

บทที่ 1

บทนำ

ปัญหาและความเป็นมาของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการระดับกรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีภารกิจหลักที่สำคัญคือ การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา เป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือโดยคณะกรรมการไว้ทุกระดับคือ ระดับชาติมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอมมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียนมีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร เจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อต้องการจัดระบบบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ส่วนระดับจังหวัดและอำเภอให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้รับนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ไปปฏิบัติ และประสานงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

การศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นระดับการศึกษาที่มีความสำคัญ เพราะเป็นการศึกษาระดับเดียวที่เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวไทยในวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาโดยเท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะอย่างไร นับเป็นความเสมอภาคทางการศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนทุกคน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2532 : 96) การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา รัฐจึงต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพราะมีบุคลากรซึ่งประกอบด้วยข้าราชการครู นักเรียน และหน่วยงาน ซึ่งทำหน้าที่บริการให้การศึกษากระจายอยู่ทุกตำบลทั่วประเทศ สำนักงานคณะกรรมการ

การประถมศึกษาแห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการศึกษาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับขอบข่ายงานในความรับผิดชอบที่มีอยู่กว้างขวาง รูปแบบการบริหารงานดังกล่าวคือ การบริหารโดยองค์คณะบุคคล หรือโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานการประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในระดับจังหวัดจะมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคล 3 ฝ่าย คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการครูร่วมกันเป็นคณะกรรมการ มีจำนวนทั้งสิ้นจังหวัดละ 15 คน (พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523) โดยมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดนั้น เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการประถมศึกษา การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ การพิจารณาจัดตั้ง บริหาร ควบคุม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด การพิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา การพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครู การออกระเบียบการปฏิบัติงานในหน้าที่และการปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

แม้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือโดยคณะกรรมการมาเป็นเวลาหลายปี แต่ปัจจุบันการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษายังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529 : 16-17) สรุปว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในระดับประเทศยังไม่เป็นที่น่าพอใจ การฝึกปฏิบัติด้านทักษะวิชาชีพยังน้อยเกินไป ทั้งนี้เพราะการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหลักสูตร นอกจากคุณภาพด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนแล้ว ในด้านคุณลักษณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสังคม เช่น การรู้จักคิด รู้จักแก้ปัญหา การช่วยเหลือตนเอง ตลอดจนมารยาทและวินัยของผู้สำเร็จการศึกษา จากการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (2530 : 2) พบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ซึ่งสอดคล้องกับ จุมพล วิเชียรศิลป์ (2527 : 28) ที่ได้

สรุปปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาไว้ว่า ครูผู้สอนขาดการให้ความสนใจอย่างเพียงพอต่อการฝึกอบรมด้านจริยธรรม คุณธรรม ค่านิยมอันดีงามต่าง ๆ เช่น ความมีระเบียบวินัย ความขยัน และความรับผิดชอบในการทำงาน และจากรายงานการวิจัยดังกล่าวได้สรุปว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณลักษณะที่จำเป็นของนักเรียน ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของครู

สำหรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 2 ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบ 4 จังหวัด คือ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล คุณภาพการศึกษาของนักเรียนยังต่ำอยู่เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์เป้าหมายที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กำหนด จากรายงานสรุปด้านปัญหาและอุปสรรค การจัดการศึกษาของสำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 2 (2532ก : 11-23) และรายงานสถิติข้อมูลทางการศึกษา ของหน่วยงานเดียวกัน (2533 : 42-48) ได้สรุปไว้สอดคล้องกันว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนระดับประถมศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกำหนดเกือบทุกกลุ่มประสบการณ์วิชา ร้อยละของนักเรียนที่มีคะแนนน่าพึงพอใจแต่ละกลุ่มประสบการณ์วิชายังต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ อัตราการขาดเรียนและอัตราการตกชั้นค่อนข้างสูง รายงานยังได้สรุปเพิ่มเติมถึงปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องในด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เช่น ปัญหาการออกจากโรงเรียนกลางคัน ปัญหาภาวะสุขภาพ การขาดอาหารกลางวัน ขาดแคลนเสื้อผ้า เครื่องเขียน-แบบเรียน ยังมีอยู่ในจำนวนไม่น้อย

ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีความสนใจต่อองค์การบริหารของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และเชื่อว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดมีผลกระทบต่อพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาภายในจังหวัด และในฐานะที่เป็นข้าราชการครูในเขตการศึกษา 2 จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาทัศนะของผู้บริหาร และครูผู้สอนที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 ทั้งนี้เพื่อจะได้ใช้ผลของการศึกษาเป็น

แนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดใน
เขตการศึกษา 2 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาทัศนนะของผู้บริหารและครู ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. เพื่อเปรียบเทียบทัศนนะของผู้บริหารและครู ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. เพื่อเปรียบเทียบทัศนนะของผู้บริหารที่มีเพศต่างกัน ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. เพื่อเปรียบเทียบทัศนนะของครู ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามตัวแปรด้านเพศ อายุ ประสบการณ์การทำงาน และจังหวัดที่ปฏิบัติงานต่างกัน
5. เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้บริหารและครู ที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

สมมติฐานการวิจัย

1. ทัศนนะต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดระหว่างผู้บริหารกับครูแตกต่างกัน
2. ทัศนนะต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดระหว่างผู้บริหารที่มีเพศต่างกัน มีทัศนนะแตกต่างกัน
3. ทัศนนะต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดระหว่างครูที่มีเพศ อายุ ประสบการณ์การทำงาน และจังหวัดที่ปฏิบัติงานต่างกัน มีทัศนนะแตกต่างกัน

ความสำคัญและประโยชน์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มีความสำคัญและประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบทัศนคติของผู้บริหารและครู ที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. ทำให้ทราบความแตกต่างทัศนคติของผู้บริหารและครู ที่มีต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
3. เพื่อเป็นข้อมูลนำเสนอสู่ผู้ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานโดยองค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
4. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลต่อไป

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบข่ายของเนื้อหา ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่จะศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งจะศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและครู ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 ตามอำนาจ หน้าที่ที่กำหนดไว้ในหมวด 2 มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ซึ่งมีภารกิจงาน 7 องค์ประกอบ ได้แก่

- 1.1 นโยบายและแผน
- 1.2 การจัดสรรงบประมาณ
- 1.3 การยุบ รวมโรงเรียน
- 1.4 การแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษา
- 1.5 การพิจารณาความดีความชอบ

1.6 การออกระเบียบปฏิบัติ

1.7 การปฏิบัติงานอื่นที่กฎหมายกำหนด

2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 ที่ปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างปีการศึกษา 2533-2534 ประกอบด้วย

2.1 ผู้บริหาร จำแนกตามสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 ได้ดังนี้

จังหวัดยะลา	จำนวน	248	คน
จังหวัดปัตตานี	จำนวน	422	คน
จังหวัดนราธิวาส	จำนวน	391	คน
จังหวัดสตูล	จำนวน	195	คน
รวม		1,256	คน

2.2 ครู จำแนกตามสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 ได้ดังนี้

จังหวัดยะลา	จำนวน	2,200	คน
จังหวัดปัตตานี	จำนวน	3,391	คน
จังหวัดนราธิวาส	จำนวน	3,214	คน
จังหวัดสตูล	จำนวน	1,745	คน
รวม		10,550	คน

รวมกลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยมีจำนวนทั้งสิ้น 11,506 คน

3. ตัวแปรที่จะศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ เป็นตัวแปรที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่ง

3.1.1.1 ผู้บริหาร

- 3.1.1.2 ครู
- 3.1.2 เพศ
 - 3.1.2.1 ชาย
 - 3.1.2.2 หญิง
- 3.1.3 อายุ
 - 3.1.3.1 ต่ำกว่า 35 ปี
 - 3.1.3.2 ตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป
- 3.1.4 ประสบการณ์การทำงาน
 - 3.1.4.1 ต่ำกว่า 12 ปี
 - 3.1.4.2 ตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป
- 3.1.5 จังหวัดที่ปฏิบัติงาน
 - 3.1.5.1 ชะลา
 - 3.1.5.2 ปัตตานี
 - 3.1.5.3 นราธิวาส
 - 3.1.5.2 สตูล

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ทักษะของผู้บริหารและครู ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 ซึ่งมี 7 องค์ประกอบคือ

- 3.2.1 นโยบายและแผน
- 3.2.2 การจัดสรรงบประมาณ
- 3.2.3 การยุบ รวมโรงเรียน
- 3.2.4 การแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษา
- 3.2.5 การพิจารณาความดีความชอบ
- 3.2.6 การออกระเบียบการปฏิบัติ
- 3.2.7 การปฏิบัติงานอื่นที่กฎหมายกำหนด

นิยามศัพท์เฉพาะ

- เพื่อให้เข้าใจความหมายของคำหรือข้อความที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้กำหนดความหมายของคำหรือข้อความ ดังนี้
1. เขตการศึกษา 2 หมายถึง เขตการจัดการศึกษาซึ่งรวมพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล
 2. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2
 3. ผู้บริหาร หมายถึง ข้าราชการครูตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2
 4. ครู หมายถึง ข้าราชการครูตำแหน่งครู 1 ครู 2 อาจารย์ 1 อาจารย์ 2 และอาจารย์ 3 ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2
 5. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง คณะบุคคลที่กฎหมายกำหนดในหมวด 2 มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนข้าราชการครู ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2
 6. ประสิทธิภาพการทำงาน หมายถึง จำนวนปีที่รับราชการเป็นข้าราชการครู
 7. ทักษะ หมายถึง ความคิด ความเห็นของผู้บริหารและครูที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
 8. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งมีภารกิจงาน 7 องค์กรประกอบ
 9. นโยบายและแผน หมายถึง การกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาประจำปีของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

10. การจัดสรรงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

11. การยุบ รวมโรงเรียน หมายถึง การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

12. การแต่งตั้งผู้บริหารการศึกษา หมายถึง การพิจารณา และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง การย้าย หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

13. การพิจารณาความดีความชอบ หมายถึง การพิจารณา และให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีงบประมาณ ของข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

14. การออกระเบียบปฏิบัติ หมายถึงการออกระเบียบ และประกาศใช้ระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

15. การปฏิบัติงานอื่นที่กฎหมายกำหนด หมายถึง การปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