

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา 4 ด้านได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านบริหารทั่วไป (สมเดช สีแสง. 2543 : 91) ปัจจัยการบริหารสถานศึกษาโดยบริบททั่วไป นับได้ว่า งานบริหารบุคคลถือเป็นหัวใจของการบริหาร ดังกล่าวของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2546 : 6) ว่าในบรรดาทรัพยากรบริหาร 4 อย่างที่เรียกว่า “4 M S” ได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะบุคคลคือผู้จัดหาเป็นผู้ใช้ทรัพยากร ด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับบุคคล ผู้ร่วมงานแต่งงานบริหารบุคคลเป็นงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน เพราะต้องทำงานเกี่ยวกับคนซึ่งมีความรู้ ความสามารถ มีจิตสำนึกที่แตกต่างกัน มีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกมีประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ผู้บริหารต้องประสบปัญหาในการบริหารงานบุคคล

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (2550-2554) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ยึดแนวความคิดการพัฒนาสู่ความพอเพียงที่ปรับจากการมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาเป็น การพัฒนาที่ยึด “คน” เป็นตัวตั้งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์และความอยู่ดีมีสุขของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวมและให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับอันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืนที่ “คน” เป็นศูนย์กลางได้อย่างแท้จริง เป็นที่ยอมรับกันว่า “คน” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร เพราะคนเป็นผู้ใช้ปัจจัยอื่น ๆ

ในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษานั้นมีบุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้องอยู่ 2 ประเภทคือ ข้าราชการครู บุคลากรทางการศึกษา และนักเรียนที่ถือว่าเป็นงานหรือวัตถุประสงค์ที่จะต้องพัฒนา โดยกระบวนการเรียนการสอน ซึ่งมีครูเป็นผู้สอน การบริหารบุคคลจึงครอบคลุมงานนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข : 51) เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษาเพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมายระเบียบเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมี

ความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยภารกิจการบริหารงานในสถานศึกษามี 5 ประการ คือ 1) การวางแผนอัตรากำลัง และการกำหนดตำแหน่ง 2) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง 3) การสร้างเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ 4) วินัยและการรักษาวินัย 5) การออกจากราชการ

จากการสำรวจการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในจังหวัดมหาสารคามทั้ง 3 เขต พื้นที่การศึกษาพบสภาพปัญหาต่าง ๆ คือ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคามเขต 1. 2551 : 4-7) พบว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 มีสถานศึกษาจัดการศึกษา คือระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มีการบริหารงานบุคคลอยู่ในเกณฑ์ปานกลางคือไม่มีบุคลากรตามต้องการ การส่งครูไปอบรมได้น้อยเพราะขาดแคลนงบประมาณ และครูมีปัญหาหนี้สิน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2551 : 9-11) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 มีสถานศึกษาจัดการศึกษา คือระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มีการบริหารงานบุคคลอยู่ในเกณฑ์น้อย คือบุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอและไม่ตรงสาขาที่ขาดแคลน งบประมาณที่โรงเรียนได้รับมีจำนวนไม่เพียงพอ ครูขาดความรู้ด้านสื่อการทางเทคโนโลยี ครูมีหนี้สินมาก (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 3. 2552 : 10-12) พบว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 3 มีสถานศึกษาจัดการศึกษา คือระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มีการบริหารงานบุคคลอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ครูมีหนี้สินมาก ขาดแคลนครูผู้สอนโดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ครูขาดขวัญกำลังใจจากการพิจารณาความดีความชอบ จากปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดมหาสารคามทั้ง 3 เขตพื้นที่การศึกษาสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษา แห่งชาติ (2541 ข : 37) พบว่าผู้บริหารโรงเรียนไม่มีสมรรถภาพในการบริหารโดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานบุคคล ซึ่งเกิดจากการขาดแคลนบุคลากร ปัญหาครูช่วยราชการ ปัญหาการอบรมครู ปัญหาครูมีหนี้สินมาก ปัญหาการพิจารณาความชอบที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และปัญหาครูไม่ตั้งใจสอน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดตั้งขึ้นโดย ประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2553 ซึ่งจะทำให้โรงเรียนมัธยมต่างๆที่เปิดสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาปี 1 ถึงปีที่ 6 อยู่ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกัน โดยมีโรงเรียนจำนวน 35 โรงเรียน ก่อนที่จะมารวมกันเป็น เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 นั้น จากการสรุป ปัญหาการบริหารบุคคลของทั้ง 3 เขตพื้นที่การศึกษา พบว่า โรงเรียนขาดแคลนงบประมาณในการส่งครูเข้าอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง บุคลากรมีหนี้สินเฉลี่ยต่อคนสูงขึ้น ปัญหาเหล่านี้ทำให้ข้าราชการครูขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ข้าราชการครูขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ ไม่มีกำลังใจในการทุ่มเทอบรมสั่งสอนศิษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารและคุณภาพทางการศึกษาของนักเรียนโดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องเข้าใจการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างดีเพื่อจะ

ได้ขับเคลื่อนการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายการจัดการศึกษาคือให้ผู้เรียนดี เก่งและมีความสุขและสิ่งที่จะทำให้การจัดการศึกษารุดรุดเป้าหมายคือครู ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องบริหารสถานศึกษาโดยเข้าใจงานบุคคลเป็นสำคัญ

จากสภาพดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 จึงมีความสนใจศึกษาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดมหาสารคามว่ามีปัญหาอุปสรรคใดและมีแนวทางแก้ปัญหา อย่างไรโดยศึกษาการบริหารงานบุคคลใน 5 ด้าน คือ 1) ด้านการวางแผนอัตรากำลัง และ กำหนดตำแหน่ง 2) ด้านสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง 3) ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติราชการ 4) ด้านวินัยและการรักษาวินัย และ 5) ด้านการออกจากราชการ ซึ่ง ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในการที่จะพัฒนาการ บริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำถามการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีคำถามสำหรับการวิจัยคือ การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 มีปัญหาแต่ละด้านอะไรบ้างและมีแนวทาง แก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการสถานศึกษา รอง ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่รับผิดชอบการการบริหารงานบุคคล หัวหน้างานการบริหารงานบุคคล และครูที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 26
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการสถานศึกษา รอง ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่รับผิดชอบการการบริหารงานบุคคล หัวหน้างานการบริหารงานบุคคล และครูที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 26
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียน สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

สมมุติฐานการวิจัย

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้อำนวยการสถานศึกษา รอง ผู้อำนวยการสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล หัวหน้างานการบริหารบุคคลและครูที่

รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 มีความแตกต่างกัน

กรอบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 ตามขอบข่ายการบริหารงานบุคคล 5 ด้าน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

1. ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง
2. ด้านการสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง
3. ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. ด้านวินัยและการรักษาวินัย
5. ด้านการออกจากราชการ

ตารางที่ 1 แสดงกรอบการวิจัย

ตัวแปรต้น	ตัวแปรตาม
<ul style="list-style-type: none"> - ผู้บริหารสถานศึกษา - รองผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล - หัวหน้าการบริหารงานบุคคล - ครูที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล 	การศึกษาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน 5 ด้าน <ul style="list-style-type: none"> - ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง - ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง - ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ - ด้านวินัยและการรักษาวินัย - ด้านการออกจากราชการ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 ปีการศึกษา 2554 ซึ่งมีประชากรและตัวแปรที่ศึกษาดังนี้

ประชากรและตัวแปรที่จะศึกษา

ประชากร

กลุ่มประชากรคือผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 35 คน รองผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล จำนวน 35 คน หัวหน้างานบริหารงานบุคคล จำนวน 35 คน และครูที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล จำนวน 35 คนรวมจำนวน 140 คน

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มประชากรคือผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 30 คน รองผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล จำนวน 30 คน หัวหน้างานบริหารงานบุคคล จำนวน 30 คน และครูที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล จำนวน 30 คน รวมจำนวน 120 คน

ตัวแปรที่จะศึกษา

1. ตัวแปรต้น ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล หัวหน้าการบริหารงานบุคคล และครูที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26
2. ตัวแปรตาม ได้แก่การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 มี 5 ด้าน(กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 32)
 - 2.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
 - 2.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
 - 2.3 ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
 - 2.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย
 - 2.5 ด้านการออกจากราชการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง อุปสรรค หรือ ข้อขัดข้องเกี่ยวกับบุคลากรในสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษาไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จำแนกเป็น 5 ด้าน
 - 1.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลัง และการกำหนดตำแหน่งหมายถึงอุปสรรค หรือ ข้อขัดข้องในการบริหารงานเริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายในการวางแผนบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนอัตรากำลังของบุคลากรในสถานศึกษา การกำหนดคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งหรือการขอมือหรือเลื่อนวิทยฐานะ การมอบหมายงานในหน้าที่ตลอดจนการได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในสถานศึกษา
 - 1.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง หมายถึงอุปสรรค หรือข้อขัดข้องในการสรรหาหรือการบรรจุแต่งตั้ง เริ่มตั้งแต่การวางแผนอัตรากำลังล่วงหน้า การมีส่วนร่วมในการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรตามความต้องการของสถานศึกษา การสอบคัดเลือกในการรับราชการ การประเมินผลงานของบุคลากรในการทดลองปฏิบัติราชการรวมถึงการโอนย้ายของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - 1.3 ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึงอุปสรรค หรือข้อขัดข้องเริ่มตั้งแต่การมีกระบวนการวางแผนพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจนต่อเนื่อง การจัดสรร

งบประมาณที่เหมาะสมเพียงพอ หรือการสนับสนุนในการศึกษาต่อของบุคลากร การนิเทศติดตามที่ต่อเนื่องรวมถึงบุคลากรนำความรู้ ความสามารถมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มศักยภาพ

1.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัยหมายถึงอุปสรรค หรือข้อขัดข้องเริ่มตั้งแต่การมีมาตรการให้บุคลากรปฏิบัติที่ชัดเจน การให้ความรู้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติราชการ การส่งเสริมจูงใจให้บุคลากรตระหนักในการรักษาวินัยมีการอบรมคุณธรรมจริยธรรมแก่บุคลากร ให้ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และบุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบในการปฏิบัติราชการของสถานศึกษา

1.5 ด้านการออกจากราชการหมายถึงอุปสรรค หรือข้อขัดข้อง เริ่มตั้งแต่การแจ้งและส่งเสริมให้บุคลากรทราบและเข้าใจกฎเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการออกจากราชการ การประเมินผลงานที่มีความโปร่งใสถูกต้องตามระเบียบ การดำเนินการเกี่ยวกับการออกจากราชการมีความถูกต้องเหมาะสม และการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับสิทธิผลประโยชน์ภายหลังออกจากราชการ

2. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

4. รองผู้บริหารสถานศึกษาที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล หมายถึง รองผู้อำนวยการโรงเรียนที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบหมายให้รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลในโรงเรียน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

5. หัวหน้าการบริหารงานบุคคล หมายถึง ข้าราชการครูทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลตามคำสั่งของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

6. ครูที่หน้าที่การบริหารงานบุคคล หมายถึง ข้าราชการครูทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาเขต 26

7. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26 หมายถึง หน่วยงานบริการการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 ภายในจังหวัดมหาสารคาม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อสนเทศ ในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

2. เป็นข้อสนเทศ ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26

3. เป็นข้อมูลแก่บุคคลทั่วไปที่สนใจการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 26