



## ความเป็นมาของปัญหา

การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนให้มีความรู้ความสามารถ เป็นการลงทุนที่สำคัญ และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะความเจริญทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคม จะมั่นคงและพัฒนา ต้องอาศัยการศึกษาเป็นฐานรองรับ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ความก้าวหน้าของประเทศชาติขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชนในชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเห็นของ (เกยูร ลิมทอง) ที่กล่าวว่า... การค่อยพัฒนาเป็นความล้มเหลวในการใช้ทรัพยากรมนุษย์<sup>1</sup> นอกจากนี้ยังพบว่า ระดับการศึกษาของประชาชนกับรายได้ของบุคคลมีความสัมพันธ์กันโดยตรง กล่าวคือ ประเทศใดที่ประชากรมีระดับการศึกษาสูง ประเทศนั้น ก็จะมีรายได้เฉลี่ยต่อคนสูง และในทางตรงกันข้ามประเทศที่มีประชากรมีระดับการศึกษาต่ำ รายได้เฉลี่ยต่อคนก็ต่ำตามไปทั่ว<sup>2</sup> ดังนั้น ทุกประเทศจึงถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบอัน ด้วแรกที่จะต้องให้การศึกษาแก่ประชาชนให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน จากที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่า การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศ

รัฐบาลไทยได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อพัฒนาการศึกษาให้เจริญก้าวหน้าตลอดมา ดังจะเห็นได้จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งมีการตั้งงบประมาณในการพัฒนาการศึกษาไว้ถึง 90,000 ล้านบาท เมื่อดูจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ

<sup>1</sup>เกยูร ลิมทอง, "การจัดงบประมาณการศึกษา," การวางแผนการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 106.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

รัฐบาลแล้ว ในปี 2521 มีงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา จำนวน 16,293 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20.1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ นับว่าเป็นรายจ่ายที่สูงมาก<sup>1</sup>

ประชากรของประเทศไทย มีโอกาสได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับบังคับ และเป็นการศึกษาที่เป็นพื้นฐานของการศึกษาระดับที่สูงขึ้นไป ได้แก่ ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา รัฐบาลได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในปี พ.ศ.2521 ถึง 8,789.6 ล้านบาท หรือร้อยละ 53.9 ของงบประมาณรายจ่ายทางการศึกษา ซึ่งเป็นรายจ่ายที่สูงเป็นอันดับหนึ่งของรายจ่ายที่ใช้จัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ<sup>2</sup> แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการประถมศึกษาที่มีต่อการพัฒนาประเทศอยู่ตลอดเวลา

การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น เป็นการจัดการศึกษาแบบโบราณยังไม่มีแบบแผนและสถานศึกษาที่แน่นอน การจัดการศึกษาแบบใหม่ที่มีแบบแผนการกำหนดตัวผู้สอน มีการจัดสถานศึกษาโดยเฉพาะนั้น เริ่มเจริญขึ้นในวังก่อน กระทรวงศึกษาธิการได้รวบรวมประวัติไว้ว่า

เพิ่งจะเริ่มในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เอง โดยได้โปรดเกล้าให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อให้กุลบุตรกุลธิดามีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้ ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งโรงเรียนแพร่หลายออกไปได้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนพลเมืองทั่วไป และโปรดเกล้าให้ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหรพาราม เป็นแห่งแรกในปี พ.ศ.2427<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สำนักงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชาวพาณิชย์, 2520), หน้า 24.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

<sup>3</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2434 - 2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 47 - 48.

การให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษานั้น มีขึ้นใน พ.ศ.2430 โดยมีการจัดตั้งกรมศึกษาธิการ ให้ทำหน้าที่จัดตั้งโรงเรียน ตรวจสอบวางระเบียบแบบแผนหลักสูตร และแบบเรียน ต่อมาได้มีการรวมกรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ตั้งเป็นกระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435<sup>1</sup>

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการแน่นอนนั้น เริ่มมีในปี พ.ศ.2441 โดยมีอยู่สองกระทรวงคือ กระทรวงธรรมการ มีกรมศึกษาธิการทำหน้าที่จัดการศึกษาในเมืองหลวง และกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่จัดการศึกษาในหัวเมือง แต่ก็ยังอาศัยความร่วมมือจากวัด ซึ่งมีพระสงฆ์ทำหน้าที่เป็นครูสอนอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้กระทรวงธรรมการยังทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินการศึกษาในหัวเมืองให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง ฝ่ายเทศาภิบาลก็ได้จัดตั้งสภาวัดศึกษาขึ้น ควบคุมและตรวจการศึกษาตามหัวเมือง<sup>2</sup>

ในระยะปี พ.ศ.2451 - 2474 มีการเปลี่ยนแปลงในการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างมาก กล่าวคือ ได้เริ่มมีการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปทั่วราชอาณาจักร จนถึงระดับตำบล มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดประถมศึกษา 3 กระทรวง ดังต่อไปนี้

1. กระทรวงนครบาล ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนกลาง
2. กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในส่วนภูมิภาค
3. กระทรวงธรรมการ ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานให้การศึกษาเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, กรมวิชาการ, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา (พระนคร : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2505), หน้า 14.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 11.

ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2464 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาให้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมืองขึ้นไว้บังคับว่า "เด็กไทยทุกคนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา จากอายุ 7 ปีเต็มหรือย่างเข้าปีที่ 8 จนถึงอายุ 14 ปีเต็ม แต่ถ้าจบประโยคประถมศึกษาก่อนอายุ 14 ปีเต็ม ก็ให้ออกจากโรงเรียนได้"<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ.2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลสมัยนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น ใน พ.ศ.2478 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2478 ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง มีสาระเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น การเกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่อเด็กมีอายุย่างเข้าปีที่ 8 และพ้นจากเกณฑ์บังคับเมื่ออายุย่างเข้าปีที่ 15 และให้เทศบาลมีหน้าที่ช่วยจัดการศึกษาค้นคว้า โดยโอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลจัดเอง ให้นำอำเภोजักตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบล ให้เพียงพอกับความต้องการ ใน พ.ศ. 2488 มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารบุคลากรขึ้นอีกคือ ได้จัดตั้งคุรุสภาขึ้นปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. สำหรับข้าราชการครู การประถมศึกษาในช่วงปี พ.ศ.2475 - 2490 จึงมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังนี้

1. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบการศึกษาประชาบาลในอาณาเขตที่ไม่ได้ยกเป็นเทศบาล
2. เทศบาล รับผิดชอบการศึกษาในเขตเทศบาล
3. กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมนโยบายให้เป็นไปตามที่ส่วนกลางได้วางไว้
4. คุรุสภา รับผิดชอบในด้านการบริหารงานบุคคล

---

<sup>1</sup> วิทยุ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 326.

ในปี พ.ศ.2491 มีการโอนการศึกษาประชาบาลจากระทรงมหาดไทยมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นเทศบาลก็ยังให้จัดการศึกษาในเขตเทศบาลอยู่ต่อไป ในปี พ.ศ.2509 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานด้านประถมศึกษาอย่างสำคัญ กล่าวคือ ได้โอนการศึกษาประชาบาลทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและบริหารงานด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ควบคุมและประสานงานเรื่องการวางแผนพัฒนาการศึกษา การดำเนินการกำหนดและรักษามาตรฐานในค่านิวิชากรกับกระทรวงมหาดไทยและองค์การบริหารส่วนจังหวัด กุรุสภายังคงทำหน้าที่อย่างเดิมคือ ทำหน้าที่แทน ก.จ. ในเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัด เทศบาลนั้นก็ยังคงจัดการศึกษาในเขตเทศบาลเช่นเดิม<sup>1</sup>

รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษาประชาบาล รัฐบาลจึงได้โอนการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการดังกล่าวนำแล้ว แต่เนื่องจากงานบริหารการศึกษาประชาบาลเป็นงานใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ อันเนื่องมาจากขาดเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ ขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษาประชาบาล จากรายงานของกรมสามัญศึกษาแสดงให้เห็นปัญหาในการจัดการประถมศึกษาว่า "..... กำนันบุคคลที่ดำเนินการในค่านิบริหารมีปัญหามากในระดับจังหวัด และนายอำเภอไม่เอาใจใส่งานหรือขาดแคลนตัวบุคคล ในค่านิโรงเรียน

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 12 - 13.

มีปัญหาหลายประการ ทั้งในก้นอาคารเรียน อุปกรณ์ วัสดุ และปัญหาการเงิน....”<sup>1</sup>

จากรายงานการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการประถมศึกษาด้านต่าง ๆ คือ ปัญหาที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ เกิดจากผู้ปกครองนักเรียนยากจน มีความรู้น้อย ไม่มีเวลาเอาใจใส่การเรียนของบุตร นักเรียนมีสุขภาพไม่ดี ขาดอาหาร รวมถึงการขาดแบบเรียน อุปกรณ์การเรียน และมีการสอบตกบ่อย ปัญหาในก้นความแตกต่างของโรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่มีมาตรฐานการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดใหญ่มีครูพอเพียง มีอุปกรณ์เครื่องใช้มากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในชุมชนที่เจริญ นักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะดี ปัญหาค่าใช้จ่ายทางการศึกษาส่วนใหญ่เป็นเงินเคียนครุ ค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายมีน้อยไม่พอในการจัดซื้ออุปกรณ์การสอน รวมถึงการซ่อมแซมครุภัณฑ์ นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายที่จัดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดนั้น ยังเป็นไปในอัตราส่วนเดียวกันทุกปี คือ จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีทรัพยากรทางการศึกษาต่ำ ย่อมมีความต้องการงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อพัฒนาการศึกษา แต่ก็ได้รับงบประมาณรายจ่ายในอัตราส่วนเดียวกันกับจังหวัดในภาคกลางและภาคใต้ที่มีทรัพยากรทางการศึกษาก็ว่า แสดงว่าการใช้จ่ายทางการศึกษาไม่สนองความต้องการและความจำเป็นของแต่ละภาคภูมิศาสตร์อย่างเหมาะสม ปัญหาด้านครุประถมศึกษามีหลายสังกัด และมีความก้าวหน้าไม่เท่าเทียมกัน มีสวัสดิการแตกต่างกัน ครูในชนบทมีชั่วโมงสอนมาก ไม่มีเวลาสำหรับสร้างอุปกรณ์การสอน ขาดงบประมาณที่จะทำอุปกรณ์การสอน ขาดคนวรรณทางการศึกษา ครูที่มีวุฒิสูงไม่สมัครใจไปสอนในชนบท ทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนครูพิเศษต่าง ๆ ปัญหาขาดแคลนบุคคลก้นธุรการ ครู

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิ์ผลการจัดการศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศึกษานา, 2516), หน้า 213.

ถูกยืมตัวไปปฏิบัติงานในสำนักงานการศึกษา ทำให้มีปัญหาขาดแคลนครูเพิ่มขึ้นอีก<sup>1</sup>

ปัญหาการประถมศึกษาดังกล่าว มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขให้หมดไป แต่ที่จะต้องพิจารณาแก้ไขอย่างรีบด่วนคือ ปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัด ได้แก่ ด้านคุณภาพการศึกษา คุณภาพของครูต่อความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาของเยาวชน<sup>2</sup> จากรายงานการวิจัยระบบบริหารการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพบว่าปัญหาดังกล่าวมาแล้วนั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการบริหารการศึกษาเป็นสำคัญ<sup>3</sup>

รายงานการวิจัยระบบบริหารการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กล่าวถึง ปัญหาการบริหารการประถมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้คือ ปัญหาความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการควบคุมจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และจากสภาจังหวัด ปัญหาการแบ่งอำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาลคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกรมศึกษา ปัญหาความสมดุลงบในการแบ่งอำนาจหน้าที่การจัดหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และปัญหาด้านเอกภาพในการบังคับบัญชาปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาเรื่องการควบคุมและนิเทศการศึกษาในโรงเรียนเกี่ยวกับรายได้จ่ายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>4</sup>



<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา รายงานความก้าวหน้าฉบับที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2521), หน้า 5.

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการสัมมนาการวิจัยประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2521), หน้า 126.

<sup>3</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 2.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 28 - 43.

หัวหน้าส่วนการศึกษา เป็นผู้มีความสำคัญในการบริหารการศึกษาประจำภาค เพราะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดที่มีตำแหน่งสูงสุดทางการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาในด้านการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมความสัมพันธ์กับชุมชน ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารวิชาการ และด้านบริหารธุรการ การเงินนั้น ประสงค์ มากนวล ได้ทำการวิจัยบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลมากที่สุด<sup>1</sup> ซึ่งตรงกับการศึกษาของ กิวทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์ ที่ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง ที่พบว่า บทบาทด้านบริหารงานบุคคล หัวหน้าส่วนการศึกษาได้ปฏิบัติมากเป็นอันดับหนึ่ง<sup>2</sup> และยังตรงกับการศึกษาของ เจริญ ฉัตรหลวง ที่ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ พบว่า หัวหน้าส่วนการศึกษามีบทบาทสำคัญในการบริหารงานบุคคล ได้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลมากเป็นอันดับหนึ่ง<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 127.

<sup>2</sup> กิวทิพย์ เหล่าสัมฤทธิ์, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 161.

<sup>3</sup> เจริญ ฉัตรหลวง, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 118.



เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น นักบริหารถือว่าเป็นงานที่เป็นหัวใจของการบริหารงาน การใช้คนให้ถูกเป็นปัญหาสำคัญ ที่ยิ่งใหญ่ที่สุด เป็นปัญหาที่จะต้องปฏิบัติและศึกษาตลอดไป งานใดที่บรรจุนักได้เหมาะสมกับหน้าที่ งานนั้นจะก้าวหน้าไปสู่เป้าหมาย การเลือกคนเป็นการเลือกที่ยากกว่าการเลือกทุกสิ่ง ต้องรู้จักเลือก รู้จักใช้ รู้จักรักษา รู้จักพัฒนา รู้จักให้เลื่อนตำแหน่ง บำเหน็จความชอบเพื่อให้กำลังใจแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษา เจริญ ฉัตรหลวง ใคศึกษาเรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาราชการบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ พบว่า ปัญหาในการบริหารงานบุคคล มีปัญหาในค่านิยมของข้าราชการกำลังบุคลากร ขาดงบประมาณดำเนินการ ขาดการประสานงาน ขาดสวัสดิการและหัวหน้าส่วนการศึกษาไม่มีเอกภาพในการดำเนินงาน<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารการศึกษา ประชาบาลระดับจังหวัดว่า ปัญหาในการบริหารงานบุคคลมีหลายด้าน ได้แก่ ข้าราชการกำลังในส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษาอำเภอต้องยึดตัวครุมาปฏิบัติงานแทน ทำให้เกิดการขาดแคลนครูในโรงเรียน และผู้ที่ถูกยึดตัวมาไม่มีความรู้สึกมั่นคง ปฏิบัติงานไม่ได้เต็มที่ ในค่านิยมการบรรจุแต่งตั้งมีการกระทำโดยไม่มีแผนที่แน่นอน ขาดการสำรวจข้อมูล มีระบบอุปถัมภ์รวมอยู่ในระบบคุณธรรม ค่านิยมโอนย้ายไม่มีความยุติธรรม มีการใช้สินบนในการโอนย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือนและเลื่อนตำแหน่ง ขาดเกณฑ์การประเมินผลงานที่ยุติธรรม ด้านขวัญของครูต่ำ เนื่องจากมีสวัสดิการน้อย ขาดความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน<sup>2</sup>

<sup>1</sup>เจริญ ฉัตรหลวง, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาราชการบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาด้านจิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 115.

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การบริหารการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 38-41.

จากปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในการจัดการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวมาแล้วนั้น จะมีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาประชาบาล ก่อให้เกิดความสูญเสียทางการศึกษา ดังนั้นวิธีการบริหารบุคคลให้มีประสิทธิภาพโดยการกระทำทุกกระบวนการตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้พ้นจากงาน หัวหน้าส่วนการศึกษาจึงต้องสนใจและปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลให้มากเป็นพิเศษ

จากความสำคัญของงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีต่อหัวหน้าส่วนการศึกษากลับแล้วนั้น ผู้วิจัยมีความเชื่อว่าหากมีการวิจัยการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานนี้และตัวหัวหน้าส่วนเอง จะทำให้ทราบถึงการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษว่า ได้กระทำตามทฤษฎีและหลักการบริหารเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดแก่การบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษาเพียงใด ซึ่งผลจากการวิจัยนี้จะได้เสนอต่อผู้บริหารที่เกี่ยวข้องให้ทราบและหาทางแก้ไขปรับปรุงการบริหารการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ก้าวหน้า เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของประเทศชาติต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้พ้นจากงาน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้พ้นจากงาน

3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษา กับหัวหน้าหมวดการศึกษา เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้ทุนจากงาน

#### สมมติฐานของการวิจัย

1. ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ที่มีต่อการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร ไม่แตกต่างกัน
2. ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ที่มีต่อการบำรุงรักษาบุคลากร ไม่แตกต่างกัน
3. ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ที่มีต่อการพัฒนาบุคลากร ไม่แตกต่างกัน
4. ความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ที่มีต่อการให้ทุนจากงาน ไม่แตกต่างกัน

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เกี่ยวข้องเฉพาะการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษาระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 71 จังหวัดในประเทศไทย ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

#### ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยนี้ เป็นการสำรวจและศึกษาความคิดเห็นของบุคคลสองกลุ่มคือ หัวหน้าส่วนการศึกษา กับ หัวหน้าหมวดการศึกษา ในทุกจังหวัดของประเทศไทย
2. การวิจัยนี้ จำกัดเฉพาะงานบริหารบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษา เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้ทุนจากงาน

## คำนิยามหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

1. หัวหน้าส่วนการศึกษ หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาระชาบาลระดับจังหวัด สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ<sup>1</sup>
2. หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาระชาบาลระดับจังหวัด ในส่วนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด<sup>2</sup>
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลนั้น ๆ<sup>3</sup>
4. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน และใช้บุคคลที่มีอยู่แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ได้ผลงานที่มีทั้งปริมาณและคุณภาพสูงสุด เป็นการทำให้คนได้ประโยชน์และมีความพอใจ<sup>4</sup>
5. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร หมายถึง กระบวนการค้นหาบุคคลจากภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อดำเนินการคัดเลือกให้ได้คนที่มีความรู้ มีความเหมาะสมที่สุดเข้ามาปฏิบัติงาน<sup>5</sup>
6. การบำรุงรักษาบุคลากร หมายถึง การบำรุงรักษาให้บุคลากรให้อยู่กับหน่วยงานนานที่สุดด้วยความพอใจ และปฏิบัติงานให้หน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>6</sup>

<sup>1</sup>บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พวงพงค์, 2515), หน้า 403.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 432.

<sup>4</sup>ภิญโญ สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 8.

<sup>5</sup>กัญญา ทิศนสุวรรณ, "การบริหารบุคลากรในสถานพยาบาลในกรุงเทพมหานคร". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 47.

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

7. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ ความสามารถ และจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรได้พัฒนาตนเองให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1</sup>

8. การให้พ้นจากงาน หมายถึง การให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานพ้นจากอำนาจหน้าที่ไป<sup>2</sup>

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. จะเป็นประโยชน์แก่หัวหน้าส่วนการศึกษาในการบริหารงานบุคคล เกี่ยวกับการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้พ้นจากงาน

2. จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการครูส่วนจังหวัด ในการที่จะได้รับความสนใจและเอาใจใส่ดียิ่งขึ้น

3. จะเป็นประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการที่จะได้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้ดียิ่งขึ้น และก้าวหน้าต่อไป



### วิธีดำเนินการวิจัย

ก. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นผู้บริหารซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กังต๋อไปนี้

1. หัวหน้าส่วนการศึกษา จำนวน 71 คน โดยไม่มีการสุ่มตัวอย่าง

<sup>1</sup> กัญญา ทิศนสุวรรณ, "การบริหารบุคลากรในสถานพยาบาลในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 9.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

2. หัวหน้าหมวดการศึกษา จำนวน 682 คน จาก 71 จังหวัด โดยสุ่มเอามาเป็นกลุ่มตัวอย่างจากทุกจังหวัด เพียงร้อยละ 50 ของหัวหน้าหมวดการศึกษาในจังหวัด ใช้วิธีสุ่มอย่างง่าย ( Simple Random Sampling ) จะได้กลุ่มตัวอย่าง 341 คน รวมตัวอย่างประชากรทั้งสิ้น 412 คน

ข. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากการศึกษาค้นคว้า จำนวน 1 ชุด มี 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้ง 4 ด้านคือ การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการให้พ้นจากงาน เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นที่จัดลำดับความสำคัญ ( Rating Scale ) และแบบปลายเปิด ( Open end )

ค. การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะส่งและรับแบบสอบถามจากผู้ตอบ โดยทางไปรษณีย์

ง. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. การศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนการศึกษา ใช้วิธีหาค่าเฉลี่ย (  $\bar{X}$  ) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( S.D. ) เป็นรายชื่อ

2. การเปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการศึกษา กับ หัวหน้าหมวดการศึกษา ใช้สถิติวิเคราะห์  $t$ -test

### ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย คำนิยามของคำที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการนำเสนอข้อมูล

- บทที่ 2 ส่วนของวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 เสนอถึงวิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ สมมุติฐาน ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 4 กล่าวถึง การวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูล
- บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และขอเสนอแนะ

003640

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

