



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การให้การศึกษาเป็นการพัฒนาคน เพื่อให้มีความรู้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้โดยไม่เป็นภาระแก่ผู้อื่น และสามารถทำประโยชน์แก่สังคมได้คั้งแนวคิดพื้นฐานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่ว่า "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม" การจัดการศึกษาซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ การประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาก่อนบังคับ เพื่อให้พลเมืองทุกคน ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อันเป็นการศึกษาอบรมให้เด็กและเยาวชนเป็นพลเมืองดีของชาติสืบไป ในการบริหารงานการศึกษานั้น รัฐมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจออกไปในระดับจังหวัด เพื่อให้บริการของรัฐเป็นประโยชน์สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

การจัดระบบบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน คณะกรรมการพิจารณาปัญหาประชาบาล ได้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา ต่อรัฐบาลและรัฐบาล เสนอเป็นพระราชบัญญัติ จำนวน 8 ฉบับ ได้เสนอคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2523 และเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2523 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2523 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา (สปช. 2524 : 71 - 72) โดยมีโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา แบ่งออกเป็น 4 ระดับคือ

ก. ระดับชาติ มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า กปช. และมีสำนักงานหนึ่งเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า สปช.

ข. ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด มีชื่อย่อว่า กปจ. มีสำนักงาน เรียกว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เรียกชื่อย่อว่า สปจ. และมีคณะกรรมการการศึกษากองทุนพัฒนาฯ มีชื่อย่อว่า กป.กทพ. และมีสำนักงานการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร มีชื่อย่อว่า สป.กทพ.

ค. ระดับอำเภอ มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

และกิ่งอำเภอ มีชื่อย่อว่า กปอ./กปก. และมีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและกิ่งอำเภอ เรียกชื่อย่อว่า สปอ./สปก.

ง. ระดับกลุ่มโรงเรียน รวมโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สปช. ในเขตอำเภอ/กิ่งอำเภอเดียวกันเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน โดยมีโรงเรียนอย่างน้อย 7 โรงเรียน แต่ไม่เกิน 10 โรงเรียน

ในการดำเนินงานระดับจังหวัดนั้น มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป
2. ฝ่ายการเงินและพัสดุ
3. ฝ่ายการเจ้าหน้าที่
4. หน่วยงานนิเทศก์ ประกอบด้วย ฝ่ายแผนพัฒนาและฝ่ายนิเทศการศึกษา

เนื่องจากสำนักงานการประถมศึกษาได้แบ่งงานออกเป็นหลายฝ่ายและมีโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด เป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีบุคลากรในสังกัดหลายประเภท อันได้แก่

1. ข้าราชการครู ประกอบด้วย ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษานิเทศก์ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ครู - อาจารย์ ของโรงเรียนในสังกัด

2. ข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เจ้าหน้าที่การเงินบัญชี เจ้าหน้าที่บุคลากร เจ้าหน้าที่ธุรการ

3. ลูกจ้างประจำ ประกอบด้วย คนงาน ภารโรง คนขับรถ ของสำนักและโรงเรียนในสังกัด

บุคลากรเหล่านี้ เมื่อได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง เข้าทำงานก็ได้หมายความว่า จะสามารถให้เขาทำงานได้ทันทีเสมอไป จำเป็นต้องมีการอบรม แนะนำเบื้องต้นแก่ผู้ทำงานใหม่ ในบางกรณีอาจต้องมีการอบรมถึงวิธีการทำงานให้ด้วย ทั้งนี้ เพราะการศึกษาจากสถาบันการศึกษาส่วนใหญ่เป็นหลักการทฤษฎีและความรู้พื้นฐาน และมีงานหลายอย่างที่ไม่ได้มีการเรียนการสอน ซึ่งจะช่วยให้ผู้สำเร็จการศึกษาทำงานได้ทันที นอกจากนั้นเมื่อผู้ปฏิบัติงานได้ทำงานไปนาน ๆ ประกอบกับระเบียบ กฎเกณฑ์ และเทคนิคต่าง ๆ ในการทำงานได้เปลี่ยนแปลงไป คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง

หน้าที่สมัยหนึ่ง ก็อาจจะกลายเป็นผู้ไม่ทันความก้าวหน้าทางศาสตร์และศิลปวิทยาการ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในอีกสมัยหนึ่งได้หากผู้นั้นไม่ติดตามความก้าวหน้าดังกล่าว

วิธีที่จะแก้ปัญหาที่อ้างถึงนี้ "การพัฒนาคณากร" จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งอยู่เสมอ ไม่ว่าวิทยาการและหน้าที่ที่ความรับผิดชอบจะได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด จึงจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนาคณากรอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องสัมพันธ์กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติกลับพบว่า สำนักงานการประถมศึกษาส่วนใหญ่ ไม่ได้ดำเนินการพัฒนาคณากรอย่างมีระบบ และเมื่อพิจารณาจากการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาคณากรของสำนักงานการประถมศึกษาที่กำหนดไว้ในฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

ฝ่ายงานการเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดหน้าที่ในการพัฒนาคณากรไว้ดังนี้

1. งานปฐมนิเทศครูบรรจุใหม่
2. งานอบรมครูเตรียมเป็นครูใหญ่
3. งานอบรมประธานกลุ่มโรงเรียน
4. การอนุญาตให้ครูไปศึกษาต่อ

ฝ่ายแผนพัฒนา ได้กำหนดหน้าที่ในการพัฒนาคณากรไว้ (สปช, 2524 : 25 - 26)

ประสานงานการพัฒนาคณากรของจังหวัด โดย

1. หาความต้องการจำเป็นในการพัฒนาคณากร
2. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. ติดตามและรายงานผลการพัฒนาคณากร

จะเห็นได้ว่า การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาคณากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายการเจ้าหน้าที่และฝ่ายแผนพัฒนา ส่วนการพัฒนาคณากรทางวิชาการฝ่ายนิเทศการศึกษารับผิดชอบในการพัฒนา และในทางปฏิบัติการพัฒนาคณากรยังขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้หาความต้องการจำเป็นในการพัฒนา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสำนักงานการประถมศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ได้ดำเนินการพัฒนาคณากรอย่างเป็นระบบ

จากการที่ผู้วิจัย ได้เคยรับผิดชอบการพัฒนาคณากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมาก่อน จึงมีความสนใจที่ทำวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาคณากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและพบว่า ยังไม่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาคณากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมาก่อน ผู้วิจัยจึงคิดว่าหากได้มีการวิจัย เกี่ยวกับการพัฒนาคณากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

จะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งจะทำให้บุคลากรมีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาการประถมศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค ในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบุคลากร ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาครอบคลุมถึงความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร จำนวนทั้งสิ้น 73 แห่ง
2. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ผู้บริหารและศึกษานิเทศก์
 - 2.1 ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
 - 2.2 ศึกษานิเทศก์ ได้แก่ ศึกษานิเทศก์ที่ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาและหัวหน้าฝ่ายนิเทศการศึกษา
3. กระบวนการพัฒนาบุคลากร ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ การหาความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากร, การวางแผนพัฒนาบุคลากร, การดำเนินการพัฒนาบุคลากร, การประเมินผลและติดตามผลการพัฒนาบุคลากร
4. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ เกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เท่านั้น

คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

บุคลากร หมายถึง ข้าราชการในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการในสำนักงาน ครู อาจารย์ ของโรงเรียนในสังกัด

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการที่จะเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญและความสามารถของบุคคลโดยพยายามปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ และวิธีการการทำงาน ตลอดจนทำให้เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

กระบวนการพัฒนาบุคลากร หมายถึง ขั้นตอนในการพัฒนาบุคลากรอย่างมีระบบ ประกอบด้วย การหาความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร การประเมินผล และติดตามผลของการพัฒนาบุคลากร

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามลำดับ

ศึกษานิเทศก์ หมายถึง ศึกษานิเทศก์ที่ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาและหัวหน้าฝ่ายนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้บริหารและศึกษานิเทศก์เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
2. ทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งจะสามารถหาทางแก้ไขและวางแผนพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. เป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้ประชากรทั้งหมดโดยไม่สุ่มตัวอย่าง ซึ่งจะทำให้ได้ผลการวิจัยตามสภาพความเป็นจริงไม่เกิดความคลาดเคลื่อนเนื่องจากการสุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้บริหาร ได้แก่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และกรุงเทพมหานคร รวม 73 แห่ง จำนวน 73 คน

กลุ่มศึกษานิเทศก์ ได้แก่ศึกษานิเทศก์ที่ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายแผนพัฒนาและหัวหน้าฝ่ายนิเทศการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และกรุงเทพมหานคร รวม 73 แห่ง จำนวน

2. ขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัย

แต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานการวิจัยมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นประมวลแนวคิดหลักสำหรับการวิจัย (Development of Conceptual Framework for Research) แบ่งเป็น 2 ตอน ดังนี้คือ

1. ศึกษาเชิงหลักการหรือทฤษฎี จากเอกสาร บทความทางวิชาการ ตำรา กฎ ระเบียบแนวปฏิบัติ และงานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาบุคลากร

2. นำผลที่ได้จากข้อ 1 มาประมวลเป็นกรอบของแนวความคิดหลักสำหรับการวิจัย (Conceptual Framework for Research) ในการสร้างเครื่องมือ และศึกษาค้นคว้าต่อไป

ขั้นที่ 2 สร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัย (Research Instrument struction)

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยอาศัยกรอบแนวคิดหลักสำหรับการวิจัย

2. แบบสอบถามจัดทำฉบับเดียว ใช้ถามทั้งผู้บริหารและศึกษานิเทศก์ โดยแบ่งออกเป็น 3 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ตำแหน่ง จำนวนปีที่ทำงานในตำแหน่งและวุฒิ มีลักษณะ เป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check List)

ตอนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ประกอบด้วย การทำความเข้าใจในการพัฒนาบุคลากร, การวางแผนพัฒนาบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากร, การประเมินผลและรายงานผลการพัฒนาบุคลากร เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale)

ตอนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale)

ส่วนที่ 2 เป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิด (Open ended)

3. ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาการวิจัย และผู้ทรงคุณวุฒิตรวจ นำมาปรับปรุงแก้ไข แล้วนำไปใช้กับกลุ่มประชากร

ขั้นที่ 3 ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยส่งและรับคืนแบบสอบถามทางไปรษณีย์

ขั้นที่ 4 ขั้นการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามหาค่าร้อยละ และ เสนอเป็นตารางมีค่าบรรยายประกอบ
2. ข้อมูลกระบวนการพัฒนาบุคลากร คำนวณหาค่ามัชฌิม เลขคณิต (\bar{x}) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) เป็นรายชื่อ และ เสนอตารางมีค่าบรรยายประกอบ
3. ข้อมูลปัญหาอุปสรรคการพัฒนาบุคลากร เสนอเป็นค่าเฉลี่ยและตามลำดับความสำคัญของปัญหา ข้อ เสนอแนะจัดลำดับตามความถี่ที่ผู้ตอบแบบสอบถาม เสนอ

ขั้นที่ 5 ขั้นเขียนรายงาน

ลำดับการ เสนอข้อมูล

- บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย
- บทที่ 2 แนวคิด, หลักการและ เอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 วิธีการดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย ลักษณะและปริมาณของข้อมูล ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีวิเคราะห์ข้อมูล และการใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อ เสนอแนะ