

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยสิทธิของประชาชนและแนวนโยบายแห่งรัฐในด้านการจัดการศึกษาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาของชาติจากรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยจัดมาก่อนในประวัติศาสตร์การจัดการศึกษาไทยเป็นการปฏิรูปการจัดการศึกษารั้งใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีมา ส่งผลให้หน่วยงานทางการศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบที่กระจายอำนาจไปสู่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ คือเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง (ณรงค์เดช สุโขษิต 2549, หน้า 7)

การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการของรัฐบาลส่งผลให้กระทรวงศึกษาธิการที่เคยมีระบบราชการ และปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ประชาชนชาวไทยเป็นคนเก่ง ดี และมีความสุข มีความสามารถในการแข่งขันกับอารยประเทศ โดยให้นาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 หรือที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่าโดยธรรมาภิบาลเป็นเสมือนเครื่องมือในการพัฒนาขีดความสามารถ โดยมีการส่งเสริมบทบาทให้เกิดการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชัน หรือการไม่นำผลประโยชน์ของสาธารณะมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว มีการใช้หลักนิติธรรมในการดำเนินงาน หรือสร้างกรอบในการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ลดกฎระเบียบที่มากจนเกินไป ที่เป็นต้นเหตุของการทำงานที่ล่าช้า มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจนเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีกฎ กติกา มารยาท ในการบริหารงาน โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลเพราะถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารทั้งหลายในองค์การหรือในโรงเรียน เพราะคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดเพราะหากมีทุกอย่างพร้อมแต่คนไม่มีคุณภาพก็ไม่สามารถทำงานบรรลุเป้าหมายได้ ในทางกลับกัน หากมีคนที่มีคุณภาพในองค์การแต่

ขาดปัจจัยอื่นคนยอมแสวงหาปัจจัยเหล่านั้นได้ หรือใช้ปัจจัยที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารงานบุคคล จึงมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าขององค์การ ซึ่ง วิจิตร ศรีสะอ้าน (2537, หน้า 6) กล่าวไว้ว่า ในบรรดาทรัพยากรบริหาร 4 อย่าง หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า 4 M's ซึ่งได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะทรัพยากรบุคคลต่างจากทรัพยากรอื่นคือ บุคคลเป็นผู้จัดหาและกำหนดเป้าหมายของงานและองค์กร ถ้าไม่มีคนงานก็ไม่เกิด ส่วนในแง่ของการจัดการ เช่น วัสดุ เงิน จะจัดวางไว้ที่ไหนก็อยู่อย่างนั้นได้ คนเป็นสิ่งมีชีวิตวางไว้ที่ใดก็ไม่อยู่นิ่งหรือไม่ทำตามคำสั่งทั้งหมด จึงทำให้เกิดทฤษฎีองค์การหลายทฤษฎีรวมทั้งทำให้เกิดมุมมองต่อมนุษย์ที่แตกต่างกันและแนวคิดต่างกัน ทำให้เกิดผลได้ทั้งทางบวกและทางลบ ขึ้นอยู่กับสภาพภูมิหลังของแต่ละบุคคล ซึ่งในหน่วยงานใดก็ตามถ้าเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดี เก่ง มีความสามารถแล้วปัจจัยอื่นก็ตามมาเอง

เนื่องจากรัฐบาลได้มีการปฏิรูปการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียนไปยังองค์กรการปกครอง โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ทำให้บุคลากรในหน่วยงานปรับเปลี่ยนทัศนคติและมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานอย่างมีความสุขและปฏิบัติงานได้ประสิทธิภาพสูงสุดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปฏิรูปการศึกษาของไทย คล่องตัวในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารโดยยึดเขตพื้นที่เป็นฐานจะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารจัดการดีขึ้น คือใช้คน เวลา ในการบริหารเท่าเดิมแต่ผลผลิตและผลลัพธ์จะเพิ่มขึ้น คุณภาพดีขึ้น ซึ่งในยุคปฏิรูปดังกล่าว จะเน้นที่คุณภาพของงานและผลผลิตสูงสุด สถานศึกษาจำเป็นต้องมีการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต 1 ว่ามีสภาพการบริหารงานบุคคลอย่างไร ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานและวางแผนพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเกิดประโยชน์แก่สถานศึกษาต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

การศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคล ตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 ซึ่งการศึกษาค้างนี้มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคล ตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 จำแนกตามตำแหน่งและระดับการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้างนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหา ประชากรและกลุ่มตัวอย่างตัวอย่างตัวแปรที่ศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้างนี้ศึกษาสภาพการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา ตามหลักธรรมาภิบาล ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย โดยแบ่งออกเป็น 6 หลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 ปีการศึกษา 2553 จำนวน 151 โรงเรียน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าค้างนี้ คือสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 จำนวน 121 โรงเรียน ซึ่งกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การเปิดตารางเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) ในระดับความเชื่อมั่น ร้อยละ 95 โดยใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random ampling) โดยมีผู้ให้ข้อมูลโรงเรียนละ 2 คน คือ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 1 คน ครู จำนวน 1 คน รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด 242 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่ง แบ่งเป็น

- 1) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
- 2) ครู

3.1.2 ระดับการศึกษา แบ่งเป็น

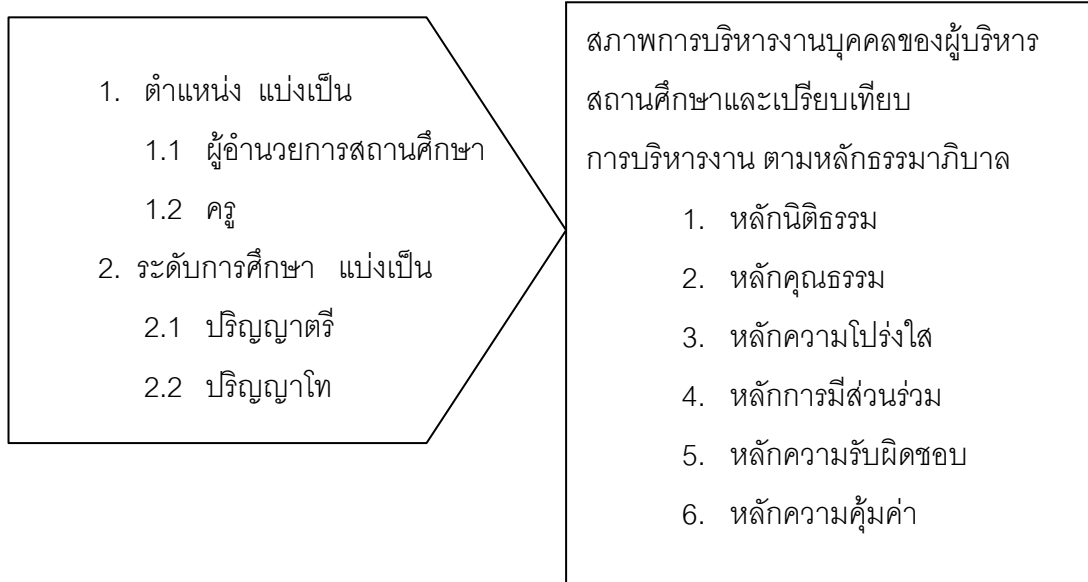
- 1) ปริญญาตรี
- 2) ปริญญาโท

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ดังนี้ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ 6) หลักความคุ้มค่า

กรอบแนวคิด

ตัวแปรต้น

ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษาค้นคว้า

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ให้ความหมายและขอบเขตของคำที่ใช้ดังต่อไปนี้

1. **สภาพการบริหารงานบุคคล** หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคลากรครูที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 เกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัยและการออกจากราชการ

2. **หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง พฤติกรรมการปฏิบัติของผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดีด้วยการดำเนินการบริหารโดยเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ การประพฤติชอบ การมีส่วนร่วม และกระบวนการยุติธรรม เพื่อนำองค์กรไปสู่เป้าหมายความสำเร็จอย่างแท้จริง และเกิดประโยชน์สูงสุดตามหลักธรรมาภิบาล(Good Governance) ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดหลักพื้นฐานไว้ 6 หลัก ดังนี้

2.1 **หลักนิติธรรม** หมายถึง การกำหนดกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ของสถานศึกษาให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2.2 **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้บุคลากรในสถานศึกษายึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรมีการพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้เกิดความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

2.3 **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรในสถานศึกษาโดยปรับปรุงระบบการทำงานของสถานศึกษาให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้บุคลากรในสถานศึกษาสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ชัดเจน

2.4 **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคลากรในสถานศึกษามีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญๆ และมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงานในสถานศึกษา

2.5 **หลักความรับผิดชอบต่อตนเอง** หมายถึง การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเอง ความใส่ใจปัญหาที่เกิดขึ้นในสถานศึกษา และกระตือรือร้นใน

การแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

2.6 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้บุคลากรในสถานศึกษามีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

3. การบริหาร หมายถึง กระบวนการที่มีผู้บริหารใช้อำนาจตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เช่น เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่หรือคาดว่าจะมีจัดการดำเนินงานของสถาบันหรือหน่วยงานนั้นให้ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายที่ต้องการ

4. บุคลากร หมายถึง ครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1 ปีการศึกษา 2553

5. โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาที่เปิดสอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1

6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษาที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษากำกับ ดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดสุโขทัย เขต 1

7. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุโขทัย เขต 1 จังหวัดสุโขทัย ปีการศึกษา 2553

8. ตำแหน่ง หมายถึง ตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาและครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุโขทัย เขต 1

9. ระดับการศึกษา หมายถึง วุฒิการศึกษาของผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และปริญญาโท จากสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา