

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปรัชญาการศึกษาถือว่าในบรรดาทรัพยากรที่มีค่าทั้งหลาย มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งที่สุดมนุษย์สามารถก่อประโยชน์สูงสุดแก่สังคมได้ ถ้าได้รับการพัฒนาที่สอดคล้องกับธรรมชาติ และความสามารถของตน สิ่งที่จะพัฒนามนุษย์จากทรัพยากรดิบมาเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าได้คือการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นองค์ประกอบอันสำคัญที่จะช่วยให้บุคคลแต่ละคนพัฒนาตนเอง (ก่อ สวัสดิพานิชย์, 2535) อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์จะมีคุณภาพได้ต้องอาศัยการศึกษาเพราะการศึกษาจะช่วยให้เข้าใจสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสังคม การพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตาม ถ้าประชากรในประเทศมีการศึกษาดีแล้ว ประเทศย่อมพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว

การพัฒนาประเทศให้รวดเร็วมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยที่สำคัญเหล่านั้น เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าปัจจัยด้าน "ทรัพยากรมนุษย์" (Human resource) เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง ถึงกับมีคำกล่าวว่า ถ้าในประเทศใดไม่สามารถพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ ก็จะไม่สามารถพัฒนาอย่างอื่นได้มากนัก ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง และเป็นที่ยอมรับกันว่าเครื่องมือสำคัญที่ทำให้มนุษย์กลายเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าต่อการพัฒนา คือ "การศึกษา" (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2532)

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน เนื่องจากคนเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนามีความต้องการด้าน

กำลังคนอยู่ในอันดับสูงสุดและเร่งด่วน การจัดการศึกษาของรัฐในระดับต่าง ๆ นั้น ถ้าพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว จะเห็นว่า "การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน" เป็นเพียงการศึกษาระดับเดียวที่รัฐจัดได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อสนองตอบความต้องการของคนทั่วประเทศ แต่ในแง่ของการลงทุน ถ้าเทียบในอัตราเฉลี่ยแล้ว พบว่า รัฐลงทุนสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานน้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาในทุกระดับ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสมรรถภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยรัฐ ถือเป็นหน้าที่อันสำคัญสูงสุด ที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนี้ให้แก่ประชาชน ในประเทศอย่างทั่วถึงทุกท้องที่เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดในการพัฒนาคุณภาพของคนและคนที่มีคุณภาพย่อมสามารถสร้างเศรษฐกิจ สร้างสังคม สร้างวัฒนธรรมอนุรักษ์และสร้างสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสร้างจิตเจตคติเชื่อมโยงกันได้อย่างสมดุลจนนำไปสู่ความผาสุกของสังคมโดยรวม ประชากรในประเทศจะมีคุณภาพมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการจัดการประถมศึกษา ดังนั้นผู้รับผิดชอบในทุกระดับตั้งแต่ผู้บริหารไปจนถึงครูผู้สอน จะต้องตระหนักในเรื่องนี้และช่วยกันปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จ (สัมพันธุ์ ทองสมัคร, 2535)

ปัจจุบันการจัดการระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหน้าที่สำคัญในการจัดการศึกษา คือ

- 1) จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในหลักสูตรอนุบาลศึกษา เพื่อให้เด็กก่อนวัยเรียนมีความพร้อมในการเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

2) จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523

3) การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้แก่เด็กในพื้นที่ชนบทที่เข้าเรียนจบชั้น ป.6 ให้ได้มีโอกาสศึกษาต่อเพิ่มขึ้นตามแนวนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 9 ปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีลักษณะของการบริหารงานที่แตกต่างจากการบริหารงานของส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะได้มีเจตนารมณ์ เพื่อการกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังส่วนภูมิภาคให้มากที่สุด ซึ่งมีโครงสร้างของการบริหารดังนี้

1) ระดับชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรม ดำเนินการจัดการประถมศึกษาตามนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.)

โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมและดูแลราชการทั่วไปในสังกัด

2) ระดับจังหวัด มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นกอง มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (ผอ.ปจ.) หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร (ผอ.ป.กทม.) เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการทั่วไปให้ได้รับความสำเร็จตามนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3) ระดับอำเภอ มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานมี

ฐานะเป็นแผนก มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ (หน.ปอ.) เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ควบคุมดูแลราชการทั่วไปของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอนั้นขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอเป็นคณะกรรมการที่ให้คำแนะนำและประสานงาน

4) **ระดับกลุ่มโรงเรียน** โดยการรวมโรงเรียนประถมศึกษาตั้งแต่ 7-10 โรงเรียนเข้าเป็นกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนเป็นกรรมการวางแผนปรับปรุงคุณภาพการศึกษา มีผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกจากกรรมการหนึ่งคนเป็นประธานกลุ่มโรงเรียน

5) **ระดับโรงเรียน** โดยการบริหารงานในโรงเรียนมีผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชาควบคุมและดูแลการปฏิบัติราชการของบุคคลในโรงเรียน ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ให้บรรลุตามจุดหมายของหลักสูตร โดยมีคณะกรรมการศึกษาเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาและให้ความช่วยเหลือขึ้นตรงต่อหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ จัดการประถมศึกษาภายในเขตอำเภอ และปฏิบัติการอื่นตามกฎหมายกำหนดและตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอมอบหมาย โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 6 (2530-2534) ระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาระยะครึ่งแผนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอมีประสิทธิภาพ

ด้านการบริหารและการนิเทศการศึกษาอยู่ในระดับร้อยละ 75.65 และด้านการพัฒนาบุคลากรอยู่ในระดับร้อยละ 66.43 ซึ่งเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาลบปีที่ 6 (2530-2534) ตั้งเป้าหมายไว้ร้อยละ 100 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

ผลการประเมินประสิทธิภาพ การบริหาร การนิเทศการศึกษา และการพัฒนาบุคลากรดังกล่าว สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกแห่งยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาและศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ประสิทธิภาพการบริหารงานบรรลุเป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายด้านบริหารและสนับสนุนหน่วยงานในสังกัดแต่ละระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 มีประสิทธิภาพในการบริหาร และการจัดการประถมศึกษาบุคลากรทุกประเภททุกระดับได้รับการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ทักษะทางด้านวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่องอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และบุคลากรดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 เป็นผู้มีความรู้ จริยธรรม ความรู้ และความสามารถในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา และพฤติกรรมของบุคลากรในการปฏิบัติงานขององค์การ กล่าวได้ว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด และเป็นพื้นฐานของการวางแผนเพื่อพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาให้ทราบว่าจากสภาพในการดำเนินงานปัจจุบันเป็นอย่างไร อะไร คือปัญหา และอะไร คือความต้องการ ผลจากการศึกษาจะทำให้ผู้บริหารได้ข้อมูลสำคัญที่แสดงถึงสภาพที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบันขององค์การ เพราะสภาพการปฏิบัติงานจะแสดงให้เห็นถึงความพร้อมและความสามารถของบุคลากรเพื่อนำไปเปรียบเทียบกับความคาดหวังนั้นคือการแสดงถึงความต้องการในอนาคต ที่จะทำให้การวางแผนดำเนินงานเป็นไป

อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารงานในองค์การ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และด้วยหลักการที่ว่า "การปฏิบัติงานใด ๆ นั้นมีความมุ่งมั่นอันสำคัญอยู่ที่ความต้องการระดมพลังของทุกคนในองค์การให้ปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและเต็มความสามารถ เพื่องานจักได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นขณะปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงานของทุกคน ซึ่งประกอบขึ้นเป็นผลงานขององค์การส่วนรวมนั้นจำเป็นจะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบประเมินผลดูว่า สภาพการปฏิบัติงาน และผลจากการปฏิบัติงานเหล่านั้นสำเร็จลงด้วยดี มีคุณค่าถูกต้องตามมาตรฐานจากกฎเกณฑ์และเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคหรือไม่อย่างไร" (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523)

จากผลการดำเนินงานในด้านการบริหาร และนิเทศการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา สภาพการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการปฏิบัติงาน และปัญหาการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เพื่อแสวงหาสภาพความเป็นจริง เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนาการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จังหวัดหนองคาย โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อประเมินสภาพการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การประเมินสภาพการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการปฏิบัติงานและสภาพปัญหา การปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองคาย โดยมีกรอบความคิด (Conceptual framework) ดังนี้

1) การประเมินสภาพการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานของหัวหน้า- การประถมศึกษาอำเภอใช้กรอบงานด้านการบริหาร และการนิเทศการศึกษาของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คือ

(1) ด้านการวางแผน ได้แก่

- ก. การใช้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน
- ข. การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศ

(2) ด้านการจัดองค์การและการพัฒนาองค์การ ได้แก่

- ก. การพัฒนาและการใช้บุคลากร
- ข. การจัดสวัสดิการ
- ค. การระดมการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นและภาคเอกชน
- ง. การจัดระบบการประชาสัมพันธ์
- จ. การจัดสุขภาพและสิ่งแวดล้อม
- ฉ. การสนับสนุนและการอำนวยความสะดวก

(3) ด้านการนิเทศการศึกษา

- ก. การจัดระบบนิเทศและบริหารงานวิชาการ
- ข. การติดตามและประเมินผล

2) การประเมินพฤติกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ใน 3 ด้าน คือ

(1) พฤติกรรมการปฏิบัติงาน

(2) พฤติกรรมการปฏิบัติตน

(3) พฤติกรรมความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีคำต่อไปนี้

1) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอต่าง ๆ ที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

2) ข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เช่น หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ศึกษานิเทศก์อำเภอ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูช่วยราชการในสำนักงาน

3) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนประถมศึกษา เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน

4) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนข้าราชการครูที่ได้รับการเลือกตั้ง

5) ข้าราชการครูสายผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงาน ในโรงเรียนประถมศึกษา

6) การปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งที่คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด ได้แก่ การวางแผนการจัดองค์การ การพัฒนาองค์การ และการนิเทศการศึกษา

7) พฤติกรรม หมายถึง ความประพฤติ ปฏิบัติ หรือกิริยาอาการที่แสดงให้ปรากฏจนเป็นที่ประจักษ์ชัดต่อผู้อื่น ได้แก่ พฤติกรรมการปฏิบัติงาน พฤติกรรมการปฏิบัติตน และพฤติกรรมความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

8) อักษรย่อที่ใช้ ได้แก่

สปช.	หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
สปจ.	หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
สป.กทม.	หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
สปอ.	หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
กปช.	หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
กปจ.	หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
กป.กทม.	หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
กปอ.	หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ
ก.ค.	หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการครู
หน.ปอ.	หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
ผช.หน.ปอ.	หมายถึง ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ผลการวิจัยที่จะใช้เป็นแนวทาง ให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอได้มีการพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานและพฤติกรรมการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

2) ผลการวิจัยจะใช้เป็นแนวทาง ให้สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาบุคลากรที่จะมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอต่อไป