

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิตตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิตแต่แรกเกิด การพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านต่างๆที่จะดำรงชีพและประกอบอาชีพ ได้อย่างมีความรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงรวมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ [สกศ.], 2540: 2) ดังพระบรมราโชวาทซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานเกี่ยวกับการศึกษาไว้ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2520 ความว่า (สกศ., 2540: 3)

“ การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนา ความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทักษะคิด ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดีมีคุณภาพและประสิทธิภาพ การพัฒนาประเทศก็ย่อมทำได้ สะดวกราบรื่น ได้ผลที่แน่นอนและรวดเร็ว ”

เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงเป็นบริการที่รัฐพึงต้องจัดให้กับประชาชนทุกคนในรูปแบบให้เปล่า นานาอารยะประเทศถือว่าการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังพระราชกระแสของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในคราวทรงปาฐกถา เรื่อง การศึกษากับการพัฒนาประเทศ ในวันสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ครั้งที่ 9 วันที่ 7 พฤษภาคม 2538 ไว้ดังนี้ (สกศ., 2540 : 6)

“... ศิษย์พื้นฐานของบุคคลอีกอย่างหนึ่งคือ เรื่อง การศึกษา เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเรียนรู้ ช่วยให้คนเราสามารถทำอะไรได้นอกเหนือจากธรรมชาติ หรือที่เป็นสัญชาตญาณ ...”

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงาน และในจำนวนหน่วยงานดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาระดับประถมศึกษา นอกจากนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้แก่เด็กในเขตบริการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อสนองนโยบายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา และเป็นการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ [สพช.], 2540: 2)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีปริมาณงานและจำนวนนักเรียนอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมากที่สุด มีโรงเรียนกระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รับผิดชอบการจัดการศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามแผนอัตราค่าถึง 5 ปี (พ.ศ. 2540 - 2544) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีปริมาณงานเกี่ยวกับหน่วยงานและบุคลากรในความรับผิดชอบ ดังนี้ หน่วยงาน จำนวน 5,121 หน่วย โรงเรียน จำนวน 31,394 โรงเรียน ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครู ถูกจ้างประจำและถูกจ้างชั่วคราว จำนวนรวม 428,591 ตำแหน่ง และนักเรียน จำนวน 6,483,938 คน (สพช., 2540: 5-6)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการบริหารโดยกระจายอำนาจและภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานในการบริหารการศึกษาในจังหวัด ขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในแต่ละสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก ภารกิจมีปริมาณมาก อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารและข้อจำกัดในการดำเนินการบริหารที่แตกต่างกัน ต้องดำเนินการบริหารอย่างค้ำมือ เพื่อสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติ ให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นดังพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือนเนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช 2540 ความว่า...(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ [สพช.], 2542: 20)

“...งานของชาตินั้นเป็นงานที่กว้างขวาง ประกอบด้วยงานทุกด้าน
ทุกระดับอันสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องถึงกันหมด โดยแต่ละอย่างต้องอาศัย
และเกื้อกูลสนับสนุนกันอย่างสอดคล้องเหมาะสมพอดี จึงจะ
สัมฤทธิ์ผลที่ทำให้ชาติบ้านเมืองมั่นคงและเจริญก้าวหน้าไปได้ ดังนั้น
ข้าราชการผู้ปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดิน จึงต้องพยายามปฏิบัติตน
ปฏิบัติงานให้สัมพันธ์ประสานกับบุคคลอื่นฝ่ายอื่นให้ได้...”

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะต้องจัดระบบและ
วางแผนการบริหารงานบุคคล การบริหารงาน และการบริหารเงิน ให้มีประสิทธิภาพ ดังที่
เสนาะ ดิยาวีร์(2537: 24-30) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่หนึ่งในการบริหารงาน
ขององค์กรและเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญ เพราะองค์กรทุกแห่งต้องใช้คนในการทำงานเพื่อให้
องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ผู้บริหารที่เห็นความสำคัญของทรัพยากรบุคคล จะต้อง
เอาใจใส่ให้งานบุคคลดำเนินไปอย่างมีหลักเกณฑ์และเหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ
ในการปฏิบัติงานของบุคลากรโดยตรง ส่งผลให้บุคลากรมีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน
อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ทฤษฎีทักษะการบริหารงานของ Robert L. Katz (1955: 90 - 102) กล่าวว่า
ทักษะการบริหารที่ทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย
ทักษะ 3 ด้าน คือ

1. ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) หมายถึง ความสามารถในการใช้เครื่องมือ
ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการที่จำเป็นต่างๆ ที่ต้องการความสามารถพิเศษบาง
ประการ เพื่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ ทักษะชนิดนี้ได้มาจาก
ประสบการณ์ การศึกษา และการฝึกอบรม

2. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) หมายถึง ความสามารถในการ
พิจารณาหรือพินิจพิจารณาคนเมื่อต้องทำงานร่วมกัน โดยสามารถเข้าใจถึงวิธีสร้างแรงจูงใจ
ให้เกิดขึ้นในการทำงาน มีศิลปะการเป็นผู้นำที่ดี ผู้บริหารต้องมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ เพื่อ
ความมีประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำกลุ่มของเขา

3. ทักษะด้านคตินิยม (Conceptual Skill) หมายถึง ความสามารถด้านความคิด การประสานงาน เพื่อผลประโยชน์ขององค์กร ทักษะด้านความคิดเป็นความสามารถของ ผู้บริหารในการมององค์กรโดยส่วนรวม และมีความเข้าใจว่าส่วนต่าง ๆ ขององค์กรเกี่ยวข้อง กันอย่างไร และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของส่วนใดส่วนหนึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์กรโดย ส่วนรวมอย่างไร

ทักษะในการบริหารงานทั้ง 3 ทักษะดังกล่าว ผู้บริหารทุกระดับจะต้องมีและใช้ อย่างผสมผสานกันไปจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับของผู้บริหารนั้น ๆ ทักษะด้าน เทคนิคจะมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับผู้บริหารระดับต้น ทักษะด้านเทคนิคจะมีความสำคัญ น้อยลงสำหรับระดับบริหารที่อยู่สูงขึ้นไป ในขณะที่ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์จะมีความสำคัญ สำหรับทุกระดับการบริหาร และความสำคัญของทักษะด้านคตินิยม จะเพิ่มขึ้นสำหรับระดับ การบริหารที่อยู่สูงขึ้นไป ผู้บริหารระดับสูงต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อ องค์กรเกือบทั้งหมด ดังนั้น ทักษะด้านคตินิยมจะมีความสำคัญมากที่สุดสำหรับผู้บริหารระดับ สูงที่รับผิดชอบการบริหารองค์กร

ในเรื่องทักษะของผู้บริหารนี้ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2534 : 115) กล่าวไว้ว่า...

“ ข้อสำคัญที่จะทำให้คนทำงานร่วมกันได้ดีก็คือ เขาจะต้องมีทักษะ ความสามารถ บวกกับความตั้งใจ ความจริงใจในการทำงาน โดยมี การสื่อสารที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจอันดี เกิดความร่วมมือและ ประสานงาน ซึ่งจะเป็นผลต่อความก้าวหน้าและความสำเร็จของงาน ”

ในองค์กรหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลมีสองประการที่สำคัญ คือ หน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กับองค์กร โดยช่วยเหลือฝ่ายต่าง ๆ ให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนอีก ประการหนึ่ง คือ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล อันหมายถึงการดำเนินการที่เกี่ยวกับตัวบุคคลตั้งแต่ เริ่มรับเข้ามาปฏิบัติงานจนกระทั่งออกจากงาน

ผู้รับผิดชอบงานการบริหารงานบุคคลต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามระเบียบ
กฎหมายกำหนดไว้โดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเสมอภาคต่อบุคลากรทุกคน
และยังต้องมีความเข้าใจในพฤติกรรมของบุคคลเป็นอย่างดี เพื่อสามารถเข้าใจถึงพฤติกรรม
ของบุคคลที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในองค์กรและสามารถคิดหาวิธีการแก้ไขได้ทันต่อเหตุการณ์
จึงจะเป็นการสนับสนุนให้การบริหารงานขององค์กรด้านอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย

ดังนั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบงานการบริหารงานบุคคล นอกจากต้องสามารถ
อ่านรายการ ตัดสินใจ แก้ปัญหา ควบคุม ปรากฏขวัญและกำลังใจให้ผู้ร่วมงาน แล้วยังจะต้อง
มีทักษะในการบริหารงานด้วย จึงจะบริหารงานได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
ดังที่ กิติมา ปรีดีคิลก, (2529 : 14) กล่าวว่า

“ การบริหารโดยทั่วไป ผู้บริหารมักประสบปัญหาต่าง ๆ นานาชนิด
ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหา ส่วนหนึ่งที่เกิด
ปัญหาก็คือ การขาดทักษะในการบริหาร ผู้บริหารขาดประสบการณ์
และความเข้าใจในสิ่งต่าง ๆ อันเป็นทักษะที่จำเป็นของผู้บริหาร การบริหาร
จะประสบผลสำเร็จได้ผู้บริหารจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ในประการสำคัญ
3 ประการ คือ ทักษะทางด้านวิธี (Technical) ตัวบุคคล (Human)
และทักษะด้านความรู้ความสามารถ (Conceptual) ”

จากการศึกษา พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และ
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการการ
ประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการ
ประถมศึกษาอำเภอ ตามลำดับ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ
พลเรือนสามัญ ปฏิบัติงานด้านธุรการ เป็นการให้บริการทั้งด้านวิชาการ ด้านบุคคล ด้าน
การเงิน แก่ข้าราชการในสังกัดและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับนโยบายจากกระทรวง
กรม และจังหวัด แล้วแต่กรณีมาปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ
ให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อสิ้นแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ.2537-2539) สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำรายงานการประเมินผลการบริหารการศึกษา สรุปว่า
การดำเนินงานด้านการบริหารและสนับสนุน มีปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล คือ จะต้อง
ปฏิบัติตาม ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ถือปฏิบัติ มี
ความซ้ำซ้อนยุ่งยากไม่ทันสมัย ไม่สามารถดำเนินงานได้เบ็ดเสร็จและหรือลดขั้นตอนในการ
ปฏิบัติงานได้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน (สปช .2540 : บทคัดย่อ)

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนอัตร
กำลัง 3 ปี (พ.ศ.2540-2542) ในการนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้
ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบันปัญหาการจัดการศึกษา ประกอบการเสนอขอปรับปรุงการ
กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบบริหารงาน เฉพาะด้าน
การบริหารงานบุคคล สรุปได้ ดังนี้ (สปช. 2540 : 17-18)

“...การบริหารงานบุคคล มีผลสำเร็จเป็นที่พึงพอใจเพียงระดับหนึ่ง เนื่องจากมี
ข้อจำกัดบางประการ เช่น

1. การบริหารงานต้องปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ
ตามที่ราชการกำหนด ทำให้ไม่อาจกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจไปให้หน่วยปฏิบัติในพื้นที่
ดำเนินการได้เบ็ดเสร็จอย่างแท้จริงและยังมี กฎ ระเบียบ แนวปฏิบัติต่างๆ มีความยุ่งยาก
ซ้ำซ้อนเพิ่มขึ้นขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ล่าช้า
2. จำนวนอัตรากำลังผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ไม่ครบตามเกณฑ์ที่ ก.พ.กำหนด
ทำให้บุคลากรต้องปฏิบัติงานมากเกินไปเกินขีดความสามารถ
3. ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน ยังไม่สามารถให้บริการ
แก่ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
อันเป็นจุดอ่อน ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานสนับสนุนในระยะที่ผ่านมา ต้องผ่านระบบ
ควบคุม ตรวจสอบและแก้ไขหลายขั้นตอน ทำให้งานล่าช้าไม่ประหยัด จึงจำเป็นต้องเพิ่ม
ศักยภาพของตำแหน่งและบุคลากรที่ปฏิบัติงาน เพื่อสามารถรองรับภารกิจซึ่งจะส่งผลต่อ
การบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ”

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) อนุมัติปรับปรุง
การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ตามแผนอัตราค่าถึง 3 ปี(พ.ศ.2540-2542) ตามที่
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เสนอขออนุมัติ

ในระหว่างใช้แผนอัตราค่าถึง 3 ปี (พ.ศ. 2540 - 2542) . ภารกิจของสำนักงาน
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เนื่องจากมีการรับมอบ
อำนาจจากองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล รวมทั้งกระทรวงที่เกี่ยวข้องในหลายเรื่อง
เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อสามารถพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงเสนอสำนักงาน ก.พ. ขออนุมัติปรับ
ปรุงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ตามแผนอัตราค่าถึง 5 ปี (พ.ศ. 2540 - 2544)

สำนักงาน ก.พ. อนุมัติปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ตามที่
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เสนอขออนุมัติ และสำนักงาน ก.พ.
พิจารณาว่าสมควรที่จะได้ปรับระบบงานและวิธีการทำงานให้สอดคล้องด้วย เพื่อสนับสนุน
การบริหารและการจัดการศึกษาที่เป็นเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งกำหนด
ลักษณะงานที่ปฏิบัติของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ดังนี้ (ก.พ.ที่ นร 0707.8/1 ตว. 8 ม.ค.41)

“ ลักษณะงานที่ปฏิบัติของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่

1. ในฐานะหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ รับผิดชอบการจัดระบบการพัฒนาหน่วยงาน
การวางแผนอัตราค่าถึง การบริหารงานบุคคล ซึ่งจะต้องตรวจสอบบังคับบัญชาข้าราชการใน
ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ วินิจฉัยสั่งการ ให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานในความ
รับผิดชอบและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

2. ในฐานะผู้มีประสบการณ์ ปฏิบัติงานการพัฒนาหน่วยงาน วางแผน
อัตราค่าถึง การบริหารงานบุคคลที่หายากมากเป็นพิเศษ และให้คำปรึกษาแนะนำแก่
ผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 ศึกษาวิเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการปฏิบัติงานที่ดำเนินการอยู่ใน ส่วนกลางได้ทุกเรื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในพื้นที่ ได้ดำเนินการเปิดเสรีจ ครงวงจร โดยไม่ต้องส่งไปดำเนินการในส่วนกลางซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็ว ในการปฏิบัติงาน

2.2 ศึกษาวิเคราะห์ จัดทำแผนอัตรากำลังข้าราชการในพื้นที่ จัดทำระบบข้อมูล กำลังคน เพื่อวางแผนและบริหารอัตรากำลัง แก้ไขปัญหาการใช้คนไม่ตรงกับงาน

2.3 ให้คำปรึกษา แนะนำ แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง กำกับ ติดตาม และเสนอแนะการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคล "

จากการปรับปรุงแผนอัตรากำลัง 5 ปี (พ.ศ.2540 - 2544) ของสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังกล่าวข้างต้น ลักษณะงานที่ปฏิบัติของ หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงจากการปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดแล้ว นำเสนอองค์กรกลางเพื่อขออนุมัติ เป็นปฏิบัติงานในลักษณะปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลเป็นผู้กำหนด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ กำหนด และดำเนินการให้แล้วเสร็จในระดับจังหวัด โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติจาก องค์กรกลาง นั่นคือ หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ในงานเป็นอย่างดี สามารถให้คำปรึกษาแนะนำ ต้องสามารถตัดสินใจ วินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ได้อย่างถูกต้อง ต้องสามารถประสานงานได้เป็นอย่างดี จึงจะบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการ บริหารงานบุคคลเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จาก ตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525- 2529) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการพัฒนาบุคลากร โดยมี

เหตุผลว่า เพื่อให้เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลมีความรู้เกี่ยวกับ ระเบียบ กฎหมาย และ
 คำเนิการบริหารงานบุคคลอย่างถูกต้องตรงกัน เป็นการแก้ปัญหาการปฏิบัติงานและเป็นการ
 เพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล(สปรช.,2525: 116-118)

ในเรื่องการอบรมเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลนี้ สำนักงานคณะกรรมการ-
 ข้าราชการครู (สำนักงาน ก.ค.) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ การศึกษาผลการฝึกอบรมการเสริมสร้าง
 ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางการศึกษา ” โดยระบุความเป็นมา
 และความสำคัญของปัญหาวิจัย สรุปว่า การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานการเจ้าหน้าที่
 มีข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดย
 น่าจะมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ ขาดความชำนาญงาน และ
 ขาดการประสานงานที่ดีและเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดทำโครงการฝึกอบรมการเสริม
 สร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางการศึกษาขึ้น(ก.ค.,2539: 1)
 ซึ่งตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) สำนักงานคณะกรรมการการ
 ประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดมาตรการในการพัฒนาบุคลากรให้มี ความรู้ ความสามารถ
 ทักษะ วิสัยทัศน์ที่กว้างไกลในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้อบรมอย่างน้อย 2 ปี ต่อครั้ง
 (สปรช.,2540 : 29)

เสนาะ ดิเฮอร์ (2537: 30) กล่าวว่า งานทางด้านการวิจัยงานบุคคลนับว่าเป็นงานที่มี
 ความสำคัญอย่างมากสำหรับการบริหารในปัจจุบัน เพราะความรู้ทางด้านพฤติกรรมของคน
 การรู้งใจ หรือพฤติกรรมของกลุ่ม นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน
 จึงจำเป็นต้องมีการค้นคว้า เพื่อจะได้นำมาใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของแต่ละองค์กร ซึ่ง
 สอดคล้องกับที่ อมรชัย ดันดิเมธ (2532: 161) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวิจัยไว้ว่า

“ การวิจัยเป็นเครื่องมือของการบริหารการศึกษา การวิจัยช่วยให้
 ผู้บริหารการศึกษาสามารถค้นหาข้อเท็จจริงและแนวความคิด มาประกอบ
 การพิจารณากำหนดนโยบายการบริหาร การวางโครงการและแผนงานให้
 ถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว และประหยัด ”

การบริหารงานบุคคลของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลใน ระดับโรงเรียน ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ถ้าหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ใช้ทักษะการบริหารงานอย่างถูกต้องและเหมาะสม ย่อมทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันถ้าหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ใช้ทักษะการบริหารงานอย่างไม่เหมาะสม ย่อมทำให้การบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิภาพ ส่งผลให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเป็นส่วนมาก ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร เป็นปัญหาแก่การจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น

จากความสำคัญของทักษะการบริหารงาน ประกอบกับการปรับระบบงาน วิธีทำงาน และลักษณะงานที่ปฏิบัติของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และความสำคัญของการวิจัยเพื่อการบริหารงานบุคคล ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้วิจัยในฐานะหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ จึงเห็นความจำเป็นและสนใจศึกษาทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับกลางรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลระดับจังหวัด ตามทฤษฎีทักษะการบริหารงานของ Robert L. Katz (1955) ประกอบด้วยทักษะ 3 ด้าน ได้แก่ ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) และทักษะด้านคตินิยม (Conceptual Skill) ซึ่งมีความครอบคลุมลักษณะงานที่ปฏิบัติของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้ทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ตามการรับรู้ของตนเอง และของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. เพื่อเปรียบเทียบการใช้ทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ตามการรับรู้ของตนเองกับของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการการประถมศึกษาแห่งชาติ

สมมติฐานของถาวรวิจัย

ทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ตามการรับรู้ของตนเองและของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตของถาวรวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการใช้ทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ตามการรับรู้ของตนเองและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เท่านั้น

2. ศึกษาทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ตามการรับรู้ของตนเองและของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. ตามทฤษฎีทักษะการบริหารของ Robert L. Katz (1955) ในทักษะ 3 ด้าน คือ

2.1 ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill)

2.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill)

2.3 ทักษะด้านคตินิยม (Conceptual Skill)

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในถาวรวิจัย

1. ทักษะ หมายถึง ความสามารถในการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้อย่างคล่องแคล่วเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป

2. การใช้ทักษะ หมายถึง การที่บุคคลกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอย่างคล่องแคล่ว ซึ่งการกระทำนั้นอาจแสดงออกทางร่างกายหรือทางสติปัญญา

3. ทักษะการบริหารงาน 3 ด้าน คือ ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) และทักษะด้านคตินิยม (Conceptual Skill) ตามทฤษฎีทักษะการบริหารงานของ Robert L. Katz (1955)

4. ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) หมายถึง ความสามารถในการใช้เครื่องมือ ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการที่จำเป็นต่าง ๆ ที่ต้องการความสามารถพิเศษบางประการ เพื่อการปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง ทักษะชนิดนี้ได้มาจาก ประสบการณ์ การศึกษา และการฝึกอบรม

5. ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) หมายถึง ความสามารถในการพิจารณาหรือพินิจพิจารณาที่คนเมื่อต้องทำงานร่วมกัน โดยสามารถเข้าใจถึงวิธีสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในการทำงาน และมีศิลปะการเป็นผู้มีที่ติ

