

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเมือง การปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และอื่น ๆ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการศึกษาเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างและถ่ายทอดความรู้ แนวความคิด เจตคติ วัฒนธรรมและทักษะอื่น ๆ ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข ดังนั้น การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ที่พระราชทานแก่ผู้บริหารโรงเรียน มีใจความตอนหนึ่งว่า

... ปัจจัยที่สำคัญที่สุดทั้งของชีวิตและส่วนรวม คือ การศึกษาซึ่งเป็นรากฐานที่จะส่งเสริมความเจริญ ความมั่นคงเกือบทุกอย่างในตัวบุคคลและประเทศชาติ ผู้มีหน้าที่จัดการศึกษาของอนุชนทุกระดับ ควรตระหนักในความสำคัญของงานที่ตนทำ ทั้งยังต้องปฏิบัติให้ได้ผลสมบูรณ์เต็มตามความมุ่งหมายและเจตนารมย์ของการศึกษานั้น กล่าวโดยสรุปก็คือ รากฐานด้านความรู้สึกรับผิดชอบชีวิต รู้จักคิดตัดสินใจในทางที่ถูก ที่เป็นธรรมและสร้างสรรค์... 1

การจัดการศึกษานอกจากจะมีความสำคัญและจำเป็นดังกล่าวแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่มนุษย์ต้องเรียนรู้ตลอดเวลาและต่อเนื่องตลอดชีวิตด้วย ดังที่

1 พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลปัจจุบัน, พระราชทานแก่ผู้บริหารโรงเรียน เนื่องในวโรกาสพระราชทานรางวัลแก่ครูใหญ่และนักเรียน ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน, เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2518, อ้างถึงใน ประสงค์ มากนวล, "บทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 1.

ดร. ภิญโญ สาร กล่าวว่ "ควรศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต มนุษย์เรียนรู้เพิ่มเติมขึ้นตลอดเวลา ทุกคราวที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้น มนุษย์ได้เรียนรู้ อาจเป็นการเรียนรู้ด้านความคิดหรือการกระทำ หรือทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กันก็ได้"¹

การจัดการศึกษาของไทยนั้นได้ถือเป็นหลักการว่า เป็นสิ่งที่จะต้องทำต่อเนื่องกันตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทุกด้านที่จะเข้ารับการศึกษาคือไป
2. การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ ขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ ดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
3. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาหลังระดับประถมศึกษา มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจ และความถนัด เพื่อให้แต่ละบุคคลเข้าใจและรู้จักเลือกอาชีพที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม
4. การศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งพัฒนาความเจริญออกงามทางสติปัญญาและความคิด เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ มุ่งสร้างสรรค์กำลังคนในระดับวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่อพัฒนาประเทศและมุ่งพัฒนาคนให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้ความเข้าใจในศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอันมีคุณค่าแก่บุคคล สังคมและประเทศชาติ²

¹ ภิญโญ สาร, หลักการศึกษ (กรุงเทพมหานคร : ป. สัมพันธ์พานิช, 2521),

² ทวีศักดิ์ จันทรสาร, ประมวลกฎหมายและระเบียบปฏิบัติงานสำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2520), หน้า 706.

ตามนัยดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การศึกษามีความสำคัญและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันตลอดชีวิต เพื่อมุ่งสร้างเสริมคุณภาพของพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข และสามารถทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้โดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งจะต้องมีความจำเป็นเพิ่มเป็นทวีคูณ

สำหรับประเทศไทยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญของการจัดการศึกษาตลอดมาทุกยุคทุกสมัย และถือว่าการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ดังที่รัฐบาลได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของการศึกษาไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาโดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญอันต้งสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ"¹

เมื่อรัฐบาลได้มองเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษาดังกล่าวแล้ว ก็ได้พยายามที่จะส่งเสริมปรับปรุงการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับ และถือว่าเป็นภารกิจที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนทั่วไป จึงได้จัดให้เยาวชนได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาอย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 มาตรา 6 ซึ่งกำหนดไว้ว่า "ให้เด็กทุกคนต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา"²

ดังนั้น เมื่อการจัดการประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ อันเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนทุกคน จึงเป็นงานที่กว้างใหญ่ไพศาลใช้กำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมาก จะอาศัยแต่กำลังงบประมาณเพียงอย่างเดียวไม่อาจจะทำให้การจัดการประถมศึกษาเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วได้ รัฐบาลจึงได้แบ่งให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

¹ "แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520), หน้า 337.

² พวง พันธุ์ลาภ, คู่มือสำหรับคุณครู. (พระนคร: ส.การพิมพ์, 2507), หน้า 203.

2. โรงเรียนประถมศึกษาซึ่งอยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ คือโรงเรียนราษฎร์ที่จัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา

3. โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอยู่ 3 ประเภท คือ โรงเรียนเทศบาล โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา

4. โรงเรียนสังกัดอื่น ๆ ได้แก่โรงเรียนประถมสาธิตของมหาวิทยาลัย วิทยาลัยครูต่าง ๆ โรงเรียนสังกัดกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ เป็นต้น

ในบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 4 ประเภท ดังกล่าวแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาครอบคลุมทั่วทั้งประเทศซึ่งมีจำนวนโรงเรียนมากถึง 30,085 โรงเรียน¹ ซึ่งมีปัญหาในการบริหารงานมากกว่าหน่วยงานอื่น ดังนั้นผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาควรที่จะให้ความสนใจกับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดนี้เป็นพิเศษ ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนครปฐม ได้มีความสนใจและต้องการที่จะศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษาให้กระจ่างชัด แต่เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการบริหารการศึกษาและสภาพโดยทั่วไปของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน ไม่อาจศึกษารายละเอียดได้อย่างทั่วถึง ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดนครปฐม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งคาดว่าผลแห่งการศึกษาวิจัยอาจจะเป็นตัวอย่างและอำนวยประโยชน์แก่โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดอื่น ๆ ได้

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, กองสถิติและวิเคราะห์ภาวะการศึกษา, สถิติสำหรับผู้บริหาร (กรุงเทพมหานคร: ห.จ.ก.โรงพิมพ์รวมช่าง 81, 2523), หน้า 32.

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม รับผิดชอบการดำเนินงานบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาในเขตจังหวัดนครปฐม สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ รับผิดชอบตั้งแต่อายุ 6 ปีบริบูรณ์ ให้เรียนอยู่ในโรงเรียนจนอายุครบ 14 ปีบริบูรณ์ หรือจบชั้นประถมปีที่ 6 มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอรับผิดชอบงานของแต่ละอำเภอ รวม 6 อำเภอ คือ

1. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอกำแพงแสน
2. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดอนตูม
3. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนครชัยศรี
4. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบางเลน
5. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองนครปฐม
6. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสภาพาน

โดยเฉพาะในปีการศึกษา 2523 มีจำนวนโรงเรียน ครู และนักเรียนในเขตจังหวัดนครปฐมที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งสิ้นดังนี้

จำนวนโรงเรียน	257	โรงเรียน
จำนวนครู	3,607	คน
จำนวนนักเรียน	80,504	คน ¹

สภาพการประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐมโดยทั่วไป อยู่ในสภาพที่พร้อมในการที่จะเื้ออำนวยการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สถานที่ตั้งของโรงเรียน ส่วนใหญ่อยู่ในเขตวัดและอยู่ใกล้หมู่บ้าน ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปเป็นอย่างดี การคมนาคมสะดวก ไม่เป็นปัญหาในการเดินทางไปเรียนของนักเรียน

¹ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม, "สถิติการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2523," 2523, (อักษำเนา), หน้า 1 - 3.



อัตรากำลังครู นับว่าอยู่ในสภาพพร้อม ครูส่วนใหญ่มีวุฒิทางครูและประสบการณ์
เหมาะสมกับโรงเรียนประถมศึกษา และมีจำนวนเพียงพอ มีอัตราเฉลี่ยครู 1 คนต่อนักเรียน
22 คน¹ ดีกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กรมสามัญศึกษากำหนดไว้ ครู 1 คน ต่อนักเรียน 25 คน²

นักเรียน จากการสำรวจในปีการศึกษา 2523 เด็กนักเรียนส่วนใหญ่มีความพร้อม
ในการเรียน สภาพทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ดี จะมีปัญหาเรื่องการ
ขาดแคลนอยู่บ้างก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้น และก็ได้ได้รับความช่วยเหลืออยู่แล้ว

อาคารเรียนและอาคารประกอบ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นอาคารถาวร มีห้องเรียน
และห้องพิเศษเพียงพอกับจำนวนนักเรียน ส่วนอาคารประกอบได้แก่โรงอาหาร โรงฝึกงาน
บ้านพักครู ส้วม ก็มีจำนวนเกือบจะเพียงพอ สำหรับโรงเรียนที่ยังมีไม่เพียงพอจังหวัดก็ได้
พิจารณาจัดสร้างให้ทุก ๆ ปี

งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม
ซึ่งรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาอยู่เดิม ได้รับงบประมาณในการจัดการประถมศึกษา
ของจังหวัด ทั้งงบประมาณส่วนจังหวัดช่วยการศึกษาและงบประมาณเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง
พร้อมทั้งเงินและทรัพย์สินที่ประชาชนบริจาคเพื่อช่วยเหลือการจัดการประถมศึกษาของจังหวัด
คิดเป็นเงินรวมทั้งสิ้น 173,034,089 บาท³

¹สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม, "สถิติการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา
ปีการศึกษา 2523," หน้า 3.

²กระทรวงศึกษาธิการ, กรมสามัญศึกษา, เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา
พ.ศ. 2522 (กรุงเทพมหานคร : สามเจริญพานิช, 2522), หน้า 10.

³องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม, "สถิติการศึกษาโรงเรียนประชาบาล
ปีการศึกษา 2522," 2522, (อัสวีนา), หน้า 4.

จากสภาพการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐมโดยทั่วไป ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอยู่ในสภาพที่พร้อม สมบูรณ์เกือบทุกด้านทั้งในด้านอัตราากำลังครู อาคารเรียน อาคารประกอบ วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและอื่น ๆ น่าจะเอื้ออำนวยต่อการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐมให้เจริญก้าวหน้าและได้ผลดี เป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อได้พิจารณาถึงผลของการจัดการประถมศึกษาอย่างลึกซึ้งแล้ว จะเห็น ได้ว่าการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐมยังไม่เจริญ ก้าวหน้าเท่าที่ควรดังสถิติที่ได้จากการสอบตกซ้ำชั้นในปีการศึกษา 2522 มีนักเรียนตกซ้ำชั้น ถึง 3,964 คน คิดเป็นร้อยละ 5.77¹ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนตัวเลขที่สูงมาก เป็นภาระที่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐมจะต้องจัดสถานที่เรียน วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนต้อง จัดครูสอนให้ นับเป็นการสูญเสียค่าทางการศึกษาของจังหวัดอย่างยิ่ง จำเป็นที่จะต้อง ดำเนินการแก้ไขอย่างรีบด่วน ถึงแม้ว่าจะโอนโรงเรียนประถมศึกษามาอยู่ในความรับผิดชอบ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการจัดการ ประถมศึกษาแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะโครงสร้างการบริหารระดับอำเภอและ ระดับจังหวัดเท่านั้น แม้จะมีไปถึงการแก้ปัญหาภายในโรงเรียนบ้างก็เป็นส่วนน้อย หรือ เกือบจะไม่มีเลย ความจริงแล้วปัญหาต่าง ๆ ภายในโรงเรียนที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพ การจัดการศึกษา ก่อให้เกิดการสูญเสียเปล่าและขาดประสิทธิภาพนั้นมีมากมายหลายประการ กล่าวคือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร

1.1 ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครปฐม มีปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคลากรไม่สมัครใจที่จะทำงานอยู่ในโรงเรียนเดิม และ

¹ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม, "สถิติการศึกษาโรงเรียนประชาบาล ปีการศึกษา 2522," หน้า 4.

มีความต้องการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนอื่น ๆ หรือสังกัดอื่น หรือลาออกไปประกอบอาชีพอย่างอื่นเป็นจำนวนมาก จากสถิติปีการศึกษา 2522 มีครูชาย โอน และลาออก รวมทั้งสิ้น 160 คน หรือร้อยละ 0.63 ของจำนวนครูทั้งหมด¹

ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาการปฏิบัติงาน หรือเนื่องจากเกิดปัญหาขึ้นในตัวบุคลากรเอง จึงต้องคืนคนเพื่อบรรเทาปัญหาของตน หากโรงเรียนใดมีบุคลากรชาย โอนหรือลาออก ก็จะเกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อการเรียนการสอนในช่วงที่รอการบรรจุใหม่ หรือบางทีอัตรากำลังก็หายไปเลยเนื่องจากถูกตัดไปให้โรงเรียนอื่น ทำให้เกิดผลเสียหายต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการร้องเรียน การแสดงความสามัคคี ในปี 2522 มีบัตรสนเท่ห์เนื่องจากความไม่พอใจในการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานด้วยกันถึง 20 ราย หรือร้อยละ 0.55 ของจำนวนครูทั้งหมด สาเหตุทั้งสิ้นเนื่องมาจากความไม่พอใจเพื่อนร่วมงานในโรงเรียนเดียวกัน รู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม ภายในโรงเรียนเองก็แสดงความสามัคคี ทำให้เกิดผลเสียหายต่อการศึกษาของนักเรียน

1.3 การลาศึกษาต่อ ในปีการศึกษา 2522 มีผู้ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อเป็นจำนวนถึง 902 ราย หรือร้อยละ 25.00 ของจำนวนครูทั้งหมด²

จากการที่มีผู้ลาศึกษาต่อมากเช่นนี้จะมีผลกระทบต่อการเรียนการสอน ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่ไปศึกษาต่อจำนวนมากใช้เวลาราชการบางส่วนไปศึกษา จึงต้องทิ้งห้องเรียนไป ถึงแม้จะมีคนทำงานแทนก็ทำแบบขอไปที นอกจากนี้จะต้องทำรายงาน เตรียมตัวสอบ บางคนก็เบียดบังเวลาของนักเรียน สำหรับผู้ลาศึกษาต่อเต็มเวลายิ่งจะต้องเสียอัตรากำลังไปเลย หากไม่ได้อัตรามาแทนก็จะกระทบกระเทือนต่อการเรียนการสอนเป็นอย่างมาก

¹ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม, "สถิติการศึกษาโรงเรียนประชาบาล ปีการศึกษา 2522," หน้า 22.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในด้านอื่น ๆ ผลจากการสัมมนาครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่และผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งจังหวัดนครปฐมได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 5 - 7 มิถุนายน 2523 นั้น ได้สรุปปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรให้จังหวัดดำเนินการแก้ไขดังนี้

1.4.1 โรงเรียนต่าง ๆ ขาดครูสอนวิชาพิเศษ เช่น พลศึกษา หัตถศึกษา ทหกรรมศาสตร์ ฯ ล ฯ ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน และจังหวัดจัดสรรอัตราครูพิเศษไม่ทั่วถึง

1.4.2 ครูขาดความกระตือรือร้นในการทำงานหรือปฏิบัติงาน ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะว่าครูปรับตัวไม่ทันกับความก้าวหน้าทางการศึกษา จำเริญในการปฏิบัติงาน และมีความคับข้องใจในการปฏิบัติงาน ขัดแย้งกับผู้บริหารโรงเรียน มองไม่เห็นทิศทางความก้าวหน้าของตนเอง

1.4.3 การย้ายบุคลากรไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาที่แน่นอน ทำให้เกิดผลเสียหายต่อการเรียนการสอนเนื่องจากการย้ายได้ตลอดปี

1.4.4 บุคลากรไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ เป็นกรณีพิเศษ ครูบางคนไม่มีโอกาสได้รับ 2 ชั้น เพราะผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความเป็นธรรม

2. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

โรงเรียนส่วนใหญ่ยังมองไม่เห็นความสำคัญของการที่จะนำประชาชนในท้องถิ่นมาร่วมพัฒนาโรงเรียนให้เจริญก้าวหน้า ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากช่องว่างระหว่างบุคลากรภายในโรงเรียนกับประชาชนก็เป็นได้ กล่าวคือ บุคลากรไม่ยอมเป็นมิตรหรือทำตัวให้สนิทสนมกับชาวบ้าน บางคนไม่รู้จักแม้กระทั่งกรรมการศึกษาของโรงเรียนของตนก็มี เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่สภาพโรงเรียนต่าง ๆ ในจังหวัดนครปฐมส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตวัด บางแห่งอยู่ใกล้ชุมชนที่เจริญ เช่น ใกล้ตลาด โรงงานอุตสาหกรรม แต่บุคลากรขาดการ

ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน จึงขาดความร่วมมือจากชุมชนทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโรงเรียน บุคลากรที่ฉลาดรอบรู้และมีเทคนิคในการประชาสัมพันธ์ติดต่อกับประชาชนได้ดีจะมีโอกาสพัฒนาโรงเรียนให้เจริญก้าวหน้ามากกว่าบุคลากรที่ทำงานแบบเฉื่อยชา ฉะนั้นการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมาร่วมพัฒนาโรงเรียนได้มากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับบุคลากรภายในโรงเรียนเป็นสำคัญ

3. ปัญหาการใช้วัสดุอุปกรณ์การสอน

บุคลากรส่วนใหญ่ไม่ค่อยนิยมใช้วัสดุอุปกรณ์ประกอบการสอน เนื่องจากคิดว่าเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายมาก จึงมักและนิยมใช้การสอนแบบบรรยาย ซึ่งเป็นวิธีสอนที่ไม่ตรงกับความต้องการ ความสนใจและจิตวิทยาของเด็ก การสอนที่จะให้ได้ผลดีนั้น บุคลากรจะต้องรู้จักใช้วัสดุอุปกรณ์การสอนให้ถูกต้องและตรงกับเนื้อหาวิชา อันจะทำให้เด็กเรียนได้อย่างสนุก เกิดความรู้ความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น บุคลากรบางคนอาจจะมีความรู้ในเรื่องอุปกรณ์การสอนดีแต่ไม่ยอมใช้ บางโรงเรียนมีอุปกรณ์แต่เก็บไว้ในตู้เฉย ๆ หรือบางที่ก็ใช้ไม่เป็น เมื่อเป็นเช่นนี้การเรียนการสอนที่จะจัดให้สอดคล้องกับการปรับปรุงหลักสูตรใหม่จึงไม่ได้ออกผลเท่าที่ควร

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เป็นปัญหาเกี่ยวกับด้านบุคลากรโดยตรง หรือสืบเนื่องมาจากบุคลากร ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งอันจะมีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษา ก่อให้เกิดการสูญเปล่าและขาดประสิทธิภาพ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องตระหนักและให้ความสนใจเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะบุคลากรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการที่จะจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายโดยสมบูรณ์ได้ดังที่ วิทยุ สาคร กล่าวไว้ว่า "การบริหารงานบุคลากรเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน"¹

¹วิทยุ สาคร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 5.

ผู้วิจัยจึงมีความเชื่อว่า หากได้มีการวิจัยการบริหารบุคลากรในโรงเรียน ประถมศึกษา จากผู้บริหารโรงเรียนและผูปฏิบัติกรซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว จะทำให้ทราบถึงการบริหารงานบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษาอย่างแท้จริง ว่าได้กระทำตามทฤษฎีและหลักการบริหารเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร สอดคล้องกับความต้องการหรือไม่ ซึ่งผลของการวิจัยนี้จะได้เสนอต่อผู้บริหารทุกระดับที่เกี่ยวข้องได้ทราบ และหาทางปรับปรุงแก้ไขการบริหารบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครปฐม และกำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัยไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาสภาพที่ปฏิบัติจริงเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม
2. เพื่อศึกษาสภาพที่ควรปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม
3. เพื่อเปรียบเทียบสภาพที่ปฏิบัติจริงกับที่ควรปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและผูปฏิบัติกร
4. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม

สมมติฐานของการวิจัย

เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานจากประสบการณ์ในการบริหารงานของผู้วิจัยไว้ว่า

ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปฏิบัติการต่อสภาพการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ที่ปฏิบัติจริงกับควรปฏิบัติ แตกต่างกัน

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. การตอบแบบสอบถามของผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปฏิบัติการ เป็นการตอบด้วยความจริงใจ การตอบในช่วงเวลาและสถานที่ต่างกันถือว่าไม่มีผลกระทบต่อผลการวิจัยนี้
2. แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองถือว่าเป็นแบบสอบถามที่ใช้วัดความคิดเห็นได้ เนื่องจากได้ผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญและได้ทำการทดลองปรับปรุงแก้ไขเป็นอย่างดีแล้ว

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะใช้กลุ่มประชากรคือผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปฏิบัติการของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ในปีการศึกษา 2523
2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลสองกลุ่มโดยใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง และจะสำรวจในระหว่างเดือนธันวาคม 2523 ถึง มกราคม 2524

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารทุกระดับและผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถนำผลการวิจัยไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา และยังสามารถใช้ในการวางแผนบุคลากร การกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคลากรภายในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



คำจำกัดความ

เนื่องจากคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ อาจมีความหมายแตกต่างไปจากคำที่ใช้กันโดยทั่วไป ผู้วิจัยจึงขอให้ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

การบริหารบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการให้โดมาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการให้บุคลากรพ้นจากตำแหน่ง

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือ ศึกษานิเทศก์ในตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม

ผู้ปฏิบัติการ หมายถึง ครู อาจารย์ ผู้ที่ทำการสอนหรือปฏิบัติการอื่น ๆ อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม

การให้โดมาซึ่งบุคลากร หมายถึง การดำเนินการให้โดตัวบุคลากรเข้ามาในหน่วยงาน นับตั้งแต่การวิเคราะห์ตำแหน่ง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือก ตลอดจนการบรรจุแต่งตั้ง

การบำรุงรักษาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการบำรุงรักษาบุคลากรให้อยู่กับหน่วยงานนานที่สุด ด้วยความพอใจและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ¹

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการส่งเสริม เพิ่มพูนความรู้ มีทักษะ ตลอดจนมีทัศนคติที่ดีขึ้นในการทำงาน อันจะเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²

¹กัญญา ทศนสุวรรณ, "การบริหารบุคลากรในสถานพยาบาลในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 9.

²เรื่องเดียวกัน.

การให้บุคลากรพ้นจากตำแหน่ง หมายถึง การดำเนินการให้บุคลากรพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือพ้นจากงาน และหมคสิทธิต่าง ๆ ที่จะพึงมีพึงได้

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาภายในจังหวัดนครปฐม

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ คือผู้บริหารโรงเรียนและผู้บริหารของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ทุกโรงเรียน จำนวน 257 โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย

1.1 ผู้บริหารในโรงเรียน จำนวน 365 คน เลือกโดยการสุ่มมาร้อยละ 10 ของผู้บริหารในแต่ละโรงเรียน การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling)

1.2 ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการหรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวทุกโรงเรียน จำนวน 257 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นจากการศึกษาค้นคว้า จำนวน 1 ชุด มี 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นการสอบถามข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสภาพส่วนตัวของผู้ตอบ ลักษณะคำถามเป็นแบบตรวจสอบ (Check - List)

ตอนที่ 2 เป็นการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา เกี่ยวกับสภาพที่ปฏิบัติจริงและความคิดเห็นว่าควรปฏิบัติใน 4 ด้าน คือ การให้ได้มาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากตำแหน่ง ลักษณะคำถามเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นแบบประมาณค่า (Rating Scale)

ตอนที่ 3 เป็นการสำรวจปัญหาและข้อเสนอแนะ โดยการเว้นที่ว่างไว้ให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารบุคลากรภายในโรงเรียนประถมศึกษา ในแต่ละด้าน

3. การรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีส่งผ่านหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในจังหวัดนครปฐมไปยังผู้บริหารโรงเรียนเพื่อส่งให้ผู้ตอบ และผู้วิจัยจะรับแบบสอบถามจากหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอด้วยตนเอง และจะกำหนดทำการสำรวจในเดือนธันวาคม 2523 และมกราคม 2524

4. การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์สามารถนำไปใช้ได้ในสภาพจริง ผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้กลับคืนมา แล้ววิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีทางสถิติประกอบการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative analysis) ดังนี้

4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ส่วนตัวผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าความถี่ และร้อยละ

4.2 การศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นในการบริหารงานบุคคลกรของผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปฏิบัติการ ใช้วิธีหาค่าเฉลี่ย (Mean) และหาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เป็นรายชื่อ

4.3 เปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปฏิบัติการ ใช้สถิติวิเคราะห์ ด้วยวิธีการ $t - test$ แล้วสรุปผลการวิเคราะห์ทางสถิติรวมกับการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ ในรูปของตาราง แผนภูมิและความเรียง

003784

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

ในการเสนอข้อมูลนั้น ได้จัดลำดับของการเสนอข้อมูลไว้ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ในการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึงเอกสาร ทฤษฎีและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
บุคลากร

บทที่ 3 เสนอวิธีการวิจัย กลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
วิธีเก็บข้อมูล การเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 รวบรวมผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยเสนอเป็นตารางประกอบการวิจัย

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย