

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา คนไทยต่างหวังให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จโดยเร็ว หลายฝ่ายหลายหน่วยงานได้ทยอยดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องไปบางส่วนทั้งในด้านปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา หลักสูตรกระบวนการเรียนรู้ และที่สำคัญคือการปฏิรูประบบโครงสร้างการบริหารการศึกษา ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนราชการและระบบบริหารราชการ โดยมีการยุบรวมส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดการศึกษาอยู่เดิมคือ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเข้าด้วยกัน กำหนดใหม่ให้มีองค์กรหลักในการบริหาร 5 องค์กร ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 3) ในระดับภูมิภาคมีการยุบรวมสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กำหนดเป็นหน่วยงานบริหารใหม่ เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งประเทศรวม 175 เขต (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 1) จากผลของการยุบรวมส่วนราชการ หน่วยงานดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในงานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูทุกสายงานที่ปฏิบัติงานในทุกระดับของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งก่อนมีการปฏิรูประบบราชการ ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ปฏิบัติภายใต้ข้อบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ที่กำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการครู ข้าราชการครูปฏิบัติงานบริหารบุคคลในระดับชาติ ส่วนในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการ ข้าราชการครูจังหวัดในการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองระดับเกี่ยวข้องกับวิถีทางการปฏิบัติงานของข้าราชการครู ทุกสายงานตั้งแต่แรกบรรจุ จวบจนเกษียณอายุราชการ แต่ในระดับโรงเรียนบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารในการปฏิบัติหน้าที่งานบริหารบุคคลอยู่ในวงจำกัด เพราะอำนาจบริหารงานบุคคลส่วนมากจะอยู่กับคณะกรรมการในระดับชาติ ระดับจังหวัด ศูนย์รวมอำนาจจะกระจุกตัวที่ส่วนกลาง ไม่กระจายลงถึงสู่ระดับปฏิบัติ ทำให้การกำหนดสิทธิหน้าที่ สวัสดิการ ค่าตอบแทน ไม่ทันกับสภาวะการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม

พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร พ.ศ. 2547 จึงถูกประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูฉบับใหม่ แทนฉบับเดิม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มีการเปลี่ยนแปลงจากกฎหมายฉบับเดิมที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครูและผู้บริหารทั้งในระดับกรม ระดับเขตพื้นที่ และระดับสถานศึกษา เช่น มีการกระจายอำนาจบริหารจากส่วนกลางลงสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยในระดับนโยบายมีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดนโยบาย ออกระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีการ ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม กำกับ ให้การบริหารบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาให้ปฏิบัติงานด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และมีมาตรฐานเดียวกัน ส่วนในระดับปฏิบัติ มีคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา ทุกเขตพื้นที่การศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 73 ) ในระดับสถานศึกษามีคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ องค์คณะบุคคลดังกล่าวมีกรอบการปฏิบัติตามอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติเดิม การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอนการอนุมัติผลการประเมิน เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง เดิมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่อยู่ส่วนกลาง (ดิเรก พรสีมา. 2548 : 46 - 47) แต่ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำหนดให้ครูมีบัญชีเงินเดือนเป็นของตนเอง การกำหนดระบบความก้าวหน้าแบบวิทยฐานะ การกำหนดตำแหน่งผู้บริหารเพียงตำแหน่งเดียว ไม่ว่าจะปฏิบัติงานในโรงเรียนเล็กหรือโรงเรียนใหญ่ การเปิดโอกาสให้ครู ผู้บริหารในสถานศึกษามีค่าตอบแทนนอกเหนือเงินเดือนประจำไม่ว่าจะเป็นค่าวิทยฐานะ ค่าวิทยพัฒนา และการเปิดโอกาสให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษาที่ต้องการพัฒนาตนเองลาศึกษาต่อโดยสามารถเลื่อนขั้นได้ตามปกติ ซึ่งข้อกำหนดต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดไว้ล้วนเป็นมิติใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลของครูฉบับนี้เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิชาชีพ ที่ดีที่สุดของประเทศไทย (ถวัลย์ มาศจรัส. 2548 : 3) ที่จะทำให้อาชีพของข้าราชการครู มีความมั่นคง มีความก้าวหน้ากว่าเดิมสมกับเป็นกฎหมายที่ครูรอคอยมานานด้วยความคาดหวังว่าจะเป็นกฎหมายที่จะนำครูสู่ความเปลี่ยนแปลงได้รับประโยชน์มีความก้าวหน้า มีขวัญกำลังใจที่ดี (ชนากร งามชมภู. 2548 : 31)

การเปลี่ยนแปลงมาใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ฉบับ พ.ศ. 2547 ที่ได้บัญญัติแนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างมากมายนั้นย่อมจะส่งผลกระทบต่อครูและผู้บริหารทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา โดยเฉพาะคือผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่มีส่วนสร้างพลวัตรแห่งการบริหารสถานศึกษาให้เกิดขึ้นในทางที่ดีงาม จากประสบการณ์ในอดีต

การบริหารงานรูปแบบองค์คณะบุคคลของกฎหมายฉบับเดิม ผู้บริหารสถานศึกษาพบกับคำพูด “ถ้าอยากย้ายจะต้องจ่ายกิโละหมื่นห้า” หรือ “อยากได้สองชั้นต้องจ่ายชั้นละสองหมื่น” “ไม่อยากจะถูกไล่ออกต้องจ่ายเป็นเลขหกหลัก” (มติชน. 2548 : 31) คำพูดเหล่านี้ แม้ไร้หลักฐานที่ชัดเจน แต่ก็ยากที่จะเชื่อว่าเป็นจริง ดังนั้นการบริหารงานบุคคลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฉบับใหม่ ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างก็คาดหวังว่าจะลดล้างข้อครหาดังกล่าว จากการศึกษาการรับรู้และความคาดหวังของบุคลากรมหาวิทยาลัยขอนแก่นต่อการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐ พบว่า บุคลากรคาดหวังในระดับมากที่สุด คือ การที่ผู้บริหารทุกระดับ มีคุณธรรมในการบริหารงานและสนับสนุนผู้ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การประเมินผลการปฏิบัติงานกระทำด้วยยุติธรรมและโปร่งใสและบุคลากรที่มีระดับการศึกษา มีอายุราชการ แตกต่างกันจะมีความคาดหวังแตกต่างกัน (เกษฐา โพธิ์ประดับ และคณะ. 2542) การศึกษาความคาดหวังกับการพัฒนาการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พบว่า บุคคลที่มีอายุต่างกันมีความคาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านบทบาทแตกต่างกัน (นริสา จิตรสมนึก. 2543 : 74)

อย่างไรก็ตามจากการที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับใหม่เป็นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ทั้งในระดับนโยบาย คือ ก.ค.ศ. และระดับปฏิบัติ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งทั้งสองคณะประกอบด้วยกรรมการ 3 ฝ่าย คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนข้าราชการครู (เฉลียว อยู่สีมารักษ์. 2548 : 26) ทุกฝ่ายต่างก็คาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านระบบบริหารงานบุคคล และสนองตอบต่อการปฏิรูประบบราชการที่เน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความบริสุทธิ์ ความโปร่งใส ความยุติธรรมและมีผลตอบแทน มีสวัสดิการด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมในส่วนของผู้บริหารสถานศึกษา ต่างก็คาดหวังตนเองจะมีอำนาจการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนได้มากขึ้น สามารถสั่งบรรจุและแต่งตั้งครูเสนอความดีความชอบให้แก่ข้าราชการครู ตั้งกรรมการสอบวินัย สั่งลงโทษทางวินัย สั่งให้ข้าราชการครูที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบพ้นจากตำแหน่งได้ และที่สำคัญผู้บริหารเองก็คาดหวังที่จะได้รับการดูแลจากผู้บังคับบัญชา หน่วยงาน องค์คณะบุคคลอย่างเป็นทางการตามหลักเกณฑ์ หรือข้อบัญญัติที่กำหนด (ดิเรก พรสีมา. 2548 : 46-47)

ในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ซึ่งรับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอเมืองมหาสารคาม อำเภอแกดำ อำเภอเชียงยืน อำเภอกันทรวิชัย อำเภอโกสุมพิสัย กิ่งอำเภอชื่นชม และกิ่งอำเภอกุดรัง มีสถานศึกษาในสังกัดรวม 325 โรงเรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1. 2546 : 5) ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนโครงสร้างตามกฎหมายใหม่ เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานตามภารกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบการบริหารงานบุคคล ด้าน

การกำหนดตำแหน่งวิทยฐานะ การสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ย้ายโอน การออกจากราชการ งานบำเหน็จ ความชอบ งานวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ และผลกระทบดังกล่าวส่งถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารใน ระดับสถานศึกษา ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหาร สถานศึกษาและกำลังศึกษาระดับปริญญาโท ในสาขาบริหารการศึกษา จึงมีความสนใจที่จะศึกษา ความคาดหวังต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ด้านการ ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ผลของการวิจัยจะ ช่วยให้ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาได้ข้อมูลและสารสนเทศในการปรับปรุงแก้ไขการ บริหารงานบุคคลให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลส่งคุณภาพการจัดการศึกษาได้ ตามมาตรฐานกำหนด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคาดหวังต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ปีการศึกษา 2548 โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคาดหวังของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่างกัน
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคาดหวังของผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุการดำรงตำแหน่ง ต่างกัน

### สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคาดหวังแตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอายุการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีความคาดหวังแตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ ในสถานศึกษาสังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จำนวน 325 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 224 คน ซึ่งได้จากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) และกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้เกณฑ์จากตารางของ R.V. Krejcie and D. W. Morgan

### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่

3.1.1 ระดับการศึกษา ของผู้บริหารสถานศึกษา จำแนกเป็น

1. ปริญญาตรี
2. สูงกว่าปริญญาตรี

3.1.2 อายุการดำรงตำแหน่ง ของผู้บริหารสถานศึกษา จำแนกเป็น

1. อายุการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ค่าเฉลี่ยลงไป
2. อายุการดำรงตำแหน่งสูงกว่าค่าเฉลี่ย

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคาดหวังต่อพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ของผู้บริหารสถานศึกษา 6 ด้านต่อไปนี้

3.1.1 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ.

3.1.2 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ สนง.ก.ค.ศ.

3.1.3 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่

3.1.4 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ ผอ.สนง. เขตพื้นที่

3.1.5 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

3.1.6 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พระราชบัญญัติ หมายถึง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

2. ความคาดหวัง หมายถึง ความต้องการ ความมุ่งหวัง และปรารถนาของผู้บริหารสถานศึกษา ที่จะให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ใน 6 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การกำหนดอัตราค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ การบรรจุแต่งตั้ง และการออกกฎ ก.ค.ศ.

2.2 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ สนง.ก.ค.ศ. (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ได้แก่ การวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การพัฒนาระบบข้อมูล จัดทำแผนกำลังคน เสนอแนะนโยบายและจัดทำรายงานประจำปี

2.3 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา) ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความชอบ การดำเนินการทางวินัย การจัดสวัสดิการ และการจัดทำรายงานประจำปี

2.4 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของ ผอ.สนง. เขตพื้นที่การศึกษา (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) ได้แก่ การบรรจุแต่งตั้ง การเสนอความดี ความชอบ การจัดทำแผน กำหนดมาตรฐานคุณภาพงาน และจัดทำรายงานประจำปี

2.5 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ได้แก่ การกำกับดูแล การบริหารงานบุคคล

2.6 ด้านการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการหรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียน การสอน การนิเทศ การบริหารการศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อื่นในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

4. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ประกอบด้วย อำเภอเมือง อำเภอกันทรวิชัย อำเภอโกสุมพิสัย อำเภอเขียงยืน อำเภอแกลง กิ่งอำเภอกุฉินารายณ์ และกิ่งอำเภอชื่นชม

5. อายุดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง อายุการปฏิบัติหน้าที่ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา จำแนกเป็น

5.1 อายุการดำรงตำแหน่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ย

5.2 อายุการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ค่าเฉลี่ยขึ้นไป

6. ระดับการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสูงสุดของผู้บริหารสถานศึกษา ในการวิจัยครั้งนี้จำแนกเป็น 2 ระดับ

6.1 ระดับปริญญาตรี หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสูงสุดของผู้บริหารสถานศึกษา ในระดับปริญญาตรี

6.2 สูงกว่าปริญญาตรี หมายถึง ระดับการศึกษาขั้นสูงสุดของผู้บริหารสถานศึกษา สูงกว่าปริญญาตรี



## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลและสารสนเทศสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา กำหนดวิธีการการบริหารงานบุคคล ให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. เป็นข้อมูลและสารสนเทศสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาในการพัฒนางานการบริหารบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการ ตรงกับวุฒิภาวะและประสบการณ์ของบุคลากรทางการศึกษา



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY