

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะมาถึง จนอาจจะกล่าวได้ว่าการศึกษารากฐานสำคัญที่สุดในการพัฒนาทั้งมวล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องอาศัยกำลังคนที่มีคุณภาพ และกำลังคนที่มีคุณภาพซึ่งเป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา (สันติธร ยิ้มละมัย. 2540 : 1) ดังนั้น การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในโลกยุคใหม่นั้นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดก็คือ “ทรัพยากรบุคคลากรที่มีความรู้” ประเทศที่มีพลเมืองได้รับการศึกษาดี้อยู่ได้เปรียบในการแข่งขันเสมอ ไม่ว่าจะเป็นด้าน การเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม ดังนั้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545 – 2549) จึงได้วางจุดเน้นในเรื่องการพัฒนาคนหรือยึดคนเป็นจุดศูนย์กลางการพัฒนา โดยมีความเชื่อว่าหากคนได้รับการพัฒนา ได้รับการศึกษาคดีที่สุด “คน” จะเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จในการพัฒนาทุกด้าน (อาร์ุง จันทวานิช. 2545 : 2)

ในการบริหารและการจัดการนั้น การบริหารงานบุคคลากรถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับคน แม้จะมีสิ่งก่อสร้างอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ และงบประมาณบริบูรณ์ก็จะไม่มีความหมาย ถ้าคนใช้สิ่งเหล่านี้ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะใช้หรือขาดขวัญกำลังใจที่จะร่วมมือกันปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ (สันติธร ยิ้มละมัย. 2540 : 1) การบริหารงานที่ดีนั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ ให้งานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล พร้อมทั้งมีการพัฒนาให้ทันสมัยอยู่เสมอ (คำรงค์ศักดิ์ ชัยสนิท และประสาน หอมพูล. 2542 : 1)

สถานศึกษามีภารกิจหลักในการให้การศึกษาระดับต่างๆ ของการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนทุกระดับทุกประเภทวิชาที่เปิดสอน มีคุณสมบัติเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน การที่สถานศึกษาจะทำภารกิจหลักได้ดี มีประสิทธิภาพ สถานศึกษาจะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถซึ่งได้แก่ผู้บริหาร อาจารย์ เจ้าหน้าที่ ที่มีคุณภาพ ในปริมาณที่พอเหมาะกับภาระหน้าที่ การบริหารงานบุคคลากรจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการบริหารการศึกษา ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมการเรียนการสอนและการให้บริการการศึกษา

ในรูปแบบต่างๆจำเป็นต้องใช้บุคลากรทางการศึกษาทั้งสิ้น (วัฒนชัย เกิดสันเทียะ. 2540 : 2) สถานศึกษาหน่วยงานหรือองค์กรจะประสบผลสำเร็จ และบรรลุตามจุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร 4 ประการ ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือเรียกสั้นๆ ว่า 4 M's และเป็นที่ยอมรับกันว่า ปัจจัย 4 ประการนี้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารงาน หากขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งแล้วจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานอย่างเห็นได้ชัดเมื่อพิจารณาถึงความสำคัญแล้ว ปัจจัยที่เกี่ยวกับคน จัดว่าเป็นทรัพยากรหรือปัจจัยที่สำคัญที่สุด (ธีรยุทธ พึ่งเทียร และสุรพล สุยะพรหม. 2543 : 1-2) เพราะคนเป็นผู้กำหนด เป็นผู้จัดหาและเป็นผู้ใช้

การบริหารงานบุคลากรในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคลากรให้เกิดความคล่องตัว อีสรระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญ กำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติมีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 51)

การบริหารงานบุคลากรจึงนับเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งขององค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กรหรือหน่วยงานมากกว่าปัจจัยด้านอื่น ๆ หลักการบริหารสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคลากรมากยิ่งขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยี และยอมรับกันว่าถึงแม้จะมีความก้าวหน้าทางวิทยาการ และเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้นในสังคมปัจจุบันก็ตาม แต่ถ้าการจัดการด้านการบริหารงานบุคลากรขาดประสิทธิภาพแล้วจะทำให้การพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(พระครูสุญาณโสภิต (วิรัช เนตรจันทร์). 2544 : 12-13) และ การบริหารงานบุคลากรยังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการบริหารงานทุกประเภท ในกระบวนการบริหาร จึงได้กำหนดให้การบริหารงานบุคลากรเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดึงดูดและบำรุงรักษาคนดี มีความรู้ ความสามารถ ไว้ในหน่วยงานให้มากที่สุด และนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ การจะทำเช่นนี้ได้หน่วยงานจะต้องมีการบริหารงานบุคลากรที่ดีเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร ดังคำกล่าวที่ว่า “การบริหารงานบุคลากร เมื่อพิจารณาในทุกแง่ทุกมุมแล้วก็จะพบว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร”

ในยุคของการปฏิรูปการศึกษาได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากร มายังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งต่าง ๆ มากมาย จากแนวคิดที่ทางรัฐบาลมีความต้องการให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ซึ่งผลจากการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงมายังสถานศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษานั้นมีทั้งผลดีและผลเสียทำให้เกิดเสียงสะท้อนออกมามากมาย ทั้งนี้เนื่องจากความไม่พึงพอใจในการให้ค่าตอบแทนที่น้อยเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น แต่หน่วยงานต้นสังกัดกำหนดภาระหน้าที่งานที่รับผิดชอบให้ค่อนข้างมาก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารลงมาสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาส่งผลกระทบต่อความพึงพอใจในการบริหารงานบุคลากร ของข้าราชการครู ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 ได้ดำเนินการจัดอบรมเพื่อเป็นการพัฒนาข้าราชการครูให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการนิเทศ ติดตาม ผลการพัฒนาข้าราชการครู โดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของครู และผู้บริหาร โรงเรียน ส่วนใหญ่เห็นว่าการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 ยังมีน้อย และไม่ทั่วถึง การจัดอบรมพัฒนาครูบางเรื่อง ไม่ตรงตามความต้องการ และสภาพปัญหาที่ครูประสบอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วความต้องการของครูที่จะได้รับการพัฒนาก่อนเลื่อนตำแหน่งเพื่อเข้าสู่วิทยฐานะ นอกจากนั้นยังพบว่า การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาข้าราชการครูยังมีปัญหาอีกหลายเรื่อง เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านสถานที่ และ ปัญหาด้านวิทยากร (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2. 2548 ก : 1-2) ซึ่งจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาย่อมส่งผลโดยตรงต่อความพึงพอใจของผู้บริหาร โรงเรียน และข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

จากความสำคัญของการพัฒนาข้าราชการครู และการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคลากรดังกล่าวลงมายังสถานศึกษา ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหาร โรงเรียน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับความพึงพอใจในการพัฒนาข้าราชการครู ในสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียน และครู เพื่อนำผลการวิจัย ไปเป็นข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปวางแผนพัฒนาการดำเนินงานบริหารงานบุคลากรให้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความพึงพอใจในการพัฒนาข้าราชการครู ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจในการพัฒนาข้าราชการครู ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ทั้งโดยรวมและรายด้าน

สมมติฐานของการวิจัย

ผู้บริหารและครู มีความพึงพอใจในการพัฒนาข้าราชการครู ทั้งโดยรวมและรายด้านต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดของกระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 5) ซึ่งกล่าวว่าการพัฒนาข้าราชการครู ประกอบด้วย 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาก่อนมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่
2. ด้านการพัฒนาระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ
3. ด้านการพัฒนาก่อนเลื่อนตำแหน่ง
4. ด้านการพัฒนากรณิไม่ผ่านการประเมินวิทยฐานะ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และ ครู จาก 203 โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2549 แยกเป็นผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 203 คน และ ครู จำนวน 2,396 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 2,599 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้มาโดยการสุ่มจากประชากรแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ตามสถานภาพ และกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางของ เกรจซี และ มอร์แกน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 464 คน

3. ตัวแปร

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สถานภาพ จำแนกเป็น

3.1.1 ผู้บริหารโรงเรียน

3.1.2 ครู

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความพึงพอใจในการพัฒนาข้าราชการครูทั้ง 4 ด้าน คือ

3.2.1 ด้านการพัฒนาก่อนมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่

3.2.2 ด้านการพัฒนาระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ

3.2.3 ด้านการพัฒนาก่อนเลื่อนตำแหน่ง

3.2.4 ด้านการพัฒนากรณีไม่ผ่านการประเมินวิทยฐานะ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความพึงพอใจในการพัฒนาข้าราชการครู หมายถึง ความรู้สึกที่ดี ที่ชอบ ที่พอใจ ในการดำเนินการต่าง ๆ และเป็นความประสงค์ที่ได้รับการตอบสนอง จากการบริหารงาน บุคลากร เป็นความรู้สึกที่มีความสุขของผู้บริหาร โรงเรียน และครู ในสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ใน 4 ด้าน ประกอบด้วย

1.1 ด้านการพัฒนาก่อนมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง การดำเนินการ ปฐมนิเทศแก่ผู้ที่ได้รับการสรรหา และบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการครูในสถานศึกษา การแจ้ง ภาระงานและมาตรฐานคุณภาพงาน มาตรฐานวิชาชีพ จรรยาบรรณวิชาชีพ และเกณฑ์ การประเมินผลงานแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ตลอดจน การมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ ความสนใจ และความสามารถของบุคลากร

1.2 ด้านการพัฒนาระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ หมายถึง การดำเนินการสำรวจ ความต้องการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การหาข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาของ หน่วยงานก่อนพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ การกำหนดหลักสูตรการพัฒนาให้ สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นในการพัฒนาตนเองของข้าราชการครู การจัดทำแผนพัฒนา ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การจัดสรรงบประมาณพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ราชการ การเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนา ประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการ การจัดลำดับความสำคัญ เร่งด่วนของปัญหา ก่อนพัฒนาประสิทธิภาพ

การปฏิบัติราชการ การจัดทำรายละเอียด ขั้นตอนในการพัฒนา การจัดให้มีการศึกษาฐานนอกสถานที่ การให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมบุคลากรเข้ารับการศึกษอบรมตามโอกาส การสับเปลี่ยนหน้าที่ การงานเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ การจัดเครื่องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการโดยคำนึงถึงความต้องการของบุคลากร การดำเนินการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ การเก็บรวบรวมข้อมูลขณะดำเนินการพัฒนา การอำนวยความสะดวกในระหว่างดำเนินการพัฒนา และการให้ความสนใจ ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ในขณะดำเนินการพัฒนาบุคลากร

1.3 ด้านการพัฒนาก่อนเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับคุณลักษณะเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การศึกษาลักษณะงานตามตำแหน่งที่ได้รับปรับปรุงกำหนดตำแหน่ง การจัดหาวิทยากรมาให้ความรู้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการตามตำแหน่ง การพัฒนาด้านการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การพัฒนา ด้านการวิจัยในชั้นเรียน การพัฒนาด้านการจัดการเรียนรู้แบบโครงงาน การพัฒนา ด้านการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการ การพัฒนาด้านการจัดการเรียนรู้โดยใช้บทเรียนคอมพิวเตอร์ช่วยสอน การพัฒนาด้านวินัยในการปฏิบัติราชการ และการพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรม

1.4 ด้านการพัฒนากรณีไม่ผ่านการประเมินวิทยฐานะ หมายถึง การดำเนินการแจ้งผลการพัฒนาให้บุคลากรทราบ การนำผลการประเมินไปวางแผนพัฒนาบุคลากร ครั้งต่อไป การนิเทศให้ความช่วยเหลือบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และ การติดตาม ประเมินผล การพัฒนาบุคลากร

2. การบริหารงานบุคลากร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร ในโรงเรียน ในอันที่จะให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงานตามความต้องการ และเพื่อให้บุคลากร ปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่ การกำหนดนโยบายการจัดทำแผนอัตรากำลัง กำหนดค่าตอบแทน การสรรหาบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การสร้างขวัญกำลังใจ การดำเนินการทางวินัย ตลอดจนการให้พ้นจากหน่วยงาน ตามขอบข่ายของงานบุคลากรในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 5 ด้าน

3. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2549

4. สถานภาพ หมายถึง ตำแหน่งของข้าราชการครู ในการปฏิบัติงานในสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวนที่เป็น

4.1 ครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ทำหน้าที่สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

4.2 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน รวมทั้งผู้รักษาการ ในตำแหน่งดังกล่าว ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ซึ่งประกอบไปด้วยเขตพื้นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอยางตลาด อำเภอห้วยเม็ก อำเภอหนองกุงศรี อำเภอกันทรวิชัย และ กิ่งอำเภอฆ้องชัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลของการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นข้อเสนอแนะ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษา และ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ในการพัฒนาข้าราชการครูในสังกัดให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY