

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การศึกษา เป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญ และจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ดังที่ อู๋ทีย บัญประเสริฐ (2529) ได้กล่าวไว้ว่า ...การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะพัฒนาก้าวหน้า การพัฒนาจะเป็นไปได้อย่างดีหรือรวดเร็วมากน้อยเพียงใดนั้นย่อมต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ ๆ หลายประการด้วยกัน แต่คงไม่มีผู้ใดปฏิเสธว่า ในบรรดาปัจจัยสำคัญต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาเหล่านั้น ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะละเลยไม่ได้ และเครื่องมือสำคัญของสังคมแต่ละสังคมที่มีบทบาททำให้นักชุกกลายเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการพัฒนา ก็คือ การศึกษา... ดังนั้น การศึกษาจึงกลายเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกที่ประเทศซึ่งต้องการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการเมืองจะต้องให้ความสนใจและสนับสนุนในด้านการลงทุน เพื่อการศึกษาให้มากที่สุด (ภิญโญ สาธร, 2530)

รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษามาโดยตลอด ซึ่งจะเห็นได้จาก แนวนโยบายการศึกษาของรัฐที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ข้อ 10 ความว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ" (แผนการศึกษาแห่งชาติ 2520)

การจัดการศึกษาของไทยในอดีต ส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบของวัด วังและบ้าน วัดนับว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์มากที่สุดต่อมาบ้านเมืองมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการจัดตั้งกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาจึงค่อย ๆ แยกตัวจากวัดเข้าสู่ระบบโรงเรียน และมีระบบการบริหารการศึกษาของตนเองอย่างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน (ปรีชา คัมภีรปการณ, 2523)

การศึกษาระดับประถมศึกษาของไทยนั้น จัดเป็นการศึกษาภาคบังคับ ที่รัฐบาลบังคับให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเรียน เพื่อให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเป็นการศึกษาระดับเดียวในระบบการศึกษาทั้งหมดที่จะเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด แต่เท่าที่ผ่านมา การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษานี้ได้ประสบกับปัญหาตลอด เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายครั้งหลายครา

ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารการประถมศึกษาอย่างสำคัญคือ รัฐบาลได้โอนโรงเรียนประถมศึกษานอกเขตเทศบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านธุรการงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงาน เรื่องการกำหนดและรักษามาตรฐานด้านวิชาการ และคุรุสภาทำหน้าที่ด้านการบริหารบุคคล ในการกำหนดตำแหน่งและความก้าวหน้าของครู (สุทิน เนียมพลับ, 2522)

การจัดการศึกษาดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะบุคลากรทางการศึกษาที่ต้องสังกัดอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีความรู้สึกว่าการตัดสินใจของพวกตนลดน้อยลง เนื่องจากถูกโอนจากข้าราชการพลเรือนไปเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้สะสมเพิ่มมากขึ้น จนเกิดกรณีครูประจำตำบลเรียกร้องค่าครองชีพคนละ 200 บาท ต่อเดือน ให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือน พร้อมทั้งขอให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาประจำตำบล โดยให้ยกฐานะบุคลากรเป็นข้าราชการพลเรือน และให้จัดตั้งหน่วยงานบริหารการประถมศึกษาเป็นทบวงการศึกษาระดับตำบล (ประยูร ศรีประสาธน์, 2523) รัฐบาลโดย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำตำบลขึ้น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 เพื่อให้คณะกรรมการเสนอแก้ไขปรับปรุงการบริหารการศึกษาประจำตำบล ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ โดยรีบด่วน รวมทั้งพิจารณาหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประจำตำบล (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำตำบล, 2523)

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำตำบลได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดการศึกษาประจำตำบลในแง่ต่าง ๆ โดยศึกษาความเป็นมา สภาพปัจจุบัน ปัญหาและมูลเหตุแห่งปัญหาของ

การจัดการประถมศึกษา นอกจากนี้ได้ประมวลความคิดเห็นและรายงานการวิจัยต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอของครูประชาบาล บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดและรอบคอบแล้ว (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, 2523) จึงได้กำหนดหลักการเพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาพร้อมทั้งรูปแบบ 2 รูปแบบ คือ รัฐบาล ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ตั้งสำนักงานจัดการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ

รูปแบบที่ 2 ตั้งสำนักงานจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522 อนุมัติให้ดำเนินการตามรูปแบบที่ 1 โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524) ให้มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ และมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลไปจัดทำรายละเอียด รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษารูปแบบใหม่ต่อไป คณะกรรมการได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเตรียมการเปลี่ยนแปลงตลอดจนยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 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 ฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523
2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา พ.ศ. 2523
3. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
4. พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาล 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 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงระบบการบริหารการประถมศึกษา คือ ได้โอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด และโรงเรียนประถมศึกษาที่ส่งวนไว้เป็นโรงเรียนตัวอย่าง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาจัดตั้งขึ้นเป็น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีโครงสร้างระบบบริหารในรูปคณะกรรมการ หรือองค์คณะบุคคลทุกระดับ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งได้จัดระบบบริหารการประถมศึกษาเป็นขั้นตอนในรูปของคณะกรรมการตามลำดับชั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ มีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
2. ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด
3. ระดับอำเภอ มีคณะกรรมการการศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ
4. ระดับกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

และในทุกระดับมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

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

คนส่วนมากคิดว่าการจัดการศึกษาระดับชาติสำคัญที่สุด แต่ถ้าพิจารณาโดยโครงสร้างของการจัดการศึกษา ที่ปรากฏในกฎหมายและด้วยเจตนารมณ์อันแท้จริงแล้ว จะเห็นว่าการจัดการศึกษาที่สำคัญที่สุดนั้นอยู่ที่ระดับจังหวัด (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2525)

เพราะคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินี้ เป็นแต่เพียงหน่วยงานระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้
กำกับนโยบาย จัดสรรงบประมาณออกสู่ระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร
งานเลย ส่วนที่สัมผัสโดยตรงหรือควบคุมโรงเรียนก็คือ ระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังที่ได้บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ
97, 2523) ดังนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด
ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา
ศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้ม
โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้า
การประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนสังกัด
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ
ครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของ
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติมอบหมาย

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ประการ
ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่ามีผลสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาของ
จังหวัด ควบคุมการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการออกระเบียบและปฏิบัติการอื่น ๆ ดังนั้น

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงเป็นตัวจักรสำคัญที่คุมสภาพการจัดการประถมศึกษาแต่ละจังหวัดไว้ทั้งสิ้น (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2525)

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 97, 2523) ได้กำหนดให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งประกอบด้วย

1. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน

ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการ

นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด เป็นกรรมการ

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

2. ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้ง จำนวน 2 คน

เป็นกรรมการ

3. ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

4. ผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน เป็นกรรมการ

เกษม ศิริสัมพันธ์ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526) ได้กล่าวบรรยายพิเศษ ในการประชุมสัมมนาคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 7, 8 ณ โรงแรมเทพนคร จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2525 ความตอนหนึ่งว่า... องค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดก็คือ การมีผู้แทนข้าราชการครู ซึ่งเลือกมาจากข้าราชการครู ซึ่งเรื่องนี้เป็นข้อข้องใจของคนหลายคน ผมขอให้พิจารณาดังนี้ เราต้องกำหนดบทบาทของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและในระดับต่าง ๆ ให้ถูกต้องว่า ท่านเป็นตัวแทนของผู้มีวิชาชีพครู แต่ไม่ได้หมายความว่าท่านจะเป็นตัวแทนในแง่เป็นปากเป็นเสียงของวิชาชีพครู เพราะไม่ใช่เป็นการวิชาชีพเพื่อเป็นการต่อรอง แต่ท่านจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของการศึกษา ในที่นี้หมายถึง การประถมศึกษา

เป็นสิ่งสำคัญ ต้องถือว่าท่านเป็นผู้แทนครู เป็นนักการศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติ และมีข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ ประสพการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการประถมศึกษา... ผมเห็นว่า การที่เราเป็นตัวแทนของข้าราชการครูนั้นเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะว่าในสังคมปัจจุบันทางทิศที่สุคนธ์ เราควรจะเปิดกว้างให้มีการมีส่วนร่วมกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การปฏิเสธการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นไม่ถูกต้อง แต่ทว่าทุกฝ่ายต้องแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนให้ถูกต้อง มีความจริงจังต่อประโยชน์ส่วนรวม...

ผู้แทนข้าราชการครูนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยข้าราชการครู จึงถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับครูและโรงเรียนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี สามารถที่จะให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความต้องการของครู โรงเรียนและท้องถิ่น ต่อคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจ และดำเนินการอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารการประถมศึกษา นอกจากนั้นจากรายงานการวิจัยของ สายัณห์ แก้ววลักรม ซึ่งได้ทำวิจัยเรื่องการบริหารงานการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ พบว่าในการประชุมคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ผู้ที่มีส่วนร่วมในการอภิปรายมากที่สุดได้แก่ผู้แทนข้าราชการครู (สายัณห์ แก้ววลักรม, 2527) ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ชาลชัย วัชรกุล (2528) ที่ทำการวิจัยในเรื่องเดียวกัน แต่เป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ผู้แทนข้าราชการครูมีบทบาทอย่างมากในคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และก็เป็นความหวังของข้าราชการครูโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นผู้เลือกตั้งให้เป็นผู้แทนของเขาเพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหารการประถมศึกษา ดังนั้นบทบาทของผู้แทนข้าราชการครูที่แสดงออกมานั้น จึงเป็นที่สนใจของข้าราชการครู และผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไป ซึ่งบางครั้งบทบาทที่แสดงออกมานั้นก็อาจกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูได้ ดังเช่น

ชวน หลีกภัย (2528) ได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการครูที่เกิดจากความเข้าใจในบทบาทของคณะกรรมการว่า ...ความเป็นผู้แทนข้าราชการครูไม่เข้าไปปกป้องแม้กระทั่งสิ่งผิด นี้เป็นจุดสำคัญที่จะขอย้ำ คนดี ๆ เสียกำลังใจมาก ตรงที่คนดี

มองว่าการทำถูกทำผิดก็ได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน บางครั้งคนทำผิดได้ดีกว่าด้วยซ้ำ คนข่มขู่ได้ประโยชน์จากบทบาทของตนเอง ทำให้คนที่ตั้งใจปฏิบัติตามวิถีทางที่ถูกต้อง เกิดความท้อว่า เรื่องอะไรจะมาตีระเบียบกฎเกณฑ์ ถึงเรื่องคุณธรรมอยู่...

นอกจากนี้การบริหารการประถมศึกษา ตามระบบโครงสร้างที่เป็นอยู่นั้นอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น ผู้แทนข้าราชการครูเป็นกรรมการบริหารการประถมศึกษาในเขตจังหวัด มีอำนาจให้ความเห็นชอบแต่งตั้ง หัวหน้าการประถมศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันผู้แทนข้าราชการครูอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ตัวเองแต่งตั้ง สถานภาพเช่นนี้อาจเกิดความขัดแย้งในบทบาทของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกิดความกังวลที่จะกระทบทำให้สอดคล้องกับสถานภาพและความคาดหวังทั้งของตัวเองและผู้ร่วมงาน (วิจิตร ปราณีธรรม, 2527) ปัญหาเหล่านี้จึงขึ้นอยู่กับตัวผู้แทนข้าราชการครูเป็นสำคัญในการแสดงบทบาท ซึ่งหลายคนเป็นห่วง ดังเช่น เจริญ กาวิล (2530) กล่าวว่า "ผู้แทนครูบางคน ไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตัวเองล้มตัวสำคัญผิดว่าเป็นผู้สำคัญอยู่เหนือครู ครูถูกครูที่เลือกตัวเองเข้ามา เกาะผู้บริหาร รวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง กลั่นแกล้งผู้ที่ตัวเองไม่ชอบเป็นส่วนตัวละเลยหลักเกณฑ์ ไม่มีความจริงจัง ซึ่งก็มีอยู่และกำลังทำลายตัวเอง" และกรมพล ท่องธรรมชาติ ได้ยอมรับว่าระบบนี้ แต่มีปัญหามันเรื่องตัวบุคคลอยู่มาก โดยเฉพาะผู้แทนครูในระดับจังหวัด (อาทิตย์ - วิวัฒน์, 2528) ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของ ชวน หลีกภัย ที่กล่าวว่า ระบบนี้มีปัญหามันเรื่องตัวบุคคลอยู่บ้าง ทั้งในตัวของผู้แทนครูและในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด (อาทิตย์ - วิวัฒน์, 2528) และสอดคล้องกับความเห็นของ รุ่ง แก้วแดง (2527) ที่กล่าวว่า "จุดอ่อนของรูปแบบประการสำคัญประการหนึ่ง คือ คนในระบบโครงสร้างรูปแบบเดิมมากแต่จะดีหรือไม่ ผู้แทนครูมีส่วนช่วยอยู่มาก ต่อไปอาจต้องมีรยาบธรรมเป็นข้อตกลงว่า เป็นกรรมการแล้วจะไม่ทำสิ่งเสียหาย" อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู ก็กำหนดแต่เพียงว่า ต้องเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งพ้นจากการทดลองราชการแล้ว โดยไม่มีการกำหนดคุณสมบัติอื่นใดประกอบเลย

จึงอาจเป็นเหตุให้ผู้แทนข้าราชการครูที่ได้รับเลือกนั้น ขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการเป็นกรรมการบริหารงานการประถมศึกษาจังหวัด จึงเกิดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ผู้แทนข้าราชการครูทุกคนจะต้องมาจากการเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ดังนั้น การที่จะได้ผู้แทนข้าราชการครูที่ดีหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับ การพิจารณาตัดสินใจของข้าราชการครู ซึ่งเป็นผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งว่ามีความคิดเห็นอย่างไร เกี่ยวกับลักษณะของผู้แทนข้าราชการครูที่ดีเป็นส่วนสำคัญ นอกจากนี้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งรวมถึงตัวผู้แทนข้าราชการครูเองด้วย ก็เป็นองค์คณะบุคคลที่สามารถจะให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทนข้าราชการครูได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะเป็น ผู้ร่วมงานที่ใกล้ชิดกับผู้แทนข้าราชการครู จึงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวนี้มาสนใจอย่างยิ่ง ประกอบกับ ยังไม่มีผู้ใดท้าวักยมาก่อน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า น่าจะทำการวิจัยเพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นของ ข้าราชการครูและคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทน ข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดว่ามีความคิดเห็นอย่างไร ต้องการผู้แทน ข้าราชการครูที่มีคุณลักษณะเช่นไร ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่า ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทาง และ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาทุกระดับที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะพัฒนา ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนข้าราชการครูในระดับต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการบริหารงานการประถมศึกษา ตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ ปัจจุบันนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครู และคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

เขตการศึกษา 12

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการครู และคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ ของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 ใน 4 ด้าน ดังนี้

1. ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านความรู้
2. ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านสถานภาพส่วนตัว
3. ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านลักษณะนิสัย
4. ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านจริยธรรม

คำนิยามของการวิจัย

1. ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 12
2. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ
3. ผู้แทนข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 12 ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
4. ลักษณะที่พึงประสงค์ หมายถึง คุณลักษณะ หรือคุณสมบัติของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่พึงมีประจำตัว หรือแสดงออกให้ปรากฏแก่สายตา ตามการรับรู้ และเป็นที่ต้องการของข้าราชการครู ซึ่งแบ่งออกเป็น

4.1 ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านความรู้ หมายถึง ความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ และความรู้ทั่วไปอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความรู้เกี่ยวกับสภาพของท้องถิ่น และความต้องการของโรงเรียนและครู เป็นต้น

4.2 ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านสถานภาพส่วนตัว หมายถึง คุณลักษณะหรือคุณสมบัติเฉพาะซึ่งปรากฏอยู่ในแต่ละบุคคลอันแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างกัน ได้แก่ อายุ ราชการ ฐานะส่วนตัว บุคลิกภาพ และประสบการณ์ เป็นต้น

4.3 ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านลักษณะนิสัย หมายถึง คุณลักษณะหรือพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แสดงออกมาให้ปรากฏแก่สายตา หรือการรับรู้ของบุคคลภายนอก ได้แก่ ความเป็นนักประชาธิปไตย ใจกว้าง ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น มีมนุษยสัมพันธ์ เป็นผู้เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

4.4 ลักษณะที่พึงประสงค์ด้านจริยธรรม หมายถึง คุณลักษณะ หรือพฤติกรรมที่แสดงออกถึงการวางตนอย่างมีแบบแผน อยู่ในกรอบธรรมเนียมของสังคม และศีลธรรมอันดี ได้แก่ คุณธรรม ความยุติธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต เป็นต้น

5. เขตการศึกษา 12 หมายถึง การแบ่งท้องถิ่นของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้แต่ละเขตปฏิบัติงานวิชาการ มี 7 จังหวัด คือ จะเข็งเทรา จันทบุรี ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี และระยอง

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำหรับใช้เป็นข้อมูล และแนวทางในการปรับปรุงคุณสมบัติของผู้แทนข้าราชการครู ให้มีความเหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้น
2. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับผู้แทนข้าราชการครู ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาตนเอง

3. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับข้าราชการครู ในการพิจารณาตัดสินใจเลือกบุคคลที่มีลักษณะที่พึงประสงค์เป็นผู้แทนข้าราชการครู เพื่อทำหน้าที่บริหารการประถมศึกษา ในรูปของคณะกรรมการ

4. เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับข้าราชการครูที่มีความสนใจที่จะเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในการเตรียมตัว ปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาตนเองใหม่ความพร้อมและเหมาะสม

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

- 1.1 ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 จำนวน 21,564 คน ใช้วิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างประชากร จำนวน 377 คน
- 1.2 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 12 จำนวน 105 คน ใช้ทั้งหมดเป็นประชากร

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถาม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้คือ ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check - list)

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของข้าราชการครู และคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) ครอบคลุมลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ

- 2.1 ด้านความรู้
- 2.2 ด้านสถานภาพส่วนตัว
- 2.3 ด้านลักษณะนิสัย
- 2.4 ด้านจริยธรรม

ตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิด (Open - ended) ให้ผู้ตอบแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

3. ขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถาม

แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองโดยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

3.1 ศึกษาค้นคว้าจากเอกสารตำรา บทความทางวิชาการและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้แทนข้าราชการครู

3.2 นำแนวทางจากการศึกษามาส่งแบบสอบถาม โดยขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา

3.3 นำแบบสอบถามไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์สูงทางการบริหารและการวิจัย เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา และความครอบคลุมของเนื้อหา ตลอดจนความถูกต้องเหมาะสมของสำนวนภาษาที่ใช้

3.4 นำแบบสอบถามที่ผ่านการพิจารณาตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วไปปรึกษาและขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำต่อไป

3.5 พิจารณาปรับปรุงแบบสอบถามแล้วจัดพิมพ์เข้ารูปเล่ม เพื่อนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลต่อไป

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีจัดส่งและรับแบบสอบถามคืนด้วยตนเอง และใช้วิธีการทางไปรษณีย์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 นำคำตอบที่ได้จากแบบสอบถามตอนที่ 1 มาแจกแจงความถี่ของแต่ละข้อคำตอบเป็นร้อยละ (Percentage) หาค่าเฉลี่ยของแต่ละคำตอบ แล้วนำเสนอในรูปตารางและความเรียง

5.2 นำคำตอบที่ได้จากแบบสอบถามตอนที่ 2 มาหาค่ามัธยฐานเลขคณิต (\bar{X}) และค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) แล้วนำเสนอในรูปตารางและความเรียง

5.3 นำคำตอบที่ได้จากแบบสอบถามตอนที่ 3 มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอในรูปของความเรียง

ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามของการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ส่วนสุดท้าย เป็นบรรณานุกรม และ ภาคผนวก