

บทที่ 1



บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของไทยได้จัดแบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา การศึกษาทุกระดับมุ่งให้ผู้เรียนคิดเป็น ทำเป็น รู้จักแก้ปัญหา รักการทำงาน และสนใจจะมีส่วนร่วมในภารกิจของส่วนรวม เมื่อพิจารณาความสำคัญ ของการจัดการศึกษาในแต่ละระดับแล้ว การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาถือได้เป็นการจัดการศึกษาที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดให้คนส่วนใหญ่ของประเทศ... (กรมวิชาการ, 2532) การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพผ่านออกได้ คิดคำนวณได้มีความสามารถประกอบอาชีพตามสมควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในประเทศไทยกำหนดให้การศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้นจึงเป็นภาระผูกพันของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชากรในวัยเรียนได้มีโอกาสศึกษาในระดับนี้ อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

จากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาครั้งสำคัญ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นผลให้โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเดิมส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และอีกส่วนหนึ่งสังกัดกรมสามัญศึกษา ได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดระบบโครงสร้างการบริหารใหม่ เป็นไปในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งมีการบริหารงาน 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน (ราชกิจจานุเบกษา, 2523)

สำหรับการบริหารการประถมศึกษาในระดับอำเภอนั้น มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 กำหนดให้มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

เป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติงาน  
 ชุกรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอและ  
 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมายและ  
 มาตรา 27 กำหนดให้มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแล  
 โดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ  
 ชั้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่บริหารงานการประถม  
 ศึกษาภายในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ คณะกรรมการข้าราชการครูได้กำหนดลักษณะงานในตำ  
 แหน่งของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งว่ามีลักษณะงานที่  
 ปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เช่น ปฏิบัติ  
 งานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา  
 การวางแผนงาน การจัดตั้งและจัดการจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานการเงิน การบริหารงาน  
 บุคคล การบริหารงานวิชาการ การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การนิเทศ  
 การศึกษา การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาและปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (สำนักงาน  
 คณะกรรมการข้าราชการครู [ก.ค.], 2528) ซึ่งนอกจากรับผิดชอบการดำเนินงานจัดการ  
 ศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษาแล้ว ปัจจุบันยังรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับ  
 มัธยมศึกษาตอนต้นในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาดำเนินการตามมติ ค.ร.ม. มอบหมายให้สำนัก  
 งานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการอีกด้วย

โดยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ทำให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเป็น  
 หน่วยงานทางการศึกษาที่มีหน้าที่ในการบริหาร สนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำและกำกับติดตามผล  
 การดำเนินงานของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้  
 รับผิดชอบในการบริหารบังคับบัญชาควบคุมดูแล การจัดการศึกษาภายในสำนักงานการประถม  
 ศึกษาอำเภอ ดังนั้น การบริหารการศึกษาในระดับนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นหน่วย  
 งานที่ควบคุม ดูแลการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีครูควบคุมดูแลอยู่เกือบ  
 ทุกหมู่บ้านในประเทศไทย... (มานะ รัตนโกเศศ, 2533) สมชิต วุฒิปรีชา (2530 : บรรณานุกรม)  
 ยังได้กล่าวถึงหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอว่า หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเปรียบเสมือน  
 แม่ทัพหน้าในสนาม งานในสนามซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็กนักเรียนจึงมีด้านคน โรงเรียนสามหมื่นเศษ

ครูสามแสนห้าหมื่นเศษ อยู่ในกำมือของหัวหน้าการประถมศึกษาทุกคน นับว่าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีความสำคัญอย่างยิ่ง

จึงนับได้ว่าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมาก ต่อการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา เป็นผู้ที่ไม่ใกล้ชิดโรงเรียนมากที่สุด เป็นผู้นำนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติการกิจของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะประสบผลสำเร็จเพียงใด นั้นขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ซึ่งได้รับการสนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำ กำกับติดตามผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนจากหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาในอำเภอนั้น ๆ โดยตรง ออกจากใกล้ชิด

ในบรรดางานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งแบ่งงานออกเป็น 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และงานนิเทศการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ [สพช.], 2535) งานการเจ้าหน้าที่จัดว่าเป็นงานที่มีความสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในหน่วยงาน เป็นการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการครูทั้งอำเภอ รวมทั้งมีหน้าที่ให้บริการแก่ครูในสังกัดด้วย สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดขอบข่ายงานการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ไว้ว่า ได้แก่การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนบุคลากร การสรรหา แต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร งานทะเบียนประวัติ งานวินัย การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง และการเลื่อนขั้นเงินเดือน และงานเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งก็คืองานบริหารบุคคลนั่นเอง

การบริหารบุคคลนับเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของการบริหารองค์การ เพราะเป็นปัจจัยในการบริหารที่สำคัญ ซึ่งมีผลต่อสัมฤทธิ์ผลขององค์การมากกว่าปัจจัยด้านอื่น ๆ หลักการบริหารสมัยใหม่จึงให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การเป็นอย่างมาก แม้จะมีความเจริญก้าวหน้า ทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีสูงขึ้นในปัจจุบัน แต่ถ้าการจัดการด้านการบริหารงานบุคคล ขาดประสิทธิภาพ ก็จะทำให้การดำเนินงานองค์การตลอดรวมไปถึงการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ( ก.ค., 2536) ทักษะการพื้นฐานของการบริหารงานคือ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีจัดการ ในบรรดาปัจจัยเหล่านี้ คน นับว่ามีความสำคัญเป็นเอก ทั้งนี้เพราะว่า ทักษะการบุคคลนั้นนอกจากจะมีความสำคัญเด่นในด้านทรัพยากรการบริหารแล้ว บุคคลยังมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนของกระบวนการ

การบริหาร ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 5 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดเกี่ยวกับบุคคล การประสานงานการควบคุมงาน ในบรรดาองค์ประกอบเหล่านี้ การจัดเกี่ยวกับบุคคลโดยเฉพาะการสรรหาผู้มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงานและการทำนุบำรุงดูแลให้บุคคลเหล่านั้นได้ใช้ความรู้ความสามารถให้เหมาะสมเต็มทีนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะเหตุว่าการบริหารงานที่ดีย่อมต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และการที่จะได้บุคคลที่ดีเข้ามาปฏิบัติงาน และธำรงรักษาไว้ ก็จำเป็นต้องมีการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ที่ดีด้วย (สมพงษ์ เกษมนสิน, 2526) และคิงส์เบอรี (Kingsbury, 1963) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้อย่างสั้นและรัดกุมว่า "พิจารณาในทุกแง่ทุกมุมแล้ว ก็จะประจักษ์ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร"

สำหรับในด้านการศึกษา บุคคลที่เกี่ยวข้องมีอยู่หลายฝ่ายด้วยกัน บุคคลที่มีความสำคัญที่สุดมีสองประเภท คือ ผู้บริหารการศึกษากับครูผู้สอน (วิญญู ศาสตร์, 2519) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการศึกษาในชาติย่อมเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากการจัดการเรียนการสอนของครู หากโรงเรียนได้ผู้บริหารการศึกษาและครูที่ไม่ดีหรือไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะเกิดผลกระทบถึงเด็กและมีผลเสียไปถึงประเทศชาติในที่สุด การบริหารงานบุคคลจะเป็นกลไกส่งเสริมให้ได้มาซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาและครูที่มีประสิทธิภาพ เพื่อจัดการศึกษาของชาติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู เป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นอันมาก เนื่องจากมีองค์การที่เกี่ยวข้องหลายประเภท หลายระดับ และมีจำนวนข้าราชการในระบบเป็นจำนวนมากสำหรับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ นั้น มีคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องด้วย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา การเสนอความดีความชอบของข้าราชการครู จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันอยู่เสมอ

สภาพปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ในเรื่องของอัตราค่าจ้างครูในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นผลกระทบมาจากระบบโครงสร้างการบริหาร, การปฏิบัติงานนโยบายของรัฐบาล, กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสภาพพื้นที่ตั้งของโรงเรียน ดังที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มุ่งไปไว้ถึงเหตุผล และความจำเป็นในการขอให้ ก.ค.พิจารณา ปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานอัตราค่าจ้างข้าราชการครูในสถาน

ศึกษา (ก.ค., 2537) ดังนี้

1. ข้าราชการครูต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารขององค์คณะบุคคลระดับต่าง ๆ
2. การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 เน้นการจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนปฏิบัติจริงและนำไปใช้ได้ ทำให้ครูมีภารกิจเพิ่มขึ้นในด้านการเตรียมการสอน การจัดเตรียมสื่อการเรียน การจัดกิจกรรม การวัดผล การประเมินผล และการสอนซ่อมเสริม
3. การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาในท้องที่ห่างไกล ทุรกันดาร จึงมีสภาพแตกต่างจากโรงเรียนทั่วไปมาก จึงควรมีเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาคำนวณอัตราครูที่แตกต่างออกไป
4. การเร่งรัดคุณภาพการศึกษา กระทรวงและกรมได้กำหนดโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเร่งรัดคุณภาพหลายโครงการซึ่งมีผลให้ครูต้องปฏิบัติภารกิจด้านนี้หนักกว่าเดิม
5. ต้องปฏิบัติงานของกลุ่มโรงเรียนตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ทำให้ต้องมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น
6. ภารกิจตามนโยบายและคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจด้านการพัฒนาชนบทและชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องขอความร่วมมือจากข้าราชการครูประถมศึกษา ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่มากที่สุด
7. สภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้เกณฑ์คำนวณมาตรฐานอัตรากำลังที่ ก.ค. กำหนดให้ใช้ มีดังนี้ คือ

7.1 กำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนมากเกินไป เช่น ระดับก่อนประถมศึกษา ห้องละ 30 และระดับประถมศึกษา ห้องละ 40 คน

7.2 โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนแตกต่างกัน จะส่งผลให้มีสภาพการทำงานของครูที่แตกต่างกัน แต่กลับมาใช้เกณฑ์คำนวณมาตรฐานอัตรากำลังที่เป็นแบบเดียวกัน

7.3 เกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในปัจจุบันมิได้นำภารกิจงานของข้าราชการครูมาเป็นหลักในการคิดคำนวณอัตรากำลังของข้าราชการครู ทำให้อัตรากำลังที่ได้ไม่เหมาะสมกับภารกิจที่ปฏิบัติจริง

ประกอบกับเมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา โดยให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นอีกหน่วยหนึ่งที่จัดบริการเสริม เพื่อให้การศึกษาในระดับนี้ครอบคลุมแก่ผู้เฒ่าแก่ ได้ทั่วถึงและรวดเร็วจากการ

ดำเนินโครงการตามนโยบายพบว่า บุคลากรครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาจำเป็นต้องได้รับการอบรมมากที่สุด คือ บุคลากรผู้สอนด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ ส่วนบุคลากรผู้สอนวิชาชีพเป็นเรื่องที่โรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขาดแคลนเช่นเดียวกับที่โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาประสบ (กระทรวงศึกษาธิการ 2536)

เขตการศึกษา 12 คือพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเป็นพิเศษมาตั้งแต่ปี 2524 จนถึงปัจจุบัน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) กำหนดให้พื้นที่บริเวณนี้เป็นศูนย์กลางความเจริญแห่งใหม่ เป็นประตูทางออกของภาคตะวันออกเนื่องเหนือ จึงกำลังได้รับการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เช่น ด้านอุตสาหกรรม, เกษตรกรรม, การบริการ, การคมนาคมขนส่งทางบก, ทางน้ำและทางอากาศ มีการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ ประชากรมีการย้ายถิ่นเข้ามาเพิ่มขึ้น (กระทรวงศึกษาธิการ 2536) จากการศึกษาค้นคว้าการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนของนักเรียนระดับประถมศึกษาในเขตการศึกษา 12 พบว่า มีเด็กนอกเขตบริการที่อพยพเข้าเรียนมากที่สุดกว่าทุกเขตการศึกษา เมื่อเทียบกับอัตราเกณฑ์เด็กเข้าเรียนของแต่ละจังหวัด (สปช., 2534) สภาพการพัฒนาและการโยกย้ายของประชากรที่เข้ามาในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมแล้วยังมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านความต้องการทางการศึกษาของชุมชนอีกด้วยในส่วนของโรงเรียนและจำนวนครูควรจะได้รับพิจารณาให้ขยายและมีจำนวนเพิ่มขึ้น เพื่อบริการด้านการศึกษาให้เพียงพอ และการจัดการศึกษาจะต้องพัฒนาให้สอดคล้องสัมพันธ์กับการพัฒนา

เศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของชุมชน

นอกจากนี้สภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของเขตการศึกษา 12 ยังมีลักษณะ เฉพาะที่แตกต่างจากที่อื่น คือ พื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นเกาะ และส่วนหนึ่งเป็นบริเวณชายแดนติดต่อกับประเทศกัมพูชา ซึ่งได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการสู้รบ และความมั่นคงปลอดภัยอยู่เสมอ จึงเป็นพื้นที่ลำบากทุรกันดารและเสี่ยงภัยอันตราย ข้าราชการครูไม่ชอบออกปฏิบัติงาน มีการขอย้ายออกจากพื้นที่อยู่ในอัตราสูงทำให้ขาดแคลนอัตรากำลังครู จากสภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่าชุมชนมีผลกระทบต่อข้าราชการครู ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญต่อการจัดการศึกษา ทั้งด้านการปฏิบัติงาน ด้านความเป็นอยู่ ความปลอดภัยในชีวิต การพัฒนาความรู้ ความสามารถ ความประพฤติซึ่งส่งผลกระทบต่อ กำลังใจ

ในการปฏิบัติงานที่จะทำให้การจัดการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นหรือเสื่อมลงได้

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอย่อมมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากเป็นผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหาร และจัดการประถมศึกษา พร้อมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาปกครองข้าราชการครูภายในเขตอำเภอ เป็นผู้ใกล้ชิด รู้สภาพและปัญหาอย่างดี ถ้าสามารถบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับข้าราชการครูได้ราบรื่นดี มีประสิทธิภาพ แก้ปัญหาดังกล่าวได้ ก็จะเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้การจัดการประถมศึกษาประสบผลสำเร็จ ตามจุดหมายที่กำหนดไว้ และในฐานะที่ผู้วิจัยปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 12 มีส่วนที่ต้องรับผิดชอบและได้รับผลกระทบดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 12
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติเกี่ยวกับงานบริหารบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 12

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 12 เท่านั้น
2. เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาของการบริหารงานบุคคล ตามภาระหน้าที่ในขอบข่ายงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2535) กำหนด ดังนี้
  - 2.1 งานวางแผนบุคลากร
    - 2.1.1 การวางแผนอัตรากำลังข้าราชการครูในสถานศึกษา
    - 2.2.2 การกระจายอัตรากำลังข้าราชการครู



- 2.2 งานสรรหาและแต่งตั้ง
  - 2.2.1 การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
  - 2.2.2 การย้าย
  - 2.2.3 การโอน
  - 2.3.4 การแต่งตั้งข้าราชการครูให้รักษาการในตำแหน่ง
- 2.3 งานพัฒนาบุคลากร
  - 2.3.1 การฝึกอบรม
  - 2.3.2 การพัฒนาโดยกระบวนการปฏิบัติงาน
  - 2.3.3 การพัฒนาโดยกระบวนการบริหาร
  - 2.3.4 การพัฒนาโดยส่งไปศึกษาต่อ
- 2.4 งานทะเบียนประวัติ
  - 2.4.1 ทะเบียนประวัติข้าราชการ
  - 2.4.2 การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
  - 2.4.3 การลา
- 2.5 งานวินัยและการรักษาวินัย
  - 2.5.1 การดำเนินงานทางวินัยและการลงโทษ
  - 2.5.2 การอุทธรณ์
  - 2.5.3 การร้องทุกข์
  - 2.5.4 การร้องเรียน
  - 2.5.5 การรักษาวินัย
- 2.6 งานปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือน
  - 2.6.1 การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง
  - 2.6.2 การเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี

คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรครู ที่ปฏิบัติหน้าที่



เป็นครูปฏิบัติการสอนและเป็นผู้บริหารสถานศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 12 ตามภาระหน้าที่ของข้าราชการบริหารบุคคลของสำนัก  
งานการประถมศึกษาอำเภอ

2. งานวางแผนบุคลากร หมายถึง การดำเนินการกำหนดล่วงหน้าว่าโรงเรียนนั้น  
ต้องการครู หรือตำแหน่งประเภทไหน จำนวนเท่าใด โดยคิดคำนวณให้จำนวนครูสอดคล้องกับงานที่  
จะต้องปฏิบัติ

3. งานสรรหาและแต่งตั้ง หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการหาครูมาปฏิบัติงาน  
ในตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่โรงเรียนต้องการ แล้วส่งให้ดำรงตำแหน่งนั้นเพื่อให้มีหน้าที่และความ  
รับผิดชอบในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง

4. งานพัฒนาบุคลากร หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ  
ของครู ขณะปฏิบัติงานในโรงเรียน

5. งานทะเบียนประวัติ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกและเก็บรายงานข้อมูลเกี่ยวกับ  
ประวัติของข้าราชการครูเพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลทั้งของส่วนราชการเจ้า  
สังกัดและสำนักงาน ก.ค.

6. งานวินัยและการรักษาวินัย หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับงานวินัยในการลง  
โทษ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ การร้องเรียน การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนการ  
สอดส่องดูแลให้ข้าราชการครูปฏิบัติตามวินัย ส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการครูมีวินัย ป้องกันมิ  
ให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย

7. งานปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือน หมายถึง การดำเนินการ  
การปรับปรุง การกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูเสียใหม่ให้สอดคล้องตามลักษณะงาน หน้าที่  
ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานที่เปลี่ยนแปลงไป และการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประ  
จําปี ซึ่งเป็นบําเหน็จความชอบให้แก่ข้าราชการครูในการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมา

8. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถม  
ศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอและรวมความถึงผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว  
ด้วย

9. ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้า  
การประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ

10. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และหมายรวมถึง สำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอด้วย

11. เขตการศึกษา 12 หมายถึง เขตปฏิบัติการทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วย 8 จังหวัด คือ ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และสระแก้ว

### ประโยชน์ของการวิจัย

ผลของการวิจัยสามารถใช้เป็นข้อมูลและแนวทางให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปปรับปรุง เพื่อแก้ไข และพัฒนาการบริหารงานบุคคลของ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

1.1 หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 12 จำนวน 63 คน

1.2 ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 12 จำนวน 60 คน

รวมประชากรทั้งหมด 123 คน

#### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เป็นแบบสอบถาม ซึ่งมี 2 ชนิด คือแบบตรวจสอบรายการ (Checklist) และแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) โดยลักษณะแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพทางของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist)

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist)

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale)

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีส่งด้วยตนเองโดยตรงให้แก่ผู้ตอบแบบสอบถามเกือบทั้งหมด มีเพียงบางรายที่ไม่สามารถส่งด้วยตนเองได้ ใช้วิธีฝากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสงขลา และจัดเก็บรวบรวมด้วยตนเองโดยตรงจากผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละรายเกือบทั้งหมด มีเพียงบางรายที่ไม่สามารถเก็บด้วยตนเองได้ ใช้วิธีให้ส่งกลับคืนทางไปรษณีย์

### 4. การวิเคราะห์

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้การวิเคราะห์โดยหาค่าความถี่ หาค่าร้อยละ และนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ใช้การวิเคราะห์โดย หาค่าความถี่ หาค่าร้อยละ และนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

ตอนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ใช้การวิเคราะห์โดย หาค่าเฉลี่ย ( $\bar{X}$ ) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S) และนำเสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

### ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัย โดยแบ่งเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัย คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง การจัดระบบการบริหารการประถม

ศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การบริหารงานของสำนักงานการ  
 ประถมศึกษาอำเภอ ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อบรมช่วยและภารกิจงาน  
 บริหารบุคคลของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ งานวางแผนบุคลากร งานสรรหาและแต่งตั้ง  
 งานพัฒนาบุคลากร งานทะเบียนประวัติ งานวินัยและการรักษาวินัย งานปรับปรุงกำหนดตำแหน่ง  
 และเลื่อนขั้นเงินเดือน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการ  
 วิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย  
 วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

ภาคผนวกและบรรณานุกรม