บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของโรงเรียนในสังกัด และปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

การแบ่งงานภายในของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแบ่งเป็น 4 งาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535) ดังนี้ คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และงานนิเทศการศึกษา

การบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนและคุณภาพของนักเรียน หรือคุณภาพของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้จัดให้มีโครงการประเมินการบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอขึ้นโดยครอบคลุมงานทั้ง 4 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น โครงการนี้ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา และได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดมา ทั้งนี้เพื่อแสวงหาแนวทางตลอดจนวิธีการในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ แล้วประกาศยกย่องให้เป็นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่นในทุก ๆ ปี จังหวัดละ 1 อำเภอ เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สำนักงานการประถมศึกษาอำเภออื่นต่อไป

การบริหารงานมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 4 ประการ (ภิญโญ สาธร, 2526) คือ คนหรือบุคคลหรือบุคลากร เงินหรืองบประมาณ วัสดุและอุปกรณ์ และการจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร แต่องค์ประกอบแรกคือ คนหรือบุคลากรมีความสำคัญที่สุด ไม่ว่าองค์การหรือหน่วยงานจะเจริญก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสมรรถภาพและคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน (กิติมา ปรีดีดิลก, 2532)

ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีบุคลากร 2 ประเภท คือ ข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการในสำนักงานไว้ดังนี้ ประเภทข้าราชการครู ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษานิเทศก์ ประเภทข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี บุคลากร เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น ข้าราชการดังกล่าวได้รับการสรรหาและคัดเลือกมาโดยระบบคุณธรรม

เมื่อได้มีการสรรหาคนดีมีความรู้ความสามารถบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับทำงานแล้ว ก็หาได้เป็นหลักประกันว่า คนเหล่านั้นจะสามารถทำงานได้ดีตลอดไปไม่เพราะวิทยาการต่าง ๆ ได้เจริญก้าวหน้าไป ตลอดจนเทคนิคในการทำงานเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในสมัยหนึ่ง ก็อาจกลายเป็นคนที่หย่อนความสามารถไปในอีกสมัยหนึ่งก็ได้ วิธีการที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวก็โดย "การพัฒนาบุคคล" เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อยู่เสมอ ไม่ว่าวิทยาการและหน้าที่ความรับผิดชอบจะได้เปลี่ยนไป (สวัสดิการสำนักงาน ก.พ, 2535)

การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บังคับบัญชา หัวหน้างาน หรือนักบริหารทุกท่านที่จะต้องเอาใจใส่จัดและส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรโดยทั่วถึงและติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอการพัฒนาบุคลากรเพียงครั้งเดียวหรือสองครั้งไม่อาจสามารถได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่สมบูรณ์ได้ (สมพงศ์ เกษมสิน, 2513)

ศักดา ภูเจริญ (2533) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาในการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเขตการศึกษา 12 พบว่า

1. ปัญหางานบริหารทั่วไป ได้แก่ ปัญหาการจัดเก็บเอกสารไม่เป็นระบบ ทำให้ค้นลำบาก สาเหตุของปัญหา เจ้าหน้าที่ขาดความรู้และทักษะในการจัดเก็บเอกสาร ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาคือ จัดอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บเอกสาร

2. ปัญหาการบริหารงานการเงินและพัสดุ ได้แก่ ปัญหาเจ้าหน้าที่การเงินและพัสดุขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน สาเหตุของปัญหาคือ เจ้าหน้าที่โอนมาจากข้าราชการครู ซึ่งไม่ได้เรียนด้านการเงินและบัญชีมาโดยตรง ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาก่อนแต่งตั้งเจ้าหน้าที่การเงิน ควรจัดอบรมงานในหน้าที่ให้เข้าใจ จากผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาต้องพัฒนาคนและจะเห็นว่าการพัฒนาบุคลากรมีความสำคัญ ดังปรากฏจากนโยบายในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและการวัฒนธรรมระยะที่ 7 ของกระทรวงศึกษาธิการ ข้อ 8 ได้กำหนดนโยบายพัฒนาครู - อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาไว้ดังนี้ "เร่งพัฒนาคุณภาพของครู อาจารย์ ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องให้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม มีความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ครูอาจารย์มีความสำนึกในวิชาชีพครู สามารถถ่ายทอดความรู้ในลักษณะการสอนเชิงวิเคราะห์ ให้รู้จักคิดเป็นและแก้ปัญหาเป็น"

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่ได้รับการคัดเลือกเป็นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่นนั้น จะต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแต่ละแห่งแต่งตั้ง โดยประเมินผลจากการปฏิบัติงานทั้ง 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และงานนิเทศการศึกษา ซึ่งมีรายการประเมินจำนวน 24 ข้อ ผลการประเมินจะออกมาเป็นคะแนน งานที่มีประสิทธิภาพจะได้คะแนนสูง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอใดที่ได้รับคะแนนจากการประเมินสูงสุดจะได้รับการคัดเลือกเป็นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่นของจังหวัดนั้น การที่งานมีประสิทธิภาพคงต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรทุกคนในสำนักงานช่วยกันจัดทำ จากที่กล่าวแล้วว่า การพัฒนาบุคลากร จะทำให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำคัญของการพัฒนาบุคลากรดังที่กล่าวมาแล้วนั้นจึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยสนใจ ใคร่จะศึกษาถึงวิธีการพัฒนาบุคลากรในสำนักงานการ

ประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ของแต่ละจังหวัด ในปี 2535 ในเขตการศึกษา 6 ว่ามีวิธีการพัฒนาบุคลากรอย่างไร จึงทำให้บุคลากรมีประสิทธิภาพส่งผลให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนั้นได้รับการคัดเลือกเป็นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาสิ่งต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาวิธีการพัฒนาบุคลากร ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ปี 2535

2. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ปี 2535

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษาสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ปี พ.ศ. 2535 ในแต่ละจังหวัดในเขตการศึกษา 6 ซึ่งมีทั้งหมด 7 สำนักงาน

2. การศึกษาครั้งนี้จะเป็นการศึกษาวิธีการพัฒนาบุคลากรในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

   2.1 การปฐมนิเทศ

   2.2 การฝึกอบรม

   2.3 การสัมมนา

   2.4 การศึกษาดูงาน

   2.5 การศึกษาต่อ

   2.6 การสับเปลี่ยนหน้าที่

   2.7 การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ

   2.8 การประชุมเชิงปฏิบัติการ

   2.9 การสอนงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือ หน่วยงานทางการศึกษา จะสามารถนำผลการวิจัยนี้ไปเป็นแบบอย่างหรือแนวทางในการปรับปรุงวิธีการ พัฒนาบุคลากรในหน่วยงานหรือกำหนดนโยบายการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพของการศึกษา

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

วิธีการพัฒนาบุคลากร หมายถึง วิธีการต่าง ๆ ที่มุ่งจะเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ประสบการณ์ให้กับบุคลากรในองค์การ ตลอดจนพัฒนาทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางที่ดี มีความรับผิดชอบต่องานอันจะทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งมีหลายวิธี เช่น การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม การสัมมนา การศึกษาดูงาน เป็นต้น

บุคลากร หมายถึง ข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือน ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เช่น ศึกษานิเทศก์ เจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป เจ้าพนักงานธุรการ เจ้าหน้าที่ธุรการ บุคลากร เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น

ผู้บริหาร หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่นปี 2535 ในเขตการศึกษา 6 หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่แต่ละสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 6 ได้ดำเนินการคัดเลือก ตามโครงการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นสำนักงานที่ได้คะแนนจากการประเมินของคณะกรรมการสูงสุดของแต่ละจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ที่ดำรงตำแหน่งในสำนักงานการประถมศึกษาดีเด่น ปี 2535

การปฐมนิเทศ หมายถึง วิธีการพัฒนาบุคลากรวิธีหนึ่งที่พยายามแนะนำให้บุคลากรใหม่ ได้รู้จักหน่วยงานในทุกด้าน เช่น ประวัติความเป็นมา นโยบาย วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

หน้าที่และงานที่ทำ บุคคลชั้นผู้บริหาร เพื่อนร่วมงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานระเบียบข้อบังคับเป็นต้น เพื่อบุคลากรใหม่จะได้มีความคุ้นเคย และปรับตัวได้มีขวัญกำลังใจดี ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพการทำงานต่อไป

<u>การฝึกอบรม</u> หมายถึง การพัฒนาบุคลากรด้วยการเพิ่มพูนความรู้ และทักษะในการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์การนั้น มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ความรู้และทักษะที่จะนำมาฝึกอบรมนั้น ย่อมแตกต่างกันตามลักษณะของงาน

<u>การสัมมนา</u> หมายถึง การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น เพื่อทำข้อสรุปเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น กรณีมีปัญหาหรือเรื่องที่ยังหาคำตอบไม่ได้ ผลของการสัมมนาถือว่าเป็นเพียงข้อเสนอแนะ

<u>การศึกษาดูงาน</u> หมายถึง การพัฒนาบุคลากรวิธีหนึ่งโดยให้บุคคลได้เยี่ยมชมการปฏิบัติงานองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อให้นำประสบการณ์ตรงที่ได้รับไปปรับปรุงและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของตนเอง

<u>การศึกษาต่อ</u> หมายถึง วิธีการพัฒนาบุคลากรวิธีหนึ่งเป็นการเพิ่มวุฒิของบุคลากรหรือให้ได้รับความรู้แนวคิดใหม่ ๆ ทำให้ทันโลกทันเหตุการณ์ และการเปลี่ยนแปลงของวิชาการและเทคโนโลยี

<u>การสับเปลี่ยนหน้าที่</u> หมายถึง การผัดเปลี่ยนหน้าที่กันทำอย่างมีแบบแผน และกฎเกณฑ์ที่แน่นอน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ และ ประสบการณ์ทำให้รู้งานหลาย ๆ งาน จนเกิดความชำนาญ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีผลทำให้การประสานงานในหน่วยงานดียิ่งขึ้น

<u>การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ</u> หมายถึง การจัดกิจกรรมให้บุคลากรได้รับความรู้จากเอกสารหรือตำรา ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหรือความก้าวหน้าทางวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ เช่นการรับวารสาร หรือ การออกวารสาร โดยการกระทำอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

<u>การประชุมเชิงปฏิบัติการ</u> หมายถึง การพบปะการประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ปัญหาทางภาคปฏิบัติ ในระหว่างผู้ที่มีประสบการณ์ในงานนั้นมาแล้ว และมีความสนใจที่จะแก้ปัญหานั้นร่วมกันในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย โดยเน้นที่การปฏิบัติมากว่าการฟังบรรยายหรือการอภิปราย

การสอนงาน หมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน สอนให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้ และความชำนาญในการปฏิบัติงาน การสั่งสอนไม่ใช่เป็นการบอกคำตอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นการช่วยให้เขาหาคำตอบได้ด้วยตนเอง การสั่งสอนเป็นไปโดยสม่ำเสมอในลักษณะที่ทำงานไปเรียนรู้ไปในขณะเดียวกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่นทั้ง 7 แห่ง โดยการสัมภาษณ์จากหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและหัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ปี พ.ศ. 2535 ในเขตการศึกษา 6 จำนวน 7 แห่ง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ แบบสัมภาษณ์ แบบมีโครงสร้างและได้ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วมี 2 ตอนดังนี้

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ปี 2535

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาวิธีการพัฒนาบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ปี 2535

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยไปสัมภาษณ์หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ของแต่ละสำนักงานการประถมศึกษาดีเด่น ด้วยตนเองทั้ง 7 แห่ง

4. วิธีวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลที่ได้ผู้วิจัยจะเสนอเป็นคำบรรยายของแต่ละสำนักงาน แล้วนำเสนอเป็นตารางสรุปเพื่อให้เห็นเด่นชัด โดยแจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละเป็นส่วนรวมของทุกสำนักงานอีกครั้งหนึ่ง