

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้บัญญัติไว้ว่า “ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจาย อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎกระทรวง” จากการกระจายอำนาจดังกล่าวทำให้สถานศึกษา มีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ โดยยึดหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน (School Based Management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับ สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะสร้าง ความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษา มีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร เพื่อให้การ บริหารเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ว่า “สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการขุปลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่งให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 ก, 21)

การบริหารงานบุคคล เป็นหนึ่งในสิ่งงานที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการมาให้สถานศึกษาโดยตรง ซึ่งการบริหารงานบุคคลนี้เป็นงานที่สำคัญมากในการบริหารงาน ของทุกองค์กรเพราะเป็นการบริหารงานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่ สำคัญที่จะทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี และถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการพัฒนางานให้ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะเกิดความ คล่องตัว รวดเร็ว มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องหรือไม่นั้นต้องอาศัย การบริหารงานบุคคลเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดการบริหารจัดการและ ขอบเขตการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ บริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัด

เขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ข้อ 14 ว่า “การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547, 47) และยังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่า “ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ศ.ศ. และ อ.ก.ศ. เขตพื้นที่ศึกษากำหนด พร้อมทั้งพิจารณาเสนอความคิดเห็นความชอบของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และจัดทำมาตรฐาน ภาระงานสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ประเมินผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเสนอต่อ อ.ก.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ” (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 121 ตอนพิเศษ 79 ก, 33-34)

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารงานบุคคลจึงนับได้ว่าเป็นหัวใจของการบริหาร ดังคำกล่าวของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546, 6) ที่ว่า ในบรรดาทรัพยากรทางการบริหาร 4 อย่าง ที่เรียกย่อ ๆ ว่า 4 M’s ได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Materials) การจัดการ (Management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้ เพราะบุคคลเป็นผู้จัดหาและจัดใช้ทรัพยากรประการอื่น ๆ และความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับบุคคลผู้ร่วมงาน แต่การบริหารงานบุคคลเป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องทำงานเกี่ยวกับคน ซึ่งมีความรู้ความสามารถตลอดจนความสำนึกที่แตกต่างกันและสิ่งที่สำคัญคนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ผู้บริหารต้องประสบปัญหาในการบริหารงานบุคคล ซึ่งจากผลการวิจัยและการศึกษาข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2546, 37) พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษายังไม่มีสมรรถภาพในการบริหาร โดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานบุคคล ซึ่งเกิดจากการขาดบุคลากรด้านธุรการ ปัญหาครูช่วยราชการ ปัญหาการอบรมครู ปัญหาครูมีหนี้สินมากเกินไป ปัญหาการพิจารณาความชอบที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และปัญหาครูไม่ตั้งใจสอน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสุริยา สว่างบุญ (2550, 5) ที่ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เปิดสอนในช่วงชั้นที่ 1-4 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 1 พบว่า สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่การสอนในบางครั้งไม่สอดคล้องกับความรู้ความสามารถที่มีอยู่ การที่ครูบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สื่อนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยประกอบการจัดการเรียน

การสอน หรือแม้กระทั่งการที่บุคลากรครูบางรายยังถูกร้องเรียน ถูกสอบสวน และถูกดำเนินการทางวินัย

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พร้อมทั้งสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในเขตท้องที่ 6 อำเภอของจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ อำเภอสตึก อำเภอคูเมือง อำเภอพุทไธสง อำเภอนาโพธิ์ อำเภอแคนดง และอำเภอบ้านใหม่ไชยพจน์ มีสถานศึกษาในสังกัดจำนวน 208 แห่ง มีข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 3,761 คน การบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา จากรายงานการวิจัย เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา กรณีสถานศึกษาประเภทที่ 2 ส่วนงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 พ.ศ. 2550 (รัฐวุฒิ ก่องจันทร์และคนอื่น ๆ , 2550, บทคัดย่อ) พบว่าการปฏิบัติงานด้านงานการบริหารงานบุคคล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง หากพิจารณาค่าเฉลี่ยสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ ลำดับที่ 1 การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษา ลำดับที่ 2 การลาของบุคลากรในสถานศึกษา และลำดับที่ 3 การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา พร้อมทั้งได้สรุปความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล ไว้ว่า การย้าย การบรรจุ แต่งตั้ง หลายครั้งไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ไม่มีบุคลากรที่รับผิดชอบงานกิจการนักเรียนหรืองานธุรการ โดยตรง ขาดครูวิชาเอกภาษาอังกฤษ ครูภาษาจีน และครูวิทยาศาสตร์ ควรมอบให้สถานศึกษาเป็นผู้สอบบรรจุครูและตำแหน่งอื่น ๆ เพราะผู้ใช้บุคลากรเหล่านี้จะรู้ว่าควรบรรจุคนอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับงานและความขาดแคลน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 จึงมีความสนใจศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 ใน 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ด้านวินัยและการรักษาวินัย และด้านการออกจากราชการ ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารสถานศึกษาและหน่วยงานหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาของการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาของการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 จำแนกตามขนาดสถานศึกษา และประสพการณ์ในการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา

สมมติฐานของการวิจัย

1. สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 ที่มีขนาดของสถานศึกษา ต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 ที่มี ประสพการณ์ในการทำงานต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคคลแตกต่างกัน

ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบระดับปัญหาของการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4
2. ทำให้หน่วยงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับปัญหาของ การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถนำไปใช้วางแผนในการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคล ใน 5 ด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 ข, 51) คือ

- 1.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- 1.2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- 1.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- 1.4 วินัยและการรักษาวินัย
- 1.5 การออกจากราชการ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 ปีการศึกษา 2551 จำแนกเป็นผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 49 คน ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดกลาง จำนวน 100 คน ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 59 คน รวมทั้งสิ้น 208 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4, 2551ข, 44) การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาทั้งประชากร

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ขนาดสถานศึกษาและประสบการณ์ในการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา

3.1.1 ขนาดของสถานศึกษา จำแนกเป็น 3 ขนาด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 ก, 8)

3.1.1.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

3.1.1.2 สถานศึกษาขนาดกลาง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 121-300 คน

3.1.1.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

3.1.2 ประสบการณ์ในการทำงานของผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

3.1.2.1 ประสบการณ์น้อยกว่า 5 ปี

3.1.2.2 ประสบการณ์ตั้งแต่ 5-10 ปี

3.1.2.3 ประสบการณ์มากกว่า 10 ปี

3.2 ตัวแปรตาม คือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคล ใน 5 ด้าน คือ

3.2.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

3.2.2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

3.2.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

3.2.4 วินัยและการรักษาวินัย

3.2.5 การออกจากราชการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะ เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ดังนี้

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องที่ทำให้การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 ไม่บรรลุตามภาระงานหลักของการบริหารงานบุคคล 5 ด้าน คือ

1.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อวางแผนในการกำหนดอัตรากำลังและตำแหน่ง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบรรจุบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน ได้เพียงพอกับความต้องการของหน่วยงาน

1.2 ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อสรรหาและบรรจุบุคลากรที่มีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงาน ตามที่ได้วางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งตามความต้องการของหน่วยงานไว้แล้ว

1.3 ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและพัฒนาข้าราชการครูที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้มีความรู้ความเข้าใจและมีความพร้อมในอันที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าทางด้านวิชาชีพพร้อมทั้งอยู่กับหน่วยงานอย่างมีความสุข

1.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา 53 แห่งระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในอันที่จะสั่งลงโทษหรือให้ความเป็นธรรมกับผู้ได้บังคับบัญชา

1.5 ด้านการออกจากราชการ หมายถึง อุปสรรคและข้อขัดข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา ในอันที่จะสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาออกจากราชการด้วยกรณีต่าง

2. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 4

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 4

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 4 หมายถึง หน่วยงานบริหารการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาใน 6 อำเภอ ของจังหวัดบุรีรัมย์ ได้แก่ อำเภอสตึก อำเภอดูเมือง อำเภอพุทไธสง อำเภอนาโพธิ์ อำเภอแคนดง และอำเภอบ้านใหม่ไชยพจน์

5. ขนาดสถานศึกษา หมายถึง การจำแนกขนาดสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 4 โดยใช้เกณฑ์ตามหนังสือคู่มือและแนวทางการดำเนินงานขององค์กรคณะบุคคลและการมีส่วนร่วมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้

5.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน

5.2 สถานศึกษานขนาดกลาง หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 121- 300 คน

5.3 สถานศึกษานขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

6. ประสบการณ์ในการทำงาน หมายถึง ระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา นับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งถึงวันที่ตอบแบบสอบถาม แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

6.1 ประสบการณ์น้อยกว่า 5 ปี

6.2 ประสบการณ์ตั้งแต่ 5-10 ปี

6.3 ประสบการณ์มากกว่า 10 ปี

มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
Buriram Rajabhat University