



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานเบื้องต้นที่จำเป็นสำหรับประชาชนทุกคนในการดำรงชีวิตในสังคม และในการที่จะพัฒนาสังคมหรือประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป รัฐได้กำหนดนโยบายการศึกษาในระดับนี้เป็นการศึกษาระดับบังคับ และเป็นการจัดแบบให้เปล่าในระบบโรงเรียน ความรัฐธรรมนุญที่ได้อำนาจไว้ว่า "การศึกษาระดับประถมศึกษาบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน" (รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) การจัดการศึกษาแบบให้เปล่าในระบบโรงเรียนสำหรับประชากรในวัยเรียนทุกคนนั้นจะต้องลงทุนอย่างมหาศาล แต่รัฐก็จำเป็นต้องทำเพราะเห็นความสำคัญของการศึกษาระดับนี้ ดังมีคำกล่าวที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนว่า "โรงเรียนเป็นอย่างไร ประเทศชาติก็เป็นอย่างนั้น" (โพธิ์บุรุษ สีนลารัตน์ 2527: (1))

ด้วยเหตุที่ "ชีวิตในโรงเรียน" มีความสำคัญตามนัยของข้อความที่กล่าวแล้ว การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และต่อแหลมต่อความเป็นความตายของประเทศชาติ

สภาพปัจจุบัน การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัย มีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนนักเรียนของแต่ละหน่วยงาน ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ก: 93-94)

ตารางที่ 1 แสดงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา

หน่วยงานที่รับผิดชอบ	จำนวนนักเรียน (คน)
<u>กระทรวงศึกษาธิการ</u>	
1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	6,442,651
2) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน	635,031
3) กรมสามัญศึกษา	12,083
4) กรมการฝึกหัดครู	1,841
<u>กระทรวงมหาดไทย</u>	
1) สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร	222,315
2) สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น	233,888
3) กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน	14,207
<u>ทบวงมหาวิทยาลัย</u>	4,429
รวมจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น	7,566,445

สถิติดังกล่าวนี้ เป็นสถิติเมื่อปี พ.ศ. 2525 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของประเทศ กล่าวคือมีนักเรียนในความรับผิดชอบคิดเป็นร้อยละ 85.15 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีภาระในการจัดการศึกษาในด้านจำนวนนักเรียน ครู โรงเรียน และกลุ่มโรงเรียนในความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526: 60-63)

1. จำนวนนักเรียน

1) เด็กเล็ก อนุบาล	202,428	คน
2) ป.1 - ป.6	6,161,472	คน
2. จำนวนครู	329,374	คน
3. จำนวนโรงเรียน	30,693	โรง
4. จำนวนกลุ่มโรงเรียน	4,079	กลุ่ม

เมื่อนำเอาสถิติข้อมูลดังกล่าวนี้มาวิเคราะห์ ปรากฏว่าอัตราส่วนครูต่อนักเรียน ประมาณ 1: 19 อัตราส่วนโรงเรียนต่อครูต่อนักเรียน ประมาณ 1: 11: 207 สำหรับกลุ่มโรงเรียน ในแต่ละกลุ่มจะมีโรงเรียนประมาณ 7-8 โรง มีครูประมาณ 80 คน และมีนักเรียนประมาณ 1,560 คน ซึ่งจะเห็นได้ว่าโรงเรียนโดยเฉลี่ยมีขนาดเล็ก แต่เมื่อรวมเป็นกลุ่มโรงเรียนจะมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีความสำคัญ ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527 ข: 2) กล่าวว่า "การบริหารและการนิเทศการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ มุ่งเน้นที่การยกระดับคุณภาพของกลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนในอำเภอให้ไ้มาตรฐานทัดเทียมกัน โดยยึดกลุ่มโรงเรียนเป็นหลัก"

โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก มีรายละเอียดจำนวนโรงเรียนจำแนกตามขนาดจำนวนนักเรียนปีการศึกษา 2525 ตามตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ก: 106)

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำแนกขนาดตามจำนวนนักเรียน ปีการศึกษา 2525

จำนวนนักเรียน	จำนวนโรงเรียน	ร้อยละ
1 - 50	2,090	6.82
51 - 100	5,198	16.96
101 - 200	11,044	36.04
201 - 300	6,462	21.09
301 - 400	2,901	9.47
401 - 500	1,373	4.48
501 - 600	670	2.19
601 - 700	323	1.05
701 - 800	168	0.55
801 - 900	102	0.33
901 - 1,000	90	0.29
1,001 ขึ้นไป	220	0.72
รวม	30,641	100

ในตํานงบประมาณ งบประมาณทางตํานการศึกษาได้รับการจัดสรรโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดิน หรือร้อยละ 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

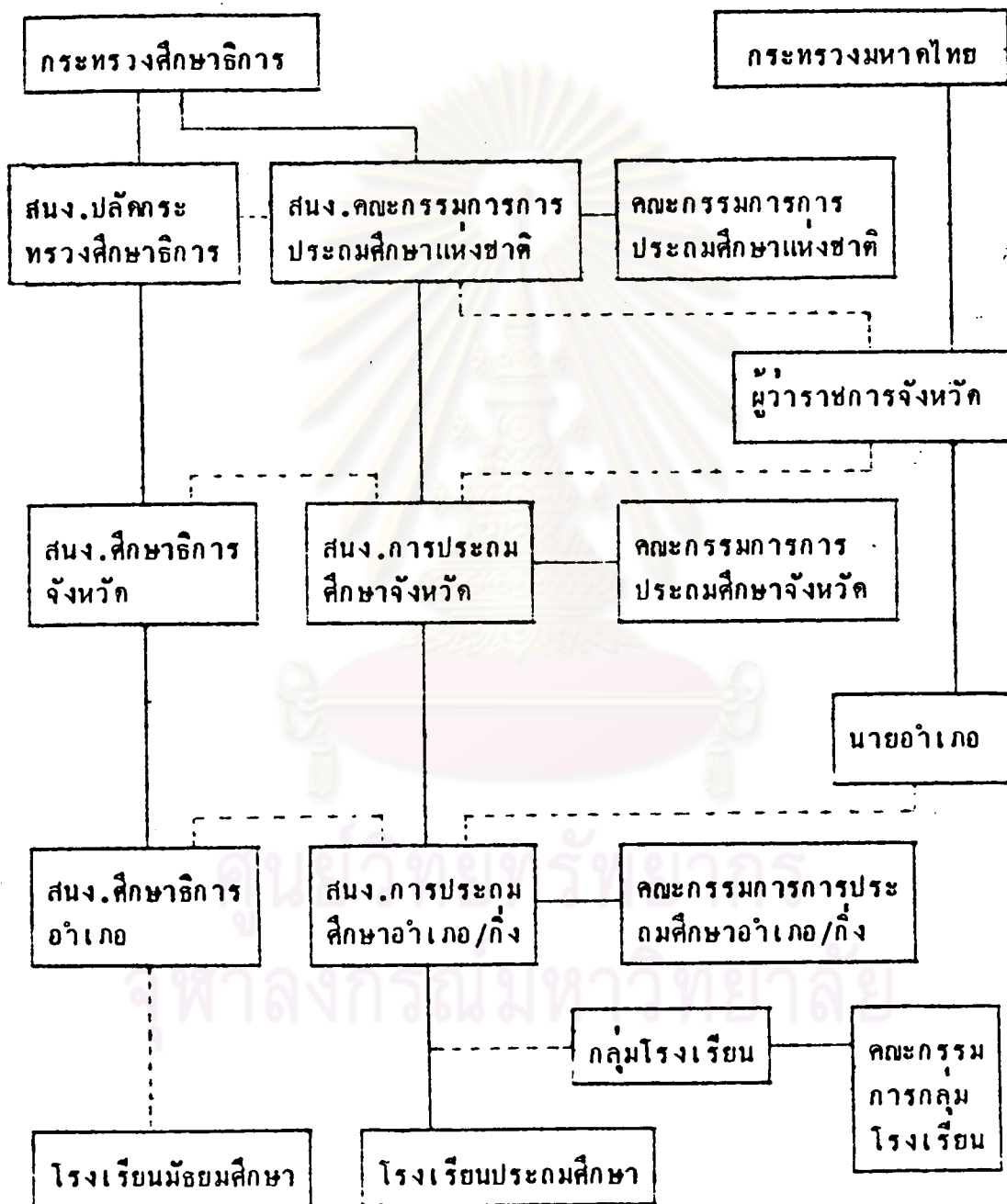
(สรุป) ในจำนวนงบประมาณทางด้านการศึกษาทั้งหมดเป็นงบประมาณในการจัดการประถมศึกษาประมาณร้อยละ 55 และจากข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 จนถึง พ.ศ. 2527 งบประมาณในการจัดการประถมศึกษาได้ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างเพิ่มจากร้อยละ 61.14 สูงขึ้นแทบทุกปีจนเป็นร้อยละ 77.93 ตามตารางที่ 3 ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2527 ก:130)

ตารางที่ 3 แสดงงบประมาณทางการศึกษา พ.ศ. 2520-2527 (หน่วย:ล้านบาท)

พ.ศ.	งบม.แผ่นดิน	งบม.การศึกษา	ร้อยละ งบม.ประถมศึกษาต่อ งบม.การศึกษา	ร้อยละของเงิน เดือนและค่าจ้างต่อ งบม.ประถมศึกษา
2520	69,790.0	14,841.2	58.49	61.14
2521	81,000.0	16,148.2	56.25	65.91
2522	92,000.0	17,786.5	56.09	66.26
2523	114,556.5	22,489.4	55.93	66.67
2524	140,000.0	28,128.1	55.06	71.98
2525	161,000.0	32,364.6	56.68	71.24
2526	177,000.0	37,142.9	57.01	76.75
2527	192,000.0	40,076.6	55.34	77.93

ในคานโครงสร้างการบริหารการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาตามแผนภูมิที่ 1 ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2527 ค: 18)

แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบันต่างจากในอดีต ข้อแตกต่างที่เห็น  
 ได้ชัดคือ การกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ แต่เดิมนั้นผู้มีอำนาจคือ รัฐมนตรี  
 (เสนาบดี) ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กฎหมายจะกำหนด ส่วนในปัจจุบัน  
 อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นขององค์คณะบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการในระดั  
 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ และระดับ  
 กลุ่มโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป.: 21-22)

คณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วยรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ  
 กระทรวงศึกษาธิการซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง 11  
 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 6 คน ข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งเป็น  
 ผู้แทนข้าราชการครู 12 คน และมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่ง  
 ชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งสิ้นจำนวน 31 คน

คณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรอง  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธาน กรรมการโดย  
 ตำแหน่ง 2 คน ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ได้รับ  
 เลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถม  
 ศึกษาระดับชาติแต่งตั้ง 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด 3 คน  
 และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งสิ้น  
 15 คน

คณะกรรมการระดับอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน  
 ศึกษาธิการอำเภอ ข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูของกลุ่ม  
 โรงเรียนภายในเขตอำเภอ กลุ่มโรงเรียนละ 1 คน เป็นกรรมการ และมีหัวหน้า

การประถมศึกษาอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับกิ่งอำเภอมีปลัดอำเภอ  
 ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน และมีกรรมการอื่น ๆ เช่นเดียวกับระดั  
 อำเภอ

คณะกรรมการระดักลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยหัวหน้าสถานศึกษาภายใน  
 กลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีข้าราชการครูที่เป็นผู้สอนจำนวนกั  
 หนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง

ส่วนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดัต่าง ๆ ตั้งแต่ระดัชาติลงไป  
 ไปจนถึงระดัโรงเรียนมีการประสานสัมพันธ์กันในทุกด้าน แต่เน้นหนักแตกต่างกัน  
 ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ก: 64-65)

ระดัชาติ เน้นหนักในการกำหนดนโยบายและแผนงาน การจัดสร  
 งบประมาณ การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของ  
 โรงเรียน

ระดัจังหวัด เน้นหนักในการบริหารการประถมศึกษาของจังหวัด พิจารณา  
 ให้ความเห็นชอบและอนุมัติการดำเนินงานการประถมศึกษาของจังหวัด ทั้งในคาน  
 นโยบาย แผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากรภายในจังหวัด

ระดัอำเภอ/กิ่งอำเภอ เน้นการประสานงาน การเสนอแนะ และ  
 การเสนอข้อมูลเบื้องต้นในคาน แผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากร ต่อ  
 ระดัจังหวัด เพื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติ

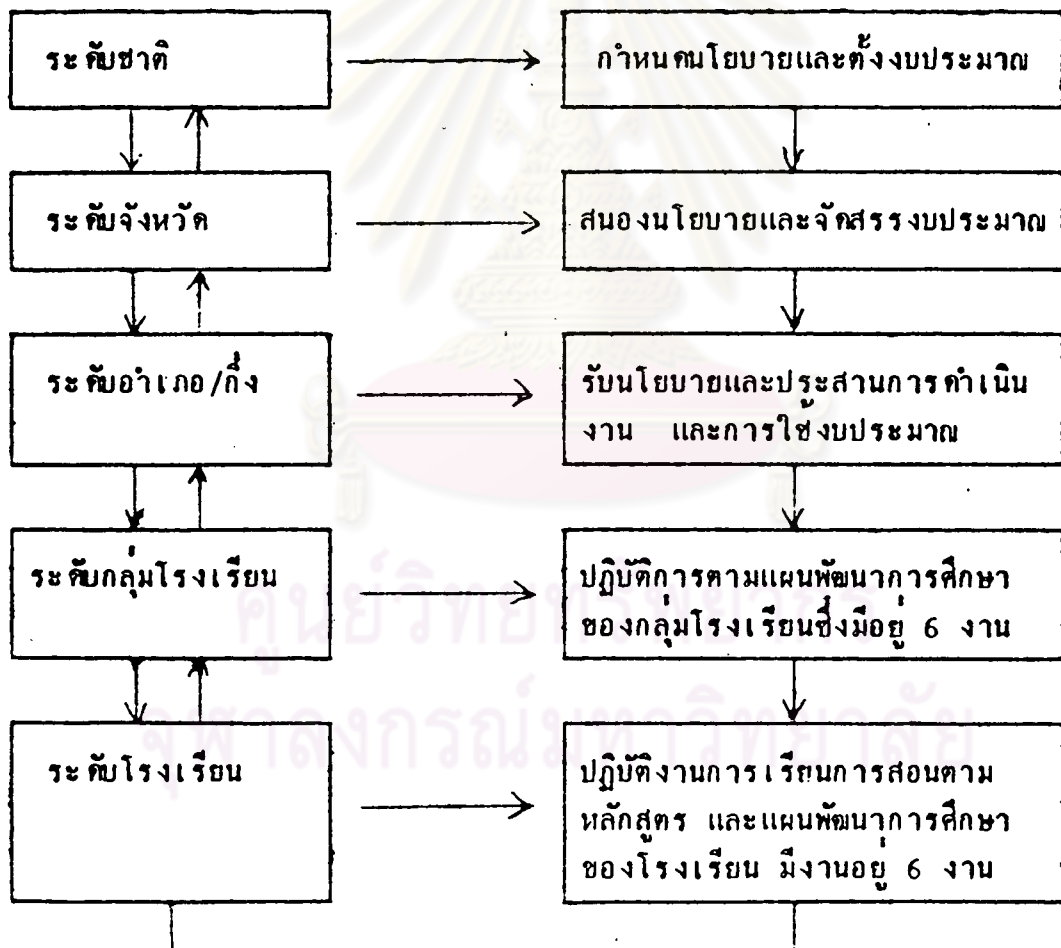
ระดักลุ่มโรงเรียน เน้นการร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนภายใน  
 กลุ่มโรงเรียนทั้งในคานกำลังงาน และกำลังความคิด และเสนอต่อระดัอำเภอ/



กิ่งอำเภอเกี่ยวกับ แผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากร

ระดับโรงเรียน เน้นการจัดการกระบวนการเรียนการสอนตามหลักสูตรและแผนการสอนต่าง ๆ แบ่งงานของโรงเรียนออกเป็น 6 งานคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

แผนภูมิที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมหาศาลดังกล่าวแล้ว และยังประสบปัญหาที่หนักหน่วงคือปัญหาความสูญเปล่าหรือปัญหาความสิ้นเปลืองทางการศึกษาอันเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ อีกด้วย

กมล ภูประเสริฐ (2527: 20-25) ใ้กล่าวถึงถึงความสูญเปล่าในระดับประถมศึกษาไว้ สรุปได้ดังนี้

1. ความสูญเปล่าที่เกี่ยวข้องกับนักเรียน เกี่ยวกับการซ้ำชั้นของนักเรียน เมื่อคิดเป็นความสูญเปล่าในแง่งบประมาณ ในปีการศึกษา 2525 มีนักเรียนประถมศึกษาทั้งสิ้น 6,280,006 คน ตกซ้ำชั้น 431,965 คน คิดค่าใช้จ่ายต่อหัวประมาณคนละ 1,970.97 บาท (เฉพาะงบดำเนินการและเฉพาะนักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) รัฐจะสูญเปล่าเป็นเงินถึง 861,136,906 บาท คิดเป็นร้อยละประมาณ 5.3 ของงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่วนที่เกี่ยวกับการขาดเรียนของนักเรียนเป็นความสูญเปล่าในแง่ที่ เด็กที่ขาดเรียนย่อมขาดโอกาสที่จะเรียนรู้ในขณะที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายไปในการจัดการเรียนการสอนในแต่ละวัน

2. ความสูญเปล่าที่เกี่ยวข้องกับครู ในด้านปริมาณครู การมีครูปริมาณมากเป็นผลให้งบประมาณเพื่อการประถมศึกษาต้องใช้จ่ายเป็นเงินเดือนครูสูงมาก งบประมาณเพื่อการอื่นเช่น งบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ต้องลดน้อยลงไป ซึ่งตามสถิติของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในปีการศึกษา 2526 มีจำนวนครู 329,374 คน จำนวนนักเรียน 6,363,899 คน อัตราส่วนครูต่อนักเรียนโดยเฉลี่ย 1: 19 จำแนกกลุ่มจังหวัดตามอัตราส่วน ครูต่อนักเรียน ได้ดังนี้

อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 10	มี	1	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 12	มี	2	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 13	มี	2	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 14	มี	2	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 15	มี	8	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 16	มี	7	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 17	มี	12	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 18	มี	10	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 19	มี	10	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 20	มี	8	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 21	มี	5	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 22	มี	5	จังหวัด
อัตราส่วนครูต่อนักเรียน	1: 23	มี	1	จังหวัด

ถาถือเกดท้ออัตราส่วนครูต่อนักเรียน 1: 20 เป็นอัตราส่วนที่เหมาสม จะมี 54 จังหวัทที่มีครูเกินความต้องการ จังหวัทที่เกินความจำเป็นนี้อาจนับได้ ว่าเป็นความสูญเปล่าที่สำคัญอย่างหนึ่ง จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดคหทบาท หน้าที่ของครูที่มีอยู่เกิน ให้คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือนครู เช่น เป็คชั่น เพ็ทเล็ก หรือให้ครูไปช่วยในกิจการการศึกษาในค้ำนอื่น หรือระดับอื่น

สำหรับในค้ำนการปฏิบัติหน้าที่ของครู ครูใช้เวลาเพื่อการศึกษาโดยตรง ยังไม่มีประสิทธิภพมากนัก แต่มีใค้หมายความว่าครูต้องใช้เวลาทั้งหมดเพื่องานคัง กล่าวคังเป็นไปไม่ได้เพราะงานครูเป็นงานหนัก ต้องมีเวลาหยุดคัทคั้ง ซึ่งในเรื่อง นี้ ในรายงานการวิจัยเรื่องพฤติกรรมและเวลาในการปฏิบัติงานของครูประถมศึษา ของกรมสามัญศึษา (2522: 113) กล่าวว้า "หากจะเพิ่มประสิทธิภพการทำงาน

ของครูในมากว่านี้ นอกจากจะส่งเสริมการใช้เวลาที่ครูเคยปฏิบัติสิ่งอื่น มาปฏิบัติ งานสอนหรืออบรม ฯลฯ ให้มากขึ้นดังกล่าวแล้ว . . . ควรแสวงหาวิธีการให้ครูใช้เวลาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วย พร้อมกัน"

3. ความสูญเปล่าเมื่อพิจารณาจากคุณภาพการศึกษา หมายถึง การพิจารณาคุณภาพของนักเรียน ถ้าคุณภาพของนักเรียนไม่คิดตามที่คาดหวัง ก็อาจกล่าวได้ว่าการลงทุนเพื่อการประณมศึกษาเกิดความสูญเปล่า

ศิริชัย ชินะดังกูร (2526: 64) กล่าวว่า "นวัตกรรมหรือโปรแกรมต่าง ๆ ทางการศึกษาที่ปรากฏขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มีจุดประสงค์หลักเพื่อลดความสูญเปล่าทางด้านการลงทุนทางการศึกษา หรือการจัดการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด" การศึกษาปัญหาความสูญเปล่าทางการศึกษาย่อมเกี่ยวโยงถึงแนวคิดในการเพิ่มคุณภาพการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งปัญหาเรื่องความสูญเปล่าทางการศึกษา และปัญหาการเพิ่มคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา ยังคงเป็นปัญหาอยู่ตราบเท่าทุกวันนี้ อะไรคือปัจจัยที่จะเพิ่มคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้นได้

จากรายงานการวิจัย เรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษาประชาบาลของ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527: 1-44) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิจัยแบบการสังเกตอย่างใกล้ชิดด้วยสายตาของหนอน (Worm's Eye View) โดยเลือกโรงเรียนเป็นกรณีศึกษาจำนวน 4 โรงเรียน คณะผู้วิจัยได้เข้าไปอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน และประจำอยู่ที่โรงเรียนในฐานะครูช่วยสอน เป็นเวลา 12 เดือน คือตั้งแต่เดือน เมษายน 2523 ถึง มีนาคม 2524 จากการที่ได้เข้าไปสัมผัสกับปรากฏการณ์เชิงรูปธรรมในสนาม คณะผู้วิจัยสรุปพบว่า คุณลักษณะของผู้สำเร็จ

การศึกษาที่พบได้เป็นจริงคือ สัมฤทธิผลทางวิชาการนั่นเอง และปัจจัยที่ส่ง  
ผลไปยังคุณภาพของการศึกษาหรือผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ มี 6 ปัจจัยหลัก คือ

- (1) ระบบบริหารการศึกษา
- (2) ครูใหญ่
- (3) ครู
- (4) การเรียนการสอน
- (5) ชุมชน
- (6) ผู้ปกครองนักเรียน

จากรายงานการวิจัยดังกล่าว ไข้ให้เห็นปัญหาในการปรับปรุงคุณภาพ  
การศึกษาอันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 6 ปัจจัย แต่สำหรับเฉพาะปัจจัยที่เกี่ยวข้อง  
กับบุคลากรในโรงเรียนคือ ครูใหญ่ และครู มีดังนี้

1. ครูใหญ่ ปัญหาที่ชี้ให้เห็นเช่น ในด้านการปฏิบัติงานของครูใหญ่ ครู  
ใหญ่มีเวลาไม่พอเพียงสำหรับปฏิบัติงานในโรงเรียน ครูใหญ่ขาดคุณสมบัติในการ  
ปฏิบัติงาน กล่าวคือขาดทักษะและความสามารถทางวิชาการ ขาดการวางแผนและ  
การบริหารงานอย่างมีระบบ ขาดการติดตามและควบคุมการปฏิบัติงานของครู ใน  
ด้านความสัมพันธ์ของครูใหญ่กับบุคคลอื่น ครูใหญ่ขาดความสัมพันธ์กับครูน้อย ชาวบ้าน  
และนักเรียน ครูใหญ่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าผลงานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา  
ความดีความชอบ ในด้านวัย ประสบการณ์ และวุฒิ ครูใหญ่หนุ่มสาวจะมีความ  
กระฉับกระเฉงในการทำงาน มีความรับผิดชอบสูง กระตือรือร้นที่จะปรับปรุง  
คุณภาพของโรงเรียน รับฟังความคิดเห็นของครูน้อยและมีความสัมพันธ์ที่ดีกับครูน้อย  
ครูใหญ่อาวุโสจะเป็นผู้บริหารที่เฉื่อยชา ไม่ติดตามผลการปฏิบัติงานของครูน้อย มี  
แนวโน้มที่จะยึดความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่ ห่างเหินกับครูน้อยและนักเรียน ในแง่

ประสบการณ์ ประสบการณ์ในการทำงานในอดีตของครูใหญ่ไม่ได้ช่วยให้ครูใหญ่มีความพร้อมสำหรับการบริหารโรงเรียนในระบบการศึกษาปัจจุบันในการเพิ่มคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น ในแง่วุฒิ การมีวุฒิปริญญาตรีไม่ได้ทำให้ครูใหญ่บริหารงานได้ดีเท่าตัววุฒิเอง วุฒิจจะช่วยเสริมความเป็นผู้นำมากกว่าช่วยในการทำหน้าที่ครูใหญ่ในตำแหน่งของการดำรงตำแหน่ง การเปลี่ยนตัวผู้บริหารบ่อยเกินไปเป็นผลเสียแก่โรงเรียน ส่วนการมีวาระการเป็นครูใหญ่นานโดยไม่มี การสับเปลี่ยนหมุนเวียนทำให้เกิดความเฉื่อยชา ซากการริเริ่มหรือมองเห็นข้อควรปรับปรุงแก้ไขโรงเรียน อีกทั้งยังทำให้ผู้บริหารเคยชินกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ฟังเสียงครูน้อย

2. ครู ปัญหาที่ชี้ให้เห็นเช่น ในด้านคุณลักษณะของครู การที่ครูมีวุฒิปริญญาตรีไม่ก่อให้เกิดผลดีเพิ่มขึ้นแก่นักเรียน ในทางตรงกันข้ามครูที่มีวุฒิปริญญาตรีจะพยายามดิ้นรนเพื่อโยกย้ายตัวเองออกจากโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนในท้องถิ่นห่างไกล ไปสู่โรงเรียนที่คิดว่า หรือขอโอนไปอยู่โรงเรียนมัธยม ครูจะดีไม่ดีขึ้นอยู่กับความขยัน ความรับผิดชอบ และความสามารถของครูแต่ละคน แต่ไม่ใช่เพราะมีปริญญา วัยของครูไม่มีผลโดยตรงต่อสัมฤทธิผลของนักเรียน สาเหตุที่เลือกอาชีพครูและทรนศนะต่ออาชีพครูเป็นคำแปรที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรม และคุณภาพในการปฏิบัติงานของครู ในแง่ความรับผิดชอบของครู ครูที่อยู่ใกล้ความเจริญและอยู่ในรัศมีของการบริหารมากกว่าจะมีความรับผิดชอบมากกว่าครูที่อยู่ห่างไกลความเจริญและรัศมีของการบริหาร ในด้านภารกิจของครูและการปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจในด้านการเรียนการสอนของครูมีมากมายและหนักมาก แต่อย่างไรก็ตามยังมีภาระอื่นที่มาทำให้เวลา และความตั้งใจ ที่ครูจะใช้ในความเป็นครูน้อยลงเช่น ไปอบรม คุม เลือกลง ประชุม จัดงาน กรอกแบบฟอร์มเพื่อพิจารณาความดีความชอบ คุมเข้ารับการตรวจสุขภาพ ประชุมครูในโรงเรียน คุมนักเรียนซ้อมกีฬา เป็นต้น ภาระต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อรวมกันแล้วก็ป็นสาเหตุที่สำคัญที่จะส่งผลถึงคุณภาพของ

การศึกษา ในด้านทักษะในการสอน ครูขาดทักษะในการสอน ขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงเทคนิคการสอนของตนให้ทันสมัย ไม่เตรียมอุปกรณ์ ไม่ใช่เทคนิคใด นอกจากการอธิบายและเขียนกระดานคำ ครูไม่เข้าใจหลักการและแนวคิดพื้นฐานและวิธีการของหลักสูตรใหม่ ในด้านการใช้เวลาของครู แม้ภารกิจของครูจะมีมากมาย แต่ครูจำนวนหนึ่งพยายามเลี่ยงภารกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เบียดบังเวลาสอนบางส่วนไปเรียนต่อ ทำรายงาน เตรียมสอบ เบียดบังเวลาไปใช้ในเรื่องส่วนตัวเช่น ในการประกอบอาชีพหรือ ใช้เวลาพูดคุยสังสรรค์กันเอง อ่านหนังสือพิมพ์ กล้วย กล้วย เป็นต้น ในด้านการมีครูครบชั้น แม้ว่าสถิติการมีครูไม่ครบชั้นในโรงเรียนทั่วประเทศจะลดน้อยลง แต่ในความเป็นจริงยังมีการขาดครูในลักษณะแอบแฝงอยู่มากเช่น การขอยืมตัวไปช่วยราชการ การลาป่วย ลาคลอด ลากิจธุระ ลาป่วย และการลาไปฝึกอบรมต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้เกิดภาวะมีครูไม่ครบชั้นอยู่มาก ในแง่ครูในระบบราชการ ทำให้ครูและโรงเรียนไม่ผสมกลมกลืนกับชุมชนอย่างแท้จริง การมอบภาระเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทให้แก่ครูทำได้ไม่สำเร็จ ไม่สนใจการพัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ระบบราชการที่ส่งผลมาถึงครูในระดัโรงเรียนมีเฉพาะในแง่บริหารและธุรการเท่านั้น แต่ไม่มีในด้านวิชาการ ครูจะสอนอย่างไร วัตถุประสงค์อย่างไร ระบบก็ตรวจสอบไม่ได้เพราะขาดการนิเทศ ระบบราชการเข้ามาควบคุมแต่มีได้ส่งผลทางบวกต่อคุณภาพการศึกษา ในด้านขวัญและกำลังใจของครู สถานะทางเศรษฐกิจของครูไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของครู แต่อยู่ที่สำนึกของความเป็นครูและความรู้สึกรับผิดชอบของครู สวัสดิการของครูมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของครูโดยตรง เช่น การไม่มีบ้านพัก การเดินทางมาทำงาน และโอกาสในการเรียนต่อและเพิ่มวิทยฐานะ ทำให้ขวัญและกำลังใจของครูก็ขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับบุคคลอื่น ถ้าหากเป็นไปในทางไม่ดีจะมีผลทำให้ครูเกิดความท้อถอย เบื่อหน้าอาชีพ



ในคํานการศึกษากี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษ้อีกแนวคิดหนึ่งคือ จากรายงานการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางพัฒนาการศึกษา ตามโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา พ.ศ. 2525-2534 คณะทำงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าสํมมนาตามโครงการ ได้พิจารณา กำหนดรายการองค์ประกอบหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ซึ่งมีทั้งหมด 5 ปัจจัยดังต่อไปนี้ (สํานักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา ม.ป.ป.: คํานํ้า-39)

- (1) โครงสร้าง ประกอบด้วยปรัชญา วัตถุประสงค์ นโยบาย หลักสูตร โครงสร้างทางการปกครอง ระบบบริหารการประถมศึกษา กฎหมายและระเบียบ
- (2) สภาพแวดล้อมทางสังคม ประกอบด้วยครอบครัว วัฒนธรรม ค่านิยม และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- (3) เทคโนโลยี ประกอบด้วยปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับนักเรียน สื่อมวลชนและเทคโนโลยีอื่น ๆ
- (4) บุคลากร ประกอบด้วยปริมาณ คุณภาพ พื้นฐานทางวัฒนธรรม การจูงใจ และขวัญในการทำงาน
- (5) ทรัพยากรทางการศึกษา ประกอบด้วยโรงเรียน ขนาด ที่ตั้ง และ ความสมบูรณ์ วัสดุอุปกรณ์ และทรัพยากรในชุมชน

จากแนวคิดและการศึกษาเกี่ยวกับความสูญเปล่าในระดัประถมศึกษา และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการประถมศึกษาแสดงให้เห็นว่า "กำลังคน" หรือ "ทรัพยากรมนุษย์" เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นปัจจัยสำคัญโดยตรงแล้ว ยังเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญอยู่ในปัจจัยอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น การบริหารงานในหน่วยงานให้ได้ผลจึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ควบคู่อยู่ด้วย ซึ่ง ภิญโญ สาร (2526: 267) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ ดังนี้



การบริหารงานบุคคลคือหัวใจของการบริหาร เพราะงานทุกชนิดของหน่วยงานทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานขนาดเล็กหรือหน่วยงานขนาดใหญ่ จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับผลสำเร็จสมตามเป้าหมายหรือไม่เพียงไรขึ้นอยู่กับ ความร่วมมือของบุคลากรที่เกี่ยวข้องของทุกคนและทุกฝ่าย ถ้าผู้บริหารขาดความสามารถในการบริหารงานบุคคล แม้จะมีวัสดุอุปกรณ์ทันสมัย มีเงินงบประมาณจำนวนมากสนับสนุน และมีคนเป็นจำนวนมากในหน่วยงานก็เหมือนไม่มีอะไรสักอย่าง เพราะคนที่ใช้วัสดุอุปกรณ์ใช้ไม่เป็น ขาดสมรรถภาพ ไม่มีขวัญในการปฏิบัติงาน ไม่มีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และขาดความรักพิชชอบ ต่างคนก็จะย่อแหย่กันหาประโยชน์จากเงินงบประมาณที่มีอยู่ หาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ซึ่งใคร่มาโดยตำแหน่ง และทะเลาะเบาะแว้งกัน แยกแยะสามัคคี ต่างคนต่างอยู่ และทำงานไปวัน ๆ โดยไม่ร่วมมือกัน โครงการทั้งหลายที่ผู้บริหารวางไว้ก็จะล้มเหลว เพราะมีคนที่เหมือนไม่มี ในเมื่อคนเหล่านั้นไม่ร่วมมือและหย่อนสมรรถภาพ

จากสภาพภาวะในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในด้านงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างเป็นจำนวนมาก ความสูญเปล่าในระดับประถมศึกษาที่เกิดจากปัจจัยในตำบลบุคลากร และความสำคัญของการบริหารงานบุคคลจึงได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปปัญหาและความต้องการจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ดีในหน่วยงานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. ด้านการสรรหาบุคลากรเข้าสู่หน่วยงาน เกี่ยวกับปริมาณครูพบว่า อัตราส่วนครูต่อนักเรียนในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันมาก ตั้งแต่ 1: 10 จนถึง 1: 23 โรงเรียนในชนบทมักจะมีขาดแคลนครูส่วนในเมืองหรือในที่เจริญมีครูเกิน โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก และในโรงเรียนขนาดเล็กนี้จะมีสภาพครูไม่ครบชั้นที่ปรากฏให้เห็นทั้งโดยตรง และในลักษณะแอบแฝง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของครู พบว่าการบรรจุและแต่งตั้งครูเข้าไปปฏิบัติงานในโรงเรียนและ

กลุ่มโรงเรียนไม่ได้ออกสนองความต้องการที่แท้จริง โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนไม่  
ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการในด้านกำลังคนว่าโรงเรียนหรือกลุ่มโรงเรียน  
ขาดแคลนครุประเภทใด จำนวนเท่าไร ในเวลาใด และหน่วยงานทางการศึกษา  
ที่ทำหน้าที่ในการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การย้าย หรือการโอนก็ไม่ได้สามารถที่จะ  
ตอบสนองความต้องการของโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนในการที่จะให้ครูที่มีคุณสมบัติ  
ตรงกับความต้องการ หรือตามความขาดแคลนของหน่วยงานแต่ละแห่งนั้น ๆ

2. ด้านการใช้ประโยชน์จากบุคลากร ข้าราชการครูที่มีอยู่แล้วในโรงเรียน  
และกลุ่มโรงเรียนต่าง ๆ นั้นนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการจัดการศึกษา แต่มีปัญหา  
อยู่ว่าหน่วยงานนั้น ๆ ได้มีการใช้กำลังคนที่มีอยู่ได้อย่างคุ้มค่าหรือไม่เพียงใด ได้มี  
การมอบหมายหน้าที่การงานให้ทำตรงตามความรู้ความสามารถ ความรัก และความ  
สนใจต่องานที่เขามีอยู่หรือไม่เพียงใด จากสถิติข้อมูลทางการศึกษาและรายงานการ  
วิจัย ได้ชี้ให้เห็นความสูญเสียเปล่าทางการศึกษาที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์จากบุคลากร  
อย่างไม่คุ้มค่า เช่นการตกซ้ำชั้นของนักเรียนซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปโดย  
เปล่าประโยชน์นับเป็นร้อยล้านบาทในแต่ละปี ในโรงเรียนขนาดเล็กที่ต้องการให้มีครู  
ครบชั้นก็ย่อมจะต้องใช้ครูเปลืองกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ จะทำอย่างไรที่จะให้ครูใน  
โรงเรียนขนาดเล็กรับผิดชอบเด็กได้ไ้ในจำนวนที่มากขึ้น นอกจากนั้น ขวัญและกำลังใจ  
ของครูในการปฏิบัติงาน เช่น ครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในที่เจริญหรือในเมือง  
กับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบท ในเมื่อไม่มีสิ่งตอบแทนที่ชดเชยการทำงานที่ยากลำบาก  
กว่า ยิ่งถ้ามีความเสียเปรียบในด้านโอกาสความก้าวหน้า เช่นสิทธิการลาไปศึกษาต่อ  
การพิจารณาความดีความชอบ การรับรูข่าวสาร ทั่วแล้ว ครูก็ปรารถนาที่จะย้าย  
เข้ามาอยู่ในโรงเรียนในที่เจริญหรือโรงเรียนที่อยู่ในเมือง การที่ครูเฉื่อยชา เบื่อ  
หน่ายงาน ทำงานไปวัน ๆ ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ทำงานเพียงให้พ้นผิด ขาด  
ความรับผิดชอบ นั้น ล้วนเป็นปัญหาอันเกิดจากการไม่สามารถใช้ประโยชน์จากบุคลากร

3. คำนึงการพัฒนาบุคลากร กว่าถึงคนที่มีอยู่แล้วในโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียน เมื่อทำงานไปสักระยะหนึ่งก็จะปรากฏว่าความรู้ความสามารถไม่เพียงพอในการที่จะปฏิบัติงานให้ผลดียิ่งขึ้นไปอีก ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อมาถึงขั้นนี้ก็คือ บุคลากรเบื้องหน้าอาจไม่มีผลงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น มีข้อสงสัยว่าโรงเรียน กลุ่มโรงเรียน และหน่วยงานในระดับที่สูงขึ้นไป ใ้มีการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนตามความต้องการที่จำเป็นของแต่ละบุคคล ใ้มีการพัฒนาบุคลากรครอบคลุมในเรื่องที่ควรจะต้องพัฒนาหรือไม่ ในการพัฒนาบุคลากรใ้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ ใ้คำนึงถึงหลักการประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่ เป็นปัญหาและความต้องการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล

จากปัญหาและความต้องการจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ดีในหน่วยงานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติทั้ง 3 ประการ และเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นมีการคาดการณ์ล่วงหน้า มีเป้าหมายที่ชัดเจน และเพื่อให้บังเกิดผลประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีกิจกรรมเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนชั้น ใ้ด้วยสาเหตุดังนี้

1. การแก้ปัญหาที่เบื้องบนส่งลงมาเพื่อให้เบื้องล่างคือโรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนเป็นผู้ปฏิบัติเพียงทางเดียวย่อมไม่ใ้รับผลดีเท่าที่ควร เป็นการบริหารงานที่ไม่สามารถแก้ปัญหาใ้ตรงกับความต้องการที่แท้จริง

2. โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่สามารถรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาความต้องการต่าง ๆ ของตนเองใ้เป็นอย่างดี ไม่มีหน่วยงานใ้คนอื่นที่จะรู้และเข้าใจปัญหาความต้องการเฉพาะแห่งใ้ดีไปกว่าโรงเรียน และกลุ่มโรงเรียน การบริหารงานบุคคลโดยมีการวางแผนจึงควรเริ่มต้นขึ้นที่หน่วยงานระดับดังกล่าวนี้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมโดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ และข้อ

จำกัดของโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวมาแล้ว กลุ่มโรงเรียนซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วย กลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จึงมีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ในด้านการวางแผนกำลังคน เพราะกลุ่มโรงเรียนตามระเบียบดังกล่าวมีหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุนและปรับปรุงโรงเรียนภายในกลุ่มในคํานงานบุคลากร ซึ่งเป็นงานหนึ่งใน ขอบข่ายงานของกลุ่มโรงเรียนที่กำหนดไว้ 6 งาน คือ

- (1) งานวิชาการ
- (2) งานอาคารสถานที่
- (3) งานบุคลากร
- (4) งานกิจการนักเรียน
- (5) งานธุรการและการเงิน
- (6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

3. กลุ่มโรงเรียนมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนกำลังคนสำหรับกลุ่มโรงเรียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ เพราะ การวางแผนไว้ล่วงหน้าจะช่วยให้การดำเนินงานได้ประสบความสำเร็จเรียบร้อย ดังที่ เมธี ปิลันธนานนท์ (2523: 21) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนกำลังคนไว้ว่า

การวางแผนกำลังคนที่ดีจะช่วยให้เป้าหมายขององค์การและหน่วยงานสัมฤทธิ์ผล หรือเป็นไปได้ ถ้ามีการละเลยในการวางแผนกำลังคน หรือวางแผนกำลังคน ไม่ดีพอ จะกลายเป็นปัญหาติดต่อกันเป็นลูกโซ่กับเป้าหมายขององค์การ หรือ หน่วยงานนั้น เพราะจะต้องเผชิญกับความไม่เพียงพอของบุคลากร หรือมี บุคลากรไม่ตรงกับงาน รวมทั้งการวางตัวบุคคลไม่ตรงกับงานและความสามารถ

ที่นักบริหารมักพูดกันว่า "เรามีคนดี" "the right people in the right places doing the right things" ซึ่งยอมทำให้ผลงานไม่มีประสิทธิผลและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แต่อย่างไรก็ตาม มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนอยู่ 3 ฝ่ายคือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ซึ่งผู้วิจัยต้องการทราบว่าบุคคลทั้งกล่าวจะให้ความสำคัญต่อการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนในระดับใด เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ประกอบกับเห็นว่าในปัจจุบันนี้ ผลการวิจัยเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในหน่วยงานทางการศึกษายังมีน้อยมาก โดยเฉพาะในระดับกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งไ้กล่าวไว้แล้วว่ามีสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการสมควรที่จะได้ศึกษาและทำการวิจัยในเรื่องนี้ต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน

#### สมมติฐานของการวิจัย

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนไม่แตกต่างกัน



### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษา จังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เกี่ยวกับ ความสำคัญของกิจกรรมการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ผู้บริหารการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน หมายถึง คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523

การวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน หมายถึง การเตรียมการเพื่อให้ครูที่มีความรู้ความสามารถอย่างเพียงพอมาปฏิบัติงานในกลุ่มโรงเรียน การเตรียมการเพื่อให้ครูที่มีอยู่แล้วนั้น มีขวัญและกำลังใจปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความรู้ความสามารถที่มีอยู่ และการเตรียมการเพื่อให้ครูภายในกลุ่มโรงเรียนได้เพิ่มพูนประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ และเจตคติในการปฏิบัติงาน การวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน เป็นการวางแผนเกี่ยวกับการสรรหาบุคลากรเข้าสู่หน่วยงาน การใช้ประโยชน์จากบุคลากร และการพัฒนาบุคลากร

การวางแผนสรรหาบุคลากรเข้าสู่หน่วยงาน หมายถึง การวางแผนดำเนินงานที่ครอบคลุมกิจกรรมเกี่ยวกับ การกำหนดความต้องการและการคาดคะเนความต้องการด้านกำลังคน การสรรหาบุคลากรจากภายในกลุ่มโรงเรียน การสรรหาบุคลากร

จากภายนอกกลุ่มโรงเรียน การประชุมพิเศษ และการให้ทดลองปฏิบัติราชการ

การวางแผนใช้ประโยชน์จากบุคลากร หมายถึง การวางแผนดำเนินงานที่ครอบคลุมกิจกรรมเกี่ยวกับ การจัดบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ การจูงใจ และสร้างขวัญในการปฏิบัติงาน การติดตามผลการปฏิบัติงานและดูแลความประพฤติของข้าราชการครู\* และการเสนอแนะพิจารณาความดีความชอบ\*\*

การวางแผนพัฒนาบุคลากร หมายถึง การวางแผนดำเนินงานที่ครอบคลุมกิจกรรมเกี่ยวกับ การวิเคราะห์ความจำเป็นหรือความต้องการในการพัฒนาบุคลากร การเขียนแผนงานหรือโครงการพัฒนาบุคลากร การดำเนินงานตามโครงการ และการติดตามผลและการประเมินผลโครงการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. ผลการวิจัยจะช่วยกระตุ้นให้หน่วยงานทางการศึกษาระดับต่าง ๆ มีการวางแผนกำลังคนอย่างกว้างขวาง

---

\* เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ข้อ 6

\*\* เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ข้อ 7

## วิธีดำเนินการวิจัย

ก. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ทุกจังหวัดจำนวน 72 คน สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยการสุ่มแบบมีระบบ (Systematic Sampling) จากจำนวนทั้งสิ้น 696 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง 278 คน และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน โดยการสุ่มแบบแบ่งเป็นกลุ่ม (Cluster Sampling) จากจำนวนทั้งสิ้น 4,079 คณะ เป็นกลุ่มตัวอย่าง 36 คณะ หรือเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 418 คน

จำนวนประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จึงมีจำนวนทั้งสิ้น 768 คน

ข. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยอาศัย แนวความคิด หลักการ และทฤษฎีจากอาจารย์ที่ปรึกษา คำรา วารสาร และ เอกสารต่าง ๆ แบ่งคำถามออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะคำถาม เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check - list)

ตอนที่ 2 เป็นคำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน ลักษณะคำถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ประกอบด้วย คำถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การวางแผนสรรหาบุคลากรเข้าสู่หน่วยงาน
2. การวางแผนใช้ประโยชน์จากบุคลากร
3. การวางแผนพัฒนาบุคลากร



แบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้ร่างขึ้นแล้วนำมาปรับปรุงคุณภาพโดย เอาไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารงานบุคคล จำนวน 6 ท่านตรวจสอบ ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ หลังจากนั้นก็นำเอาข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะนั้นไปหารือกับอาจารย์ที่ปรึกษาจัดทำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์

ค. การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการส่งแบบสอบถาม และเก็บกลับทางไปรษณีย์ โดยมีหนังสือขอความร่วมมือไปด้วย



ข. การวิเคราะห์ข้อมูล นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามมาทำการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยการหาค่าความถี่และค่าร้อยละ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน วิเคราะห์โดยการหาค่าสถิติพื้นฐานได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) และความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ทำการทดสอบเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของ ค่าเฉลี่ยของคะแนนความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ด้วยค่าเอฟ ( F - test ) และเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่โดยวิธีของ เฮนรี เซฟเฟ (Henry Scheffe) เมื่อผลการวิเคราะห์ด้วยค่าเอฟ ( F - test ) แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (Significant) ที่ระดับ .05

ง. การเสนอรายงานการวิจัย มีลำดับขั้นในการเสนอรายงานการวิจัยดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การวางแผน การวางแผนกำลังคน กลุ่มโรงเรียน ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง การวางแผนสรรหาบุคลากรเข้าสู่หน่วยงาน การวางแผนใช้ประโยชน์จากบุคลากร การวางแผนพัฒนาบุคลากร และการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม และความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน เกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในกลุ่มโรงเรียน

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย การอภิปราย และข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก ประกอบด้วย ก. รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ และหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการตรวจและแก้ไขเครื่องมือวิจัย ข. หนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม และแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย และ ค. การคำนวณค่าสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล