

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันบุคลากรนับได้ว่ามีความสำคัญในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จและบรรลุตามเป้าหมายขององค์กร ทั้งองค์การบริการและองค์กรธุรกิจ ในทำนองเดียวกันในองค์การการศึกษาซึ่งเป็นองค์การบริการของรัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาได้กระจายอำนาจการบริหารสู่ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีส่วนในการจัดและบริหารการศึกษา ใน 4 งาน คือ งานบุคคล งานวิชาการ งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป ในการทำงานทั้ง 4 ด้านนี้ งานบุคคลสำคัญที่สุด เพราะบุคลากรมีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนงานอีก 3 ด้าน หากขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานแล้ว งานใดๆ จะดำเนินไปไม่ได้เป็นอันขาด หากองค์การทางการศึกษาในส่วนภูมิภาคมีบุคลากรที่มีคุณภาพ ย่อมทำให้งานการศึกษามีคุณภาพและเจริญก้าวหน้าไปจนบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือคุณภาพของผู้เรียน

การบริหารงานบุคคลในองค์การสถานศึกษาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่การกำหนดความต้องการกำลังคน หรือจัดหาบุคลากร การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร ไปจนถึงการบำรุงรักษาบุคลากรให้ดำรงอยู่ในองค์การตามการกำหนดของเวลาปฏิบัติราชการ การบริหารบุคลากร จึงเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความรอบคอบ มีหลักกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน และกระบวนการบริหารงานบุคคลได้ใช้หลักธรรมาภิบาล ย่อมทำให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพในองค์การทางการศึกษาทุกระดับในเขตพื้นที่การศึกษา เพราะศักยภาพของการศึกษา เมื่อบุคลากรทางการศึกษามีคุณภาพ ย่อมส่งผลให้การดำเนินงานด้านอื่นๆ มีคุณภาพ เพราะบุคลากรทางการศึกษา สถานศึกษามีคุณภาพไปด้วยอย่างแน่นอน

แผนการบริหารงานบุคคลขององค์การทางการศึกษาของประเทศรวมทั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่ใหญ่ที่สุดของประเทศมีการพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาของไทย ย่อมก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม (ปัญญา แก้วกียูร. 2545 : 4) กล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการสื่อสาร สารสนเทศ สามารถสื่อสารผ่านข้อมูลสารสนเทศถึงกันทั้งโลก ทำให้ประเทศทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย พัฒนาประเทศไทยไปสู่ความยั่งยืนด้วยการพัฒนาการบริหารจัดการบ้านเมือง พัฒนาการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย

ทุกภาคส่วน การบริการที่สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป็นการบริหารที่ มุ่งเน้นประ โยชน์สูงสุด

ในทำนองเดียวกัน ชีระ รุณเจริญ. (2546 : 133) กล่าวว่า การศึกษาส่งผลกระทบต่อและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่จำเป็นในการทำงานและการใช้ชีวิต ยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากพัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการสื่อสารใหม่ๆ พัฒนาการเหล่านี้ย่อม ทำทาบต่อการจัดการศึกษา เพราะได้เปิด โอกาสและเป็นช่องทางการเรียนรู้แก่นักศึกษากันจำนวนมาก โดยให้รับรู้มากขึ้น และมีระเบียบกฎเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการที่สะดวก รวดเร็ว และง่าย ขึ้น ระยะเวลาสั้นลงกว่าเดิม การจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องจำเป็นต้องการทรัพยากร ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีสนับสนุนจำนวนมากต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกัน ของสังคมต้องนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของมนุษย์อย่างแท้จริง

แนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารที่มีประ โยชน์สูงสุดต้องอาศัยทรัพยากรใน การบริหารสี่ด้านคือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ การบริหารทรัพยากรแต่ละด้านมี ความสำคัญและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ ถ้าขาดเงิน วัสดุ และอุปกรณ์ องค์การจะทำสิ่งใดไม่ได้ถ้ามีเงิน วัสดุและอุปกรณ์ แต่ขาดคน การปฏิบัติงานเพื่อให้ เกิดประ โยชน์สูงสุดไม่เกิดขึ้น หรือเกิดน้อย คนจึงเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุดเหนือ ทรัพยากรใด ๆ เนื่องจากคนเป็นผู้นำทรัพยากรอื่น ๆ ไปสู่เป้าหมายขององค์การ (ทองใบ สูดขารี. 2543 : 176)

การบริหารที่ดี ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ พร้อมรับการตรวจสอบได้เสมอ เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ องค์การ จะเจริญก้าวหน้าและมีคุณภาพ การบริหารที่ดี ตามหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการปฏิบัติงาน ที่ได้ประกาศไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544 : คำนำ) และหลัก ธรรมาภิบาลนี้สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เน้นความพอประมาณ และมี เหตุผล ด้วยแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลนี้เอง ทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ได้กำหนดพันธกิจของชาติในการจะพัฒนาร่วมกันทั้งประเทศ โดยมี แนวคิดที่ยึดว่า คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ. 2544 : 2) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่ว่ามุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน

ส่วนวิสัยทัศน์ประเทศไทยได้กำหนดไว้คือ มุ่งพัฒนาสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุข ร่วมกัน คนไทยมีคุณธรรมนำความรอบรู้ รู้เท่าทันโลก ครอบครัวยุบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพและทรัพยากรธรรมชาติ ยั่งยืนอยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ในประชาคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2549 : ร) ในทำนองเดียวกันหลักของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มุ่งเน้นให้สร้างเสริม โอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และพัฒนาระบบบริหารจัดการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล

การปฏิรูประบบราชการเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองนโยบายต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการพัฒนาระบบการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย (ท้องถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์. 2550 : 144) ดังนั้นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นหลักปฏิบัติที่ส่วนราชการต้องยึดถือในการบริหารราชการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของราชการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยแท้จริง

กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทุกระดับ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิผลสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการปรับปรุงระบบบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านงบประมาณ 3) ด้านการบริหารบุคคล และ 4) ด้านการบริหารทั่วไป ไปยัง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การขาดเอกภาพ ทั้งด้านนโยบายและการบริหาร การขาดประสิทธิภาพของการประกันคุณภาพการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนานโยบายอย่างต่อเนื่อง และปัญหาการขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545 : 2 - 3)

จากการปรับเปลี่ยนการบริหารและจัดการศึกษาดังกล่าวส่งผลให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเทียบเท่ากอง ต้องปรับรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ มีการกำหนดโครงสร้างของการบริหารและการจัดการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นภารกิจ 6 กลุ่ม 1 งาน ประกอบด้วย 1 กลุ่มอำนวยการ มีภาระงานเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานประชาสัมพันธ์ งานประสานงาน และงานบริหารการเงินและสินทรัพย์ 2) กลุ่มบริหารงานบุคคล มีภาระงานเกี่ยวกับงานวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง งานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง งานบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ งานพัฒนาบุคลากร งานวินัยและนิติการและงานเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา 3) กลุ่มนโยบายและแผน มีภาระงานเกี่ยวกับงานจัดทำข้อมูลสารสนเทศงานนโยบายและแผนงานวิเคราะห์งบประมาณ งานติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการจัดการศึกษา 4) กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา มีภาระงานเกี่ยวกับงานส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา งานส่งเสริมกิจการนักเรียน งานส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพและกองทุนเพื่อการศึกษา งานส่งเสริมกิจการพิเศษ 5) กลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา มีภาระงานเกี่ยวกับงานพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการเรียนรู้ งานวัดและประเมินผลการศึกษา งานส่งเสริมและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา งานนิเทศติดตามและประเมินผลระบบบริหารและการจัดการศึกษา งานส่งเสริมและพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และงานเลขานุการคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา และ 6) กลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชน มีภาระงานเกี่ยวกับงานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนภายในเขตพื้นที่การศึกษา อีกหนึ่งงาน คืองานตรวจสอบภายใน ซึ่งมีภาระงานเกี่ยวกับ การตรวจสอบการเงินและบัญชี และตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักเขตพื้นที่การศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2553 : 13 - 14)

ส่วนเกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2542 : 21) กล่าวว่า คน ถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงาน คนเป็นทุนมนุษย์ซึ่งช่วยให้บุคคล กลุ่ม และทั่วทั้งองค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีความจำเป็น เพราะมนุษย์ งานและองค์กร มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 - 10 ได้มุ่งเน้นพัฒนามนุษย์เป็นสำคัญ เพราะทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักว่ามนุษย์เป็นทั้งเหตุ ปัจจัยและผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ ซึ่งการให้ทุกคนมีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพทั้งด้านสติปัญญา ร่างกาย และจิตใจ ด้านแหล่งที่เป็นพื้นฐาน สร้างพลังครอบครัว ชุมชน และสังคมที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม ความสำเร็จในส่วนนี้จะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารภายในองค์กร โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลเป็นสำคัญ

จากโครงสร้างการบริหารและจัดการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงเห็นว่ากลุ่มบริหารงานบุคคลเป็นกลุ่มงานที่มีภารกิจที่สำคัญยิ่งต่อการบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ถึงแม้ว่าหน่วยงานมีความพร้อมในด้านปัจจัยการบริหารอื่นๆ สักปานใดก็ตาม ถ้ากลุ่มบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิภาพ ย่อมทำให้การพัฒนาองค์กรไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ สมาน รังสิโยภุณ. (2544 : 2) กล่าวว่าความสำเร็จและความล้มเหลวในการบริหารงานของรัฐหรือองค์กรเอกชนก็ตาม ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญคือกลุ่มบุคคลที่ทำงานในองค์กร แม้ว่าองค์กรจะมีงบประมาณอย่างเพียงพอ มีการจัดองค์กร และการบริหารงานที่ดี มีอุปกรณ์ และวัสดุอย่างครบครัน ถ้าหากมีผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีความรู้ความสามารถ และไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้ว การบริหารงานคงไม่บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย

นอกจากนี้ ธงชัย สันติวงษ์. (2542 : 8) ยังกล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า สภาพองค์กรในทุกวันนี้ นับว่า ได้มีปัญหาถูกระทบจากอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมเป็นอันมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในองค์กรโดยตรง การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในปัจจุบันทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคนิควิทยาการ และด้านสภาพสังคมว่ามีผลกระทบ ทำให้การบริหารงานบุคคลต้องมีความสำคัญยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก การเผชิญกับปัญหาท้าทายเหล่านี้ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่องค์กรส่วนมากต้องพยายามมุ่งสนใจในสิ่งที่เกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานบุคคล พยายามเข้าใจถึงความต้องการทางจิตวิทยาของผู้ปฏิบัติงาน พิจารณาและยกระดับความสามารถของงานวิชาชีพ ด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งความพยายามของสมาคมวิชาชีพ คือ สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งประเทศไทย ที่ได้มุ่งสร้างสรรค์ความรู้และเทคนิคของงานด้านนี้ให้แพร่หลายมาช้านานแล้วนั้น ประเทศชาติโดยส่วนรวมและต้องให้ความสนใจกับการวิจัยศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคล ซึ่งถ้าหากได้ให้ความสนใจ

ค้นคว้าวิจัยปัญหาอย่างลึกซึ้งที่ละด้านเรื่อยไปแล้วในระยะยาว การได้ข้อเท็จจริงหรือความรู้มากขึ้น จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลมีคุณภาพและทำได้ผลมากยิ่งขึ้น

การบริหารงานบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกระบวนการที่ใช้ในการจูงใจให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงานโดยยึดหลักการกระจายอำนาจระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัว เกิดความอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจนำไปสู่การบริการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน ซึ่งการบริหารงานบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญไว้ 4 ประการคือ 1) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลถูกต้อง รวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สนองตอบความต้องการของหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา 2) เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 3) เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพโดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐาน แห่งวิชาชีพ และ 4) เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและความก้าวหน้าในวิชาชีพ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งมีจุดเน้นให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542 : 15)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และหน่วยงานระดับรอง ได้ประกาศหลักการ การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการในแวดวงการศึกษาที่กำหนดไว้ ในการบริหารแผนงานในสถานศึกษาเป็นฐานและแนวทางการบริหารสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ การบริหารจัดการของสถานศึกษาซึ่งมีหน้าที่ให้บริการการศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ จึงต้องนำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานทางการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข : 30)

นอกจากนี้ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล นั้นเป็นการบริหารที่เป็นระบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ถูกต้อง เน้นการมีส่วนร่วมและตอบสนองประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย มีระบบการดำเนินงานที่ตรวจสอบได้มีความโปร่งใส (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2546 : 7 - 8) กล่าวถึง ความสำคัญของธรรมาภิบาล ว่าการสร้างธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนของสังคมทุกระดับ ส่งผลดี ต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งในเรื่องของความเชื่อมั่นระหว่างกัน ในทุกภาคส่วน ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ธรรมาภิบาลสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นและหลักธรรมาภิบาล ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องคุ้มค่า และเป็นการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่สังคม

หลักการพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย หลัก 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และหลักความคุ้มค่า (กระทรวงศึกษาธิการ. 2547 : 105 - 106) หลักการเหล่านี้อาจบูรณาการเข้ากับการดำเนินงาน ในหน่วยงานทางการศึกษาทั้งในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระดับสถานศึกษา (เฉลิมชัย สมท่า. 2547 : 49 - 50) ได้วิจัยการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูปฏิบัติการสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลข เขต 1 และศิรินารด นันทวัฒน์ภิมย์. (2547 : 152 - 153) ได้วิจัยการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหลักธรรมาภิบาล อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน แล้วพบว่า การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ช่วยให้องค์การมีผลสัมฤทธิ์สูงในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ชัชภูมิ สีชมพู. (2548 : 114 - 116) ซึ่งได้วิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความต้องการการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลในระดับมากทุกด้าน รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วย องค์ประกอบสองด้าน คือ ด้านปัจจัยนำเข้าและด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านปัจจัยนำเข้า จำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและภาวะผู้นำของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้านกระบวนการบริหารจัดการ จำแนกเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดแผนพัฒนา และแผนปฏิบัติการ การบริหารตามแผนบุคลากร การบริหารตามแผนงบประมาณ การบริหารตามแผนการส่งเสริมคุณภาพจัดการศึกษา การวางระบบวางแผนงานการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตรวจสอบถ่วงดุล และการรายงานผลการจัดการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา

ตามหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ตามความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานบริหารในเขตพื้นที่ การศึกษาพบว่า มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในระดับมากทุกรูปแบบ

ส่วน อภิญญา แก้วชื่น (2549 : 198 - 190) ซึ่งได้วิจัยรูปแบบการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน พบว่ารูปแบบการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานตามหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืนมีการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผ่านภาระงาน 4 งาน คือ 1) งานวิชาการ 2) งานงบประมาณ 3) บุคลากร และ 4) บริหารทั่วไป โดยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความ รับผิดชอบ 4) หลักความโปร่งใส 5) หลักการมีส่วนร่วม และ 6) หลักการคุ้มค่า นอกจากนี้ยังใช้หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนอีก 4 ประการ ได้แก่ 1) การสร้างยุทธศาสตร์ เพื่อ การพัฒนาอย่างรอบด้าน 2) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ 3) การสร้างองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง และ 4) การมีวัฒนธรรมองค์กรเพื่อการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปัจจุบันยังมีปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การหลีกเลี่ยงหรืออาศัยช่องทางของกฎหมายช่วยเหลือพวกพ้อง 2) การย้ายที่เกิดจากความไม่ ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม และ 3) ปัญหาสัดส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการ ครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่ได้สัดส่วนและสอดคล้องกับบริบทของการจัดการศึกษาในแต่ละ สังกัด สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงได้จัดให้มีการ อบรมพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยยึดถือระบบ คุณธรรม ความเสมอภาคระหว่างบุคคล และหลักการได้รับการปฏิบัติและ การคุ้มครองสิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2553 : บทนำ)

สำหรับในส่วนภูมิภาคปัญหาการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัด สุรินทร์ ในคราวเสวนาสภาาแพ่กระทรวงศึกษาธิการ จังหวัดสุรินทร์ เรื่องมุมมองการบริหารงาน บุคคล ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดสุรินทร์ พบว่ามีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ซึ่งมีปัญหาหลัก ที่พบอยู่ 5 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านผลกระทบอันเนื่องมาจากการเกษียณอายุราชการใน 3 ปีข้างหน้า อัตรากำลัง จะว่างลง และได้รับการจัดสรรคืน ไม่ครบตามจำนวนที่เกษียณ 2) ด้านอัตรากำลังของบุคลากร ทางการศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค. (2) มีความขาดแคลนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเขตพื้นที่ การศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ มิได้กำหนดกรอบอัตรากำลังไว้ 3) ด้านมาตรฐานตำแหน่งของบุคลากรทาง



การศึกษาอื่นตามมาตรา 38 ค.(2) ทุกตำแหน่งเป็นการนำเอามาตรฐานตำแหน่งของ ก.พ.มาใช้ และ กำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้กำหนด 4) ด้านการบริหารอัตราค่าจ้างประจำซึ่งมีปัญหาในทาง ปฏิบัติโดยเฉพาะการเปลี่ยนตำแหน่งและสายงาน และการดำเนินการปรับอัตราค่าจ้างซึ่งมีผล ย้อนหลังตั้งแต่ 1 มกราคม 2555 เป็นต้นมาไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา และ 5) ด้านการดำเนินงานให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีและเลื่อนวิทยฐานะ

สำหรับด้านที่ 5 นี้ยังพบปัญหาอยู่ 4 ประการคือ 1) เกณฑ์การประเมินตามหลักเกณฑ์ ว 17/2552 ด้านที่ 3 ส่วนที่ 1 ด้านการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนกรณีรายวิชาหรือกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่ ไม่มีผลการพัฒนาผู้เรียนระดับเขตพื้นที่การศึกษา หรือระดับประเทศ ผู้รับการประเมินจะมีผลการ ประเมินเป็นศูนย์ ซึ่งไม่มีความเป็นธรรมสำหรับผู้ขอรับการประเมิน 2) การพัฒนาก่อนการแต่งตั้งฯ หลักสูตรชำนาญการพิเศษ และเชี่ยวชาญ ลำช้า เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินงานไม่ได้ 3) บัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ค.ศ. ประกาศกำหนด เพื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมการประเมินผลงานด้านที่ 3 ถูกจำกัด ด้วยกลุ่มจังหวัดเป็นผลให้จำกัดตัวบุคคลผู้ประเมินผลงาน และ 4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 33 มีบริเวณอาคารสถานที่คับแคบไม่เพียงพอต่อการให้บริการ

ปัญหาการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งมีปัญหา 4 ด้านได้แก่ 1) ด้านการย้าย หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ยื่นคำร้องขอย้าย 2) ด้านการ ดำเนินการย้ายตามมาตรา 59 แห่ง พระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่กำหนดให้มี ความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณา ทำให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างมติขององค์คณะบุคคลกับสถานศึกษา เนื่องจากสถานศึกษาจะเข้าใจว่า มีความเห็น เสนอแนะแล้วต้องได้ตามนั้น 3) ด้านการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกและคัดเลือก ในกรณีที่ส่วน ราชการดำเนินการอาจขัดต่อกฎหมายและเกิดการล่าช้า และ 4) ด้านงบประมาณดำเนินการ การสอบแข่งขัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดกรอบรายการจ่ายมากเกินไป เขตพื้นที่ที่ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการให้บำเหน็จความชอบ และทะเบียนประวัติ ซึ่งมีปัญหา 2 ด้าน คือ ด้านเม็ดเงิน ในการเลื่อนเงินเดือนให้แก่บุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา 38 ค.(2) มีไม่เพียงพอ และด้านการดำเนินงานทะเบียนประวัติอิเล็กทรอนิกส์ (ก.ค.ศ.16) ยังไม่ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ การศึกษา

ปัญหาการพัฒนาบุคลากร ซึ่งมีปัญหา 2 ด้านคือ ด้านการพัฒนาข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาก่อนเข้าสู่ตำแหน่งไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติ เนื่องจากส่วนราชการเป็น ผู้ดำเนินงานพัฒนา และด้านงบประมาณเพื่อการพัฒนาครูทั้งระบบ ไม่ได้จัดสรรให้เขตพื้นที่ การศึกษาดำเนินการแต่จัดสรรให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการพัฒนา และปัญหาการดำเนินงาน

เกี่ยวกับ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีปัญหาการขาดการพัฒนาความรู้ ความเข้าใจใน หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สุรินทร์. 2556 : 20 - 22)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจ ศึกษาการพัฒนารูปแบบการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงาน เขตพื้นที่ศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เพื่อหาแนวทางในการบริหารงาน บุคคลให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงาน เขตพื้นที่ศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง
2. เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของรูปแบบการบริหารงานบุคคลตาม หลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเขตพื้นที่ศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างกับข้อมูลเชิง ประจักษ์

### สมมุติฐานการวิจัย

รูปแบบการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่สร้างขึ้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิง ประจักษ์

### ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดความสำคัญ ดังนี้

1. ได้รูปแบบการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงาน เขตพื้นที่ศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างที่เหมาะสม และสามารถ นำรูปแบบไปใช้ในการปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. ได้แนวทางในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลในสำนักงาน เขตพื้นที่ศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เพื่อนำไปพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้  
เนื้อหาการวิจัย

1. การบริหารงานบุคคลใน 4 ด้าน (วิจิตร ศรีสอ้าน. 2541 : 12 - 15 ; พยอม วงศ์สารศรี. 2541 : 18 ; สมเกียรติ พ่วงรอด. 2544 : 17 - 21; สมยศ นาวิการ. 2544 : 45 ; นพ ศรีบุญนาท. 2545 : 47 - 48 ; และกระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข : 51) ได้แก่

- 1.1 ด้านการวางแผนกำลังคน
- 1.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 1.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร
- 1.4 ด้านการบำรุงรักษา

2. หลักธรรมาภิบาล ใน 6 หลัก (ถวิลาดี บุรีกุล และคณะ. 2545 : 6 ; สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. 2545 : 60 - 64; สมศักดิ์ คงเที่ยง. 2545 : 146; และกระทรวงศึกษาธิการ. 2547 : 105 - 106) ได้แก่

- 2.1 หลักนิติธรรม
- 2.2 หลักคุณธรรม
- 2.3 หลักความโปร่งใส
- 2.4 หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้
- 2.5 หลักการมีส่วนร่วม
- 2.6 หลักความคุ้มค่า

### ผู้เชี่ยวชาญ และประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 10 คน และ ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล 5 คน ซึ่งได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 72,751 คน ประกอบด้วย ผู้บริหาร และครูสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ใน 5 จังหวัด 23 เขตพื้นที่การศึกษา และกลุ่มตัวอย่างเป็นผู้มีส่วนได้เสีย จำนวน 210 คนซึ่งได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มจำนวนกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (กริช แรงสูงเนิน. 2554 : 100) และการสุ่มแบบหลายขั้นตอน

## ตัวแปรที่ศึกษา

### ตัวแปรแฝง มีดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสีย ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ใน 4 ด้าน ได้แก่
  - 1.1 ด้านการวางแผนกำลังคน
  - 1.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
  - 1.3 ด้านการพัฒนาบุคลากร
  - 1.4 ด้านการบำรุงรักษา
2. หลักธรรมาภิบาล การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคล ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้เสียในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ใน 6 หลัก ได้แก่
  - 2.1 หลักนิติธรรม
  - 2.2 หลักคุณธรรม
  - 2.3 หลักความโปร่งใส
  - 2.4 หลักความรับผิดชอบต่อและตรวจสอบได้
  - 2.5 หลักการมีส่วนร่วม
  - 2.6 หลักความคุ้มค่า

### ระยะเวลาทำการศึกษา

ตั้งแต่ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2553 ถึง ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2556

### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ผู้วิจัยจึงได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

**การบริหารงานบุคคล** หมายถึง การปฏิบัติงานด้านการเตรียมการกำหนดความต้องการกำลังคน การคัดเลือก และแต่งตั้ง การเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และการดำรงอยู่ในองค์กร ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ด้าน คือ 1) ด้านการวางแผนกำลังคน 2) ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง 3) ด้านการพัฒนาบุคลากร และ 4) ด้านการบำรุงรักษา ตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคน หมายถึง การปฏิบัติในการกำหนดความต้องการกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง และการเลื่อนตำแหน่ง โดยการวิเคราะห์แผนกำลังคนจากผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องกับทุกฝ่าย ประเมินสภาพความต้องการกำลังคนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำแผนกำลังคนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมพิจารณาตัดสินใจ ดำเนินการตามแผนกำลังคนที่กำหนดไว้อย่างคุ้มค่า การกำหนดภาระหน้าที่ข้าราชการครูอย่างชัดเจน ทำการกำหนดภาระหน้าที่บุคลากรอื่นอย่างชัดเจน ทำแผนกำหนดตำแหน่งด้วยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กำหนดเกณฑ์เลื่อนตำแหน่งด้วยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การกำหนดเกณฑ์พิจารณาการเลื่อนตำแหน่งที่ชัดเจน กำหนดเกณฑ์พิจารณาการเลื่อนตำแหน่งด้วยความยุติธรรม กำหนดเกณฑ์พิจารณาการเพิ่มระดับที่ชัดเจน และกำหนดเกณฑ์พิจารณาการเพิ่มระดับด้วยความยุติธรรม

2. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การปฏิบัติในการวางแผน การสรรหา การคัดเลือก และการแต่งตั้ง โดยการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กรร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ศึกษาความต้องการบุคลากรในองค์กรจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นำแผนที่กำหนดไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ คุ้มค่า การกำหนดตำแหน่งด้วยหลัก การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสรรหาบุคลากรทั้งจาก ภายในภายนอกองค์กรอย่างโปร่งใส ประชาสัมพันธ์ให้บุคคลที่มีความรู้มาสมัครได้อย่างทั่วถึง การกำหนดระบบการคัดเลือกบุคลากรที่สามารถตรวจสอบได้ ใช้ระบบคุณธรรมในการพิจารณา คัดเลือกบุคลากร คัดเลือกด้วยวิธีการที่มีมาตรฐานเที่ยงตรงเชื่อถือได้ และการพิจารณาการย้ายการ โอนโปร่งใสตรวจสอบได้ พิจารณาการเลื่อนตำแหน่งโปร่งใสตรวจสอบได้ และรักษาราชการแทน ตามหลักอาวุโสความรู้ความสามารถ

3. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การปฏิบัติในการพัฒนาบุคลากร การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการให้มี/เลื่อนวิทยฐานะ โดยการฝึกอบรมบุคลากรก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าต่อองค์กร ส่งเสริมให้บุคลากรเพิ่มพูนความรู้ด้วยการให้การศึกษาต่อ เตรียมบุคลากรให้มีความสามารถโดย การศึกษาที่หลากหลาย ให้มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการในการพัฒนา บุคลากร การกำหนดเกณฑ์ในการประเมินการปฏิบัติงานชัดเจน ประเมินผลการปฏิบัติงานที่ โปร่งใสตรวจสอบได้ ประเมินผลการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากร กำหนดระบบ การเลื่อนขั้นเงินเดือนที่เป็นทางการชัดเจน กำหนดผู้ประเมินที่หลากหลายเพื่อความยุติธรรมแก่ บุคลากร และการพิจารณาให้มี/เลื่อนวิทยฐานะที่โปร่งใสตรวจสอบได้ พิจารณาการให้มี/เลื่อน วิทยฐานะด้วยความยุติธรรม การให้มีวิทยฐานะที่โปร่งใสและยุติธรรม และการเลื่อนวิทยฐานะที่ โปร่งใสและยุติธรรม

4. การบำรุงรักษา หมายถึง การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความปลอดภัย พนักงานสัมพันธ์ วินัย และการพ้นจากตำแหน่ง โดยการสร้างระบบสุขภาพให้บุคลากรเพื่อการปฏิบัติงานได้อย่างคุ้มค่า สร้างระบบความปลอดภัยบุคลากรในการปฏิบัติงานสร้างระบบสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือบุคลากร การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดี

ระหว่างบุคลากรด้วยกัน สนับสนุนกิจกรรมเสริมสร้างความสัมพันธ์ของบุคลากร การกำหนด ขั้นตอน การดำเนินการทางวินัยที่ชัดเจน ดำเนินการลงโทษอย่างยุติธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ ดำเนินการร้องทุกข์ที่เป็นธรรม โปร่งใสตรวจสอบได้ และการให้พ้นจากตำแหน่ง โดยการโอนอย่างยุติธรรม ให้พ้นจากตำแหน่งโดยการย้ายอย่างยุติธรรม ให้พ้นจากตำแหน่ง โดยการออกจากราชการอย่างยุติธรรม

**รูปแบบ** หมายถึง แบบจำลองวิธีการในการดำเนินงานบริหารงานบุคคล 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผนกำลังคน การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากร และการบำรุงรักษา ตามหลักธรรมาภิบาล

**หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง การปฏิบัติงาน โดยมีกฎเกณฑ์ยึดเป็นแนวปฏิบัติตามกฎหมาย ความถูกต้อง ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความคุ้มค่า ซึ่งในที่นี่เป็นการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ได้แก่ ขั้นตอน วิธีการบริหารงานบุคคลใน 4 ด้านประกอบด้วย 1) ด้านการวางแผนกำลังคน 2) ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง 3) ด้านการพัฒนาบุคลากร และ 4) ด้านการบำรุงรักษา ตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่

1. **หลักนิติธรรม** หมายถึง การดำเนินงานบุคคล โดยใช้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นต่อนักเรียนและประชาชนเป็นสำคัญ
2. **หลักคุณธรรม** หมายถึง การดำเนินงาน โดยการยึดมั่นในความถูกต้อง คิงามซื่อสัตย์ สุจริต อดทน มีวินัย ความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้บริหาร การปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการ และจรรยาบรรณวิชาชีพ
3. **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การดำเนินงานบุคคล โดย การตัดสินใจทำงานทุกขั้นตอนต้องยึดหลัก โปร่งใส เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงกลไกการทำงานร่วมกันให้สามารถตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย สร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก
4. **หลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้** หมายถึง การดำเนินงานบุคคล โดยการให้บุคลากรทุกระดับตระหนักในสิทธิหน้าที่ และมีความรับผิดชอบต่อที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ใส่ใจและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและมีความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ตามบทบาทและหน้าที่ของสถานศึกษา

**5. หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การดำเนินงานบุคคล โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบและเสนอความเห็นในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่สำคัญ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนรับรู้ ร่วมคิด ช่วยทำและร่วมรับผล มีการสร้างความเข้าใจ และกำหนดบทบาทชัดเจนในการทำงานร่วมกัน มีการปรับทัศนคติ และกระบวนการทำงานของบุคลากร มีการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ปรับปรุงงาน มีการวางระบบรับฟังความคิดเห็น และเรื่องราวร้องทุกข์ มีการสนับสนุนการมีส่วนร่วม และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญในการบริหารและจัดการศึกษา

**6. หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การดำเนินงานบุคคล โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า การสร้างสรรค์งานและการบริหารที่มีคุณภาพ มีการเสนอความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียอย่างมีประสิทธิภาพและมีผลการดำเนินการที่แสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเยาวชนและประชาชนที่สถานศึกษารับผิดชอบ

**ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง** หมายถึง เขตที่ตั้งของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษา 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี

**ผู้มีส่วนได้เสีย** หมายถึง ผู้ได้รับผลจากการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ผู้บริหาร และครู **ผู้เชี่ยวชาญ** หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

**เขตพื้นที่การศึกษา** หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง