

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในทศวรรษที่ผ่านมา ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของประเทศอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จอย่างมาก เมื่อวัดจากอัตราการเจริญเติบโตอันเป็นผลมาจากการมุ่งเน้นการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการทันสมัย การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยรวมเป็นหลักได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านการกระจายรายได้ และปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม รวมทั้งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่ขาดความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม หากไม่แก้ไขจะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนในอนาคต จากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้โลกไร้พรมแดน และกระแสหลักต่าง ๆ ทำให้ไทยต้องแข่งขันกับนานาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเพื่อให้ประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันและยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรีในสังคมโลกบนพื้นฐานแห่งความเป็นไทย ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการพัฒนาคน และคุณภาพของคน โดยเห็นว่า "คนเป็นทั้งเหตุปัจจัยและผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ" การพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญกับคน โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลาง หรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา มุ่งให้คนมีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพและมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุก ๆ ด้านอย่างเต็มที่ โดยหวังว่าคนซึ่งเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของสังคม เมื่อมีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา และจิตใจ จะเป็นพื้นฐานสร้างพลังครอบครัว ชุมชนและสังคม อันส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมอย่างสมดุลย์กับธรรมชาติและอยู่ร่วมกับประชาคมโลกได้อย่างสันติ การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในสังคมได้ เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยนำคนได้พัฒนาตนเองด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิตตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิตแต่แรกเกิดการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีพ และประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข

รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงรวมเป็นพลังสร้างสรรค์ การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาว่าประเทศไทยจะต้องเข้าสู่วงจรของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันสูง พลังอำนาจของชาติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพลังอำนาจของคนที่มีความรู้เท่านั้น การศึกษาจึงมีความสำคัญสูงที่สุดในการสร้างชาติ (แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ, 2540) ดังนั้นรัฐบาลในยุคปัจจุบันได้ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษา โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาและขยายโอกาสให้ทั่วถึงทุกคน เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถเต็มตามศักยภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ซึ่งมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหลักรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2525 ซึ่งมีการกึ่งที่สำคัญคือ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา อันเป็นการศึกษาภาคบังคับให้คนไทยทุกคนที่มีในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มีหน่วยงานในสังกัดที่รับผิดชอบดำเนินการศึกษา ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539)

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 26 และมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งกระจายในภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ,

2535) ซึ่งการจัดการศึกษาภายในเขตอำเภอจะมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ผู้บริหารสำนักงาน คือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงาน

แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 8 (2540-2544) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาไว้ในข้อ 6 คือ ปฏิรูปการบริหารสำนักงานทุกอำเภอให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการรื้อปรับระบบการบริหาร การใช้เทคโนโลยีเพื่อการบริหาร ปรับปรุงการวางแผนนิเทศ ติดตาม ประเมินผล และการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งการแก้ไขกฎระเบียบให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาคือการบริหารและการจัดการของสำนักงานทุกระดับมีประสิทธิภาพได้ตามมาตรฐานของการบริหารและการจัดการที่ทันสมัย สำนักงานทุกระดับใช้เทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการวางแผนและการจัดการ ตลอดจนสำนักงานทุกระดับมีกลไกของการติดตาม นิเทศประเมินผล เพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคของการจัดการศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาและมีระบบข้อมูลแสดงผลการดำเนินงานข้อมูล นวัตกรรมข่าวสารที่ช่วยการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติและข้อมูลเพื่อใช้ในการวางแผนทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อให้นโยบายที่กำหนดไว้บรรลุเป้าหมาย สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้จัดทำโครงการประเมินการบริหาร สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ปี 2539 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ และโรงเรียนพัฒนาการบริหารได้อย่างเป็นระบบ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังนั้นสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี จึงได้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว โดยสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี มีคำสั่งมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกลุ่มหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดอุดรธานี มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำปฏิทินและประเมินผลการบริหารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอในสังกัด ตามเกณฑ์ประเมินที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

สรุปผลการประเมินดังกล่าว ปรากฏว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่นระดับจังหวัด ประจำปี 2539 คือ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี จึงได้ส่งสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหานเป็นตัวแทนของจังหวัด

เข้าประกวดในระดับเขตการศึกษา ซึ่งมีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่เป็นตัวแทนของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 9 ทั้งสิ้น 6 อำเภอ คณะกรรมการประเมินผลระดับเขตการศึกษา ได้ดำเนินการประเมินผลการบริหารของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดังกล่าวปรากฏว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี มีผลการปฏิบัติงานเป็นอันดับที่ 1 ของเขตการศึกษา 9 ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้เลือกและสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน ซึ่งเป็นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น ปี 2539 เพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปใช้เป็นข้อมูลและแนวทางในการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุงการปฏิบัติงานและบุคลากรสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่และงานที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้ระดับมาตรฐานต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดีเด่น สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ลักษณะการวิจัยเป็นการศึกษาที่มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี ทั้งสิ้น 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และงานนิติการศึกษาศึกษา โดยมีการกรอบความคิด (Conceptual Framework) ดังนี้

- 1) การวางแผน
- 2) การประสานงาน
- 3) การตัดสินใจ
- 4) การติดต่อสื่อสาร
- 5) มนุษยสัมพันธ์
- 6) การกำกับ ติดตาม และประเมินผล

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

การวิจัยครั้งนี้ เป็นลักษณะการวิจัย โดยการศึกษารายละเอียดเจาะลึกข้อมูลที่ได้จากการสอบถาม สัมภาษณ์ สังเกตสภาพความเป็นจริง และอาจทำให้กระทบกับผู้เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้เปลี่ยนชื่อเฉพาะทุกชื่อของบุคคลที่ทำการศึกษา

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน
- 2) บุคลากรในสำนักงาน หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้างานบริหารทั่วไป หัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ศึกษานิเทศก์ ตลอดจนข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน
- 3) ผู้บริหารสำนักงาน หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน
- 4) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหนองหาน
- 5) งานบริหารทั่วไป หมายถึง งานที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานสวัสดิการและสวัสดิภาพ งานยานพาหนะ งานการจัดสำนักงาน งานดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา งานประสานงาน งานขยายโอกาสทางการศึกษางานงบประมาณ และงานอื่น ๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย
- 6) งานการเจ้าหน้าที่ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับงานวางแผนบุคคล งานสรรหาและแต่งตั้ง งานพัฒนาบุคลากร งานทะเบียนประวัติ งานวินัยและการรักษาวินัย งานปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง งานเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
- 7) งานการเงินและพัสดุ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับงานการเงิน งานบัญชี และงานพัสดุ
- 8) งานนิเทศการศึกษา หมายถึง งานนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา งานศึกษาด้นคว้าวิเคราะห์วิจัย งานพัฒนาการนิเทศและส่งเสริมการนิเทศภายในโรงเรียน งานบริหารทางการศึกษาและเทคโนโลยีทางการศึกษา งานบริหารและปฏิบัติงานโครงการ งานนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา งานประสานงาน และเผยแพร่เอกสารทางวิชาการ

9) การวางแผน หมายถึง การเตรียมการหรือคาดการณ์ล่วงหน้าก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ ผู้บริหารตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไร อย่างไร เมื่อใด ใครทำ ทรัพยากรที่ใช้มีอะไร

10) การประสานงาน หมายถึง กระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุและทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

11) การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกทางปฏิบัติไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ อาจเป็นการตัดสินใจกระทำสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่งหลายอย่างเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

12) การติดต่อสื่อสาร หมายถึง กระบวนการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคคล หรือหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถประสานงานให้ฝ่ายต่าง ๆ ปฏิบัติงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และจะต้องอาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสาร และสัญลักษณ์ต่าง ๆ เพื่อให้ถึงผู้รับอย่างรวดเร็วและถูกต้อง

13) มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การสร้างความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และอยู่ร่วมกันด้วยดีอย่างมีความสุข

14) การกำกับ ติดตาม ประเมินผล หมายถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของบุคลากรให้เป็นไปตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น เป็นระเบียบและบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้เข้าใจสถานแวดล้อมในการปฏิบัติงานของบุคลากรตามสมมติที่เป็นจริง และลึกซึ้ง

2) ทำให้ทราบแนวทางและรูปแบบในการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

3) ผลการวิจัยสามารถนำไปประกอบการตัดสินใจและวางแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในอันที่จะเอื้อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และส่งผลต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา