

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ (2545-2549) ดำเนินการโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาหลัก คือ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ยึดหลักทางสายกลางบนพื้นฐานของความสมดุล พอดี มีเหตุมีผล รอบรู้เท่าทันโลก เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต ยึด “คน” เป็นศูนย์กลางการพัฒนาให้เป็นคนไทยที่มีความสุขพึ่งตนเอง และก้าวทันโลกโดย รักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทยไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ก. : 70) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ (สมเดช สีแสง. 2543 : 82) เพื่อสนองนโยบายตามแผนข้างต้น รัฐบาลจึงยกระดับพื้นฐานการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นกว่าระดับประถมศึกษา โดยประกาศจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยรัฐจัดให้ทั่วถึงและระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 เป็นการศึกษาภาคบังคับ มีผลบังคับใช้ในปีการศึกษา 2546 เป็นต้นไป (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2. 2546 : 4)

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านบริหารทั่วไป (สมเดช สีแสง. 2543 : 91) ปัจจัยการบริหารสถานศึกษาโดยทั่วไป นับได้ว่างานบริหารบุคคลถือเป็นหัวใจของการบริหาร ดังกล่าวของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2544 : 6) ที่ว่า ในบรรดาทรัพยากรบริหาร 4 อย่าง ที่เรียกย่อ ๆ ว่า “4 M \ S” ได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะบุคคลเป็นผู้จัดหาและจัดใช้ทรัพยากรประการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์และการจัดการ เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับบุคคลผู้ร่วมงาน แต่งานบริหารงานบุคคลเป็นงานที่ยุ่งยากซับซ้อน เพราะต้องทำงานเกี่ยวกับคนซึ่งมีความรู้ความสามารถตลอดจนความสำนึกที่แตกต่างกันและสิ่งที่สำคัญคนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้ผู้บริหารต้องประสบปัญหาในการการบริหารงานบุคคล

ซึ่งจากผลการวิจัยและการศึกษาข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2541 ข : 37) พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนยังไม่มีสมรรถภาพในการบริหาร โดยเฉพาะปัญหา การบริหารงานบุคคล ซึ่งเกิดจากการขาดบุคลากรด้านธุรการ ปัญหาครูช่วยราชการ ปัญหา การอบรมครู ปัญหาครูมีหนี้สินมากเกินไป ปัญหาการพิจารณาความชอบที่ไม่ถูกต้องตามหลัก เกณฑ์และปัญหาครูไม่ตั้งใจสอน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน มีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 198 โรงเรียน ข้าราชการครู จำนวน 2,945 คน ซึ่ง จากการรายงานข้อมูลของฝ่ายบุคคลพบว่า มีข้าราชการครูในสังกัด ถูกตั้งกรรมการสืบสวน / สอบสวนทางวินัย ปีการศึกษา 2544 จำนวน 32 ราย ปีการศึกษา 2545 จำนวน 36 ราย และปีการศึกษา 2546 จำนวน 41 ราย จากการรายงานสรุปได้ว่า การกระทำผิดวินัยของ บุคลากรในสังกัดมีแนวโน้มสูงขึ้น และจากการสำรวจข้อมูลหนี้สินของข้าราชการครูในปี 2546 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 พบว่า ข้าราชการครูมีหนี้สินเฉลี่ย คนละ 769,896 บาท (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2. 2546 : 5 - 8) ปัญหา เหล่านี้ ทำให้ข้าราชการครูขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้ข้าราชการครู ขาดความกระตือรือร้นในการศึกษาหาความรู้ใหม่ ๆ ไม่มีกำลังใจในการทุ่มเท อบรมสั่งสอนศิษย์ ส่งผลกระทบต่อการบริหารและคุณภาพทางการศึกษาของนักเรียน โดยเฉพาะ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ดังจะเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ในระดับชาติวิชาคณิตศาสตร์และภาษาไทย ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของนักเรียนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2 ปีการศึกษา 2546 พบว่าผลสัมฤทธิ์มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่า ค่าเฉลี่ยผลสัมฤทธิ์นักเรียนในระดับชาติ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2. 2546 : 24) ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากบุคคลที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จึงมีความสนใจศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2 ใน 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติราชการ ด้านวินัยและการรักษาวินัย และด้านการออกจากราชการ ซึ่งผลจากการวิจัย จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ในการที่จะพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 โดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 โดยรวมและรายด้าน

### สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน มีความแตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน

### กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามขอบข่ายการบริหารงานบุคคลใน 5 ด้าน ของกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข. : 32) ดังนี้

1. ด้านการวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดตำแหน่ง
2. ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
3. ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. ด้านวินัยและการรักษาวินัย
5. ด้านการออกจากราชการ

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2 ปีการศึกษา 2547 ซึ่งมีประชากร กลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่ศึกษาดังนี้

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ 76 คน และผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก 122 คน รวมผู้บริหารสถานศึกษาทั้งหมด 198 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้นจำแนกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดใหญ่ 44 คน และผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก 86 คน รวมผู้บริหารสถานศึกษาทั้งหมด 130 คน
3. ตัวแปรที่จะศึกษา
  - 3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ขนาดสถานศึกษา จำแนกเป็น 2 ขนาด (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข. : 78)
    - 3.1.1 ขนาดใหญ่ นักเรียน 301 คน ขึ้นไป
    - 3.1.2 ขนาดเล็ก นักเรียนไม่เกิน 300 คน
  - 3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 มี 5 ด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข. : 32.)
    - 3.2.1 ด้านการวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดตำแหน่ง
    - 3.2.2 ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
    - 3.2.3 ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
    - 3.3.4 ด้านวินัยและการรักษาวินัย
    - 3.3.5 ด้านการออกจากราชการ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารงานบุคคล หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับบุคลากรในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์เขต 2 ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษา ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จำแนกเป็น 5 ด้าน ได้แก่

1.1 ปัญหาด้านการวางแผนอัตรากำลัง และกำหนดตำแหน่ง หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้องต่างๆ ในการประเมินสภาพความต้องการ การจัดทำแผนอัตรากำลัง การกำหนดนโยบายและแผนดำเนินงาน การจัดทำภาระงาน และความก้าวหน้าในวิชาชีพ

1.2 ปัญหาด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง อุปสรรค หรือ ข้อขัดข้องต่างๆ ในการแสวงหาบุคลากรเข้าทำงาน การแต่งตั้ง การย้าย และโอน

1.3 ปัญหาด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้องต่างๆ ในการพัฒนาบุคลากร การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเพิ่มค่าจ้าง การให้เงินวิทยฐานะ และค่าตอบแทนอื่น ทะเบียนประวัติ บัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ การออกหนังสือรับรองและการอนุญาตการลา

1.4 ปัญหาด้านวินัยและการรักษาวินัย หมายถึง อุปสรรค หรือ ข้อขัดข้อง ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ข้อปฏิบัติ ข้อบังคับของทางราชการ

1.5 ปัญหาด้านการออกจากราชการ หมายถึง อุปสรรค หรือ ข้อขัดข้องต่างๆ ในการลาออก และการให้ออกจากราชการ

2. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนไม่เกินระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 หมายถึง หน่วยงานบริหารการศึกษา ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ภายใน 5 อำเภอของจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ กิ่งอำเภอน้องชาย อำเภอยางตลาด อำเภอห้วยเม็ก อำเภอหนองกุงศรี และอำเภอท่าคันโท

5. ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง หลักเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้น โดยจำแนกตามจำนวนนักเรียน ดังนี้

5.1 ขนาดใหญ่ นักเรียน 301 คน ขึ้นไป

5.2 ขนาดเล็ก นักเรียนไม่เกิน 300 คน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อมูลสารสนเทศ ในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2