

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษามีส่วนช่วยพัฒนาคนในสังคมให้รู้จักเลือกสรรพฤติกรรมที่เหมาะสมมาใช้กับตนเอง ให้รู้จักพัฒนาอาชีพของตนเอง และมีส่วนช่วยให้รู้จักอนุรักษ์ทรัพยากรในประเทศได้อย่างฉลาด เพราะการศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างเท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535) นอกจากนี้แล้วการศึกษายังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกคน ประโยชน์ของการเข้าเรียนหนังสือ จนอ่านออกเขียนได้ และมีความรู้พิเศษในสาขาต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับว่ามีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตประจำวัน เป็นการเรียนรู้เพื่อหาหน้าที่หาเลี้ยงชีวิตตนเองและครอบครัว เพื่อช่วยบุคคลอื่น ๆ เป็นส่วนร่วมอันเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกคนต่อสังคม (พระเทพรัตนราชสุตา, 2525) การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบจัดให้ทุกคนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 นั้น เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพการอ่านออกเขียนและคิดคำนวณได้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาส่วนใหญ่อีกคือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ โดยรับผิดชอบประมาณร้อยละ 84 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531) จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีปริมาณงานในความรับผิดชอบมาก ส่วนหน่วยงานทางการศึกษาและโรงเรียนกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ บุคลากรในสังกัดก็มีเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุที่ภารกิจและขอบข่ายการปฏิบัติงานที่กว้างขวางนี้เองทำให้การจัดการศึกษามีกับปัญหา และอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วการบริหารงานบุคลากร การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยนั้น

เท่าที่ผ่านมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร และหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายครั้งหลายครา ในปี พ.ศ. 2509 มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการประถมศึกษาอย่างสำคัญคือ รัฐบาลได้อนุญาตโรงเรียนประถมศึกษานอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านธุรการ งบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุม และประสานงาน เรื่องการกำหนดและรักษามาตรฐานทางวิชาการ และคุรุสภาทำหน้าที่ด้านการบริหารบุคคล ในการกำหนดตำแหน่ง และความก้าวหน้าของครู (วิชัย พวงภาศิริ, 2534)

การจัดการประถมศึกษาด้วยรูปแบบดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องสังกัดอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีความรู้สึกว่าศักดิ์ศรีของตนลดน้อยลง เนื่องจากถูกโอนจากข้าราชการพลเรือนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้สะสมมากขึ้น จนเกิดกรณีครูประจำบาลเรียกร้องค่าครองชีพครูคนละ 200 บาท ต่อเดือน ให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือน พร้อมทั้งขอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประจำบาล โดยให้ฐานะบุคลากรเป็นข้าราชการพลเรือน และจัดตั้งหน่วยงานบริหารการประถมศึกษาเป็นทบวงการศึกษาระดับกลาง (ประยูร ศรีประศาสน์, 2523) รัฐบาลโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาลขึ้น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 เพื่อให้คณะกรรมการเสนอแก้ไขปรับปรุงการบริหารการศึกษาประจำบาลให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ โดยรับความร่วมมือพิจารณาหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประจำบาล (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาล, 2523)

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาล ได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดการศึกษาประจำบาลในแง่ต่าง ๆ โดยศึกษาความเป็นมา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และมูลเหตุแห่งปัญหาของการจัดการประถมศึกษา นอกจากนี้ได้ประมวลความคิดเห็นและรายงานการวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอของครูประจำบาล บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดและรอบคอบแล้ว (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาล, 2523) จึงได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาร่วมทั้งรูปแบบ 2 รูปแบบ ต่อรัฐบาล ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ตั้งสำนักงานจัดการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ

รูปแบบที่ 2 ตั้งสำนักงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และมีมัธยมศึกษา คณะรัฐมนตรี

ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522 อนุมัติให้ดำเนินการตามรูปแบบที่ 1 โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2524) ให้มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ และมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำบาลไปจัดทำรายละเอียด รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา รูปแบบใหม่ต่อไป คณะกรรมการได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมการเปลี่ยนแปลงตลอดจนร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหมด 8 ฉบับ รัฐบาลโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จนกระทั่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2523 โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นไป (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97, 2523)

กฎหมายทั้ง 8 ฉบับ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523
2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
3. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
4. พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523
5. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
6. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523
7. พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523
8. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาในเดือนตุลาคม 2523 นี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการการประถมศึกษา คือ ได้โอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด และโรงเรียนประถมศึกษาที่ส่งวนไว้เป็นโรงเรียนตัวอย่าง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีโครงสร้างระบบบริหารในรูปแบบ

คณะกรรมการ หรือองค์คณะบุคคลทุกระดับ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งได้จัดระบบบริหารการประถมศึกษาเป็นขั้นตอนในรูปของคณะกรรมการตามลำดับชั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ มีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. ระดับอำเภอ มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ
4. ระดับกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

และในทุกระดับมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
2. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ยกเว้นระดับอำเภอและกลุ่มโรงเรียน)
3. ผู้แทนข้าราชการครู

การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้มีหลักการสำคัญ 9 ประการ คือ (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2523)

1. เอกภาพทางการศึกษา การบริหารงานทางด้านวิชาการ และบริหารทั่วไป จะต้องรวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน
2. การมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องให้การยกย่อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง และความต้องการทางการศึกษา
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน จะต้องให้เด็กในวัยเรียนทุกคนได้เข้าเรียนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม
4. ความเสมอภาคของบุคลากร จะต้องยกฐานะครูให้สูงขึ้น มีสิทธิและศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป
5. การวินิจฉัยตัดสินโดยองค์คณะบุคคล เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดอำนาจ
6. สนองตอบความต้องการของท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานกลางทำหน้าที่แต่เพียงกำหนดนโยบาย การวางแผน จัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลเท่านั้น
7. ระบบบริหารระดับกลางต้องอยู่ในวิสัยที่สามารถประสานนโยบายและการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับระบบที่อยู่เดิมได้
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ต้องเป็นไปอย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

9. ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา จะต้องจัดการศึกษาให้ได้โดยทั่วถึงกันอย่างรวดเร็ว พยายามลดความสูญเปล่าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

หากพิจารณาคณะกรรมการในทุกระดับ จะเห็นว่าระบบการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เป็นระบบที่ก้าวหน้ามาก เพราะเปิดโอกาสให้ครูที่อยู่ในสายงานได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานด้วยและการบริหารการศึกษานั้น ไม่มีรูปแบบใดจะดีกว่ารูปแบบคณะกรรมการ การบริหารแบบคณะกรรมการอาจจะไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่ได้เด็ดขาด แต่ในเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคม และพัฒนาการทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้ว ก็คงไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เพราะเหตุผลดังนี้

ประการแรก การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบเพราะเป็นเรื่องใหญ่มาก แม้แต่รัฐบาลเองก็แยกภาระไม่ไหวต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นรับรู้และเข้ามามีส่วนร่วมและตัวจักรสำคัญของการศึกษาคือ โรงเรียนที่มีอยู่ทุกหนทุกแห่งจะต้องมีบทบาทในเรื่องนี้

ประการที่สอง การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล จึงต้องจัดอย่างมีประสิทธิภาพในการควบคุมประสิทธิภาพ โดยอาศัยส่วนรวมและหลายฝ่ายเข้ามารับผิดชอบไม่มีทางอื่นดีกว่านี้แล้ว

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการบริหารในรูปแบบกรรมการนั้น ได้ก่อให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวกับบทบาทของผู้แทนครู คำว่าผู้แทนครูใคร ๆ ก็นึกว่าคงคล้าย ๆ กับผู้แทนราษฎร เป็นนักการเมือง ซึ่งไม่ถูกต้อง ผู้แทนครูนั้นเป็นนักการศึกษาอยู่ในวงการการศึกษา เมื่อเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบก็มีหน้าที่ให้ความเห็น ให้ความรู้จากประสบการณ์ของตน เพื่อประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาในฐานะตัวแทนของวิชาชีพครู (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2523)

การได้มาซึ่งกรรมการในแต่ละระดับนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กพช.) จะเป็นผู้กำหนดระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้ง (กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) หรือเลือกตั้ง (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนข้าราชการครู) แล้วแต่กรณี ซึ่งในการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการทั้ง 4 ระดับนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 แบบคือ การเลือกหลายชั้นและการเลือกตั้งแบบชั้นเดียว (ธีระ ฐญาเจริญ และประพันธ์ สุริหาร, 2527)

1. การเลือกตั้งหลายชั้น ได้แก่การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กพช.) ข้าราชการครูผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะเลือกผู้แทนครูมา

จังหวัดละ 1 คน แล้วผู้แทนครูที่ได้รับเลือกมาจังหวัดละ 1 คน ก็จะมาเลือกกันเองอีกชั้นหนึ่ง ให้เหลือเขตการศึกษาละ 1 คน ผู้แทนครูที่ได้รับเลือกตั้งในเขตการศึกษาละ 1 คนนี้ก็จะได้เป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) ซึ่งมีผู้แทนครูได้ 12 คน

2. การเลือกตั้งชั้นเดียว ได้แก่การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) และผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็จะได้เป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) หรือคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนแล้วแต่กรณีในที่ ไม่เหมือนกับการเลือกตั้งแบบหลายชั้น ซึ่งผู้แทนข้าราชการครูในระดับจังหวัดอาจจะไม่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนในระดับเขตการศึกษาก็ได้

เนื่องจากการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. เป็นการเลือกตั้งในระดับที่ใกล้ตัวครูที่สุด และผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ก็มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าในอาชีพ ต่อขวัญและกำลังใจของครูโดยตรง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของ กปอ. ที่สำคัญคือ เสนอแนะการแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนไปยัง กปจ. และเสนอการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในกลุ่มโรงเรียนของตน และครูในกลุ่มโรงเรียนอื่น ๆ ในอำเภอไปยัง กปจ. ดังนั้น ตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. จึงเป็นตำแหน่งที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ครูทุกคนในกลุ่มโรงเรียนและในอำเภอได้ กล่าวคือ หากผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. สนับสนุนใคร คนนั้นก็จะมีโอกาสได้รับการพิจารณาความดีความชอบเป็นพิเศษ (2 ชั้น) มากกว่าคนอื่น และมีความก้าวหน้าในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนได้มากกว่าคนอื่น ในทางกลับกันหากผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ไม่ชอบครูผู้ใดก็อาจจะใช้อำนาจไม่สนับสนุนครูผู้นั้นให้ได้รับความก้าวหน้าและเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของครูได้เช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ การตัดสินใจเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากเลือกได้ผู้แทนครูที่ดีมีคุณธรรมมีความรู้ความสามารถก็ย่อมจะส่งผลต่อขวัญกำลังใจ และการปฏิบัติหน้าที่ของครูทุกคนในกลุ่มโรงเรียน ตลอดจนจนเป็นการช่วยสร้างระบบการบริหารในรูปคณะกรรมการของ สปช. โดยส่วนรวมด้วย แต่ถ้าหากครูเลือกได้ผู้แทนครูที่ไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีความดีคุณธรรม ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจ

ใจของครู และนำไปสู่การทำลายระบบการบริหารของ สปช. อันหมายถึง การจัดการประณมศึกษาของชาติได้ล้มเหลวด้วย

โชติ ชาวบ้านกร่าง (2527) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า "การเลือกตั้งผู้แทนครูนั้นยังมีปัญหาทางการปฏิบัติอยู่เพราะการเลือกตั้งยังถูกกลืนโดยระบบการเมืองในปัจจุบัน จะเห็นได้จากการเล่นพวก แจกเงิน แจกของ ช่วยโน้นช่วยนี้ เพื่อหวังผลประโยชน์ตอบแทน" ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว และอุดม นิธิสิงห์ (2527) ที่ศึกษาพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น เขต 3 พบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 10.6 เลือกเพราะได้รับการจ้างวาน และร้อยละ 8.2 เลือกเพราะมีคนชักชวน

เฉลิม บุญธรรมเจริญ (2524) ก็ให้ความเห็นว่า การเลือกตั้งผู้แทนครูในระดับต่าง ๆ นั้นมีข่าวเป็นที่อื้อฉาวว่ามีการลงทุนกันเป็นหมื่นเป็นแสน นอกจากนั้นยังมีการวางแผนโค่นล้มกันเพื่อจะให้ตนหรือพวกของตนได้เข้าไปดำรงตำแหน่งผู้แทนครู ซึ่งนับเป็นอันตรายต่อระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลของ สปช.

สำหรับการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. นั้นได้ทำการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2523 (ประสิทธิ์ เครือสิงห์, 2524) และเมื่อครบวาระ 4 ปีแล้ว ก็มีผลงานวิจัยของ อีระ รุญเจริญ และประพันธ์ สุริหาร (2527) ซึ่งชี้ชัดว่าผลการดำเนินการบริหารงานตามระบบใหม่ (สปช.) ดีกว่าการบริหารการประณมศึกษาก่อน 1 ตุลาคม 2523 ในทุกด้าน ซึ่งได้แก่ ด้านนโยบายการพัฒนาการประณมศึกษา ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการเรียนการสอน ด้านงบประมาณอาคารและสิ่งแวดลอม ด้านการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับ ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และด้านการบริหารบุคลากร และนอกจากนั้นผลการวิจัยเรื่องเดียวกันนี้ยังพบว่า การดำเนินการในเรื่องการบริหารโดยองค์คณะบุคคลนั้นดำเนินได้ปานกลางในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประโยชน์ต่อการประณมศึกษา ความเข้าใจการบริหารงานโดยคณะกรรมการ การปฏิบัติงานตามหน้าที่ หลักเกณฑ์การได้มาซึ่งผู้แทนข้าราชการครู ความมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นกรรมการ การตัดสินใจและการลงมติคำนึงผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง เป็นต้น แต่สิ่งที่ระบุว่า เป็นปัญหาก็คือ การเล่นพรรค เล่นพวก ไม่ยึดหลักการยึดแต่ผลประโยชน์ของกรรมการ ก้าวถอยงานบริหารปกติของสำนักงาน การไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของกรรมการดีพอ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบการบริหารโดยคณะกรรมการหรือโดยองค์คณะบุคคลของ สปช. นี้เป็นระบบที่ดี และเหมาะสมกับการบริหารการประถมศึกษาในภาวะปัจจุบัน แต่ก็มีจุดอ่อนในด้าน ตัวบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการคือ ผู้แทนครู ซึ่งยังไม่ยึดหลักการ มีการเล่นพรรค เล่นพวก และ ยึดแต่ผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ตำแหน่งผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. เป็นตำแหน่งที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ครูได้ ดังนั้น จึงมีครูหลายคนอยากจะได้มาซึ่งอำนาจและตำแหน่งนี้ บางคนก็สมัครเข้ามาเพื่อจะช่วยสร้างสรรค์ระบบ บางคนก็สมัครเข้ามาเพื่อจะเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์และกอบโกยผลประโยชน์นั้นแก่ตนและพวกพ้องของตน ปัญหาการตัดสินใจเลือกตั้งผู้แทนครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาจึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วน แต่จะมากหรือน้อย เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของแต่ละคน

การศึกษาริวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาประเด็นสำคัญคือ ครูประถมศึกษานั้นจะเลือกใครเป็นผู้แทนครูใน กปอ. และเลือกอย่างไร กล่าวคือ ครูประถมศึกษานั้น มีทั้งตำแหน่งเป็นสายงานบริหารในสถานศึกษา และสายงานการสอน ครูประถมศึกษาที่มีตำแหน่งแตกต่างกันจะตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. อย่างไร แตกต่างกันหรือไม่ และมีปัจจัยสำคัญอะไรที่ส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนครูใน กปอ. นั้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม

2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหารสถานศึกษากับครูผู้สอนเกี่ยวกับปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจ เลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดนครพนมใน 4 ปัจจัยคือ

- 1) ปัจจัยด้านคุณสมบัติ
- 2) ปัจจัยด้านคุณลักษณะ
- 3) ปัจจัยด้านความสามารถ
- 4) ปัจจัยด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.4 คาบิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1. ผู้แทนข้าราชการครู หมายถึง ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.)

2. ปัจจัย หมายถึง สิ่งที่มีผลต่อความคิดเห็นในการตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ของข้าราชการครูประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ซึ่งงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัจจัยใหญ่ 4 ด้านคือ

- 1) ปัจจัยด้านคุณสมบัติ
- 2) ปัจจัยด้านคุณลักษณะ
- 3) ปัจจัยด้านความสามารถ
- 4) ปัจจัยด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

3. การตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. หมายถึง การตัดสินใจในการเลือกผู้แทนข้าราชการครูใน กปอ. ของครูประถมศึกษาว่าจะเลือกใคร ด้วยเหตุผลอย่างไร

4. ตำแหน่งหน้าที่ หมายถึง ตำแหน่งสายงานบริหารในสถานศึกษา และตำแหน่งสายงานการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) คือ

1) ตำแหน่งสายงานบริหารในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียน

2) ตำแหน่งสายงานการสอน ได้แก่ ครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 และอาจารย์ 3

5. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาทางวิชาชีพครูของประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ซึ่ง ก.ค. กำหนดให้เป็นคุณสมบัติที่ใช้ในโรงเรียนประถมศึกษา แบ่งออกเป็น

1) ตำกว่าปริญญาตรี ได้แก่ ผู้ที่จบการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษาระดับสูง (ป.กศ.สูง) หรือเทียบเท่าและประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษาระดับสูง (ป.กศ.) หรือเทียบเท่า

2) ปริญญาตรีขึ้นไป ได้แก่ ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก

6. คุณสมบัติ หมายถึง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ด้านเพศ ตำแหน่ง หน้าที่ราชการ อายุตัว อายุราชการ และระดับการศึกษา

7. คุณสมบัติ หมายถึง คุณสมบัติ ลักษณะที่ดี ลักษณะประจำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.)

8. ความสามารถ หมายถึง ความสามารถในการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.)

9. ปัจจัยด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การมีฐานะทางเศรษฐกิจ ชื่อเสียงในสังคม การแสดงตนเพื่อสาธารณประโยชน์ การหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง การแถลงนโยบาย การมีหัวหน้าคณะเสียง การเลี้ยงสุราและอาหาร และการใช้เงินและสิ่งของเป็นเครื่องล่อใจ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อเป็นแนวทางในการเตรียมตัวของผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม

2) เพื่อเป็นแนวทางให้ทราบถึงปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจการเลือกผู้แทนข้าราชการครู
ในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) ของข้าราชการครูประถมศึกษาสังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษาจังหวัดนครพนม

3) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงการเลือกตั้งผู้แทน และส่งเสริมระบบบริหาร
โดยองค์คณะบุคคลของ สปช. ให้ดียิ่งขึ้น