

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนทุกคนในชาติ เพราะคนจัดเป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่ง ประเทศชาติจะพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปได้ ก็ด้วยอาศัยคนที่ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรม ในทางตรงกันข้ามถ้าประเทศชาติมีแต่คนที่ขาดความรู้ ความสามารถและขาดคุณธรรมจริยธรรมแล้ว การพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้านั้นย่อม เป็นสิ่งที่ยากลำบาก โดยเฉพาะปัจจุบันเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเกิดจาก ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศที่มี เครื่องข่ายโยงใยไปทั่วโลก การพัฒนาสังคมไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้ง ในแง่บวกและแง่ลบ อันมีผลกระทบเชื่อมโยงจากสังคมโลก เพื่อให้สังคมไทยสามารถก้าวไป ข้างหน้าได้อย่างมั่นคง แข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรี บนฐานแห่งความเป็นไทย โดยที่ประชาชนมีความสุข ครอบคลุม ชุมชน และสังคมมีสันติ การพัฒนาคุณภาพคนจึงเป็น สิ่งสำคัญที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 11)

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็ว ความเจริญทางด้านวิชาการ เทคโนโลยีที่ทันสมัยได้เข้ามามีบทบาท อิทธิพลต่อวิถีชีวิตของประชาชนภายในประเทศอยู่ตลอดเวลา และแนวโน้มที่ประเทศไทยกำลัง จะพัฒนาก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมมีมากขึ้น ประกอบกับตลาดแรงงานมีความ ต้องการแรงงานที่มีคุณภาพการศึกษาอย่างต่ำชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เพื่อรองรับการขยายตัวของ ระบบการผลิตในภาคอุตสาหกรรม จากสภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงจำเป็นต้องที่รัฐ มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประชาชนให้มีความรู้ในระดับที่สูงขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือภาคบังคับเพียงในระดับชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 อัตราการเรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นของผู้ที่จบการศึกษาชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 ยังไม่ถึงร้อยละ 100 ตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 11-12 ปี เป็นวัยที่ควรจะได้รับการศึกษา และเป็นวัยที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ดังนั้นรัฐบาล จึงได้กำหนดนโยบายให้เร่งขยายการศึกษาภาคบังคับจากเดิม 6 ปี เป็น 9 ปี

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดเกณฑ์ไว้ จำเป็นจะต้องมีการประสานการดำเนินงานของกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ 3 กระบวนการ คือ กระบวนการบริหาร กระบวนการเรียนการสอน และกระบวนการนิเทศ โดยเฉพาะกระบวนการบริหาร เป็นกระบวนการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาคุณภาพ การศึกษา เพราะการบริหารเป็นกระบวนการที่มีจุดหมายเพื่อพัฒนาคน พัฒนางานให้ทันต่อ สภาพความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเหลือ สนับสนุนให้ กระบวนการนิเทศและกระบวนการเรียนการสอนมีคุณภาพถึงระดับที่พึงประสงค์ นอกจากนี้ ยังช่วยให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ สอดคล้องกับนโยบายของการ ดำเนินงาน ทำให้ได้งานที่ได้มาตรฐานและคุณภาพสูงขึ้น

การบริหารโรงเรียนให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการศึกษาที่ตั้งไว้ ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติหน้าที่และความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน เพราะหน้าที่หลักประการหนึ่งของผู้บริหารโรงเรียนคือ บริหารงานบุคลากรเพื่อประสานงานให้บุคลากรต่าง ๆ ปฏิบัติงาน รักษาหน่วยงานให้ดำรงอยู่ด้วยความมั่นคง และเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2527 : 4) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้กำหนด ภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนออกเป็นหกด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคลากร การบริหารงานธุรการ-การเงิน การบริหารงานกิจการนักเรียน การบริหารงานอาคารสถานที่ และการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536 ก : 5) ภารกิจการบริหารดังกล่าวนี้ การบริหารงานบุคลากร โดยการส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้งานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ถือว่าเป็นหัวใจของการบริหาร ดังคำกล่าวของ วิจิตร ศรีสอ้าน และอวยชัย ชะบา (2543 : 5) ที่ว่า ในบรรดาทรัพยากรการบริหาร 4 อย่าง ที่เรียกรวม ๆ ว่า "4M'S" ได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและจัดใช้ ทรัพยากรประกอบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพราะความสำเร็จ ของงานขึ้นอยู่กับบุคลากรผู้ร่วมงาน

ดังนั้น นักบริหารที่ดีจะต้องมีความสามารถในการบริหารงานบุคลากร แต่การบริหาร งานบุคลากรเป็นงานที่ย่างยากซับซ้อน เพราะต้องทำงานเกี่ยวกับคนซึ่งมีความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีความสำนึกที่แตกต่างกัน และที่สำคัญคือคนเป็นสิ่งมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้บริหารต้องประสบกับปัญหาในการบริหารงานบุคลากร จากผลการวิจัยและ

การศึกษาข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 : 37) ในเรื่อง การดำเนินงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนยังไม่มีสมรรถภาพ ในการบริหาร โดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานบุคลากร ซึ่งเกิดจากการขาดบุคลากรด้านธุรการ ปัญหาครูช่วยราชการ ปัญหาครูไปปฏิบัติงานพิเศษ ปัญหาการคัดเลือกครูเข้ารับราชการไม่ดีพอ ปัญหาการอบรมครู ปัญหาการพิจารณาความดีความชอบยังไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และ ปัญหาครูไม่ตั้งใจสอน

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ได้ดำเนินการตามนโยบายของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยจัดการศึกษาทั้ง 3 ระดับคือ ระดับ ก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา มีโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด จำนวน 576 โรงเรียน จาก 14 สำนักงานการประถมศึกษา อำเภอ/กิ่งอำเภอ จากการนิเทศและติดตามผลการดำเนินงานในโรงเรียนในสังกัดของ หน่วยงานนิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม พบปัญหา ในการดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้ คือ ครูผู้สอนมีภาระกิจมากทั้งในด้านการสอนและกิจกรรมพิเศษอื่น ๆ ของโรงเรียน ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ครูผู้สอนยังขาดความเข้าใจและประสบการณ์ในการ จัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ครูผู้สอนขาดความรู้ในการใช้เทคโนโลยีและ นวัตกรรมใหม่ ๆ สำหรับการจัดการเรียนการสอน งบประมาณที่ได้รับจัดสรรมีน้อยไม่เพียงพอ กับความต้องการ และนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ไม่ได้เข้าศึกษาต่อในระดับชั้น มัธยมศึกษาปีที่ 1 คิดเป็นร้อยละ 3.08 (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม. 2544 : 10)

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม เป็นสำนักงานหนึ่งในสังกัดของสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม มีโรงเรียนในสังกัด จำนวน 71 โรงเรียน จำนวนข้าราชการ ครู 830 คน เมื่อพิจารณาตามเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูแล้ว พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีข้าราชการครูต่ำกว่าเกณฑ์ และมีปัญหาในเรื่องขาดแคลนครูในบาง สาขาวิชา เช่น วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ส่งผลให้ครูสอนไม่ตรงกับ สาขาวิชาที่เรียนมา ปัญหาในเรื่องครูผู้สอนไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ครูไม่สามารถ พัฒนาหลักสูตรตามความต้องการของท้องถิ่น และจำนวนครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนมีน้อยกว่า จำนวนที่มีอยู่จริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาสำคัญในด้านเศรษฐกิจคือ ครูมีหนี้สินมาก ดังจะเห็น ได้จากการขอกู้เงินสินเชื่อจากธนาคารออมสิน สาขาวาปีปทุม ตามโครงการเครือข่ายพัฒนา ชีวิตครูแห่งประเทศไทย ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปัญหาเหล่านี้

อาจส่งผลต่อคุณภาพทางการเรียนของนักเรียน โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ดังรายงานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม ปีการศึกษา 2542 และปีการศึกษา 2543 โดยผลสัมฤทธิ์กลุ่มทักษะที่เป็นเครื่องมือของการเรียนรู้วิชาภาษาไทย มีคะแนนเฉลี่ย ร้อยละ 73.98 และ 72.45 วิชาคณิตศาสตร์ มีคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 69.59 และ 67.61 ตามลำดับ ซึ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง และอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคามตั้งไว้ คือ ร้อยละ 75 (สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม. 2544 : 5)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคลากรในด้านการจัดครูเข้าสอนตรงตามสาขาวิชา หรือความถนัด หรือความรู้ความสามารถ ด้านครูได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องที่ใช้สอน หรือปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลง และด้านส่งเสริมการทำงานเป็นทีม ผลักดันศึกษาค้นคว้าไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพและมีเป้าหมายที่ชัดเจน ตลอดจนการวางแผนส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ใช้ขอบข่ายมาตรฐานการศึกษาด้านกระบวนการเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก : ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 25) มาตรฐานที่ 16 สถานศึกษาส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครู ตามความจำเป็นและเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ ประกอบด้วยภารกิจ 3 ด้าน คือ

1. จัดครูเข้าสอนตรงตามสาขาวิชา หรือความถนัด หรือความรู้ความสามารถ
2. ครูได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องที่ใช้สอนหรือปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลง
3. ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา ตามความคิดเห็นของบุคลากรใน โรงเรียนขยายโอกาสและโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

## สมมุติฐานของการวิจัย

1. ปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. ปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา ตามความคิดเห็นของบุคลากรในโรงเรียนขยายโอกาสและโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม มีขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2545 จำนวน 830 คน จำแนกเป็น ผู้บริหาร จำนวน 71 คน และครูผู้สอน จำนวน 759 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2545

จำนวน 327 คน จำแนกเป็น ผู้บริหาร จำนวน 71 คน และครูผู้สอน จำนวน 256 คน  
ได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling)

### 3. ตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

#### 3.1 ตัวแปรอิสระ

##### 3.1.1 สถานภาพ คือ

- 1) ผู้บริหารโรงเรียน
- 2) ครูผู้สอน

##### 3.1.2 ประเภทของโรงเรียน

- 1) โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา
- 2) โรงเรียนประถมศึกษา

#### 3.2 ตัวแปรตาม ใช้ขอบข่ายมาตรฐานการศึกษาด้านกระบวนการเพื่อการประเมิน

คุณภาพภายนอก : ระดับการศึกษานี้พื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
มาตรฐานที่ 16 สถานศึกษาส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูตามความจำเป็นและเหมาะสม  
อย่างสม่ำเสมอ ประกอบด้วยภารกิจ 3 ด้าน คือ สารคาม

##### 3.2.1 จัดครูเข้าสอนตรงตามสาขาวิชา หรือความถนัด หรือความรู้

ความสามารถ

3.2.2 ครูได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องที่ใช้สอน หรือปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง  
และสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลง

##### 3.2.3 ส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครู หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องที่เป็น  
สาเหตุทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากร/ครูที่อยู่ในความรับผิดชอบ  
ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัด  
มหาสารคาม ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จำแนกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

#### 1.1 ปัญหาการจัดครูเข้าสอนตรงตามสาขาวิชา หรือความถนัด หรือความรู้

ความสามารถ

1.2 ปัญหาครูได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องที่ใช้สอน หรือปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง  
และสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลง

1.3 ปัญหาการส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

2. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และ  
ผู้รักษาการในตำแหน่ง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม  
ปีการศึกษา 2545

3. ครูผู้สอน หมายถึง ครูผู้สอนที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด  
สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2545

4. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน  
การประถมศึกษาอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

5. ประเภทของโรงเรียน หมายถึง ประเภทการจัดการศึกษาของโรงเรียน แบ่งเป็น  
2 ประเภท ดังนี้

5.1 โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอน  
3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

5.2 โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอน 2 ระดับ  
คือ ระดับก่อนประถมศึกษา และระดับประถมศึกษา

**Rajabhat Mahasarakham University**  
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา  
อำเภอวาปีปทุม สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม และผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริม  
และพัฒนาบุคลากร/ครูของโรงเรียน