

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษาถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของบุคคลและสังคมส่วนรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่า การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งมีความสำคัญของการศึกษาปรากฏชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกาศโดยองค์การสหประชาชาติ ตั้งแต่วันที่ 0 ธันวาคม พ.ศ. 2543 ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นสิทธิประการหนึ่งของมนุษย์ชนถือว่าการศึกษามีความสำคัญในระดับสากลส่วนในระดับประเทศนั้นพบว่าประเทศไทยได้กำหนดการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ(อินตา ศิริวรรณ, 2544 อ้างอิงในบัญญัติ เพื่อนศรีเมือง, 2549:15)

ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาคนซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก ในปี พ.ศ.2542 ถือว่าเป็นปีที่มีความสำคัญต่อระบบการศึกษาไทย เพราะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาหรือ การปฏิรูปการศึกษาไทยได้เกิดขึ้นในปี 2542 นี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ มีคุณธรรม และสามารถดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาไทยโดยสถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตนเอง สถานศึกษาต้องมีการพัฒนาคุณภาพภายในผสมผสานอยู่ในการบริหารและการจัดการเรียนการสอนตามปกติของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาอันเป็นการสร้าง ความมั่นใจว่าสถานศึกษาจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐาน เพื่อให้เด็กไทยเป็นคนดีมีความสามารถและมีความสุข(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,2543:2)

การจัดการศึกษาให้มีความสมบูรณ์ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ ตามเป้าหมายที่กำหนดนั้น องค์ประกอบปัจจัยที่สำคัญได้แก่ บุคลากรในสถานศึกษา ถือเป็นกลไกสำคัญในการในการพัฒนาการศึกษา พัฒนาผู้เรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ฉะนั้น การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพ บุคคลในสถานศึกษา ถือเป็นผู้สร้างผลผลิตให้ประสบความสำเร็จ(พะยอม วงศ์สารศรี,2545 อ้างอิงในบัญญัติ เพื่อนศรี

เมือง, 2549: 11) งานบริหารงานบุคคลถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญมากสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาที่ต้องดูแลเอาใจใส่ บุคคลเป็นทรัพยากรที่มีผลต่อความสำเร็จของงานอื่นๆของสถานศึกษาด้วย เป้าหมายหลักของงานด้านการบริหารบุคคลในสถานศึกษา คือ การใช้ทรัพยากรบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานที่ดีระหว่างบุคคลในสถานศึกษา มีการส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของบุคคลที่พร้อม เพื่อให้สถานศึกษาบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผู้บริหารสถานศึกษาจึงมีภารกิจหลัก 3 ด้านที่ต้องคำนึงและปฏิบัติ คือ ได้คนดีมีความสามารถมาทำงาน รู้วิธีการใช้คนให้ปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง รักษาความเต็มใจของสมาชิกทุกคน ที่ทุ่มเทจิตใจช่วยกันทำงานให้กับเป้าหมายส่วนรวมคือสถานศึกษา(นภาพร วรโยธา, 2545 อ้างอิงในบัญญัติเดือนศรีเมือง, 2549:15)การบริหารงานบุคคลจึงนับเป็นภารกิจหลักสำคัญ ของผู้บริหารสถานศึกษาที่ต้องรับผิดชอบดูแล ในการบริหารงานบุคคลนั้นแบ่งออกได้5 งานใหญ่ๆ ด้วยกันคือ การวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคลากรและการรักษาวินัย การออกจากราชการ ภารกิจทั้ง 5 จึงเป็นภารกิจหลักสำคัญของผู้บริหาร ฉะนั้นการปฏิบัติงานงาน ภารกิจทั้ง 5 ให้มีประสิทธิภาพ แต่ขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาบางส่วนอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาจะตัดสินใจได้เช่น การวางแผนอัตรากำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติของอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา(อ.ก.ค.ศ. เดิม)เป็นผู้ดำเนินการดังนั้นการได้มาซึ่งบุคคลอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของสถานศึกษา หรือกำหนดไว้ในแผน ซึ่งมีผลต่อเป้าหมายของสถานศึกษาที่กำหนดไว้ ข้าราชการครูในสถานศึกษามองตนเองว่าเป็นลูกจ้างของรัฐ ดังนั้นการรับคำสั่งจากผู้บริหารในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มความสามารถ ไม่กระตือรือร้น เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลส่งผลให้การปฏิบัติงานของสถานศึกษาสถานศึกษาไม่มีประสิทธิภาพและส่งผลไปถึงผลผลิตคือนักเรียนที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในปีการศึกษา 2553 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต3 มีนักเรียนในความรับผิดชอบ 6,817 คน มีโรงเรียนอยู่ในสังกัด จำนวน 111 โรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก 95 โรงเรียน โรงเรียนขนาดกลาง 13 โรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่ 3 โรงเรียน มีข้าราชการครูอยู่ในสังกัด 650 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต3, 2552)

ในการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต3 ถือได้ว่ายังมีประสิทธิภาพที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดเนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต3 เป็นเขตที่ตั้งขึ้นใหม่ต้องรับผิดชอบโรงเรียน

ขนาดเล็ก คิดเป็นร้อยละ 80.03 โรงเรียนทั้งหมดครูไม่ครบตามเกณฑ์ สอนไม่ตรงกับวุฒิ ครูมีภาระหน้าที่ปฏิบัตินอกเหนือจากการสอนและบุคลากรในสำนักงานเขตมีน้อย ไม่เพียงพอ ซึ่งการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลควรต้องให้มีประสิทธิภาพเนื่องจากการบริหารงานบุคคลถือเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเลยเขต 3 ผู้บริหารหรือหน่วยงานยังขาดนโยบายเป้าหมายละมาตรการที่ชัดเจนใน ส่วนของสถานศึกษาเอง เช่น การวางแผนอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุ แต่งตั้ง ยังคงต้องยึดนโยบายส่วนกลางซึ่งบางครั้งในการที่ได้บุคคลมาปฏิบัติงานในสถานศึกษาไม่เหมาะสมกับสภาพของสถานศึกษา สถานศึกษาขาดแคลนครูและได้รับครูที่ไม่ตรงกับสาขาวิชาเอก ซึ่งทำให้ผลสัมฤทธิ์ จากกระบวนการจัดการเรียนการสอนไม่เป็นไปตามเป้าหมาย โดยเฉพาะ สาขาวิชาที่มีทักษะเฉพาะด้าน ครูขาดการพัฒนาตนเอง ครูและผู้บริหารย้ายบ่อยและครูบางคนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเนื่องจากไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ ครูไม่รู้จักรับการพัฒนาตนเองในการใช้เทคโนโลยี และไม่ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า และเกิดประสิทธิผลในเรื่องงานน้อยเพราะขาดการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ดีในสถานศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาการประถมศึกษาเลยเขต3 ,2552)

จากปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การศึกษาการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา ยังเป็นปัญหาในการบริหารงาน อย่างอื่นด้วย ผู้ศึกษาจึงได้นำข้อมูลมาศึกษาเพื่อการบริหารงานด้านบุคคลในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและส่งผลต่อการพัฒนาในด้านอื่นๆต่อไป

คำถามเพื่อการศึกษา

1.การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต3 ในปีการศึกษา 2553 เป็นอย่างไร

2.การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต3 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครู ในปีการศึกษา 2553 จำแนกตามตำแหน่งงานและขนาดของสถานศึกษา แตกต่างกัน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ประถมศึกษาเลย เขต3 ปีการศึกษา 2553

2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครู จำแนกตามตำแหน่งงานและขนาดของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาลอย เขต3 ในปีการศึกษา 2553

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ศึกษาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาลอย เขต3 ในปีการศึกษา 2553 ในด้านดังต่อไปนี้

- 1.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง
- 1.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 1.3 ด้านการพัฒนาบุคคล
- 1.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย
- 1.5 ด้านการออกจากราชการ

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาลอย เขต3 ปีการศึกษา 2553 รวมจำนวน 650 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 33 คน ครูจำนวน 209 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาลอย เขต 3 ปีการศึกษา 2553 โดยแบ่งตามขนาดสถานศึกษา ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ รวมจำนวน 242 คน ได้จากการกำหนดขนาดโดยตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan. อ้างใน บุญชม ศรีสะอาด) และการสุ่มอย่างง่าย (Sample Random Sampling) โดยใช้วิธีการจับฉลาก

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ตัวแปรต้นได้แก่

3.3.1 ตำแหน่งงานในสถานศึกษา แบ่งเป็น

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 2) ครู

3.3.2 ขนาดของสถานศึกษา

- 1) โรงเรียนขนาดเล็ก
- 2) โรงเรียนขนาดกลาง
- 3) โรงเรียนขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม

3.2.1) ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต 3 ในปีการศึกษา 2553 ในด้านดังต่อไปนี้

- 1) ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง
- 2) ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 3) ด้านการพัฒนาบุคคล
- 4) ด้านวินัยและการรักษาวินัย
- 5) ด้านการออกจากราชการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนรักษากรในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต 3

2. ครู หมายถึง บุคลากรทางการศึกษา ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาได้แก่ ข้าราชการครู พนักงานราชการ ครูอัตราจ้าง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต 3

3. ตำแหน่งงาน หมายถึง การดำรงตำแหน่งงานในสถานศึกษาตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและ ครู

4. สถานศึกษาหมายถึง โรงเรียนรัฐบาลในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต 3

5. ขนาดโรงเรียน การกำหนดขนาดโรงเรียน โดยพิจารณาจากจำนวนนักเรียน โดยใช้เกณฑ์กระทรวงศึกษาธิการเป็นเกณฑ์ในการกำหนด จำแนกเป็น (กระทรวงศึกษาธิการ,2545:39)

5.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึงโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน มีนักเรียนตั้งแต่

1 – 120 คน

5.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึงโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน มีนักเรียนตั้งแต่

121 – 300 คน

5.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึงโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน มีนักเรียนตั้งแต่301 คนขึ้นไป

6. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต ในปีการศึกษา 2553 ในด้านดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ,2550 :76-102)

6.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่งหมายถึง การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินความต้องการกำลังคนให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด เพื่อให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

6.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การดำเนินการในการสรรหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู และบุคคลทางการศึกษา ในสถานศึกษาให้เพียงพอกับความต้องการ

6.3 ด้านการพัฒนาบุคคล หมายถึง กระบวนการที่มุ่งเพิ่มความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ต่างๆ ของบุคคลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเลย เขต 3 เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีคุณภาพและประสบผลสำเร็จ

6.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัยหมายถึง การปฏิบัติงานของบุคคลในสถานศึกษาที่เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติที่กำหนดปฏิบัติตามระเบียบของข้าราชการครูและนโยบายของสถานศึกษา

6.5 ด้านการออกจากราชการ หมายถึง การพิจารณาอนุญาตการลาออกจากราชการของครู และบุคลากรทางการศึกษา และรายงานการอนุญาตการออกจากราชการให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาได้ทราบ

7. กระทรวง หมายถึง กระทรวงศึกษาธิการ

สมมติฐานในการศึกษา

1. ผู้บริหารสถานศึกษาและครู มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต 3 ในปีการศึกษา 2553 แตกต่างกัน

2. ผู้บริหารสถานศึกษาและครู ที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต 3 ในปีการศึกษา 2553 แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องการศึกษาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาของผู้บริหารสถานศึกษาและครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษา เลย เขต 3 ในปีการศึกษา 2553 โดยกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาหลักการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงาน ก.ค.ศ. (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547) แบ่งได้ 5 ด้านดังต่อไปนี้

- 1.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง
- 1.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 1.3 ด้านการพัฒนาบุคคล
- 1.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย
- 1.5 ด้านการออกจากราชการ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. เป็นข้อมูลให้ผู้บริหารสถานศึกษานำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้ในการวางแผนการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเลยเขต 3 ให้บรรลุตามเป้าหมายในการจัดการศึกษา

2. เป็นข้อมูล ในการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาเลยเขต 3

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

