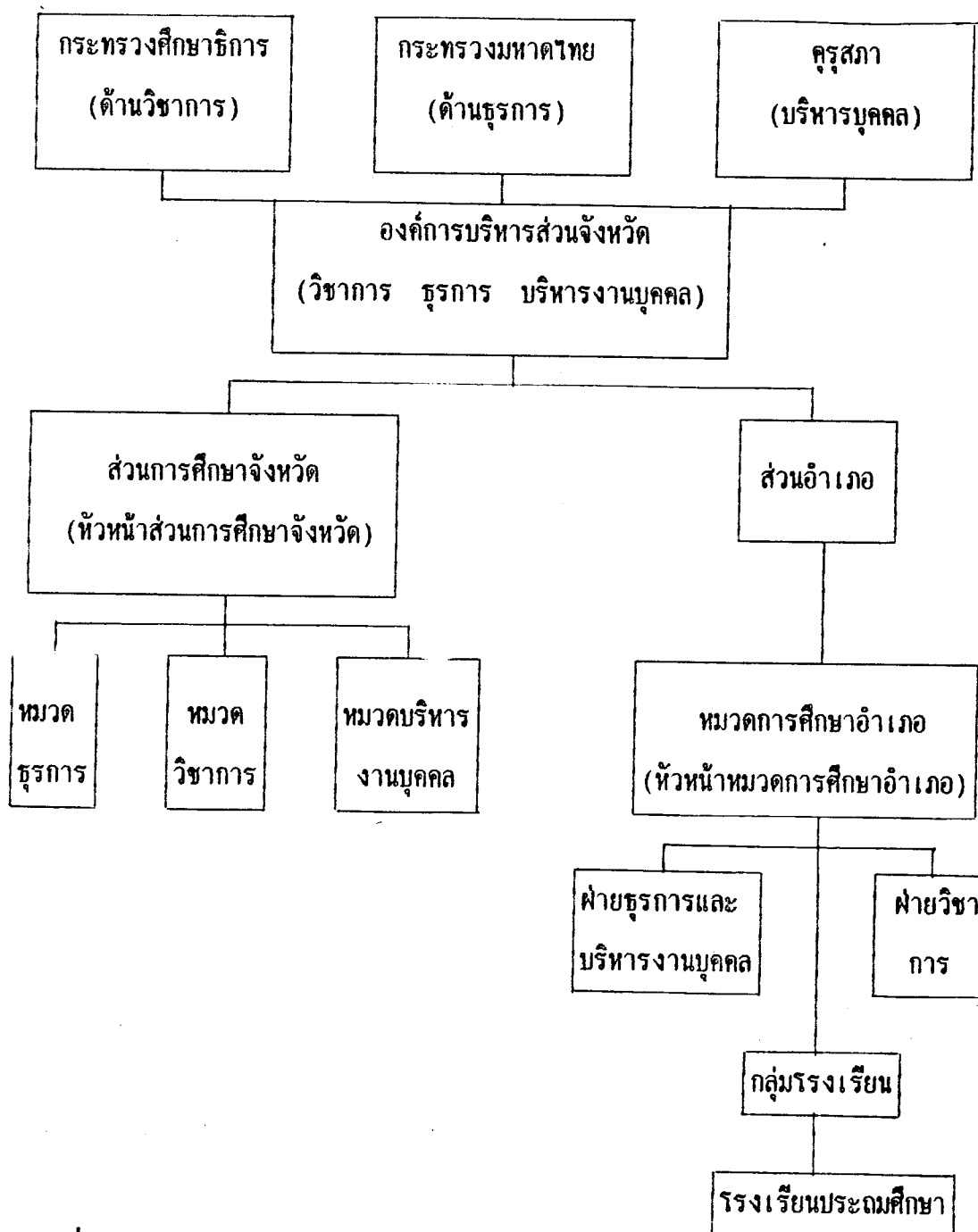
มาตรา 26 ให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอและปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย

มาตรา 27 ให้มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมดูแล โดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

การจัดระบบการบริหารการประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการและส่วนที่เป็นสำนักงาน ซึ่งโดยทั่วไปมักจะเรียกว่า "การบริหารโดยองค์คณะบุคคล" สำหรับคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้มี 3 ระดับคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร, คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

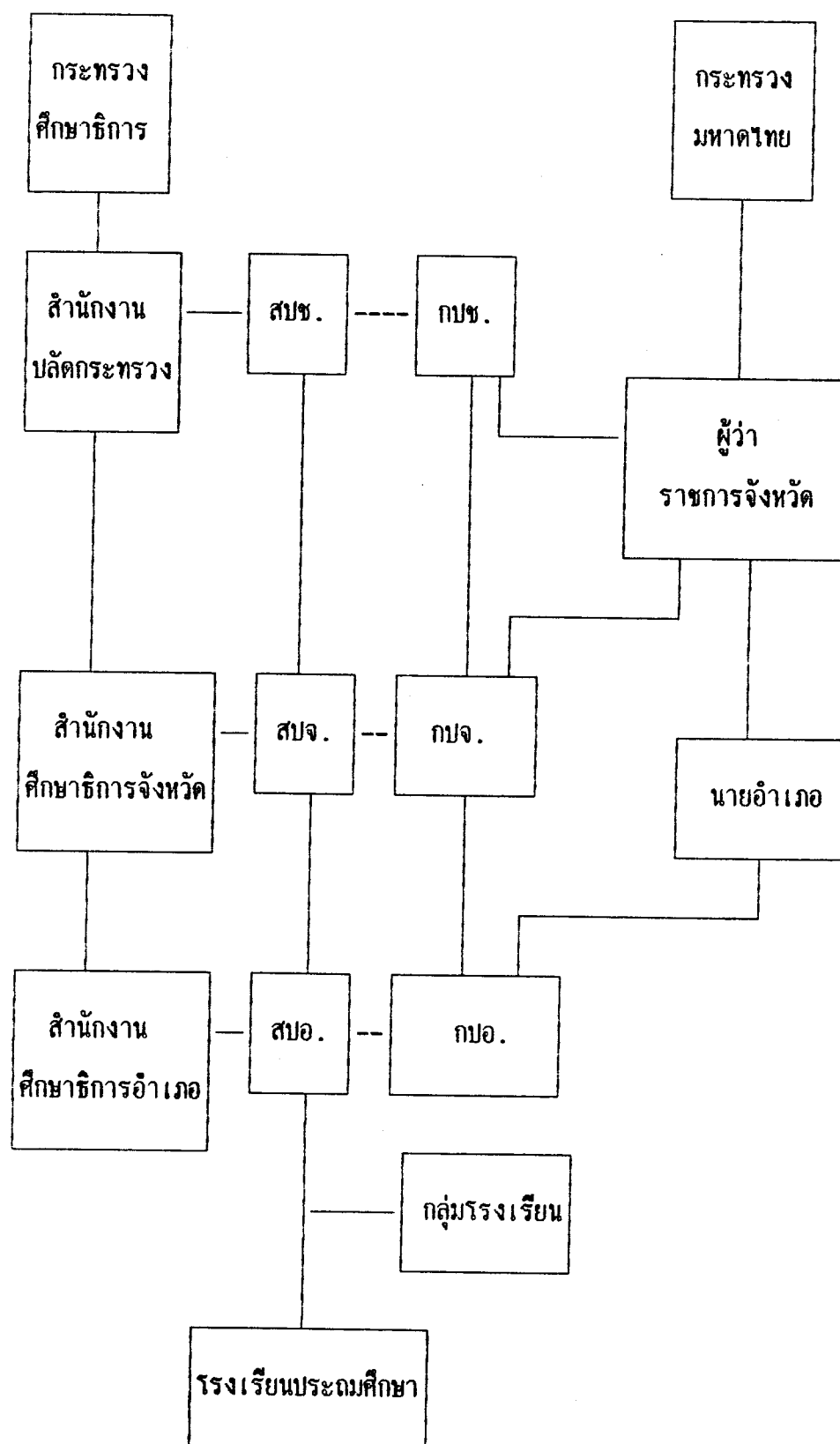
และคณะกรรมการการประถมศึกษาทั้งอำเภอ

ดังแผนภูมิที่ 1-3 เพื่อประกอบคำอธิบายลำดับความเป็นมา ตลอดจนโครงสร้างของ
สำนักงานการประถมศึกษา ดังนี้



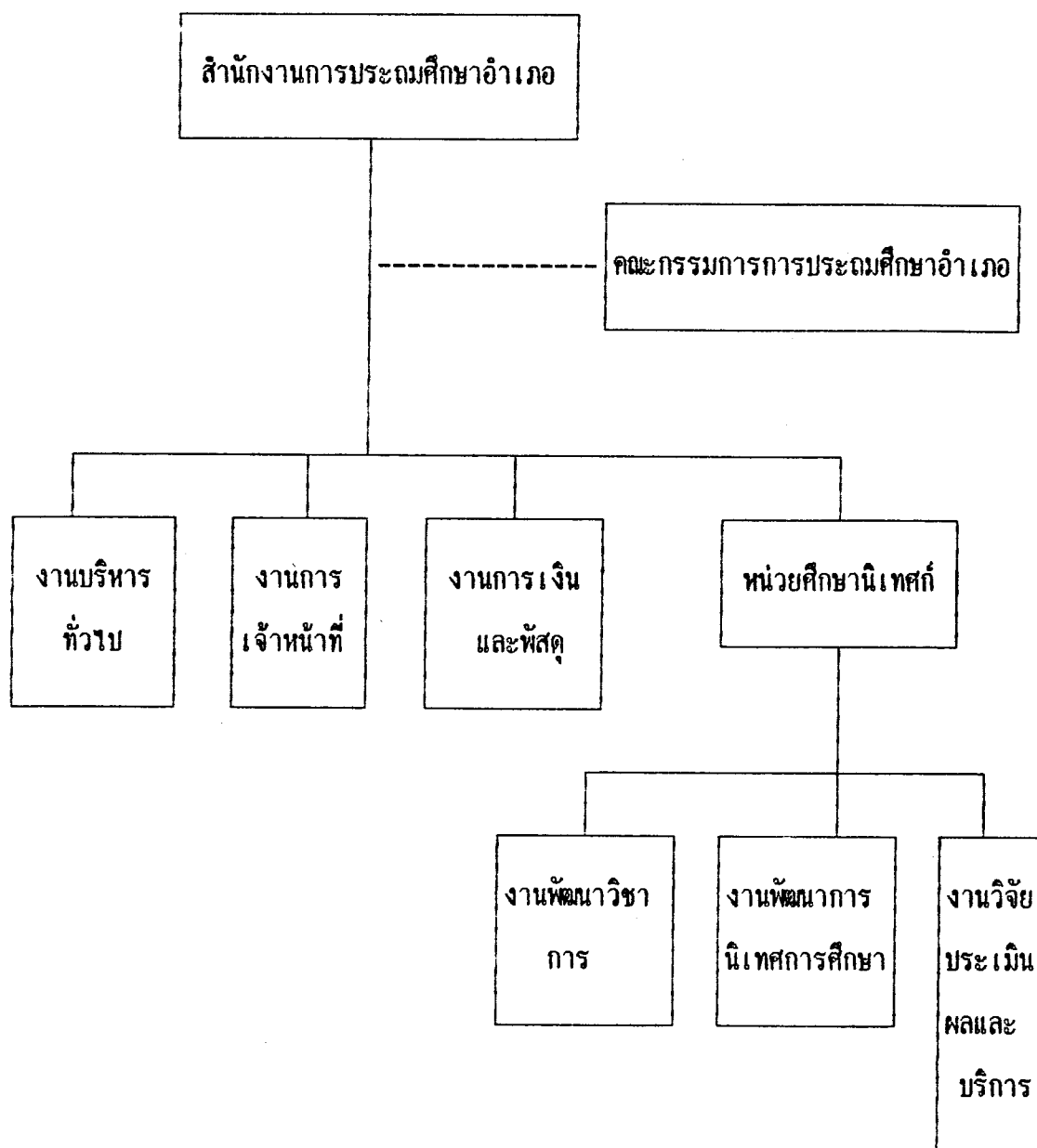
แผนภูมิที่ 1 การจัดการประถมศึกษาก่อนจะมายู่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ

ที่มา : กองการศึกษาประชากร กรมการปกครอง, 2520



แผนภูมิที่ 2 รูปแบบการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบัน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการแบ่งงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนปัจจุบัน

ที่มา : (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533)

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 บัญญัติไว้ตามมาตรา 26 และมาตรา 27 แล้วในฐานะผู้รับผิดชอบการดำเนินงานจัดการศึกษาภายในเขตอำเภอ หน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอยังเป็นไปตามลักษณะของงานที่พอสรุปได้ดังนี้

1) บังคับบัญชาและควบคุมดูแลโดยทั่วไปในงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่เกี่ยวกับการบริหาร เช่น ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานจัดการศึกษาทุกระดับในความรับผิดชอบ การวางแผนงานและโครงการ การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานการเงินและพัสดุ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การนิเทศการศึกษา การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา เป็นต้น

2) รับผิดชอบการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดการบังคับบัญชาและดูแลข้าราชการและลูกจ้างในสถานศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนากิจการดำเนินงานของโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับงานวิชาการ งานการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานบริหารงานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานจิตสวัสดิการและสวัสดิภาพ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

3) เป็นเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งต้องรับผิดชอบการดำเนินงาน ตั้งแต่การเตรียมการประชุม คือการจัดทำระเบียบวาระการประชุม ประสานงานกับกรรมการ การเตรียมสถานที่ประชุมและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ในการประชุม การเสนอเรื่องและข้อมูลให้กรรมการ การบันทึกการประชุม การทำรายงานการประชุม และการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ

4) ประสานงานกับหัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานอื่นภายในอำเภอหรือจังหวัด ตลอดจนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น และปฏิบัติงานตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

จะเห็นว่าภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอนั้น มีมากมายยิ่งถ้าหากเป็นอำเภอขนาดใหญ่ด้วยแล้ว ปริมาณงานที่รับผิดชอบก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น แต่ขอบข่ายของงานและการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอก็ยังไม่เคยเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพที่เป็นจริงงานปัจจุบัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการศึกษา

สภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาของการปฏิบัติงานและความเหมาะสมของงานในหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อผลของการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดการศึกษาในระดับอำเภอและอาจรวมถึงในระดับชาติได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เพื่อศึกษาความเหมาะสมของงานตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
- 3) เพื่อเปรียบเทียบสภาพการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงาน และความเหมาะสมของงานตามบทบาทหน้าที่ของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ โดยจำแนกตามขนาดของอำเภอ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะสภาพการปฏิบัติงานปัญหาการปฏิบัติงาน และความเหมาะสมของงาน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอภายในเขตการศึกษา 9 ในเรื่องต่อไปนี้
 - 1.1 งานบริหารทั่วไป
 - 1.2 งานการเจ้าหน้าที่
 - 1.3 งานการเงินและพัสดุ
 - 1.4 งานนิเทศการศึกษา

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในการวิจัยครั้งนี้เป็นผู้ที่ทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นอย่างดี และสามารถตอบแบบสอบถามได้ถูกต้องตามความเป็นจริง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาในการปฏิบัติงาน และความเหมาะสมของงานในหน้าที่ เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

- 1) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และรวมถึงหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอด้วย
- 2) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง หน่วยงานบริหารที่มีหน้าที่จัดการศึกษาภายในเขตอำเภอและรวมถึงสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอด้วย
- 3) สภาพการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง
 1. การปฏิบัติงานตามมาตรา 26 และ 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523
 2. งานในหน้าที่รับผิดชอบที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดไว้ให้ถือปฏิบัติคือ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)
 - งานบริหารทั่วไป
 - งานการเจ้าหน้าที่
 - งานการเงินและพัสดุ
 - งานนิเทศการศึกษา
- 4) ข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้างานทุกงาน และหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์

5) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ขนาดใหญ่ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่มีข้าราชการครูตั้งแต่ 400 คนขึ้นไป

6) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ขนาดเล็ก หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่มีข้าราชการครูตั้งแต่ 399 คนลงมา

7) งานบริหารทั่วไป หมายถึง งานการจัดสำนักงาน งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานสวัสดิการ งานสวัสดิภาพ งานยานพาหนะ การดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2523 งานประสานงาน งานขยายโอกาสทางการศึกษา และงานซึ่งมิได้อยู่ในความรับผิดชอบของงานใด

8) งานการเจ้าหน้าที่ หมายถึง งานวางแผนบุคลากร งานสรรหาและแต่งตั้ง งานพัฒนาบุคลากร งานทะเบียนประวัติ งานวินัยและรักษาวินัย งานปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือน

9) งานการเงินและพัสดุ หมายถึง งานการเงิน งานบัญชี งานพัสดุและการจัดตั้งงบประมาณ

10) งานนิเทศการศึกษา หมายถึง งานนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา งานศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยทางการศึกษา งานพัฒนาการนิเทศและส่งเสริมการนิเทศภายในโรงเรียน งานบริการทางการศึกษาและเทคโนโลยีทางการศึกษา งานบริหารและปฏิบัติงาน /โครงการ งานนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา งานประสานงานและเผยแพร่เอกสารทางวิชาการ งานวิชาการอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

11) เขตการศึกษา ฯ 9 มี 6 จังหวัดคือ ขอนแก่น หนองบัวลำภู อุดรธานี เลย หนองคาย และสกลนคร