6. ทักษะด้านคณิตนิยม (Conceptual Skill) หมายถึง ความสามารถด้านความคิด การประสานงาน การมององค์กรโดยส่วนรวมทั้งหมด ความเข้าใจในส่วนต่างๆ ขององค์กร และมีความเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานย่อยหรือหน้าที่ และบุคคลภายในองค์กร ตลอดจนการกระทบถึงองค์กรภายนอกด้วย

7. การรับรู้ หมายถึง การตีความหมาย หรือความรู้สึกรู้จากประสบการณ์เกี่ยวกับการใช้ทักษะการบริหารงานหรือ ไม่ได้ใช้ทักษะในการบริหารงาน

8. หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ทำหน้าที่ หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยพิจารณาในระดับจังหวัดแล้วจะเป็นผู้บริหารอยู่ในระดับกลาง

9. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา ที่ทำหน้าที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยพิจารณาในระดับจังหวัดแล้วจะเป็นผู้บริหารอยู่ในระดับสูง

10. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง สำนักงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อันเป็นสำนักงานของราชการบริหารส่วนกลางที่ไปตั้งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด คือ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด คือ สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

11. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ
2. ผลการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่
3. ผลการวิจัย นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหากัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร
ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 76 คน และตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ จำนวน 76 คน รวมประชากรทั้งหมด 152 คน

กลุ่มตัวอย่างประชากร

กลุ่มตัวอย่างประชากร ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

กลุ่มที่ 2 หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่

กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากร โดยใช้ตารางกำหนดขนาดตัวอย่างประชากรของ Krejcie and Morgan(1970: 608) และใช้วิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ได้ตัวอย่างประชากร กลุ่มละ 64 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 128 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 2 ตอน

ตอนที่ 1 สอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบ เป็นแบบเลือกตอบ (Checklist) ได้แก่ เพศ อายุราชการ วุฒิสูงสุด

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่าย-
การเจ้าหน้าที่ มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating Scale) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น
ตามทฤษฎีทักษะการบริหารงานของ Robert L. Katz (1955) ประกอบด้วยทักษะ 3 ด้าน
ได้แก่ ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) และ
ทักษะด้านคณิตนิม (Conceptual Skill)

แบบสอบถามนี้ใช้กับกลุ่มตัวอย่างประชากร ทั้ง 2 กลุ่ม การสร้างแบบสอบถาม
ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามกรอบแนวคิดที่กำหนด นำเสนอรองศาสตราจารย์พนธ์ บุญจิตราคุลย์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบเพื่อขอคำแนะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไข เมื่อแก้ไข
ปรับปรุงแล้วจึงเสนอผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหาร (รายชื่อผู้เชี่ยวชาญระบุไว้ในภาคผนวก
หน้า 104) ตรวจสอบความตรงตามเนื้อหา(Content Validity) นำไปปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง
หนึ่ง หลังการปรับปรุงแก้ไขแล้ว ผู้วิจัยได้จัดส่งไปยังกลุ่มตัวอย่างประชากร

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอหนังสือจาก บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อขอความ
ร่วมมือจากผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ในการตอบ
แบบสอบถาม โดยจัดส่ง-รับทางไปรษณีย์ นำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาตรวจและคัด
เลือกแบบสอบถามเฉพาะที่ถูกต้องสมบูรณ์เพื่อนำไปวิเคราะห์ ต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเป็น 3 ตอน

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยการ
แจกแจงความถี่และหาค่าร้อยละ

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่
วิเคราะห์โดยหาค่าเฉลี่ยเลขคณิต (\bar{X}) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

ตอนที่ 3 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยที่มีเครื่องหมายคณิต (\bar{X}) ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ทักษะการบริหารงานของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ตามการรับรู้ของตนเองและของผู้ช่วยการประถมศึกษาจังหวัด โดยการทดสอบค่า t (t -test) นำเสนอในรูปตารางประกอบคำบรรยาย

5. ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัยไว้ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การบริหารการประถมศึกษาประถมศึกษา หน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ แนวคิดเกี่ยวกับทักษะการบริหารงานและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย ประชากร กลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

รายการอ้างอิง

ภาคผนวก

ประวัติผู้เขียน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย