

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่องค์กรหรือหน่วยงานใด ไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือเอกชน มีส่วนในการรับผิดชอบ จัดการศึกษาให้บังเกิดผลดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างดี ย่อมจะต้องมีการวางแผนที่ดี เพราะการวางแผนอย่างรอบคอบ จะช่วยให้งานเกิดผลสัมฤทธิ์ในอัตราที่สูงขึ้น<sup>1</sup>

การบริหารมีลักษณะเป็นการใช้พลังความร่วมมือกันของกลุ่ม เพื่อปฏิบัติภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนที่กำหนดไว้ แผนจึงเป็นหน้าที่หลักขั้นมูลฐานที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งในกระบวนการเรียนรู้ เพราะการวางแผนเป็นการเลือกแนวทางปฏิบัติจากหลายทางขององค์กร ซึ่งหมายรวมถึงหน่วยงานและบุคคลในองค์กรด้วย อีกประการหนึ่ง การที่จะบริหารงานให้ดำเนินไปจนบรรลุวัตถุประสงค์โดยอาศัยระเบียบแบบแผน ข้อบังคับที่วางไว้จะช่วยให้งานดำเนินไปตรงตามจุดหมายรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารงานที่สิ่งจำเป็นจะต้องมีแผนในการดำเนินการให้รัดกุมและรอบคอบ<sup>2</sup>

ความจำเป็นที่ควรมีการวางแผนเกี่ยวกับการศึกษา ก็เพื่อที่จะช่วยให้องค์กรหรือหน่วยงานเหล่านั้นประหยัดเรื่อง การลงทุน คือลงทุนน้อยที่สุดแต่ให้ได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

<sup>1</sup>ยูเนสโก, สารสำคัญของการวางแผนการศึกษา แปลโดย ดนอม มากระจันทร์ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ, 2508), หน้า 3.

<sup>2</sup>สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, 2521), หน้า 81.

ในการวางแผนเกี่ยวกับการศึกษานั้นมีสิ่งซึ่งจะต้องคำนึงถึงนานับประการ อาทิ เกี่ยวกับการบริหาร การดำเนินงานด้านต่าง ๆ การเงิน ปริมาณและคุณภาพของงานแต่ละชนิด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับปริมาณการขยายและพัฒนาการศึกษานั้น จะต้องอาศัยการคาดคะเนความต้องการเกี่ยวกับตัวแปรต่าง ๆ ทางการศึกษา ซึ่งได้แก่ นโยบายของรัฐบาล ครู นักเรียน อาคารสถานที่ งบประมาณ ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการคาดคะเนความต้องการของตัวแปรเหล่านั้น จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการวางแผนนโยบายให้สอดคล้องกับการพัฒนาการศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดการศึกษาทุกระดับ การคาดคะเนความต้องการครูจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายด้านการบริหารบุคลากร เช่น การสอบคัดเลือกบรรจุ งบประมาณ การฝึกอบรม ตลอดจนการจัดสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สอดคล้องกับแนวนโยบายการผลิตครูของกรมการฝึกหัดครู ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของกรมการฝึกหัดครูเสมอมา ในเรื่องการผลิตครูเกินเป้าหมาย แต่ครูก็ขาดแคลนในท้องถิ่นชนบทที่ห่างไกล ด้านคุณภาพยังไม่เป็นที่พอใจ<sup>1</sup>

การคาดคะเนความต้องการครูของจังหวัดกาญจนบุรีจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลสถิติเกี่ยวกับสภาพทั่วไปทางการศึกษาของจังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรก่อนวัยเรียน ประชากรของโรงเรียน คือ จำนวนครู จำนวนนักเรียน การเพิ่มของจำนวนครู การเพิ่มของจำนวนนักเรียน จำนวนนักเรียนต่อครู จำนวนนักเรียนต่อชั้นเรียน เป็นต้น แล้วประเมินสภาพทั่วไปของการจัดการศึกษาดังกล่าว จากข้อมูลเหล่านี้ ผลที่ได้จากการประเมินจะเป็นส่วนช่วยในการจัดสรรอัตรากำลังครูให้ใกล้เคียงเหมาะสมซึ่งจะเป็นผลต่อประสิทธิภาพการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาของจังหวัดกาญจนบุรีเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นข้อมูลเกี่ยวกับสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ยังชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่างในการวางแผนจัดการศึกษา กล่าวคือเมื่อใช้แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2520 ระบบการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปจากระบบ 4:3:3:2

<sup>1</sup> กองแผนงาน, กระทรวงศึกษาธิการ, แผนพัฒนาระยะที่ 4 (2520 - 2524), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2520), หน้า 25.

เป็น 6:3:3 และเมื่อใช้หลักสูตรประถมศึกษา และมีธยมศึกษา พุทธศักราช 2521 แล้ว กิจกรรมการเรียนการสอน ตลอดจนคาบเวลาเรียนต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลง นักเรียนมีโอกาสเลือกเรียนตามความสนใจได้มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาและหลักสูตรดังกล่าว เป็นผลให้ต้องมีการจัดสรรอัตราค่าจ้าง ครูให้เหมาะสมกับจำนวนนักเรียนที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วย่อมมีผลกระทบต่อการจัดสรรอัตราค่าจ้างครูประถมศึกษาในจังหวัดกาญจนบุรี ในอันที่จะจัดสรรให้ได้สัดส่วนเพื่อประสิทธิภาพทางการเรียนของนักเรียนทุกระดับชั้นและความต้องการเหล่านี้จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับกรมการฝึกหัดครูในฐานะหน่วยงานผลิตเพื่อจะได้ผลิตให้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ครู

การฝึกหัดครูเป็นจุดสำคัญ ในการปรับปรุงประเทศ การปรับปรุงการฝึกหัดครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง จึงมีความจำเป็นอย่างมากและอยู่ในระดับที่ต้องการดำเนินการโดยรีบด่วน<sup>1</sup> สิ่งที่ต้องการฝึกหัดครูกำลังดำเนินการ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งก็คือ การดำเนินงานแก้ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ครู<sup>2</sup> เพราะข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาของกรมการฝึกหัดครูเรื่องหนึ่งก็คือ การผลิตครูเกินเป้าหมาย แต่ครูก็ยังคงขาดแคลนในห้องเรียนบนพื้นที่ห่างไกล ส่วนด้านคุณภาพยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจนัก ในระยะ 2 - 3 ปีที่ผ่านมามากจะมีชาวอยู่เสมอว่า สดวบันฝึกหัดครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการฝึกหัดครูผลิตครูเกินความต้องการเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานของครู จากการสำรวจในปี 2518 พบว่ามีครูผู้มีวุฒิว่างงานถึง 16,668 คน<sup>3</sup> ปัญหาในเรื่องนี้นั้นสืบเนื่องมาจากนโยบายที่จะ

<sup>1</sup>กรมการฝึกหัดครู, รายงานผลการวิจัยเรื่อง การติดตามผลการฝึกหัดครู (กรุงเทพมหานคร: เอร่าวันการพิมพ์, 2519), หน้า 2.

<sup>2</sup>อรุณ ปรีคิลก, "ปัญหาการฝึกหัดครูและแนวทางแก้ไข," วิทยานุสาร (พฤศจิกายน 2525): 10.

<sup>3</sup>จรรยา มิลินทร์, "การผลิตครูเกินปริมาณ," วารสารครูปริทัศน์ 2 (กันยายน 2520): 5.

ขยายการศึกษาภาคบังคับ ทำให้กรมการฝึกหัดครูต้องเร่ง เพิ่มปริมาณการผลิตครูเพื่อได้รับกับนโยบายนี้ สาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือ ผลจากการขยายการศึกษาภาคบังคับ ทำให้ผู้ปกครองส่งบุตรหลานเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษามากขึ้น ครั้นจบมัธยมศึกษาแล้วรัฐไม่สามารถจัดให้เข้าเรียนในระดับสูงกว่านี้ได้ จึงเป็นแรงผลักดันให้วิทยาลัยครูของขยายปริมาณการรับนักเรียนมากยิ่งขึ้น และสาเหตุอีกประการหนึ่ง สืบเนื่องมาจากหน่วยงานที่ใช้ครูขาดคนจนประมาณที่จะจ้างครูเหล่านี้<sup>1</sup> ผู้วิจัยปฏิบัติราชการอยู่ในวิทยาลัยครูกาญจนบุรี จึงเห็นว่าการทำวิจัยเรื่องนี้นั้นเป็นการสนองนโยบายของกรมการฝึกหัดครู ในอันที่จะประสานงานระหว่างผู้ผลิต (วิทยาลัยครูกาญจนบุรี) และผู้ใช้ (โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดกาญจนบุรี)

การทำวิจัยทำการวิจัย ความต้องการครูประถมศึกษาของจังหวัดกาญจนบุรี เนื่องมาจากจังหวัดกาญจนบุรีอยู่ในเขตบริการ เรื่อง การผลิตครูของวิทยาลัยครูกาญจนบุรี ผู้วิจัยเห็นว่าความสำคัญของการคาดคะเนความต้องการครูประถมศึกษา และการสำรวจสภาพขอเท็จจริงต่าง ๆ ทางการศึกษาของจังหวัดกาญจนบุรีนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อจังหวัดกาญจนบุรีเป็นอย่างมาก ในด้านการวางแผนนโยบายบริหารบุคลากรระดับประถมศึกษาเป็นประโยชน์ต่อวิทยาลัยครูกาญจนบุรี ในด้านการวางแผนผลิตครูให้สัมพันธ์สอดคล้องกับผู้ใช้ครู เป็นประโยชน์ต่อวิทยาลัยครูและสถานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการจำลองแบบการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และจะเป็นประโยชน์ต่อกรมการฝึกหัดครูต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อคาดคะเนความต้องการครูโรงเรียนประถมศึกษาของจังหวัดกาญจนบุรี ในวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 5 (พ.ศ. 2524 - 2529)

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4 - 5.



ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้จะศึกษาความต้องการครูโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานการศึกษาเอกชน และเทศบาลเมืองกาญจนบุรี  
เท่านั้น

2. การคาดคะเนความต้องการ จะพิจารณาจากจำนวนประชากรวัยเรียน ก่อน  
เข้าเรียน จำนวนนักเรียนในโรงเรียน หลักสูตร และครูที่อยู่ในปัจจุบัน

ขอบจำกัดของการวิจัย

การวิจัยนี้ จำกัดขอบเขตเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดสำนักงานการประถม  
ศึกษา จังหวัดกาญจนบุรี สำนักงานการศึกษาเอกชน และเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เท่านั้น  
ฉะนั้นการคาดคะเนความต้องการครูโรงเรียนประถมศึกษาจึงจำกัดอยู่ในขอบเขตของ  
หน่วยงานดังกล่าวเท่านั้น

คำนิยาม

ครู หมายถึง ข้าราชการที่มีหน้าที่เป็นผู้สอน หรือผู้บริหารการศึกษาในโรงเรียน  
ประถมศึกษาทุกระดับทุกประเภท

นักเรียน หมายถึง ผู้ที่เรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา ตามหลักสูตรของกรม  
วิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ

ประชากรก่อนวัยเรียน หมายถึง ผู้มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ตาม  
พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523

อัตราการเคลื่อนไหวของประชากร หมายถึง สัดส่วนของจำนวนประชากรที่เปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการย้ายเข้า ย้ายออก และตาย กับจำนวนประชากร  
ในแต่ละอายุ

อัตราการเข้าเรียน หมายถึง สัดส่วนระหว่างจำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1  
กับจำนวนประชากรอายุครบเกณฑ์ในปีเดียวกัน

อัตราการสะพัด หรือสัดส่วนระหว่างชั้น หมายถึง สัดส่วนระหว่างจำนวนนักเรียน  
ชั้นใดชั้นหนึ่งในปีหนึ่ง กับจำนวนนักเรียนชั้นถัดไปในปีต่อไป  
อัตราการเลื่อนชั้น หมายถึง สัดส่วนระหว่างจำนวนนักเรียนที่เลื่อนชั้น กับ  
จำนวนนักเรียนปลายปีในชั้นนั้น ๆ

อัตราการเคลื่อนย้ายของครู หมายถึง สัดส่วนของจำนวนครูที่ย้ายเข้าหักออก  
ควยครูที่ลาออก ตาย และย้ายออก กับจำนวนครูทั้งหมดที่มีอยู่  
เมื่อต้นปี

### ตัวแปรที่ศึกษา

1. การเคลื่อนย้ายของครู ประกอบด้วย
  - อัตราการเกษียณอายุราชการ
  - อัตราการลาออก
  - อัตราการตาย
  - อัตราการย้ายเข้า
  - อัตราการย้ายออก
2. จำนวนนักเรียน
3. จำนวนครู
4. ขนาดของโรงเรียน ( School Size )

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. จะทำให้ทราบถึงปริมาณความต้องการครูของจังหวัดกาญจนบุรีในปี 2524-2529
2. การวิจัยนี้จะเป็นส่วนช่วยเสริมให้การวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา  
ของจังหวัดกาญจนบุรี ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการวางแผนการจัด  
อัตรากำลังครูใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการในอนาคต

3. จะเป็นประโยชน์ในการวางแผนผลิตครู ของวิทยาลัยครูกาญจนบุรี เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด

4. การวิจัยนี้จะช่วยให้เกิดแนวคิดใหม่ในการวางแผนผลิตครูของวิทยาลัยครูต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องสัมพันธ์กับความต้องการใช้ครูที่อยู่ในเขตบริการของวิทยาลัยครูนั้นๆ

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเพื่อคาดคะเนความต้องการครูประถมศึกษาของจังหวัดกาญจนบุรีครั้งนี้คาดคะเนโดยการสร้างตัวแบบ ( Model ) 3 ตัวแบบ คือ

#### ตัวแบบที่ 1

คำนวณหาความต้องการครูโดยพิจารณาศึกษาจากจำนวนนักเรียนในระบบโรงเรียน และอัตราการเปลี่ยนแปลงครูในระบบปัจจุบันเพื่อหาจำนวนครูที่ต้องการของทั้งระบบการศึกษา

#### ตัวแบบที่ 2

คำนวณหาความต้องการครูโดยการคำนวณจากจำนวนประชากรการศึกษา ( Educational Population ) ทั้งหมด ของจังหวัดกาญจนบุรี โดยถือว่าประชากรศึกษาทุกคนจะได้เลื่อนชั้นทุกคน ทุกระดับชั้น

#### ตัวแบบที่ 3

คำนวณหาความต้องการครูโดยการวัดขนาดของโรงเรียน ( School Size ) เป็นตัวกำหนด โดยถือว่าโรงเรียนที่หน้าจะมีคุณภาพดีนั้นจะต้องมีจำนวนครูครบชั้นเรียน ตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น แล้วจึงกำหนดจำนวนครูที่ควรจะมีในแต่ละโรงเรียน เพื่อให้ได้ระบบโรงเรียนที่สมบูรณ์

จากตัวแบบทั้ง 3 นี้ ในการคำนวณหาจำนวนครูที่ต้องการซึ่งเป็นจำนวนสุทธิ ( Net Requirements ) นั้น จะพิจารณาประกอบกับอัตราการเปลี่ยนแปลงครูในระบบปัจจุบัน ทั้ง 3 ตัวแบบ หมายความว่าเมื่อได้จำนวนครูจากการคำนวณโดยตัวแบบทั้ง 3 แล้ว จะต้องหักลบด้วยจำนวนครูที่สูญเสียไปจากระบบในปัจจุบันด้วยเสมอ ซึ่งจะได้

จำนวนครั้งที่ต้องการสุทธิในแต่ละปี ทุกปี ทุกตัวแบบตั้งแต่ พ.ศ. 2524 - 2529  
( กระจายละเอียดได้จากหน้า 77 )

### ลำดับชั้นในการวิจัย

การวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 5 บท ตามลำดับดังนี้ คือ

- บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยาม วิธีดำเนินการวิจัย ลำดับชั้นในการเสนอรายงานการวิจัย
- บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงสภาพทั่ว ๆ ไปของจังหวัดกาญจนบุรี สภาพการศึกษา สภาพครูและนักเรียน โรงเรียนประถมศึกษา การคาดคะเน จำนวนนักเรียน งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและการคาดคะเนความต้องการครู
- บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงเครื่องมือ (ตัวแบบ) ที่ใช้ในการวิจัย ลักษณะ และปริมาณของข้อมูล แหล่งที่มาของข้อมูล การจัดเตรียมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวถึงลำดับการเสนอผลการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและขอเสนอแนะ กล่าวโดยสรุปถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลของการวิจัย อภิปรายผลการวิจัยและขอเสนอแนะ

บรรณานุกรม แสดงรายการหนังสือ และเอกสารทุกอย่างที่ใช้ในการวิจัย

ภาคผนวก ประกอบด้วยตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย และข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณผลการวิจัย

ประวัติผู้วิจัย