



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาภาคบังคับของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นการจัดการศึกษาภายใต้ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีสายงานบังคับบัญชาโดยตรงไปยังสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร รวม 73 แห่ง ซึ่งหน่วยงานระดับจังหวัดเหล่านี้ มีหน้าที่บังคับบัญชาดูแลการปฏิบัติงาน ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ เพื่อให้ปฏิบัติต่อโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด ซึ่งทั่วประเทศมีจำนวน 31,333 โรงเรียน มีบุคลากรในสังกัดทั้งสิ้น 349,183 ตำแหน่ง แยกเป็นข้าราชการครู 337,118 ตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือน 12,065 ตำแหน่ง และลูกจ้างอีก 19,905 ตำแหน่ง (กองการเจ้าหน้าที่ สปช. 2531) ในส่วนของการดำเนินการบริหารงานนั้น มีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกรม ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ (พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523) เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาบริหารงานทุกด้านในระดับกรม ส่วนในระดับจังหวัดมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานในจังหวัดนั้น ๆ โดยขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ที่กล่าวมานั้นเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน่วยงานและบุคลากรในสังกัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีปริมาณงานที่รับผิดชอบมาก ในขณะที่เดียวกันในฐานะที่เป็นส่วนราชการจะต้องบริหารงานโดยอ้างอิงระเบียบกฎหมายแบบธรรมเนียมของทางราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องได้ผลตามเจตนารมณ์ของราชการ แต่อย่างไรก็ตามก็มีกรณีหน่วยงานหรือข้าราชการได้ปฏิบัติ

แย่งชิงครอบงำแบบแผนของราชการอยู่เป็นจำนวนมากน้อย โดยมีข้อมูลแสดงปริมาณ
เรื่องราวต่าง ๆ ที่งานนิติกร สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รับ
เรื่องจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เข้าดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. 2528 -
2530 ดังเช่น เรื่องเกี่ยวกับวินัยข้าราชการและลูกจ้าง รวม 15,288 เรื่อง เรื่อง
เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ 4,979 เรื่อง เรื่องเกี่ยวกับอุทธรณ์ร้องทุกข์ ร้องเรียน
6,137 เรื่อง (งานนิติกร สปช. 2531)

จากเหตุที่กล่าวมานั้นเป็นสิ่งที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่ง
ชาติ ใกล้เคียงเห็นมาก่อนแล้วว่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับวินัยและนิติกรที่จะให้โดยผลดีมี
ประสิทธิภาพต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานค่านิติกรโดยตรง ดังนั้น
นับตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมาได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ให้แย่งงานนิติกร
ซึ่งเดิมเป็นงานของฝ่ายการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ออกมาเป็น
งานหนึ่งต่างหาก โดยให้มีหน้าที่สอดคล้องกับงานนิติกร ของสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบเฉพาะเขตจังหวัด การแย่งงานนิติกรดังกล่าวเป็น
ผลดีต่อการบริหารราชการเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้การปฏิบัติงานมีความถูกต้อง
เรียบร้อย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการกำหนด
ตำแหน่งนิติกรใหม่ปฏิบัติงานดังกล่าวในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นครั้งแรก
(หนังสือ ที่ ศช 0401/3560 ลงวันที่ 30 มกราคม 2507)

อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาภาคบังคับในเขตจังหวัดภายใต้การอำนวยการ
การของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายที่มีความ
ชำนาญเฉพาะงาน เช่น ศึกษานิเทศก์ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่งานการ
เงินและบัญชี บุคลากร ฯ และนิติกร ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ
ข้าราชการประเภทนั้น ๆ ร่วมกันดำเนินการ โดยขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประ
ถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่การปฏิบัติงานของนิติกรต้องขึ้นอยู่กับนโยบาย
และเจตนารมณ์ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดอยู่ไม่น้อย จึงอาจกล่าวได้ว่า
กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของนิติกรมากที่สุดมีอยู่ 2 กลุ่ม
คือ กลุ่มผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและกลุ่มนิติกรด้วยกันเอง

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติราชการด้าน
 นิติการและกฎหมายของนิติกร เพราะผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับ
 บัญชาที่มีอำนาจในการตัดสินใจและอยู่ใกล้กับนิติกร ซึ่งนิติกรต้องรายงานต่อผู้อำนวยการ
 การประถมศึกษาจังหวัด เพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด
 มีความเข้าใจและยอมรับบทบาทหน้าที่ของนิติกร การทำงานก็จะดำเนินไปโดยความ
 รวบรวม แต่หากผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดไม่เข้าใจและไม่ยอมรับในบทบาท
 หน้าที่ของนิติกร อาจเกิดข้อขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ ทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุเป้าหมาย
 หรือไม่ประสบความสำเร็จ

นิติกรที่ปฏิบัติงานในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกลุ่มที่มีความ
 สำคัญและมีบทบาทต่อกันและกันเป็นอย่างมาก ในขณะเดียวกันก็เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อ
 การตัดสินใจของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ในกลุ่มนิติกรเองนั้นต้องร่วมมือ
 ประสานงานกันและกัน ถ้าหากตนเองไม่เข้าใจบทบาทที่กำหนดให้ ไม่ยอมรับบทบาทนั้น
 ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามบทบาทหรือขัดแย้งในบทบาท จะยังผลให้การปฏิบัติงานล้ม
 เหลว ขณะเดียวกันนิติกรต้องเข้าใจความคาดหวังของผู้อำนวยการการประถมศึกษา
 จังหวัดที่มีต่อบทบาทของนิติกร หากเกิดความไม่เข้าใจในความคาดหวังของผู้อำนวยการ
 การประถมศึกษาจังหวัด ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งกัน การปฏิบัติงานก็จะไม่ประสบ
 ความสำเร็จเช่นกัน

ที่กล่าวมานั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่
 คาดหวังของนิติกร เพื่อจะได้นำผลจากการศึกษาวิจัยไปเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำเสนอ
 เพื่อการทบทวนบทบาทของนิติกรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดต่อไป
 และในฐานะที่ผู้วิจัยรับผิดชอบงานในตำแหน่งนิติกร จึงเห็นความสำคัญของเรื่องดังกล่าว
 เป็นอย่างมาก จึงตัดสินใจทำวิจัยในเรื่องนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและ
 นิติกร เกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของนิติกร สังกัดสำนักงานการ
 ประถมศึกษา

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และนิติกร เกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงกับบทบาทที่คาดหวังของนิติกร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และนิติกร เกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงและบทบาทที่คาดหวังของนิติกร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาทของนิติกร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตามกรอบของงานนิติกรที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ในกฎหมายระเบียบ คำสั่ง แนวความคิดและหลักการบริหารการศึกษา ซึ่งมีดังต่อไปนี้

2.1 การส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติตามวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการปฏิบัติผิดวินัย

2.2 การดำเนินการทางวินัย

2.3 การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์

2.4 การดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์

2.5 การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

2.6 การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบข้าราชการในทางแพ่ง

2.7 การประสานงานการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา การตรวจสอบหลักฐานของลูกหนี้ การบังคับคดี

2.8 การให้ความเห็นเกี่ยวกับการตีความ กฎหมายระเบียบ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.9 การให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำนิติกรรมและสัญญา การบังคับตามสัญญาและการบอกเลิกสัญญา

2.10 การให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือเกี่ยวกับอรรถคดีทั่วไปของข้าราชการและลูกจ้างในสังกัด

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่จะต้องกระทำ และบรรดาสິงต่าง ๆ
ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่ง

บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง หน้าที่หรือการกระทำที่นิตกรได้ปฏิบัติอยู่จริงใน
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

บทบาทที่คาดหวัง หมายถึง หน้าที่หรือการกระทำที่นิตกรควรปฏิบัติในสำนัก
งานการประถมศึกษาจังหวัด

นิตกร หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนิตกรตามมาตรฐานกำหนด
ตำแหน่งของ ก.พ.

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่อำนวยการจัดการ
ศึกษาภาคบังคับภายในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานคร สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษา
กรุงเทพมหานคร ควญ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาทบทวนบทบาทของนิตกร สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

2. ผลของการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐาน ให้นิตกรสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นำไปพิจารณาเพื่อปรับการปฏิบัติงานของตนให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่

3. ผลการวิจัยจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เข้าใจบทบาทของนิตกร สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดดียิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่คาดหวังของนิตินกร โคนแก้ว ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร 73 คน และนิตินกร สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและนิตินกรสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร 151 คน รวม 224 คน ใช้ประชากรทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่าง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เป็นแบบสอบถามเพื่อใช้สอบถามเกี่ยวกับบทบาทของนิตินกร โดยแบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบ เป็นแบบสอบถามแบบตรวจรายการ

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง และที่ควรปฏิบัติของนิตินกร มีลักษณะ เป็นคำถามแบบมาตราประเมินค่า

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้รับการปรับปรุงจากผู้เชี่ยวชาญ และอาจารย์ที่ปรึกษาแล้ว ส่งไปยังกลุ่มประชากรที่คัดเลือกไว้ โดยทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามตอบกลับคืนมา

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 แบบสอบถามที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลรูปการแจกแจงความถี่ คำนวณค่าร้อยละ (%)

ตอนที่ 2 แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่คาดหวัง วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เปรียบเทียบความคิดเห็นจากค่าเฉลี่ย (\bar{X}) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ที่หาได้โดยการหาค่าที (t-test)

ลำดับชั้นของการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย กลุ่มประชากร ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และขอเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย