

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

การให้การศึกษาเป็นการพัฒนาคน เพื่อให้สามารถคงสภาพชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขโดยไม่เป็นการแกล้งสังคมและผู้อื่น การประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับหนึ่งซึ่งถือกันว่ามีค่าสำคัญยิ่ง ทั้งนี้ก็เพราะว่าเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน มีความสามารถในการประกอบอาชีพและดำรงตนเป็นพลเมืองดีในสังคมนั้น ระบบประชาธิปไตย¹ จึงนับได้ว่า การประถมศึกษาเป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมโดยแท้จริง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 52 ได้กำหนดหน้าที่ของชนชาวไทยไว้ว่า "บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาบรมภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ"² กล่าวคือ เด็กไทยทุกคนที่มีอายุอยู่ในวัยเรียน จะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาตามกฎหมาย³ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐมีเจตนาบริสุทธิ์ที่จะให้พลเมืองได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างกว้างขวางโดยเสมอหน้ากัน เพราะรัฐถือว่าพลเมืองทุกคนควรได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของชาติสืบไป ภัยเหตุนี้รัฐบาลทุกยุค

¹ "แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94, 31 (12 เมษายน 2520): 349.

² "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 95, 146 (22 ธันวาคม 2521): 16.

³ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97, 158 (13 ตุลาคม 2523): 33.

ทุกสมัย จึงให้ความสนใจการศึกษาคั่งกล่าวด้วยดีเสมอมา ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 60 ว่า "รัฐพึงส่งเสริม และบำรุงการศึกษาอบรมความเหมาะสม และตามความต้องการของประเทศ การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ การศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน"¹ ดังนั้น จึงเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาคั่งกล่าว สำหรับในปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานการประถมศึกษา เป็นเงิน 17,531.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 53.7 ของงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมดของประเทศ² นับว่ามากที่สุดในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาในระดับและค่านอื่น ๆ

การจัดการศึกษาของไทยในระยะเริ่มแรกตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นการจัดการอย่างไม่มีระเบียบแบบแผน โดยต้องการให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถในด้านการอาชีพ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของครอบครัวและสืบทอดอาชีพของบรรพบุรุษ³ สถานที่ที่มีส่วนให้การศึกษาในสมัยนั้น ได้แก่ ครอบครัว วัด และราชสำนัก

ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดการศึกษาได้เริ่มมีระเบียบแบบแผนขึ้น คือ ใ้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงในพระบรมมหาราชวังเมื่อ พ.ศ. 2414 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้กุลบุตรมีความรู้ความสามารถ

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ: 17.

² สำนักงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2525 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไพรเฟสชั่นแนล พับลิชชิ่ง, 2524), หน้า 34 - 35.

³ ทิววรรณ บุญช่วย, "สภาพการศึกษาของไทยในปี พ.ศ. 2520 - 2522," วารสารการศึกษาแห่งชาติ 15 (มิถุนายน - กรกฎาคม 2524): 16.

เข้ารับราชการได้ แต่อยู่ในวงจำกัดเฉพาะเจ้านายและบุตรข้าราชการเท่านั้น¹ ในด้านการศึกษาสำหรับพลราษฎรซึ่งถือว่าเป็นการจัดการศึกษาสำหรับพลเมืองส่วนใหญ่ พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นด้วย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2427 ได้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นเป็นแห่งแรกที่วัดมเหยงคณ์พารามและได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นตามวัดต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และตามหัวเมืองอย่างแพร่หลาย ใน พ.ศ. 2430 ได้จัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาของชาติ ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกรมธรรมการในปี พ.ศ. 2432² และโดยฐานะกรมธรรมการเป็นกระทรวงธรรมการ ในปี พ.ศ. 2435³ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2484⁴ จนถึงปัจจุบัน

ใน พ.ศ. 2441 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงธรรมการจัดทำโครงการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของประเทศ ในโครงการศึกษาดังกล่าวได้กำหนดแบ่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไว้อย่างชัดเจน และหลังจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหลายครั้ง ซึ่งจะขอแบ่งระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 6 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ตั้งแต่ พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2454 ในระยะนี้มีโครงการศึกษาเกิดขึ้น 2 โครงการ คือ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2445 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 2 กระทรวง คือ

1. กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่จัดการศึกษาในกรุงเทพฯ

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย ([ม.ป.ท.] , 2524), หน้า 8.

² กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 47 - 58.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 351.

2. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง โดยร่วมมือกับคณะสงฆ์¹

ระยะที่ 2 ตั้งแต่ พ.ศ. 2454 ถึง พ.ศ. 2464 ในระยะนี้มีโครงการการศึกษาเกิดขึ้น 3 โครงการ คือ โครงการศึกษาพ.ศ. 2456 โครงการศึกษา พ.ศ. 2458 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2464

สืบเนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2451 และพ.ศ. 2452 ได้มีการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ผลการประชุมมีมติให้ข้าหลวงเทศาภิบาลจัดการศึกษาในหัวเมืองต่าง ๆ โดยมีข้าหลวงธรรมการเป็นผู้ช่วย ในพ.ศ. 2454 กระทรวงธรรมการมอบให้กระทรวงนครบาลจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ในระยะนี้จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 3 กระทรวง คือ

1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง
2. กระทรวงนครบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาในกรุงเทพฯ
3. กระทรวงธรรมการ มีหน้าที่จัดและปรับปรุงหลักสูตร นิเทศการเรียนการสอนและประสานงานให้การศึกษาเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้²

ระยะที่ 3 ตั้งแต่ พ.ศ. 2464 ถึง พ.ศ. 2491 ระยะนี้มีแผนการศึกษาเกิดขึ้น 2 ฉบับ คือ แผนการศึกษาชาติพ.ศ. 2475 และแผนการศึกษาชาติพ.ศ. 2479 ในตอนต้นของระยะนี้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการประถมศึกษาเช่นเดียวกับระยะที่ 2 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2475 มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม มีการจัดตั้งเทศบาลในพ.ศ. 2476 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครูพ.ศ. 2488 ตามพระราชบัญญัติครูฉบับนี้กำหนดให้มีครูสภาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้นในตอนหลังของระยะที่ 3 นี้ จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้คือ

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย, หน้า 63-64.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลนอกเขตเทศบาล
2. เทศบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
3. กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบในด้านกฎ งบประมาณ การประสานงานและควบคุมนโยบาย
4. ครูสภา มีหน้าที่บริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครู¹

ระยะที่ 4 ตั้งแต่ พ.ศ. 2491 ถึง พ.ศ. 2509 ระยะนี้มีแผนการศึกษาเกิดขึ้น 2 ฉบับคือ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 มีการยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน และโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงมหาดไทยมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2504 ได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรีมาสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพ และธนบุรี และในปี พ.ศ. 2506 ได้โอนการศึกษาประชาบาลในเขตเทศบาลอื่น ๆ ที่ว่าราชการไปสังกัดเทศบาล ดังนั้นจึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ

1. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่จัดการศึกษาประชาบาลนอกเขตเทศบาลทั้งหมดภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสามัญศึกษา
2. เทศบาล มีหน้าที่จัดการศึกษาในเขตเทศบาล
3. ครูสภา มีหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู²

ระยะที่ 5 ตั้งแต่ พ.ศ. 2509 ถึง พ.ศ. 2523 ระยะนี้มีแผนการศึกษาเกิดขึ้น 1 ฉบับ คือแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา คือ

1. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ โรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนเทศบาลสังกัดเทศบาล
2. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ควบคุม ประสานงานด้านวิชาการกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือกรมสามัญ-

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-70.

ศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนควบคุมดูแลโรงเรียนราษฎร์

3. เทศบาล จัดการศึกษาในเขตเทศบาล

4. กรุงเทพมหานคร จัดการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร

5. เมืองพัทยา จัดการศึกษาในเขตเมืองพัทยา

6. ศุภสภา หน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูสังกัดกระทรวง

ศึกษาธิการ แทน ก.พ. และสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดแทน ก.จ.¹

นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดหน่วยงานอื่น ๆ อีก ได้แก่ โรงเรียนสาธิตสังกัดกรมการฝึกหัดครูและสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้น

ในพ.ศ. 2509 ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตสุขาภิบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเดิมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด² ในการโอนการศึกษาประชาบาลครั้งนี้ ได้แบ่งหน้าที่รับผิดชอบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่บริหารการศึกษาในเขตที่รับผิดชอบ ให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายที่วางไว้ รวมทั้งการจัดตั้ง ยุบรวม ขยายโรงเรียน จัดทำงบประมาณเกี่ยวกับการศึกษา และบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับครูและเจ้าหน้าที่การศึกษา

2. กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ควบคุมงานธุรการเกี่ยวกับนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71-72.

² "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 83, 79 (16 กันยายน 2509): 9.

3. กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ควบคุมค่านวิชาการศึกษาและมาตรฐานการศึกษาของท้องถิ่น คุณภาพการศึกษา การกำหนดหลักสูตร แบบเรียน การวัดผล และการนิเทศการศึกษา

4. คุรุสภา มีหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัด แทน ก.จ.¹

ภายหลังจากการโอนการศึกษาประชาบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ได้มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นหลายประการ อาทิเช่น การที่แยกงานบริหารกับงานวิชาการออกจากกัน โดยให้แต่ละกระทรวงรับผิดชอบ ทำให้เกิดความสับสน ขาดการประสานงานกัน คุณภาพการศึกษาส่วนใหญ่ต่ำกว่ามาตรฐาน ในด้านที่เกี่ยวกับตัวครู ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายรับรองว่ามีฐานะเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือนทุกประการก็ตาม แต่ในสภาพที่เป็นจริง สิทธิ ตักศิรี และความก้าวหน้าของครูประชาบาลด้อยกว่าข้าราชการพลเรือนเป็นอันมาก ทำให้ครูขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ตลอดจนมีปัญหาเกี่ยวกับความพร้อมในด้านรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่จำกัด จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้เต็มที่

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลขึ้นใน พ.ศ. 2511 แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการไม่ปรากฏผลคืบหน้า ต่อมาใน พ.ศ. 2517 รัฐบาล ฯพณฯ สัญญา ชรรณศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยให้มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมกับกาลสมัยและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนะให้รวมหน่วยงานทางการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวกัน ใน พ.ศ. 2518 รัฐบาล ฯพณฯ ม.ร.ว. กิติยกุล ปรมาโมช ได้รับหลักการและจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปในรายละเอียด แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการแก้ไขในเรื่องโครงสร้างระบบบริหารอย่างจริงจัง

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, หน่วยศึกษานิเทศก์, การประถมศึกษาแห่งชาติ 2524 (กรุงเทพมหานคร: พีระพินา, 2524), หน้า 6.

ปัญหาการศึกษาประชาบาลได้สะสมมากขึ้น จนกระทั่ง พ.ศ.2520 ทรูประชาบาลเริ่มเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ขอให้ยกฐานะทรูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน และขอให้ตั้งหน่วยงานบริหารการศึกษาประชาบาลขึ้นเป็นทบวงโดยเฉพาะ เป็นผลให้รัฐบาลในปี พ.ศ.2522 ซึ่งมี ฯพณฯ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ 118/2522 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ปัญหาการศึกษาประชาบาลขึ้นคณะหนึ่ง โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการศึกษาประชาบาล เพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ และให้พิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน แต่การพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

ระยะที่ 6 ตั้งแต่ พ.ศ.2523 จนถึงปัจจุบัน ระยะนี้เป็นรัฐบาล ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ การดำเนินการเรื่อง ปัญหาการศึกษาประชาบาลยังคงมีต่อมา และให้ความสำคัญมากขึ้น โดยได้แถลงเป็นนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 28 มีนาคม 2523 ว่า "จะปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้มีเอกภาพโดยจัดตั้งสำนักงานเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อวางนโยบายและประสานงานการศึกษาประชาบาลให้มีรูปแบบ และมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ และจะยกฐานะทรูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน รวมทั้งจะปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้คล่องตัวยิ่งขึ้น"¹ ในที่สุดจึงได้ตราพระราชบัญญัติขึ้น เรียกว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีโครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ อำนวยการที่สำคัญเป็นขององค์กรมูลด ซึ่งจัดเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน และมีสำนักงานในระดัต่าง ๆ ทำหน้าที่ดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการนั้น ๆ มอบหมาย ซึ่งตรงกันข้ามกับการบริหาร

¹นโยบายของรัฐบาล ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523.

การประถมศึกษาในอดีตที่ผ่านมา คือเป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคล เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย¹

เนื่องจากการบริหารการประถมศึกษาปัจจุบันเป็นเรื่องใหม่ของการบริหารในรูปองค์คณะบุคคลทั้งไกล่ไกลามาแล้ว จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประถมศึกษาในระดับอำเภอจากบุคคลที่มีหน้าที่โดยตรง ซึ่งจะทำให้ทราบว่าใครบริหารและปฏิบัติงานตามขั้นตอนของทฤษฎี หลักการในการบริหารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ผู้วิจัยเชื่อว่า การวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานการประถมศึกษาในระดับอำเภอโดยตรง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอันที่จะร่วมมือกันหาทางปรับปรุงส่งเสริมและพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 เท่านั้น

¹กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย, หน้า 85.

2. การศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอในข้อ 1 เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523

3. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 เป็นการศึกษาในช่วงเวลาดังแต่เดือนตุลาคม 2523 จนถึงปัจจุบัน

4. การวิจัยครั้งนี้ ไม่ศึกษาถึงประชากรในระดับกิ่งอำเภอ

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 นี้ เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานของบุคคลที่เกี่ยวข้อง 4 กลุ่ม คือ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้แทนครูซึ่งได้รับเลือกตั้งจากกลุ่มโรงเรียน โดยใช้แบบสอบถามเท่านั้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. จะทำให้ทราบถึงผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7
2. จะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7
3. ผลจากการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในอันที่จะเป็นแนวทางร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหา อุปสรรค ตลอดจนปรับปรุงส่งเสริมและพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัย

การปฏิบัติงาน หมายถึง พฤติกรรมต่าง ๆ ที่แสดงออกในการดำเนินงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523

ประสานการดำเนินงาน หมายถึง ความพยายามทุกวิถีทางที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิบัติงาน เพื่อให้งานได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันได้แก่ การเสนอแนะ ส่งเสริม สนับสนุน การมีส่วนร่วม การติดต่อ ฯลฯ เป็นต้น สำหรับในเรื่องประสานการดำเนินงานการประถมศึกษาของโรงเรียน แบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ ประสานการดำเนินงานด้านวิชาการ ประสานการดำเนินงานด้านบุคคล ประสานการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน และประสานการดำเนินงานด้านธุรการและการเงิน

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง คณะบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ประกอบด้วย นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้แทนครูซึ่งได้รับเลือกตั้งกลุ่มโรงเรียนละ 1 คน¹

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7

อำเภอ หมายถึง อำเภอตามการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ที่อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ในเขตการศึกษา 7 รวม 63 อำเภอ

กปอ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

สปอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97, 158 (13 ตุลาคม 2523): 15.

กปจ. หมายถึง คณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัด

สปจ. หมายถึง สำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัด

กปช. หมายถึง คณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ

สปช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ

เขตการศึกษา 7 หมายถึง การแบ่งท้องที่ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้แต่ละเขตได้ปฏิบัติงานทางวิชาการ มีสำนักงานศึกษาธิการเขตอยู่ ณ จังหวัดพิษณุโลก และมีจังหวัดภายในท้องที่ คือ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดตาก จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดสุโขทัย และจังหวัดอุตรดิตถ์ รวม 8 จังหวัด¹

วิธีดำเนินการวิจัย

มีวิธีดำเนินการดังต่อไปนี้



กลุ่มตัวอย่างประชากร ประกอบด้วยนายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอ และผู้แทนครูซึ่งเป็นคณะกรรมการการ ประถมศึกษาอำเภอ ในเขต การศึกษา 7 ดำเนินการโดยวิธีสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งกลุ่ม (Clustered Sampling) รวม กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 354 คน ได้แก่ นายอำเภอ 34 คน ศึกษาธิการ- อำเภอ 34 คน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ 34 คน และผู้แทนครู 252 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยแบ่งออก เป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

¹ "พระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่กระทรวงศึกษาธิการ ออกเป็นเขต พ.ศ. 2516," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 90, 58 (28 พฤษภาคม 2516): 28.

ตอนที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
การ ประถมศึกษาอำเภอ

ตอนที่ 3 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน
การ เก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ส่งและเก็บข้อมูลด้วยตนเอง และใช้บริการ
ทาง ไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะเป็นการางวิเคราะห์
โดยวิธีทางสถิติหาค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบน-
มาตรฐาน (Standard deviation)

ลำดับชั้นในการ เสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึง ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขต
ของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย ความหมายของคำ
ที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการ เสนอข้อมูล

บทที่ 2 กล่าวถึง วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่างประชากร
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การ เสนอและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กล่าวถึง การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและขอเสนอแนะ