

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยได้กล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีและหลักการ “การบริหารงานบุคคลโดยปราศจากหลักอคติ ๔ โรงเรียนประถมศึกษา อำเภอชุมแสง จังหวัด นครสวรรค์” ผู้วิจัยได้ข้อมูลที่รวบรวมมาจากตำรา วารสาร บทความ งานวิจัย เอกสารทางวิชาการ ของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๓ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๓.๑ แนวคิดของการบริหาร

๒.๓.๒ แนวคิดของการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๓ ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษา

๒.๓.๔ แนวคิดของการบริหารงานบุคคล

๒.๓.๕ ทฤษฎีของการบริหาร

๒.๔ หลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๔.๑ หลักการในการบริหารงานบุคคล

๒.๔.๒ วัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคล

๒.๔.๓ ความสำคัญในการบริหารงานบุคคล

๒.๔.๔ กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

๒.๔.๕ กลยุทธ์การนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติ

๒.๕ การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

๒.๕.๑ การวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง

๒.๕.๒ การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

๒.๕.๓ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

๒.๕.๔ วินัยและการรักษาวินัย

๒.๕.๕ การออกจากราชการ

๒.๖ การใช้หลักอคติ ๔ ในการบริหารงานบุคคล

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๘ กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

๒.๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๓ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๓ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

กระทรวงศึกษาธิการ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ มีผลให้ระบบการจัดการศึกษาของไทยต้องเปลี่ยนแปลงอย่างมากหลายด้านสาระสำคัญที่ผู้วิจัยนำมาเป็นประเด็นสำคัญ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“มาตรา ๓๗ การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา

ในกรณีที่สถานศึกษาใดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาการกำหนดให้สถานศึกษาแห่งนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้ยึดระดับการศึกษาของสถานศึกษานั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารจัดการได้ตามวรรคหนึ่ง กระทรวงอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้เพื่อเสริมการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่ศึกษาก็ได้

(๑) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ

(๒) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(๓) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ

(๔) การจัดการศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๕

^๑ กระทรวงศึกษาธิการ,พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓), พ.ศ.๒๕๕๓,หน้า๑-๒

“ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสถานศึกษาเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาใด ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีระบบการบริหารและการจัดการศึกษาของทั้งสองระดับรวมอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกิดความไม่คล่องตัวและเกิดปัญหาการพัฒนาการศึกษาสมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น

๒.๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗ เป็นผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูเปลี่ยนแปลงไป ระบบการบริหารงานตามกฎหมายใหม่นี้ เป็นระบบการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลให้แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยมี คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ที่ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ตั้งเป็นองค์กรรองรับการกระจายอำนาจ และมี ก.ค.ศ. เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล มีการกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นตำแหน่งที่มีวิทยฐานะ ซึ่งสามารถก้าวหน้าได้ถึงวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ มีบัญชีเงินเดือนของตนเอง ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีบัญชีเงินเดือน เงินวิทยฐานะและมีเงินประจำตำแหน่งเป็นของตนเองทำให้สามารถกำหนดเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ให้สอดคล้องและเหมาะสมซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่ต้องการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลอื่น เพื่อให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีรายได้ที่เพียงพอ และเหมาะสมกับฐานะทางสังคมและวิชาชีพของตนเอง

กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้^๒

มาตรา ๑๖ การประชุม ก.ค.ศ. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมในการประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่

^๒ กระทรวงศึกษาธิการ,พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗, หน้า ๒๗-๓๓.

สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการหรือมี แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมในการประชุม ถ้ามีเรื่องเกี่ยวกับตัวกรรมการผู้ใด โดยเฉพาะหรือมีกรณีเข้าข่ายกฎหมายกำหนดว่ากรรมการผู้นั้นมีส่วนได้เสียกรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๗ ก.ค.ศ. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ” เพื่อทำ การใด ๆ แทน ก.ค.ศ. ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มาตรา ๑๘ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะเป็นกรรมการใน ก.ค.ศ. อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ในขณะที่เดียวกันมิได้เว้นแต่การเป็นการโดยตำแหน่ง

มาตรา ๒๑ ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาเรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ ประกอบด้วย

มาตรา ๒๕ ในส่วนราชการอื่นนอกจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้นทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

การศึกษาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.๒๕๔๗ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้กำหนดหน้าที่และหลักในการดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลเอาไว้จึงได้ยกมาตรากฎหมาย บางมาตราของกฎระเบียบในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามากล่าวอ้างไว้เพื่อให้ได้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครสวรรค์ เขต ๑

๒.๓ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๓.๑ แนวคิดของการบริหาร

นักวิชาการและนักบริหารได้ให้ความหมายของการบริหารไว้แตกต่างกันไป แต่ในหลักการใหญ่ ๆ แล้วก็มีความหมายที่ครอบคลุมตรงกันดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวว่า “การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่น คือในวันอาสาฬหบูชาเมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ซึ่งทำให้เกิด

พระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์”^๓

วิจิตร ศรีสอ้าน ได้กล่าวว่า “การบริหาร เป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม วัตถุประสงค์ของการบริหาร ก็คือการประสานความพยายามของคนเพื่อผลสัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมายที่วางไว้”^๔

ปราชาญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง ได้กล่าวว่า การบริหาร คือ กระบวนการมีการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุม ซึ่งจะทำให้งานดำเนินไปได้อย่างเรียบร้อยและกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเสมอ^๕

จากแนวคิดดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยมีการวางแผน จัดองค์การ สั่งการและควบคุมเพื่อให้เกิดกระบวนการทำงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด

๒.๓.๒ แนวคิดของการบริหารสถานศึกษา

คำว่า “การบริหารสถานศึกษา” มีนักวิชาการเป็นจำนวนมากได้ให้ความหมายไว้ในลักษณะที่คล้ายกัน ดังนี้

ฮอยและเซอร์ซีว (Hoy and Cecil) อธิบายว่า การบริหารโรงเรียนเป็นการบริหารบุคลากรทางการศึกษา ครู นักเรียน เพื่อให้ความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติงานในโรงเรียนให้บุคคลทั้ง ๓ กลุ่มเห็นด้วยและดำเนินการตามข้อตกลงที่วางไว้และพึงยึดปฏิบัติโดยเคร่งครัด^๖

กานต์ ฤณาสล ได้กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับทุกคน เพื่อปลูกฝังให้ผู้เรียนเป็นพลเมืองดี มีคุณธรรม มีความรู้และความสามารถ ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขสมควรแก่สภาพตน^๗

กิตติมา ปรีดีติลล ได้กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินการทุกอย่างในสถานศึกษาตั้งแต่การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานอาคารสถานที่ การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงานกิจการนักเรียน และนักศึกษา และงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน^๘

^๓ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต ป.ธ.๙, Ph.D.), *พุทธวิธีบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓.

^๔ วิจิตร ศรีสอ้าน, *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและระบบการบริหารการศึกษา เล่มที่ ๑ หน่วยที่ ๑-๑๕*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑) หน้า ๑๙.

^๕ ปราชาญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง, *หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา*, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๔๗) หน้า ๑๒.

^๖ Hoy Wayne K. & Cecil, Miskel G. *Educational Administration Theory, Research, and Practice*. (New York : McGraw – Hill Inc, 1996), p.170.

^๗ กานต์ ฤณาสล, *การประถมศึกษา*, (ปราจีนบุรี : สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี, ๒๕๔๒๗, หน้า ๓.

^๘ กิตติมา ปรีดีติลล, *การบริหารและการนิเทศการศึกษาเบื้องต้น*, (กรุงเทพมหานคร : อักษรพิพัฒน์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓.

อมรชัย ตันติเมธ ได้กล่าวว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ พฤติกรรม และคุณธรรม ตลอดจนคำนึงให้ตรงกับความต้องการของสังคม สามารถเป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคมโดยใช้กระบวนการและทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบและไม่เป็นระเบียบ^๙

จากแนวคิดของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและชาวไทย ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า การบริหารสถานศึกษา หมายถึง กระบวนการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา หรือโรงเรียนที่ผู้บริหารดำเนินกิจกรรม หรือใช้กระบวนการต่าง ๆ โดยความร่วมมือของผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยเริ่มจากการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ การอำนวยการ การควบคุมและการจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถ มีคุณภาพ และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการศึกษา สำหรับการมีชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคม

๒.๓.๓ ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา เป็นบริบทที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการด้านการศึกษาล่าเรียนให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นการจัดกิจกรรมที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษาหรือโรงเรียนนั้น จะต้องกระทำอย่างเป็นระบบและได้มาตรฐาน ดังนั้นจึงมีหน่วยงานและนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับขอบข่ายของการบริหารงานสถานศึกษา หรือโรงเรียนไว้ ดังต่อไปนี้

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดขอบข่ายของการบริหารงานในสถานศึกษาไว้ ๔ กลุ่ม ดังนี้^{๑๐}

๑. การบริหารวิชาการ ประกอบด้วย
 - ๑) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
 - ๒) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
 - ๓) การวัดผล การประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
 - ๔) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
 - ๕) การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษา
 - ๖) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
 - ๗) การนิเทศการศึกษา
 - ๘) การแนะแนวการศึกษา
 - ๙) การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
 - ๑๐) การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
 - ๑๑) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น

^๙ อมรชัย ตันติเมธ, *การบริหารสถานศึกษาปฐมวัย*, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒), หน้า ๑๐.

^{๑๐} กระทรวงศึกษาธิการ, *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒), (พ.ศ.๒๕๕๕)*, หน้า ๓๓-๓๘.

๑๒) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

๒. การบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย

- ๑) การจัดทำและเสนอของงบประมาณ
- ๒) การจัดสรรงบประมาณ
- ๓) การตรวจสอบ การติดตามประเมินผลและรายงานผลการใช้เงิน
- ๔) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- ๕) การบริหารการเงิน
- ๖) การบริหารบัญชี
- ๗) การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน

๓. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

- ๑) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
- ๒) การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
- ๓) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
- ๔) วินัยและการรักษาวินัย
- ๕) การออกจากราชการ

๔. การบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

- ๑) การดำเนินการธุรการ
- ๒) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ๓) งานพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
- ๔) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
- ๕) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
- ๖) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๗) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป
- ๘) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
- ๙) การจัดทำสำมนักเรียน
- ๑๐) การรับนักเรียน
- ๑๑) การส่งเสริมและประสานงานการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย
- ๑๒) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
- ๑๓) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- ๑๔) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร

หน่วยงานและสถาบัน สังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- ๑๕) การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน
- ๑๖) งานบริการสาธารณะ
- ๑๗) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

ดังที่กล่าวมานี้ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ขอบข่ายของการบริหารงานในสถานศึกษามีอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำความเข้าใจทั้ง ๔ กลุ่มงาน แล้วนำมาเข้าสู่หลักของการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารสถานศึกษา ตามเจตนารมณ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้ คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

๒.๓.๔ แนวคิดของการบริหารงานบุคคล

คำว่า “การบริหารงานบุคคล” เป็นศัพท์ทางวิชาการ ที่คณะรัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้บัญญัติขึ้นใช้โดยถอดความจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Personnel Administration” หรือ “Personnel Management” การบริหารด้านบุคลากรที่เรียกวันโดยทั่วไปว่า “การบริหารงานบุคคล” นี้ในภาษาอังกฤษก็มีการใช้กันหลายคำ เช่น Personnel Administration , Personnel Management, Labor Relations, Industrial Relations และ Manpower Management เป็นต้น ในภาษาไทยก็มีใช้อยู่หลายคำเช่นเดียวกัน เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารบุคลากร การจัดการงานบุคคล และการบริหารงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น เนื่องจากในยุคปัจจุบันนี้ทั้งวิชาการและวิชาชีพบริหารใช้คำ “การบริหารงานบุคคล” กันอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแนวคิดของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้นได้มีผู้ให้นิยามความหมายไว้หลายความหมาย เช่น

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล เป็นศิลปะในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม พัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพและใช้บุคคลนั้น ๆ ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ รักษาทรัพยากรนี้ไว้อย่างผู้มีคุณค่าเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตหรือบริการทั้งปริมาณและคุณภาพของงานอย่างสูงสุด^{๑๑}

สมาน รังสิโยภุชญ์ ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึงการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในองค์การหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติงานการบรรจุแต่งตั้งการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน ไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจากงาน^{๑๒}

เสนาะ ตีเยาว์ ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คนใช้คนและบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมนั่นคือหน้าที่ทางด้านการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบวินัยการให้สวัสดิการและการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน^{๑๓}

พนัส หันนาคินทร์ ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่องค์การจัดวางกระบวนการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการที่จะได้มาซึ่งบุคคลที่มีคุณภาพตามความต้องการและความจำเป็น เมื่อได้มาแล้วก็ต้องกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในอันที่จะบำรุงรักษา ตอบแทนพัฒนาประเมินผล

^{๑๑} ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร : หจก.เทคนิค, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๐.

^{๑๒} สมาน รังสิโยภุชญ์, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๑), หน้า ๑.

^{๑๓} เสนาะ ตีเยาว์, การบริหารงานบุคลากร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑.

การทำงาน ตลอดจนกำหนดวิธีการที่จะให้ความมั่นคงแก่ชีวิตการทำงานและการพิจารณาให้ออกจากงานตามวาระหรือด้วยสาเหตุอื่น เช่น ไม่สามารถที่จะทำงานต่อไปได้ ไม่ว่าจะด้วยการด้อยความสามารถหรือการประพฤตินี้ไม่สมควรก็ตาม ในกรณีดังกล่าว ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานอาจจะไม่เคยพบตัวกันเลย แต่ผู้ปฏิบัติจะต้องเดินไปตามเส้นทางที่วางไว้^{๑๔}

บรียงค์ ไตจินดา ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการในการสรรหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพเหมาะสมกับงานที่กำหนดไว้ ทั้งผู้บริหารยังใช้เทคนิคการบริหารงานเพื่อให้เกิดความพอใจในการปฏิบัติงาน ให้บุคคลที่ปฏิบัติงานมีการพัฒนาคุณภาพและมีฝีมือในการทำงาน มีการประเมินผลงาน การธำรงรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีค่าเอาไว้ มีการจ่ายค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลแก่บุคคลที่อยู่ในองค์การ การสร้างขวัญกำลังใจ สร้างจริยธรรมและทัศนคติที่ดีต่อองค์การหรือวัฒนธรรมขององค์การที่เหมาะสม^{๑๕}

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคล นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การวางแผนกำลังคน การสรรหาและเลือกสรร การธำรงรักษาบุคลากร การพัฒนาให้บุคลากรก้าวหน้าทันสมัยอยู่เสมอ การควบคุม การประเมินผลการปฏิบัติงานและการให้พ้นจากงานโดยวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่ โอนย้าย ให้ออก ไล่ออก ปลดออก และเกษียณอายุ เป็นต้น เพื่อให้ได้คนที่มีประสิทธิภาพสูงสุดคงอยู่กับองค์กรตราบนานเท่านาน

๒.๓.๕ ทฤษฎีขอการบริหาร

ทฤษฎีของการบริหารเป็นศาสตร์ที่มีองค์ประกอบของความรู้ หลักและกฎเกณฑ์ที่นำมาจากศาสตร์สาขาต่าง ๆ เพื่อไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาความรู้เกี่ยวกับการบริหารแล้วนำไปสู่การปฏิบัติจริง การบริหารที่จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถประสบการณ์และทักษะของผู้บริหาร การประยุกต์เอาทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการบริหารไปสู่การปฏิบัติจริงให้ได้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม นับว่าเป็นศิลปะอย่างหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการและนักการศึกษาหลายท่าน ได้เสนอทฤษฎีของการบริหารที่น่าสนใจดังนี้

เทเลอร์ (Taylor) อ่างใน ภารตี อนันต์นาวิ กล่าวถึง ทฤษฎีการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์^{๑๖} ประการ คือ

๑. หลักเรื่องเวลา ถือว่าเป็นการวัดความสามารถในการผลิต โดยการจัดเวลาในการผลิต และการตั้งเวลามาตรฐานสำหรับการผลิตทั้งหมด ซึ่งการวัดผลผลิตของการทำงานนั้น ถ้าจะวัดให้ถูกต้อง ต้องใช้เวลาเป็นเครื่องตัดสิน และควรมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของเวลาที่ควรใช้ในการทำงานแต่ละอย่างหรือประเภทด้วย

๒. หลักการกำหนดหน่วยค่าจ้าง ค่าจ้างสำหรับบุคลากรนั้นต้องเหมาะสมกับผลงานและ

^{๑๔} พันัส หันนาคินทร์, *ประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคล*, (กรุงเทพมหานคร : พรานนกการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๕.

^{๑๕} บรียงค์ ไตจินดา, *การบริหารงานบุคคล*, (กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖.

^{๑๖} ภารตี อนันต์นาวิ, *หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางการบริหารการศึกษา*, (ชลบุรี : บริษัทสำนักพิมพ์ มนตรี จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๑๕.

อัตราค่าจ้างนั้นพิจารณา โดยยึดหลักเกณฑ์ข้อ ๑ นอกจากนั้นผู้ปฏิบัติงานควรได้ทำงานที่เหมาะสมกับความสามารถของตนเองมากที่สุด

๓. หลักการแย่งงานวางแผนออกจากงานปฏิบัติ คือ ฝ่ายบริหารควรทำหน้าที่ด้านการวางแผนและประสานงาน เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติงานทำงานได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพ ไม่ควรให้ฝ่ายปฏิบัติงานเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการคิดและวางแผนงานในการทำงาน ฝ่ายบริหารควรวางแผนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการ เวลาและข้อมูลอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการผลิต การปฏิบัติงานนั้นจะต้องสะดวกรวดเร็วขึ้นทันเหตุการณ์นอกจากนั้นการทำงานต้องมีระบบและวิธีการที่เหมาะสม

๔. หลักการทำงานโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ถือว่า วิธีการของการทำงานควรจะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารควรจะเป็นผู้รับผิดชอบ (ไม่ใช่ฝ่ายปฏิบัติงาน) ในการจัดวิธีการทำงาน แสวงหาวิธีและเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสมและดีที่สุดมาใช้ และฝ่ายบริหารต้องฝึกอบรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้และความสามารถอย่างเหมาะสมในการทำงานตามเทคนิคนั้น ๆ โดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุด

๑. หลักการควบคุมงานโดยฝ่ายบริหาร ถือว่า ฝ่ายบริหารควรได้รับการฝึกอบรมในด้าน การบริหารซึ่งตั้งอยู่บนหลักการของวิทยาศาสตร์ และสามารถประยุกต์หลักวิทยาศาสตร์ มาใช้ในการจัดการและการควบคุมให้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น และฝ่ายบริหารต้องเป็นฝ่ายควบคุมการทำงานของฝ่ายปฏิบัติงานด้วย

๒. หลักการจัดระเบียบการปฏิบัติงาน มีการพิจารณานำหลักการบริหารแบบทหารมาใช้ ควรมีการจัดองค์การให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและทำงานอย่าง ประสานสัมพันธ์กันระหว่างแผนการต่าง ๆ ในองค์การนั้น โดยยึดถือความเคร่งครัดในระเบียบวินัยในการส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงาน

คริส อากิริส (Chris Argyris) อ้างใน ภารดี อนันต์นาวิ ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ ๓ ประการ คือ^{๑๗}

๑. ส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น คือ สมาชิกในองค์การย่อมมีความปรารถนาที่จะได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการบริหารในองค์การ การรับฟังความคิดเห็นก็ทำให้รู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการบริหารองค์การแล้ว

๒. การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดการยอมรับในเป้าหมาย คือ เมื่อมีความร่วมมือเกิดขึ้นภายในองค์การ ก็ทำให้สมาชิกทั้งหมดภายในองค์การมีเป้าหมายเดียวกัน เป็นการยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติซึ่งเป็นผลทางใจอันนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

๓. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ คือ เป็นการกระตุ้นให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในองค์การ

มาสโลว์ (Maslow) อ้างใน ภารดี อนันต์นาวิ ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการจูงใจ ๔ ประการ คือ^{๑๘}

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐.

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๙.

๑. ความต้องการของมนุษย์มีลำดับขั้น จะเริ่มจากความต้องการขั้นต่ำสุดไปหาสูงสุด
๒. ความต้องการของมนุษย์มีความต่อเนื่อง มีความต้องการไม่สิ้นสุด และต้องการชนิดใหม่ขึ้นไปอีก

๓. เมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองระดับต่ำแล้ว ก็จะมีความต้องการระดับสูงขึ้นหรือเมื่อความต้องการระดับสูงได้รับการตอบสนองแล้วก็อาจเกิดความต้องการระดับต่ำอีกก็ได้

๔. ความต้องการของมนุษย์มีความเกี่ยวเนื่องกันและซับซ้อนกันอยู่ แม้ว่าความต้องการระดับหนึ่งได้หายแล้วก็เกิดความต้องการระดับอื่นเข้ามาแทนที่ แต่ความจริงแล้วความต้องการเหล่านั้นได้รับการตอบสนองเพียงบางส่วนเท่านั้น

ฟาโยล์ (Fayol) อ้างใน ภารดี อนันต์นาวี ได้กล่าวถึง หลักการบริหาร ๑๔ ประการคือ^{๑๙}

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) คือ การทำงานควรมีการแบ่งงานกันทำตามแต่ละฝ่ายงาน เพื่อส่งเสริมความสามารถ ความมั่นใจ และความถูกต้องแม่นยำในการทำงานที่จะช่วยให้ผลผลิตของงานเพิ่มสูงขึ้น

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) คือ ในการทำงานผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานใดก็ควรจะได้รับมอบอำนาจอย่างเพียงพอที่จะสามารถปฏิบัติงานนั้นไปได้ด้วยดี อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจึงควรไปด้วยกัน

๓. ความมีระเบียบวินัย (Discipline) คือ ผู้ปฏิบัติงานที่ดีจะต้องมีระเบียบวินัยในการทำงาน จึงต้องมีการออกกฎระเบียบเพื่อให้มีการเคารพและเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา

๔. ความมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือ ผู้ปฏิบัติควรเป็นผู้ได้รับการบังคับบัญชาสั่งการจากผู้บริหารเพียงคนเดียว ภายใต้แผนงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้

๕. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) คือ การทำงานในกลุ่มเดียวกันควรมีหัวหน้าในการดำเนินการเพียงคนเดียว ภายใต้แผนงานและเป้าหมายที่กำหนดไว้

๖. ประโยชน์ส่วนบุคคลคือว่าเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interests to General Interests) คือ ในธุรกิจใด ๆ ก็ตาม ผู้บริหารไม่ควรเห็นแก่ประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยจะต้องปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่าง ให้คำปรึกษาแนะนำและร่วมมือกับผู้ปฏิบัติงานทุกคนอย่างทั่วถึงและไม่เห็นแก่ประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง

๗. การให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) คือ เงินเดือน ค่าจ้าง ควรถือหลักความยุติธรรม โดยคำนึงถึงค่าครองชีพ สภาวะทางเศรษฐกิจ ความต้องการด้านแรงงาน สถานภาพของผู้ร่วมงาน เพื่อความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

๘. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) คือ เมื่อมีการมอบอำนาจให้ผู้บริหารคนใดแล้ว ก็ให้สามารถควบคุม บังคับบัญชาหรือสั่งการได้โดยให้ผู้บริหารพิจารณาตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ว่าควรกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์การ บุคลิกภาพส่วนตัว และคุณค่าทางจริยธรรมของผู้บริหาร

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

๙. สายการบังคับบัญชา (Chain of Common or Scalar Chain) เป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างผู้บังคับบัญชา ซึ่งควรจัดให้มีช่วงของการบังคับบัญชาลดหลั่นที่เหมาะสม ไม่ควรห่างเหินจนเกินไป เพราะจะก่อให้เกิดช่องว่างของสายการบังคับบัญชา

๑๐. คำสั่ง (Order) คือ ในการบริหารงานนั้น จำเป็นต้องมีการสั่งการที่จะต้องออกเป็นคำสั่งหรือกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรวางไว้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติรับทราบและปฏิบัติตาม

๑๑. ความเสมอภาค (Equity) คือ หลักแห่งความยุติธรรมที่ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน รวมทั้ง มีความเมตตากรุณา ความจงรักภักดีต่อทุกคน โดยเสมอภาค

๑๒. ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Tenure of Personnel) คือ การดำรงอยู่ในตำแหน่งของบุคลากรที่มีความต้องการเวลาในการเรียนรู้งานเพื่อที่สามารถปฏิบัติงานให้ได้ดี บุคลากรจึงไม่ควรให้ถูกปรับออกหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งก่อนเวลาอันควร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงทั้งขององค์การและบุคลากร

๑๓. ความคิดริเริ่ม (Initiative) คือ ผู้บริหารควรส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการแสดงความคิด ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติงาน เพื่อที่จะได้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ และเกิดความพึงพอใจแก่ผู้ร่วมงานทุกฝ่าย ความคิดริเริ่มเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของผู้บริหารทางธุรกิจ

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de Corps) คือ ผู้บริหารต้องสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการก่อให้เกิดความกลมเกลียวปรองดองและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันลูเธอร์ กุลlick และ เลียนดอลล์ เออร์วิค (Luther Gulick & Lyndall Urwick) อ้างใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และ คณะ ได้กล่าวถึง กระบวนการในการบริหารว่า กระบวนการหรือวิธีในการบริหารแบบ POSDCORB เป็นกระบวนการหรือวิธีในการบริหารที่ได้รับการยกย่องมากวิธีหนึ่งอันเป็นคำย่อของภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร ๗ ประการ ได้แก่^{๒๐}

๑. การวางแผน (P-Planning) เป็นการวางแผนโครงการกิจกรรม ซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การจัดองค์การ (O-Organizing) เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การโดยมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน เช่น การแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) นอกจากนี้ อาจพิจารณาในแง่ของการควบคุม (Span of Control) หรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) เป็นต้น

๓. การจัดหาบุคลากรมาปฏิบัติงาน (S-Staffing) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้ได้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัดแบ่งหน่วยงานที่กำหนดเอาไว้

๔. การอำนวยการ (D-Directing) เป็นภารกิจในการใช้ศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) การจูงใจ (Motivation) และการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นต้น

^{๒๐} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญภิตติ และ สมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, **ทฤษฎีองค์การ**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๘๖

๕. การประสานงาน (Co-Coodinating) เป็นการประสานให้ส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานได้ต่อเนื่องและเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น

๖. การรายงาน (R-Reporting) เป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การอยู่ด้วย

๗. การงบประมาณ (B-Budgeting) เป็นภารกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลังจากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า ทฤษฎีของการบริหารหมายถึง แนวคิดคิดหรือความเชื่อที่เกิดขึ้นอย่างมีหลักเกณฑ์ มีการสังเกตและทดสอบจนเป็นที่แน่ใจ ทฤษฎีเป็นส่วนของมโนทัศน์ที่เชื่อมโยงกัน เป็นข้อสรุปแบบกว้างที่ได้พรรณนาและอธิบายถึงพฤติกรรมการบริหารองค์การทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ถ้าทฤษฎีได้รับการพิสูจน์บ่อย ๆ ก็จะกลายเป็นกฎเกณฑ์ ทฤษฎีเป็นแนวความคิดที่มีเหตุผลและสามารถนำไปประยุกต์และปฏิบัติได้ ทฤษฎีมีบทบาทในการให้คำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ทั่วไปและชี้แนะแนวทางในการวิจัย

๒.๔ หลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๔.๑ หลักการในการบริหารงานบุคคล

การจัดสรรบุคคลให้ทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม การใช้คนให้เหมาะสมกับงาน (Put the right man on the right job) การสร้างขวัญและกำลังใจให้บุคลากรรัก ทูมเทร็ดผิดชอบงาน และทำให้เห็นว่าการปฏิบัติงานที่รับมอบหมายเป็นเกียรติยศ ศักดิ์ศรี มีความมั่นคงในอาชีพ เป็นต้น เหล่านี้ เป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของการบริหารงานบุคคลที่นำไปสู่ความสำเร็จ

นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง “หลักการในการบริหารงานบุคคล” ไว้ต่างกันดังนี้

บรรยงค์ โตจินดา ได้ให้หลักของการบริหารงานบุคคลไว้ ๑๒ ประการ คือ^{๒๑}

๑. หลักความเสมอภาค โดยยึดหลักการเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถทุกคนมาสมัครเข้าทำงาน โดยไม่กีดกัน

๒. หลักความสามารถยึดถือความรู้ ความสามารถ หลักคุณวุฒิเป็นเกณฑ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน รวมทั้งการพิจารณาความดี ความชอบ และการเลื่อนตำแหน่ง

๓. หลักความมั่นคง ยึดหลักการปฏิบัติงานระยะยาว รวมทั้งการยึดหลักเหตุผลเมื่อมีปัญหาในการทำงาน

๔. หลักความเป็นธรรมทางการเมือง ยึดหลักการปฏิบัติงานให้บังเกิดผลดี ไม่ให้ความสำคัญกันฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ

๕. หลักการพัฒนา ยึดหลักการให้ความสำคัญกับทรัพยากรมนุษย์ โดยการ สนับสนุน การพัฒนาบุคลากร การให้ความรู้ การอบรม มีการจัดระบบนิเทศ และการตรวจตราการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

๖. หลักความเหมาะสม ยึดหลักการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน โดยการแต่งตั้งหรือมอบหมายงานที่เหมาะสมกับความสามารถ

^{๒๑} บรรยงค์ โตจินดา, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๕๔.

๗. หลักความยุติธรรม ยึดหลักคุณธรรม ไม่ให้ความสำคัญกับพรรคพวก มีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงานที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะไม่เอาเปรียบและล่วงเกินทางเพศ

๘. หลักสวัสดิการ ยึดหลักการบริการ เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรการจัดสถานที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาสุขภาพ ความปลอดภัย

เสนาะ ตียาว ได้กล่าวถึง หลักการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้^{๒๒}

๑. ความเป็นธรรมในเรื่องอัตราค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานและสภาพ ในที่ทำงานเรื่องของความเป็นธรรมนั้นเป็นความต้องการของทุก ๆ คน แม้ว่าเราไม่รู้แน่ชัดว่า ความเป็นธรรมอยู่ที่ไหนหรือยังไม่เข้าใจกันอย่างแท้จริงว่าความยุติธรรมคืออะไร แต่ก็ไม่ใช่ เป็นเรื่องสุดวิสัยเสียทีเดียว เช่นในการกำหนดอัตราค่าจ้าง นายจ้างจะกำหนดอัตราให้ต่ำเพื่อตนจะได้กำไรสูงสุดหรือลูกจ้างอยากได้ค่าจ้างสูง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความสามารถของตัวเองไม่ได้ คำว่าค่าจ้างยุติธรรมก็คืออัตราค่าจ้างที่กำหนดขึ้น โดยพิจารณาถึงอัตราค่าจ้างที่วงการอุตสาหกรรมนั้น ๆ จ่ายความสามารถของนายจ้างที่จะจ่ายค่าจ้างนั้นได้ ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ ค่าครองชีพและความยากง่ายในการทำงานการคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวก็น่าจะเพียงพอแล้วสำหรับค่าจ้างที่ยุติธรรม

๒. แจ้งให้พนักงานได้รู้ข่าวคราวความเป็นไปต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การเปิดเผยข่าวให้คนงานมีส่วนร่วมเห็นนั้นก่อให้เกิดผลดีและสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ซึ่งจะนำไปสู่การร่วมมือกัน คนงานจะได้รู้ ความคลี่คลายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ได้รู้ทัศนะแนวความคิดรูปแบบและแนวทางต่าง ๆ อันเป็นการช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ถูกต้อง สามารถวางตัวและมีการเตรียมการ ที่เหมาะสม ทางด้านความรู้สึกของคนงานเมื่อฝ่ายบริหารเปิดเผยข่าวต่าง ๆ ก็เท่ากับเป็นการสร้างความไว้วางใจให้แก่พนักงาน ย่อมก่อให้เกิดความจงรักภักดีและความรู้สึกในทางปกป้องคุ้มครองงานขององค์กร

๓. ทำให้คนงานมีความรู้สึกว่าตนเองมีค่าและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร หลักข้อนี้เป็นที่ยอมรับทางด้านความต้องการของคนที่ว่า คนไม่ได้มีชีวิตอยู่ได้ด้วยอาหาร อย่างเดียวความต้องการทางด้านสังคมก็เป็นความสำคัญอย่างหนึ่ง ความรู้สึกในความสำเร็จของความภูมิใจในอาชีพและความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน เป็นความต้องการของพนักงานทุกระดับ และเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ

๔. ความเป็นกันเองกับพนักงาน ในการติดต่อกับพนักงานในเรื่องงานถึงแม้ว่าจะเกิดขึ้น โดยมีระเบียบแบบแผนกำหนดไว้อย่างเป็นทางการ ก็ไม่ควรถือว่าต้องกระทำตามพิธีเสมอไป เพราะการทำให้ความร่วมมือของพนักงานทุกคนเกิดขึ้นจากอิทธิพลของความรู้สึกส่วนตัวทัศนคติ ทั้งทางสังคม ทางวัฒนธรรมและทางจรรยาบรรณของแต่ละ ดังนั้น ความเป็นกันเองในการสั่งการการควบคุมบังคับบัญชาและการปกครองจึงเป็นหลักสำคัญ อีกประการหนึ่ง

๕. จ่ายค่าจ้างและค่าแรงโดยยึดถือความสามารถ ผู้บริหารไม่ควรคิดว่าค่าจ้างเป็นการ “ให้” แต่เกิดจาก “ความสามารถ” ของลูกจ้างเอง เพราะการดำเนินธุรกิจถือหลักความสามารถเป็นเกณฑ์ไม่ใช่เป็นการกุศล ที่จะมัวคำนึงถึงเมตตาจิตของผู้บริหารโดยคิดว่า การจ่ายค่าจ้างเป็นบุญเป็น

^{๒๒} เสนาะ ตียาว, การบริหารงานบุคลากร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, หน้า ๓๒.

คุณของเจ้าของกิจการ การที่จะขึ้นเงินเดือนและค่าจ้างก็เพราะประสิทธิภาพของลูกจ้างเอง ไม่ใช่เป็นเพราะความสงสารของฝ่ายนายจ้างเพราะการให้เป็น การทำลายประสิทธิภาพของพนักงานในทางอ้อมหากปล่อยให้การทำงานกลายเป็นบุญคุณแล้วก็เท่ากับเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ขึ้นในหน่วยงานเป็นการให้เพื่อตอบแทนสินน้ำใจแก่บุคคล และผู้รับก็ต้องระลึกถึงผู้ให้อยู่เรื่อย ๆ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ก็จะไม่ค่อย ๆ หดไปในทางตรงกันข้ามการจ่ายค่าตอบแทนแรงงานโดยพิจารณาผลงานและความสามารถเป็นเกณฑ์จะเป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิและกำลังใจให้อุทิศแรงงานเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๖. ต้องถือว่าพนักงานมีความสามารถด้วยกันทุกคน อย่าดูถูกดูแคลนความสามารถของพนักงาน เราจะเห็นได้ว่าคนบางคนไม่กระตือรือร้น มีผลงาน เพราะเขาไม่มีโอกาสและช่องทางที่จะแสดงความสามารถของตนให้ปรากฏ ลักษณะงานบางอย่างถึงจะทำดีเพียงใดผลงานก็ไม่ออกมาเด่น เหมือนกับงานบางประเภท ที่ถึงแม้จะใช้ความรู้ความสามารถอย่างปกติธรรมดาผลงานก็ออกมาดีจะต้องเข้าใจความจริงที่ว่าคนทุกคนมีทั้งแง่ดีแง่เสียอยู่ในตัวด้วยกันทั้งนั้น ผู้บริหารเพียงแต่ดูคนให้เป็น ใช้คนให้ถูกก็จะสามารถดึงเอาความรู้ความถนัดของแต่ละคนมาใช้ประโยชน์ต่องานได้เมื่อบุคคลมีความถนัดในทางใดถ้าเขาได้มีโอกาสทำงานในด้านนั้นแล้ว ผลงานของเขาก็จะดีขึ้นได้ การคาดคะเนความสามารถของคนผิด การประเมินสมรรถภาพการปฏิบัติงานต่ำไปตั้งแต่จะก่อให้เกิดผลร้ายต่อการบริหารบุคคลมากขึ้นเท่านั้น

สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ได้กล่าวถึงการกำหนดหลักการบริหารงานบุคคลไว้ดังนี้^{๒๓}

๑. มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคลากร อย่างชัดเจน คือผู้ปฏิบัติงานรู้บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และเป้าหมายผลงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่คาดหวังจากพวกเขา

๒. กระบวนการบริหารงานบุคคลมีความชัดเจน และเป็นที่รับรู้ทราบโดยบุคลากรทุกคนขององค์กร กระบวนการนี้ถือเป็นกติกาที่ทุกคนรับรู้รับทราบ เช่น ความชัดเจนเรื่องการประเมินผล กระบวนการทางวินัยกระบวนการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย เป็นต้น

๓. มุ่งผลงานที่มีคุณภาพจากบุคลากร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยงาน การปฏิบัติราชการนั้นต้องมุ่งเป้าหมายผลงานให้เกิดต่อสังคมเป็นหลัก ดังนั้นการบริหารงานบุคคลก็ต้องมุ่งให้ผู้ทำงานมีผลงานที่เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าว ความคุ้มค่าของค่าตอบแทนที่รัฐให้แก่ผู้ทำงานจึงวัดได้จากผลงานที่เป็นประโยชน์ตามเป้าหมายที่กำหนด

๔. เน้นหลักคุณธรรม คือมีความคงเส้นคงวา ไม่มีอคติ ไม่เห็นแก่หน้าใคร เน้นหลักการยึดถือผลงานเป็นหลัก หลักการนี้ถือเอาความรู้ความสามารถ การปฏิบัติตน และผลการทำงานเป็นเครื่องวัดความดี ความชอบ โดยไม่เอาความรู้สึกรู้สึกหรือความรู้สึกมักคั่น ส่วนตนเป็นตัวกำหนด

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า หลักการบริหารงานบุคคลควรที่จะต้องใช้หลักประชาธิปไตย โดยการเคารพในสิทธิและความสามารถของบุคคล บริหารงานโดยมีการยึดหยุ่น มีความยุติธรรม มีการพัฒนาและการให้ขวัญและกำลังใจบุคลากร สนับสนุนให้บุคลากรได้ปฏิบัติงาน

^{๒๓} สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน, แผนพัฒนาการศึกษาเอกชน, ฉบับที่ ๙, (พ.ศ. ๒๕๔๕-๒๕๔๙), (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๔๕), หน้า ๕๔.

อย่างเต็มความรู้ ความสามารถ ตลอดทั้งจิตสวัสดิการ และสร้างบรรยากาศที่ดีในการบริหารงาน สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อนำผลการวิจัยมาปรับปรุงและพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์และนโยบาย คือ ยึดหลักความเป็นธรรมในเรื่องค่าจ้างและสภาพการทำงาน การแจ้งข่าว ให้พนักงานทราบ การทำให้รู้สึกว่าคุณค่าและเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ควรจ่ายค่าจ้าง เพราะ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานและคนทุกคนมีความสามารถด้วยกันทั้งสิ้น

๒.๔.๒ วัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในองค์การให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ควรกำหนดและดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลักเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การให้ดียิ่งขึ้น โดยมุ่งใช้ทรัพยากรบุคคลและวัตถุประสงค์ที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเป็นประโยชน์มากที่สุด ซึ่งนักวิชาการและ นักศึกษาหลายท่านได้เสนอ วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

อำนาจ แสงสว่าง ได้เสนอวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลไว้ ๔ ประการคือ^{๒๔}

๑. วัตถุประสงค์ด้านสังคม (Social Objectives) องค์การจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรับผิดชอบด้านคุณธรรมและสังคม จัดและระงับการดำเนินกิจการ ที่ผิดทั้งด้านคุณธรรมและสังคม

๒. วัตถุประสงค์ด้านองค์การ (Organizational Objectives) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ เกิดขึ้น เพื่อช่วยให้องค์การมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นวิธีการ อย่างหนึ่งที่มีส่วนช่วยสร้างองค์การตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น การจัดตั้งฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ขึ้นมา เพื่อ ทำหน้าที่ในการรับใช้องค์การ

๓. วัตถุประสงค์ด้านหน้าที่ (Functional Objectives) ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ มีหน้าที่และ ความรับผิดชอบ ช่วยรักษาระดับการตอบสนองความต้องการขององค์การได้อย่างเหมาะสมจะพบว่า เมื่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์กระทำไปอย่าง ไม่รอบคอบและไม่สามารถตอบสนองความต้องการ ขององค์การได้ก็จะเกิดจากสิ้นเปลืองทรัพยากรมนุษย์ได้ง่าย จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่าย จัดการทรัพยากรมนุษย์

๔. วัตถุประสงค์ด้านบุคคล (Personnel Objectives) เพื่อช่วยให้บุคลากรได้รับผลสำเร็จ ตามเป้าหมายของบุคคล ในระยะเวลาความสำเร็จตามเป้าหมายของบุคลากรทุกคนจะมีส่วนช่วย สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ การทำให้บุคลากรได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายฝ่ายทรัพยากร มนุษย์จะต้องมีมาตรการในการธำรงและสงวนรักษาบุคคลที่ดีไว้ โดยการจัดให้มีการจูงใจให้บุคลากรมี ขวัญและกำลังใจในการทำงาน มิฉะนั้นประสิทธิภาพในการทำงานและความพอใจในการทำงานของ บุคลากรจะมีแต่ลดลงอยู่ตลอดเวลา ในที่สุดบุคลากรก็จะลาออกจากองค์การไปสมัครเข้าทำงานกับ องค์การอื่นที่ดีกว่าอย่างแน่นอน

สมเกียรติ พ่วงรอด ได้เสนอวัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลไว้ ๓ ประการ ดังนี้^{๒๕}

^{๒๔} อำนาจ แสงสว่าง,การจัดการทรัพยากรมนุษย์,พิมพ์ครั้งที่ ๒,(กรุงเทพมหานคร : ทิพย์สุทธิ ,๒๕๔๔),หน้า ๕.

^{๒๕} สมเกียรติ พ่วงรอด,การบริหารงานบุคคล,(ปัตตานี : คณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๔๔),หน้า ๕.

๑. เพื่อสร้างตัวป้อนที่มีคุณภาพ กล่าวคือ ควรได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและมีความเหมาะสมกับงาน มีคุณสมบัติสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร

๒. เพื่อเพิ่มผลผลิตให้มีคุณภาพ คือ บุคคลที่มีศักยภาพสูง มีการกระตุ้นเพื่อให้คุณภาพของงานเพิ่มขึ้น บุคลากรเกิดความพอใจในการทำงาน ช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จ

๓. เพื่อพัฒนากระบวนการให้มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ความต่อเนื่องของการบำรุงรักษา การให้ขวัญและกำลังใจในขณะทำงาน การฝึกฝน สร้างความชำนาญ และการประเมินผลติดตามผลการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่จะตอบสนองความต้องการในหลายระดับดังต่อไปนี้^{๒๖}

๑. สังคม งานทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีวัตถุประสงค์เพื่อจะตอบสนองความต้องการทางสังคม เนื่องจากตามปกติและสังคมต้องการให้สมาชิกทุกคนมี ความเป็นอยู่อย่างเหมาะสมสงบสุข และสามารถพัฒนาสังคมให้คงอยู่ได้ในอนาคตหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรจะมีความเกี่ยวข้องกับการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมให้เข้ามาร่วมงานกับองค์กร ซึ่งนับเป็นการสร้างงานให้แก่สมาชิกของสังคม นอกจากนี้งานทรัพยากรมนุษย์ยังต้องส่งเสริมการให้ผลตอบแทนอย่างยุติธรรม ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะ และความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมท้ายที่สุดงานทรัพยากรมนุษย์ยังมีหน้าที่สร้างแนวทางและหลักประกันแก่บุคลากรที่ต้องออกจากองค์กรเมื่อครบเกษียณอายุหรือด้วยเหตุอื่นใดที่มิใช่ การกระทำผิดที่ร้ายแรง เพื่อให้เขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ซึ่งนับเป็น ส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบทางสังคมขององค์กร

๒. องค์กร งานทรัพยากรมนุษย์ของทุกองค์กรต่างมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจริญเติบโต อย่างต่อเนื่องในอัตราที่เหมาะสม ดังนั้นกล่าวมาแล้วว่าหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จะมีหน้าที่เกี่ยวกับบุคคลตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมงาน ขณะปฏิบัติงานและภายหลังจากการร่วมงานกับองค์กร เพื่อสร้างความมั่นใจให้องค์การว่าจะมีบุคคลที่มีความรู้ ทักษะ และความสามารถในระดับและปริมาณที่เหมาะสมร่วมงานอยู่ตลอดเวลา โดยเขาเหล่านั้นจะจงรักภักดีและทุ่มเทความสามารถในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรอย่างเต็มที่

๓. บุคลากรเหตุผลสำคัญข้อหนึ่งที่บุคคลส่วนใหญ่ต้องทำงาน ก็คือ เพื่อให้เขาและครอบครัวสามารถดำรงชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในสังคม โดยมีปัจจัยสี่ มีความปลอดภัยและมีการยอมรับทางสังคมในอัตราส่วนที่เหมาะสม เราจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์วัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองความต้องการระดับต่าง ๆ ของบุคลากร ตั้งแต่ความต้องการขั้นพื้นฐานไปจนถึงความต้องการในระดับสูง โดยสามารถพิจารณาจากงานของหน่วยงานบุคลากรเริ่มตั้งแต่การรับบุคคลเข้าทำงาน การจ่ายค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมและยุติธรรม การให้ผลประโยชน์ตอบแทน การฝึกอบรมและพัฒนาการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การวางแผนอาชีพและวางแผนแนวทางสำหรับอนาคต และการจัดกิจกรรมนันทนาการ ซึ่งงานเหล่านี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานและมาตรฐานการครองชีพของบุคคลให้ดีขึ้น

^{๒๖} ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, การจัดการทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดดูเคชั่น, ๒๕๔๕), หน้า ๑๖.

สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กล่าวว่าวัตถุประสงค์พื้นฐานของการบริหารงานบุคลากร คือ หน่วยงาน มีบุคลากรคุณภาพในปริมาณที่เพียงพอเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติการกิจหน้าที่ และบุคลากรเหล่านั้นมีขวัญกำลังใจที่ดี มีความมุ่งมั่นตั้งใจทำงานเพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ขององค์กร^{๒๗}

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ในการบริหารงานบุคคล นั้นจะต้องคำนึงถึงความต้องการทางสังคม ตลอดจนถึงความคาดหวังทางด้านการบริหาร โดยมีเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความต้องการของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในองค์กรด้วย เช่น นโยบายเกี่ยวกับการบำรุงรักษา การพัฒนา หรือการให้ขวัญกำลังใจ เป็นต้น เหล่านี้ที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานและการบริหารงานในองค์กรให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และบุคลากรในองค์กรต่างก็มีความสุขกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนต่อไป

๒.๔.๓ ความสำคัญในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและนโยบายในองค์กรใด ๆ ก็ตามย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุดเป็นสำคัญ ในบรรดาทรัพยากรทั้งหลาย คน เป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด มีคุณค่าสูงที่สุดมีประโยชน์มากที่สุด และทรัพยากรด้านกำลังคนเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง เพราะคนเป็นกุญแจแห่งประสิทธิผลของการบริหารกิจการต่าง ๆ ดังนั้น การที่ผู้บริหารโรงเรียนจะประสบความสำเร็จในเรื่องของการบริหารได้นั้น จะต้องคำนึงถึงการมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี ที่สามารถดึงดูดและบำรุงรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไว้ในหน่วยงานให้มากและนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ซึ่งได้มีนักวิชาการและนักศึกษาหลายท่านได้กล่าวถึง ความสำคัญในการบริหารงานบุคคล ไว้ต่างกัันดังนี้

วรณารถ แสงมณี ได้เสนอความสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ ๖ ประการ ดังนี้^{๒๘}

๑. มีการแข่งขันมากขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของบุคลากร บุคลากรไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะต้องทำงานให้กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว อาจโยกย้ายไปทำงานให้กับองค์กรใดก็ได้ตามสิทธิและความพอใจเพราะความอยู่รอดขององค์กรขึ้นอยู่กับบุคลากรด้วย ต่างฝ่ายต่างก็ต้องอาศัยซึ่งกันและกันผู้บริหารไม่ได้อาศัยงานเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยเกียรติยศและความมั่นคงในการทำงาน การยอมรับในความสำคัญของคน ความสำเร็จในชีวิตและการมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นเครื่องจูงใจ

๒. เกิดจากกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของรัฐ รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการ รายได้ สภาพการทำงาน วันหยุดงานและเงินทดแทนต่าง ๆ

๓. ความซับซ้อนทางด้านเทคโนโลยี เช่น มีการแบ่งงานทำตามหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน ต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูง จะต้องได้รับการฝึกอบรมและมีคุณสมบัติที่พร้อมจะทำให้ระบบการทำงานดำเนินไปอย่างราบรื่น ผู้บริหารจึงต้องดูแลธำรงรักษาส่งเสริม

^{๒๗} สำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน,แผนยุทธศาสตร์การปฏิรูปและส่งเสริมการศึกษาเอกชน,(กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ,๒๕๕๕),หน้า ๕๓.

^{๒๘} วรณารถ แสงมณี,การบริหารงานบุคคล,พิมพ์ครั้งที่ ๒,(สำนักพิมพ์ ม.ป.พ.,๒๕๕๓),หน้า ๖.

สนับสนุนบุคลากรซึ่งเปรียบเสมือนทรัพยากรอันมีค่าขององค์กร ให้มีความก้าวหน้าในหน้าที่ มีรายได้และสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อให้เขาเกิดความพึงพอใจที่จะทำงานนั้นให้ได้ผลงานมากที่สุด

๔. องค์กรมีความซับซ้อนมากขึ้น ทุกส่วนขององค์กรไม่ได้อิสระที่จะดำเนินงานเองโดยไม่ถูกกระทบจากปัจจัยที่อยู่ภายนอก ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมมีสาเหตุหลายประการที่ทำให้การดำเนินงานในองค์กรมีความยุ่งยาก

๕. บทบาทของฝ่ายบริหารเปลี่ยนไปจากเดิม ปรัชญาทางการบริหารขั้นพื้นฐานที่ถือเอาวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรจึงต้องให้ความสำคัญกับคนเป็นอันดับแรก

๖. ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์มีมากขึ้น เกิดขึ้นจากการศึกษาวิจัยค้นคว้าของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการทางด้านพฤติกรรม เช่น สิ่งแวดล้อมในที่ทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานจะก่อให้เกิดผลกระทบในการปฏิบัติงานในทางใดบ้าง

อากัสสรี ไชยคุณนา ได้กล่าวว่า บุคลากรเป็นผู้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการสร้างผลงานเป็นองค์ประกอบและทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กร ถ้ามีการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมีการพัฒนาบุคลากรในการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้นได้ ก็สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความสิ้นเปลืองของเวลา วัสดุ และงบประมาณอันเป็นการช่วยลดต้นทุนในการผลิตลง ผลงานที่ได้ก็จะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามมา^{๒๙}

พะยอม วงศ์สารศรี ได้เสนอความสำคัญของการบริหารงานบุคคลไว้ ๓ ประการดังนี้^{๓๐}

๑. ช่วยพัฒนาองค์กรให้เจริญเติบโต เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นสื่อกลางในการประสานงานกับแผนกต่าง ๆ เพื่อแสวงหาวิธีการให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาทำงานในองค์กร เมื่อองค์กรได้บุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวย่อมทำให้องค์กรเจริญเติบโตและพัฒนายิ่งขึ้น

๒. ช่วยให้บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์กรมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเกิดความจงรักภักดีต่อองค์กรที่ตนปฏิบัติงาน

๓. ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงแก่สังคมและประเทศชาติ ถ้าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์กรและผู้ปฏิบัติงานทำให้สภาพสังคมโดยรวมมีความสุข

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปว่า บุคคลในหน่วยงานนั้นถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดเพราะจะทำให้งานดำเนินไปประสบกับความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้ เพราะบุคคลเป็นผู้ใช้ทรัพยากรในการบริหารต่าง ๆ เช่น เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการจัดการ ถ้าหน่วยใดมีบุคลากรที่มีคุณภาพและสามารถรักษาอารมณ์ไว้ ดึงดูดให้เขาเหล่านั้นปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานนานที่สุดแล้วคิดว่า หน่วยงานนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพและมีความเจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต

^{๒๙} อากัสสรี ไชยคุณนา, *การบริหารงานบุคคล*, (คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่, ๒๕๔๒), หน้า ๒.

^{๓๐} พะยอม วงศ์สารศรี, *การบริหารงานบุคคล*, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : พรวนการพิมพ์, ๒๕๓๔), หน้า ๕-๖

๒.๔.๔ กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคล นับตั้งแต่การวางแผน กำลังคนในองค์การจนกระทั่งการสิ้นสุดภาระการปฏิบัติงาน ซึ่งได้มีนักวิชาการและนักบริหารได้ ให้ทัศนะเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

สมคิด บางโม ได้เสนอกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาไว้ ๖ ขั้นตอน คือ^{๓๑}

๑. ขั้นการวางแผนกำลังคนและตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนและตำแหน่ง
๒. ขั้นการแสวงหาบุคคล ได้แก่ การสรรหา การเลือกสรร การบรรจุ
๓. ขั้นการพัฒนาบุคคล
๔. ขั้นการประเมินผลการปฏิบัติงาน
๕. ขั้นการบำรุงรักษาและจัดสวัสดิการ
๖. ขั้นการให้บุคคลพ้นจากงาน

อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงาน บุคคล ไว้ ๒๒ ประการ ดังนี้^{๓๒}

๑. การกำหนดนโยบายและการวางระเบียบเกี่ยวกับบุคคล
๒. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
๓. การวางโครงการปฏิบัติ
๔. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
๕. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง
๖. การสรรหาคณะทำงาน
๗. การเลือกสรรและการทดสอบ
๘. การให้ทดลองปฏิบัติงาน
๙. การบรรจุแต่งตั้ง
๑๐. การจัดทำทะเบียนประวัติ
๑๑. การย้ายการโอน
๑๒. การพัฒนาตัวบุคคล
๑๓. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๑๔. การพิจารณาความดีความชอบ
๑๕. การเลื่อนตำแหน่งฐานะ
๑๖. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
๑๗. การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล
๑๘. การปกครองบังคับบัญชา

^{๓๑} สมคิด บางโม, **หลักการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๑๒๖.

^{๓๒} อุทัย หิรัญโต, **หลักการบริหารงานบุคคล**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๑),

๑๙. การรักษาวินัย
๒๐. การให้ออกจากงาน
๒๑. การจัดทำระบบบำเหน็จบำนาญ
๒๒. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ ได้กำหนดกระบวนการบริหารงานบุคคล มี ๔ ประการดังนี้^{๓๓}

๑. การคัดเลือกและการสรรหาบุคลากร
๒. การบำรุงรักษาบุคลากร
๓. การพัฒนาบุคลากร
๔. การให้บุคคลพ้นจากงาน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดกระบวนการ บริหารงานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาไว้ ๔ ประการ คือ^{๓๔}

๑. การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน
๒. การธำรงรักษาบุคลากร
๓. การรักษาระเบียบวินัย
๔. การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

สมศักดิ์ คงเที่ยง และอัญชลี โพธิ์ทอง อ้างอิงจากกระบวนการ บริหารของ Gulick และ Urwick ในด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ได้แก่^{๓๕}

๑. การจัดอัตรากำลัง
๒. การสรรหา
๓. การพัฒนาบุคลากร
๔. การเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี

มันดี และ โนอี (Mondy & Neo) ได้เสนอกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้ ๖ ประการคือ^{๓๖}

๑. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การสรรหาและคัดเลือก (Human Resources Planning, Recruitment and Selection)
๒. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Development)
๓. การจ่ายค่าตอบแทนและการอำนวยความสะดวก (Compensation and Benefits)

^{๓๓} นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, **หลักการบริหารการศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปพิศการพิมพ์, ๒๕๓๔), หน้า ๓๗.

^{๓๔} สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, **สำนักงาน, การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู หลักการและแนวทางปฏิบัติ**, (กรุงเทพมหานคร : กองพัฒนาบุคคลสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๓๖), หน้า ๘๕.

^{๓๕} สมศักดิ์ คงเที่ยง และอัญชลี โพธิ์ทอง, **การบริหารงานบุคคลและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนการวิชา EA ๗๓๓**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๕.

^{๓๖} Mondy, W.R. & Noe, R.M., **Human Resource Management**, (Boston : Allyn & Bacon, 1990), pp.9-10.

๔. การดูแลความปลอดภัยและสุขภาพ (Safety and Health)
๕. การแรงงานสัมพันธ์และสวัสดิการ (Employee and Labor Relations)
๖. การวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Research)

คาส์ซีโอ (Cascio) ระบุกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้ ๖ ประการคือ^{๓๗}

๑. การสร้างความสนใจ
๒. การคัดเลือก
๓. การบำรุงรักษา
๔. การพัฒนา
๕. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๖. การปรับปรุงแก้ไข

แอมstrong (Armstrong) กำหนดกระบวนการบริหารงานบุคคลไว้ ๗ ประการดังนี้^{๓๘}

๑. การแสวงหาบุคคล
๒. การจ่ายค่าตอบแทน
๓. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๔. การพัฒนาบุคคล
๕. การให้บริหารกับบุคคล
๖. การให้พ้นจากงาน
๗. การเสริมแรงงานสัมพันธ์

จากแนวคิดที่นักวิชาการและนักบริหารได้ให้ความหมายของกระบวนการ บริหารงานบุคคล สรุปได้ว่ากระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนด นโยบายและการวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานหรือที่กำลังปฏิบัติงาน อยู่ในหน่วยงานหรือองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อหน่วยงานหรือองค์การ กระบวนการบริหารงานบุคคล จะประกอบด้วย การสรรหาบุคคล การใช้บุคคล การพัฒนาบุคคล และการดำรงรักษาบุคคล ซึ่งแต่ละขั้นตอนผู้บริหารจะต้องดำเนินการ โดยอาศัยความรู้ด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและประสบการณ์

๒.๔.๕ กลยุทธ์การนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กล่าวถึง กลยุทธ์การนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติ ดังนี้^{๓๙}

^{๓๗} Cascio, Wayne F., Managing Human Resources Productivity, Quality of Work Life, Profits, 3rd ed, (Singapore : McGrawhill Book, 1992), p.182

^{๓๘} Armsrtong Michael., A Handbook of Personnel Management Practice, (London : Kogan, 1995), p.97.

^{๓๙} มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นโยบายและการวางแผนการศึกษา หน่วยที่ ๑-๕, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙), หน้า ๒๒๑-๒๒๖.

๑. ความสนใจเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา นโยบายการศึกษาเป็นสาขาหนึ่งของนโยบายรัฐบาล นโยบายการศึกษาส่วนใหญ่จัดอยู่ในประเภทนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ จากการสำรวจของมิตเชลล์ (Douglas E. Mitchell) พบว่าความสนใจเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาเพิ่งจะเริ่มขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ (Boyan, ๑๙๘๘) ดังจะเห็นได้ว่างานวิจัยนโยบายที่พิมพ์เผยแพร่ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงเวลาทศวรรษที่ ๑๙๘๐ มาจนถึงปัจจุบัน สำหรับอาณาจักร (domain) ของความสนใจนโยบายการศึกษาระดับประเทศมักครอบคลุม ๔ เรื่อง คือ

๑. ความเสมอภาคทางการศึกษา (educational equity)
๒. การควบคุมดูแลโรงเรียน (school governance)
๓. การเรียนและการสอน
๔. เศรษฐศาสตร์การศึกษา (economics of education)

นอกจากนี้ เมื่อมีการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่งมิตเชลล์ ได้ข้อสรุปว่าความสนใจการศึกษานโยบาย (policy studies) ระดับรัฐเท่าที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกาพบว่ามีสาระครอบคลุมเนื้อหาการศึกษา ๗ ประการคือ

- ๑) การจัดองค์การและการบริหาร
- ๒) การเงินโรงเรียน
- ๓) การวัดและการประเมินผล
- ๔) หลักสูตรและแผนการเรียน
- ๕) การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร
- ๖) การพัฒนาสื่อและการเลือกสื่อ
- ๗) อาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก

๒. ความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ สำหรับความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติในปัจจุบันถือว่ายังมีข้อจำกัดอยู่มาก เพราะเรายังมีผลงานการศึกษาวิจัยทางด้านนี้ไม่มากพอ แต่เท่าที่พอประมาณมาได้ดังนี้

๑) ผลงานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายหรือนโยบายการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติพบว่า นโยบายหรือนโยบายการรู้หนังสือของรัฐบาลที่นำไปปฏิบัติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) ประสบผลสำเร็จได้ด้วยกลยุทธ์ต่อไปนี้

(๑) กลยุทธ์การเผยแพร่ข่าวสารนโยบาย นโยบายหรือนโยบายการรู้หนังสือ เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ทุ่มโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้สถานีวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงในสังกัดกองทัพที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางและท้องถิ่น ต่างก็ร่วมมือกับรัฐบาลในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการดำเนินนโยบายการรู้หนังสือ สื่อประเภทสื่อ แผ่นปลิว แผ่นพับต่าง ๆ ก็ได้รับการนำมาใช้มาก ยิ่งไปกว่านั้น สื่อที่เข้าถึงประชาชนและกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดคือ สื่อประเภทศิลปินพื้นบ้าน เช่น ลิเก หนังตะลุง หมอลำ ฯลฯ ก็ได้รับการนำมาเพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์นโยบายในทุกพื้นที่ที่สำคัญอีกสื่อหนึ่งที่เข้าถึงตัวกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดเช่นเดียวกันคือ การประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์

นโยบายมีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจให้ทั่วถึงกับผู้เกี่ยวข้องช่วยจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบให้เห็นความสำคัญ และมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(๒) กลยุทธ์การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจเป็นกลยุทธ์สำคัญอย่างยิ่งดังที่เคยกล่าวถึงแล้ว สำหรับการนำนโยบายการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ได้รับความสนับสนุนอย่างยิ่งจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางคือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) จะแสดงตนเป็นผู้นำคนสำคัญในผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะเข้าร่วมในฐานะประธานการประชุมสัมมนาในระดับชาติทุกครั้ง มีการเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดประชุมชี้แจงให้เข้าใจนโยบาย และสั่งการให้ดูแลเอาใจใส่นโยบายเป็นระยะ ๆ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบรางวัลแก่บุคคลและองค์กรสนับสนุนนโยบาย มอบรางวัลผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีผลงานรณรงค์ดีเด่น ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชวน หลีกภัย) ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้เพราะเห็นว่านโยบายนี้เป็นนโยบายแก้ปัญหาสำคัญของชาติ สำหรับผู้นำในระดับภูมิภาค นโยบายนี้ได้รับความสนับสนุนและร่วมมืออย่างมากจากฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ นอกจากนั้นผู้นำคนสำคัญในท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น ผู้นำทางศาสนา ผู้บริหารโรงเรียน ผู้นำชุมชน พระสงฆ์ ผู้นำผู้ใหญ่ในหมู่บ้าน ฯลฯ ยังให้ความสำคัญและร่วมมือค่อนข้างมาก จะเห็นว่า กลยุทธ์การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ คือ สิ่งสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ เพราะผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมาย เพื่อให้มีและใช้บุคคลเครื่องมืองบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกมาสนับสนุนโครงการหรือแผนงาน ในขณะที่ผู้นำในระดับต่าง ๆ มีอิทธิพลจูงใจให้บุคคลอื่น ๆ เห็นความสำคัญของนโยบายและพร้อมให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จสำหรับในสังคมไทย ความสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มผู้นำเป็นผลมาจากการให้เกียรติยกย่องจากกลุ่มผู้รับผิดชอบที่นำนโยบายไปปฏิบัติเชิญให้เข้าร่วมโครงการในฐานะประธานคณะกรรมการ กรรมการที่ปรึกษา ประธานกรรมการหรือคณะทำงาน หรือร่วมเป็นคณะกรรมการรับต่าง ๆ ตามฐานะตำแหน่งและระดับสังคม โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวนำความสัมพันธ์ของสายงาน

(๓) กลยุทธ์การจัดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่มุมมองระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน โครงสร้างองค์การรูปแบบนี้มีลักษณะเด่นด้านความคล่องตัวในการประสานนโยบายกับการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ มีความคล่องตัวด้านการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารสามารถนำปัญหาอุปสรรคในระดับปฏิบัติส่งถึงระดับนโยบายได้รวดเร็ว ช่วยให้ฝ่ายนโยบายปรับแผนให้รับสถานการณ์ของปัญหาได้ทันเวลา ลักษณะสำคัญของโครงสร้างองค์การที่นำมาใช้จะต้องมีความยืดหยุ่นสูง เป็นองค์การเฉพาะกิจที่อาศัยการสื่อสารสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนำแบบเป็นทางการ ผู้นำจากองค์การเอกชน ผู้นำชุมชน รวมทั้งผู้นำของสถาบันทางสังคมอื่น ๆ เช่น ผู้นำศาสนา ประมุขลัทธิ ฯลฯ ร่วมเป็นกรรมการในกลไกของโครงสร้างองค์การบริหารและประสานงานแต่ละระดับ

(๔) กลยุทธ์การประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา การประชุมอบรมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบให้เข้าใจเหตุผลและ

ความสำคัญของนโยบาย และแสวงหาแนวทางน่านโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จร่วมกัน หรือผู้เกี่ยวข้องกับการน่านโยบายไปปฏิบัติระดับนำจะเป็นการขยายความรู้ ความคิด มีการแลกเปลี่ยนความเห็นต่อนโยบายการประชุมอภิปรายหรือการสัมมนาในระหว่างการน่านโยบายไปปฏิบัติ จะเปิดโอกาสให้บุคคลสำคัญที่รับผิดชอบนโยบายได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน การพบปะพูดคุยเพื่อให้คำปรึกษาหารือระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้รับผิดชอบนโยบาย จะช่วยสร้างความเข้าใจและหาทางช่วยเหลือหากพบว่ามีปัญหา

(๕) กลยุทธ์การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน มีการจัดทำคู่มือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแจกจ่ายแก่บุคลากรที่รับผิดชอบนโยบาย จัดประชุมชี้แจงแนวทางการปฏิบัติแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติให้เข้าใจกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติร่วมกัน ทำความเข้าใจและคลี่คลายปัญหาแนวปฏิบัติหรือข้อขัดข้องใจต่าง ๆ ในการใช้เอกสารคู่มือให้เข้าใจตรงกัน

(๖) กลยุทธ์การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญ ผู้นำคนสำคัญที่รับผิดชอบงานบริหารควรได้รับการคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้สูง มีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ เคยมีประสบการณ์ความสำเร็จจากการเป็นผู้บริหารโครงการอื่นมาแล้ว

(๗) กลยุทธ์ในการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ผู้บริหารโครงการควรมีแผนการตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานตลอดเวลาของการน่านโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการตรวจเยี่ยม การตรวจเยี่ยมเป็นกลยุทธ์ในการเสริมกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การตรวจเยี่ยมช่วยให้ผู้บริหารทราบปัญหาการปฏิบัติในภาคสนาม การตรวจเยี่ยมเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาจะช่วยคลี่คลายปัญหาข้อขัดข้องใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน

(๘) กลยุทธ์การตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และประเมินผลมีการวางระบบการตรวจสอบควบคุม กำกับดูแลและประเมินผล ไว้ชัดเจนตั้งแต่เริ่มลงมือปฏิบัติ การตรวจสอบควบคุม และการกำกับดูแลและการประเมินผลบางระดับ อาจมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารโครงการแต่ละระดับโดยให้มีการรายงานผลการปฏิบัติเป็นระยะ นำผลการประเมินแต่ละระยะมาปรับปรุงแนวปฏิบัติ และหาทางเสนอแนะการแก้ปัญหาจากกลไกขององค์การในระดับที่รับผิดชอบให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาการทำงาน การประเมินผลแบบลึกควรให้เป็นหน้าที่ขององค์การหรือทีมงานอิสระ เช่น ทีมนักวิจัยประเมินผลนโยบายจากมหาวิทยาลัย

(๙) กลยุทธ์การให้รางวัลและสิ่งตอบแทน การให้รางวัลและสิ่งตอบแทนเป็นการให้สิ่งเสริมแรงทางบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน การให้สิ่งเสริมแรงสามารถกระทำได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของผู้รับและผู้ให้ เช่น ให้ของที่ระลึก ให้ประกาศเกียรติคุณ ยกย่องให้เป็นบุคคลดีเด่น ให้คำชมเชย มอบโล่เกียรตินิยม หรืออาจเป็นค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติที่มีผลงานดีเด่น เพื่อส่งเสริมกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่นโยบาย

กล่าวโดยสรุป กลยุทธ์การน่านโยบายการศึกษาไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่มีเนื้อหาทางด้านความเสมอภาคทางการศึกษา ควรดำเนินการด้วยกลยุทธ์ ๙ ประการ คือ ๑. เผยแพร่ข่าวสารนโยบายให้เข้าใจกว้างขวางและต่อเนื่อง ๒. ใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ ๓. จัดองค์การบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันอย่างเหมาะสมทุกระดับเพื่อรับผิดชอบน่านโยบายไปปฏิบัติ ๔. ประชุมอบรมหรือสัมมนาปัญหานโยบายเป็นระยะสม่ำเสมอ ๕. แจกจ่ายเอกสารแนว

ปฏิบัติแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ ๖. คัดเลือกผู้นำคนสำคัญที่มีคุณลักษณะเป็นนักประชาธิปไตยที่มีภาวะผู้นำสูง ๗. ออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สม่ำเสมอ ๘. ตรวจสอบควบคุมกำกับดูแลและประเมินผลเป็นระบบ ๙. ให้รางวัลและสิ่งตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานดีเด่น

๓. ผลการวิจัยเรื่องแผนการสนับสนุนโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยศึกษาความต่อเนื่องของกิจกรรมของ เบอร์แมน และคณะ พบกลยุทธ์ ๒ ประการ ที่ทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนอยู่เสมอและดำเนินต่อไป แม้ว่ารัฐบาลกลางจะสิ้นสุดการให้ความสนับสนุนทางการเงินแล้วคือ

๑) กลยุทธ์การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของครูในกระบวนการตัดสินใจและการปรับแนวปฏิบัติด้านการเรียนการสอนร่วมกัน การมีส่วนร่วมของครูในกระบวนการตัดสินใจและการปรับแนวการสอนร่วมกันทำให้ครูรู้สึกเป็นเจ้าของงานที่ร่วมกันทำ ครูจะช่วยกันเลือกวิธีการที่กำหนดไว้ในโครงการมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละโรงเรียน แนวทางการทำงานแบบมีส่วนร่วมคือ การประชุมปรึกษาหารือและอาศัยทรัพยากรจากท้องถิ่น

๒) กลยุทธ์การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร คือ กลยุทธ์สำคัญยิ่งที่ทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนและการทำงานอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนของฝ่ายบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อครูคือ การฝึกอบรม การอำนวยความสะดวกให้ครูใน

การจัดประชุม ช่วยเหลือครูด้านการเงินที่ปรึกษาจากข้างนอกมาให้คำแนะนำ เข้าไปเยี่ยมและสังเกตการณ์ทำงานของครู และให้ความช่วยเหลือครูในด้านอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายในระดับห้องเรียนไปปฏิบัติ เพื่อให้ครูมีแรงจูงใจที่จะนำเทคนิควิธีการสอนใหม่ ๆ มาใช้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง กลยุทธ์สำคัญที่ควรเลือกนำมาใช้ คือ การให้ครูมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และดำเนินการและผู้บริหารให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ

๒.๕ การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมายระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอสรุปการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาในปัจจุบันและนำเสนอใน ๕ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑. การวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง
๒. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
๓. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
๔. วินัยและการรักษาวินัย
๕. การออกจากราชการ

๒.๕.๑ การวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง

๑. การวางแผนอัตรากำลัง

การวางแผนอัตรากำลังถือว่าเป็นภารกิจแรกสุดของการบริหารงานบุคคล ประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ภารกิจ และประเมินสภาพความต้องการกำลังคนกับภารกิจของสถานศึกษา จัดทำแผน อัตรากำลังข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษากำหนด นำเสนอแผนอัตรากำลังเพื่อขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากร ทางการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา นำเสนอแผนอัตรากำลังสู่การปฏิบัติ ดังที่นักวิชาการ และนักศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนอัตรากำลัง ไว้ดังนี้

ธงชัย สันติวงศ์ ได้กล่าวถึงการวางแผนอัตรากำลังว่าเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารงานบุคคลสำหรับพยากรณ์ความต้องการว่ามีกำลังคนใจจำนวนที่พอเพียงมีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความพร้อมทุกครั้งที่ต้องการ^{๔๐}

เสนาะ ดิเยาว์ ได้กล่าวว่า การวางแผนอัตรากำลังเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้องค์การจัดหาบุคลากรให้เพียงพอกับความต้องการ ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงการคาดคะเนความต้องการของบุคลากร การเปรียบเทียบความต้องการที่จะใช้คนในอนาคตกับกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน กำหนดจำนวนและคุณสมบัติของคนที่จะเข้ามาในช่วงเวลาต่าง ๆ^{๔๑}

สมาน รังสิโยภุชญ์ ได้กล่าวถึงการวางแผนอัตรากำลังว่า เป็นการคาดคะเนถึงความต้องการและกำหนดวิธีที่จะได้มาซึ่งกำลังคนในหน่วยงานว่าจะได้มาจากไหน อย่างไร ตลอดจนกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อที่จะใช้กำลังคนที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด^{๔๒}

ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ ได้กล่าวไว้ว่า สถานศึกษาจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนด้านอัตรากำลัง โดยการสำรวจอัตรากำลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน และพยากรณ์ความจำเป็นในอนาคตแล้วจึงวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการขออัตรากำลังเพิ่มเพื่อใช้ประโยชน์ในสถานศึกษา^{๔๓}

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การวางแผนอัตรากำลัง เป็นการคาดคะเนเกี่ยวกับการกำหนดกำลังคน หรือกำหนดความต้องการด้านบุคคลไว้ล่วงหน้าทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพที่หน่วยงานต้องการว่า ต้องการกำลังคนประเภทใด ระดับใด จำนวนเท่าใด เมื่อไร ได้มาจากไหนด้วยวิธีใด และเมื่อได้มาแล้วจะเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

๒. การกำหนดตำแหน่ง

ในการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษานั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อรับคนเข้ามาทำงานได้แล้ว ปัญหาสำคัญก็คือ จะให้คนนั้นมีอัตราเงินเดือนเท่าใด เรื่องนี้เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลและเกณฑ์การพิจารณาในการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน หรือค่าตอบแทนจะต้องสัมพันธ์กันโดย

^{๔๐} ธงชัย สันติวงศ์, การบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐๓

^{๔๑} เสนาะ ดิเยาว์, การบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๖๓

^{๔๒} สมาน รังสิโยภุชญ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยสวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๓๕), หน้า ๑๐.

^{๔๓} ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดีด, ๒๕๔๓), หน้า ๑๒๒.

มีวัตถุประสงค์คือ ใช้คนให้ถูกกับงาน และให้เป็นธรรมในค่าตอบแทน ดังนั้นนักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

นวัตน์ แนวสุข ได้กล่าวว่า การกำหนดตำแหน่งมีวิธีการดำเนินการได้ดังนี้^{๔๔}

๑. การกำหนดตำแหน่งตามตัวคน ซึ่งกระทำโดยยึดหลักต่างๆ คือ

๑) คำนึงถึงอาวุโสรับราชการนานตำแหน่งก็ต้องสูงขึ้น

๒) คำนึงถึงคุณวุฒิ คุณวุฒิมาก ประสบการณ์มาก

๓) คำนึงถึงขั้นตอนระดับ คือ ระดับหรือขั้นเท่านั้น อัตราเงินเดือนเท่านั้น มิได้คำนึงถึงตำแหน่ง

๒. การกำหนดตำแหน่งตามงาน จะต้องอาศัยหลักการประเมินค่าของงาน (Job evaluation) ซึ่งมี ๔ วิธี คือ

๑) การประเมินค่าของงานโดยวิธีจัดลำดับงาน (Job ranking method) คือ การเอาตำแหน่งแต่ละตำแหน่งมาเทียบกันว่า ใครมีความสำคัญ มีอัตราเงินเดือนสูงกว่ากัน วิธีนี้เป็นการประเมินที่ใช้สามัญสำนึกมากกว่าวิธีการวิเคราะห์ (analysis)

๒) การประเมินค่าของงานโดยเปรียบเทียบองค์ประกอบของงาน (factor compare method) คือ การเอาตำแหน่งเปรียบเทียบกับที่ละคู่ แล้วหาองค์ประกอบที่จะนำมาวัดข้อแตกต่าง เช่น ความรู้ความสามารถ การปกครองบังคับบัญชา ความรับผิดชอบสภาพการปฏิบัติงานและอื่นๆ แล้วให้คะแนนจัดลำดับว่างานใดมีความสำคัญควรได้คะแนนมากที่สุด

๓) ระบบจุดหรือการให้คะแนน (position classification method) ระบบนี้เป็นการกำหนดตำแหน่งโดยหน้าที่และความรับผิดชอบของงานหรือตำแหน่งเป็นหลัก มีวิธีการดำเนินการเป็นขั้นๆ คือ

- สำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งต่างๆ ว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร

- จัดสายงานโดยการวิเคราะห์งานในตำแหน่งต่างๆ

- จัดระดับตำแหน่งในแต่ละสายงาน โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบปริมาณและคุณภาพของงานจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เป็นการเขียนหรือการกำหนดขึ้นจากผลการวิเคราะห์โดยกำหนดรายละเอียดข้อสายงาน ระดับตำแหน่งชื่อตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ตลอดจนความรู้ความสามารถที่ต้องการในตำแหน่งนั้นๆ

๔) กำหนดตำแหน่งที่มีอยู่เป็นตำแหน่งในสายงาน และระดับมาตรฐานวิธีการกำหนดตำแหน่งที่มีอยู่ ให้เป็นตำแหน่งในสายงานและระดับต่างๆ

^{๔๔} นวัตน์ แนวสุข, “การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘-๑๙.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แจ้งไว้ในหมวด ๓ การกำหนดตำแหน่งวิทยฐานะ และการให้ได้รับเงินเดือนเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งดังนี้^{๔๕}

มาตรา ๓๘ ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มี ๓ ประเภท ดังนี้

๑. ตำแหน่งที่มีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานทางการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- ๑) ครูผู้ช่วย
- ๒) ครู
- ๓) อาจารย์
- ๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- ๕) รองศาสตราจารย์
- ๖) ศาสตราจารย์

ตำแหน่งที่ ๑.๑ และ ๑.๒ จะมีในหน่วยงานทางการศึกษาใดก็ได้ส่วนตำแหน่ง ๑.๓ - ๑.๖ ให้มีในหน่วยงานทางการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

๒. ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งดังต่อไปนี้

- ๑) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา
- ๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษา
- ๓) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- ๔) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- ๕) รองอธิการบดี
- ๖) อธิการบดี

๗) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดตำแหน่งผู้บริหารที่ ๒.๑ และ ๒.๒ ให้มีในสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาตามประกาศกระทรวง ตำแหน่งผู้บริหารที่ ๒.๓ และ ๒.๔ ให้มีในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตำแหน่งผู้บริหารที่ ๒.๕ และ ๒.๖ ให้มีในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

๓. ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีดังต่อไปนี้

- ๑) ศึกษานิเทศก์

๒) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่คณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษากำหนด หรือตำแหน่งของข้าราชการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานำมาใช้ กำหนดให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดระดับตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๔๕} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๕๘), หน้า ๒๓-๒๔.

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า ในการกำหนดตำแหน่งควรคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่และค่าตอบแทนที่สัมพันธ์กันและผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดตำแหน่งด้วยวิธีการระบบจุดหรือการให้คะแนน เพราะเป็นระบบการกำหนดตำแหน่งโดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบของงานเป็นหลัก

๒.๕.๒ การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

๑. การสรรหา

ในการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือองค์การ การสรรหาบุคคล และการคัดเลือกบุคคลเป็นงานบริหารที่มีความสำคัญที่สุด เพราะความก้าวหน้าของหน่วยงานหรือ องค์การทุกชนิดขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของบุคคลที่มีอยู่ในหน่วยงานหรือองค์การเป็นสำคัญ ถ้าการสรรหาและการคัดเลือกบุคคลผิดพลาด หน่วยงานหรือองค์การก็ไม่อาจมีบุคคลที่เหมาะสม กับงานซึ่งจะมีผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่หน่วยงานได้ ดังนั้นผู้บริหารที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการ บริหารบุคคล จะต้องกำหนดนโยบาย วิธีการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่ชัดเจนและมีระเบียบแบบแผนปฏิบัติ ซึ่งการสรรหาบุคคลมีนักวิชาการและนักบริหารได้ให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

สุภารัตน์ รวดเร็ว ให้ความเห็นว่า การสรรหา คือ กระบวนการเลือกสรรจากแหล่งบุคลากรมาใช้ประโยชน์ในหน่วยงาน ซึ่งเป็นการกระทำต่างๆ เพื่อให้ได้คนดีมาทำงานนับตั้งแต่การประกาศรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใช้ข้อสอบคัดเลือก การค้นหาบุคคลจากแหล่งบุคลากรต่างๆ ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันและภายนอกหน่วยงาน การบรรจุบุคลากรเข้ามาทำงานให้เหมาะสมกับงาน ตลอดจนการติดตามงานของการปฏิบัติงานด้วย^{๔๖}

จารุพรรณ คุณพันธ์ กล่าวถึงการสรรหาว่า หมายถึง ความพยายามขององค์การในการแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำการคัดเลือก เข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งที่เหมาะสมขององค์การ^{๔๗}

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ได้ให้ความหมายว่า การสรรหาบุคลากรว่า หมายถึง การเสาะแสวงหาชักจูง และจัดการให้ได้บุคลากรที่พร้อมและสามารถจะทำงานได้มาสมัครทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงาน^{๔๘}

สุภารัตน์ รวดเร็ว กล่าวถึงขั้นตอนของการสรรหาบุคลากรไว้ดังนี้^{๔๙}

๑. การจัดทำใบสมัคร เมื่อพิจารณาว่าควรจะแสวงหากำลังคนจากจากที่ใดแล้ว โรงเรียนจัดทำใบสมัครเพื่อให้ผู้สมัครกรอกข้อมูลที่ต้องการ ซึ่งเป็นการเตรียมหลักฐานขั้นต้นก่อนที่จะรับสมัคร

^{๔๖} สุภารัตน์ รวดเร็ว, “ปัญหาและข้อเสนอแนะการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ตรวจคนเข้าเมืองในเขตพื้นที่ภาคตะวันออก”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๔), หน้า ๓๐.

^{๔๗} จารุพรรณ คุณพันธ์, “การศึกษาการบริหารบุคลากรครูในโรงเรียนเอกชน ระดับประถมศึกษา เขตการศึกษา ๑”, วิทยานิพนธ์ ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : ภาควิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๒๕.

^{๔๘} มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, คู่มือการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษา , (กรุงเทพมหานคร : ขนิษฐาการพิมพ์, ๒๕๓๒), หน้า ๖.

^{๔๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔ – ๓๖.

ต่อไป ข้อมูลในการประกาศต้องระบุคุณสมบัติของผู้สมัคร ทั้งในด้านส่วนตัวและในด้านตำแหน่งงานที่ต้องการ

๒. การประกาศรับสมัคร ขั้นตอนนี้นับว่ามีความสำคัญ คือ จะทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งที่ว่างลง และต้องการให้ทราบโดยทั่วถึงกันจะได้เกิดความสนใจมาสมัคร สำคัญในการประกาศ ได้แก่ ตำแหน่งที่เปิดรับสมัคร ระยะเวลาของการเปิดรับสมัคร สถานที่หรือหน่วยงานที่รับสมัคร

๓. การรับและพิจารณาใบสมัคร เพื่อตรวจสอบข้อความต่างๆ ในใบสมัครให้ถูกต้อง ครบถ้วน โดยพิจารณาว่าผู้สมัครมีสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ และต้องไม่ล้มตรวจสอบคุณสมบัติขั้นต่ำตามความต้องการของตำแหน่ง และมีหลักฐานต่างๆ ครบถ้วน

๔. การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ กระทำภายหลังเมื่อตรวจสอบใบสมัครถี่ถ้วนแล้วคัดเอาบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนไว้ คัดรายการที่ขาดคุณสมบัติออกให้เรียบร้อย และประกาศชื่อผู้มีสิทธิเข้าสอบทั้งหมด โดยปิดประกาศที่หน่วยราชการนั้นๆ

๕. กระบวนการคัดเลือกบุคลากร โดยทั่วไปมีความคล้ายคลึงกัน ได้ลำดับขั้นตอนไว้ดังนี้ การรับสมัครฝ่ายงานบริหารงานบุคคลสัมภาษณ์ขั้นต้น กรอกใบสมัครงาน สอบคัดเลือก ภาคข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ ตรวจสอบภูมิหลังของผู้สมัคร สัมภาษณ์ขั้นสุดท้ายโดยผู้บริหารหน่วยงานตรวจโรคปฐมนิเทศในการรับเข้าทำงาน

กล่าวโดยสรุป การสรรหาบุคลากร หมายถึง การแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานมากที่สุดเข้ามาร่วมปฏิบัติงาน จะส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการ และมีขั้นตอนในการสรรหา คือ จัดทำใบสมัคร ประกาศรับสมัครรับสมัคร และพิจารณาใบสมัคร ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ กระบวนการคัดเลือก โดยสอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์

๒. การบรรจุแต่งตั้ง

การบรรจุแต่งตั้ง ขึ้นนี้เป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง นักวิชาการและนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายไว้หลายประการดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กล่าวถึง การบรรจุแต่งตั้งไว้ว่าเป็นการจัดให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากกระบวนการสรรหาได้เข้าปฏิบัติงานและรับมอบหมายหน้าที่การงานตามตำแหน่ง วุฒิ และความรู้ความสามารถของแต่ละคน ซึ่งรวมไปถึงการโยกย้ายสับเปลี่ยน และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นต่อไป^{๕๐}

พนัส หันนาคินทร์ กล่าวถึงการบรรจุแต่งตั้งว่า หมายถึง การรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการ ส่วนการแต่งตั้งเป็นการมอบหมายหรือกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุ^{๕๑}

สุภาพร พิศาลบุตร ได้กล่าวไว้ว่า การบรรจุและแต่งตั้งหมายถึงการกำหนดให้พนักงานใหม่เข้าทำงานใดงานหนึ่งที่กำหนดให้หลังจากที่ได้ผ่านกรรมวิธีต่าง ๆ ในการจ้างและได้ประกาศผล

^{๕๐} สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, การบริหารงานบุคคลสำหรับ ข้าราชการครู, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๓๑), หน้า ๔๑.

^{๕๑} พนัส หันนาคินทร์, การบริหารงานบุคลากรในโรงเรียน, (พิษณุโลก : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๖), หน้า ๗๕.

แล้ว คือ นับตั้งแต่การสมัคร การคัดเลือกจนกระทั่งการตรวจสอบประวัติภูมิหลัง โดยมากหัวหน้างานต่างๆ มักจะเป็น ผู้พิจารณาเองโดยคำนึงถึงลักษณะของงาน และจะต้องมีการทดลองงาน (Probation) อาจจะเป็น ๓ เดือน ๖ เดือน แต่ไม่เกิน ๑ เดือน^{๕๒}

สมาน รังสิโยภักษ์ ได้กล่าวถึงการบรรจุแต่งตั้งว่าเป็นกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการคัดเลือก เมื่อคัดเลือกได้ตัวบุคลากรมาแล้ว ก็จะต้องบรรจุให้เข้าดำรงตำแหน่งเพื่อปฏิบัติงานต่อไป การบรรจุให้เข้าดำรงตำแหน่ง อาจดำเนินการได้เป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้^{๕๓}

๑. การบรรจุเพื่อทดลองปฏิบัติราชการ หมายถึง การบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งตามที่คัดเลือกไว้ให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน โดยปกติจะกำหนดเวลา ๖ เดือน ถึง ๑ ปี เพื่อจะทดสอบดูว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ ถ้าไม่เหมาะสมจะต้องให้ออกไป ถ้ามีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสม ก็บรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่แท้จริง

๒. การบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่แท้จริง เป็นการดำเนินการต่อจากการทดลองปฏิบัติราชการ เมื่อผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาเห็นว่าบุคลากรได้ทดลองปฏิบัติราชการครบกำหนดตามเวลาแล้ว เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่แล้ว ก็ออกคำสั่งบรรจุให้ดำรงตำแหน่งที่แท้จริงต่อไป

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า การบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การจัดให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ เข้าปฏิบัติงาน และมอบหมายงาน หรือกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ได้รับการบรรจุ

๒.๕.๓ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

ในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการใหม่ และเทคโนโลยีต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย และมีแนวโน้มจะมีมากขึ้นตามลำดับ ทำให้สภาพแวดล้อมทางสังคมเปลี่ยนไป ในด้านการศึกษาหลักสูตรก็มีการปรับเปลี่ยนไป เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเหตุนี้การเสริมสร้างประสิทธิภาพครู จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อที่ครูจะได้มีความรู้ความชำนาญ และทักษะในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานราชการเป็นสิ่งสำคัญสำหรับบุคลากรเป็นอย่างมาก นักวิชาการและนักการศึกษาได้ให้ความสำคัญและความจำเป็นของการเสริมสร้างประสิทธิภาพของบุคลากรไว้หลายแนวทาง ดังนี้

อุทัย หิรัญโต ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรว่าการสรรหา และการเลือกสรรคน แม้จะได้คนที่มีความรู้ความสามารถสูงแล้วก็ตาม ก็หายตกลงแค่นั้นไม่ เพราะความเจริญทางวิชาการและเทคโนโลยีมีอยู่อย่างไม่หยุดยั้ง ซึ่งจำเป็นจะต้องนำมาใช้ในการบริหารงานมิฉะนั้น

^{๕๒} สุภาพร พิศาลบุตร, การสรรหาและบรรจุพนักงาน, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารและตำราสถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๓), หน้า ๒๖๓ – ๒๖๖.

^{๕๓} สมาน รังสิโยภักษ์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, (กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๐), หน้า ๗๒.

องค์กรจะก้าวไปไม่ทันโลก หลักการใช้คนให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มเติมอยู่เสมอ^{๕๔}

ธงชัย สันติวงษ์ กล่าวว่า การฝึกอบรม ซึ่งเป็นกิจกรรมการเสริมสร้างประสิทธิภาพบุคลากรนั้น นับว่าเป็นงานสำคัญและจำเป็นที่ผู้บริหารต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้เป็นหนทางที่องค์กรสามารถสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ดีขึ้น พนักงานเก่าก็จะมีโอกาสได้รับความรู้ความสามารถที่ตลอดเวลา ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าใหม่ๆ ทำนองเดียวกันกับพนักงานใหม่ก็จะมีโอกาสได้รับการฝึกฝนและพัฒนายิ่งขึ้น โดยเฉพาะในสังคมยุคปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการเกี่ยวกับการผลิตเป็นอันมาก ก็ยิ่งทำให้ความจำเป็นเรื่องการฝึกอบรมมีความสำคัญยิ่งกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้เพราะเหตุหลายประการ คือ^{๕๕}

๑. งานบางอย่างมีขอบข่ายขยายกว้างขึ้น ซึ่งทำให้บุคลากรจำเป็น ต้องมีความรู้ความชำนาญมากขึ้นกว่าเดิม

๒. ตรงข้ามในทางกลับกัน งานบางอย่างตามลักษณะงานที่เปลี่ยนไป อาจทำให้ต้องการใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่างมากขึ้น

๓. นอกจากนี้งานหลายชนิดก็อาจจะหมดสิ้นไป โดยมีงานใหม่มาทดแทน เช่น การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ลงบัญชีแทนการลงบัญชีด้วยมือ

สมพร เสรีวัลลภ ได้กล่าวถึงหลักการ เหตุผล และความจำเป็นในการที่จะต้องมีการเสริมสร้างประสิทธิภาพบุคลากรโดยสรุป ดังนี้^{๕๖}

๑. ประสิทธิภาพของโรงเรียนขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานย่อมจะเพิ่มขึ้นจากการที่ระบบโรงเรียนให้โอกาสแก่เขาที่จะพัฒนาวิจัยความสามารถที่มีอยู่ในตัวของเขาแต่ละคน

๒. การพัฒนาของคนนั้น เป็นกิจกรรมตั้งแต่เกิดจนตาย การสร้างเสริมประสิทธิภาพเป็นกิจกรรมที่จะต้องกระทำตั้งแต่แรกเข้าทำงาน จนถึงเวลาที่จะต้องออกจากงานไปตามวาระ

๓. ระบบโรงเรียนมีหน้าที่ที่จะต้องเสริมสร้างประสบการณ์ด้านต่างๆ ทั้งเพื่อเตรียมคนไปรับหน้าที่ใหม่ และปรับปรุงงานที่ทำอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งเป็นคณะและเป็นรายบุคคลและบทบาทนี้จะต้องเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ

๔. จุดประสงค์ประการแรกในการสร้างเสริมประสิทธิภาพบุคลากรนั้น เพื่อปรับปรุงคุณภาพของระบบโรงเรียนให้สูงขึ้น และในกรณีเช่นนี้ก็จำเป็นที่จะต้องทำการปรับปรุงให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานได้สอดคล้องกันและด้วยคุณภาพที่ได้ระดับทัดเทียมกัน

๕. ระบบโรงเรียนควรจะถือว่าการพัฒนาตัวบุคคลนั้น เป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่งที่ได้ผลระยะยาว นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังเป็นการที่จะดึงดูดคนให้ปรารถนาที่จะทำงานอยู่กับระบบโรงเรียนนั้นๆ มากขึ้น อันเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาให้แก่ระบบโรงเรียนนั้นโดยตรง

^{๕๔} อุทัย หิรัญโต, **หลักการบริหารงานบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๑๕๑.

^{๕๕} ธงชัย สันติวงษ์, **การบริหารงาน**, (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๒๕), หน้า ๑๖๒.

^{๕๖} สมพร เสรีวัลลภ, **การศึกษาสภาพและปัญหาการพัฒนาบุคลากรโรงเรียนประถมศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๓๙), หน้า ๑๙.

ภิญโญ สาร ได้กล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่ครูในโรงเรียน โดยเฉพาะว่า ครูแม้จะมีความสามารถดีแต่เพียงใดก็ตามถ้าเวลาผ่านไปนานๆ บรรดาความรู้ ความชำนาญ ย่อมอ่อนลงเป็นธรรมดา หรือบางที่การทำงานจำเจอยู่เสมอๆ งานที่ทำก็กลายเป็นความน่าเบื่อหน่ายได้เหมือนกัน การได้เปลี่ยนแปลงงานเป็นครั้งคราว การได้ออกไปพบปะสังสรรค์กับครูหรือบุคลากรของโรงเรียนอื่นเสียบ้าง อาจจะช่วยให้มีความสดชื่น มีพลังและกำลังใจเกิดขึ้นใหม่กลับมาทำงานได้ดีขึ้นก็ได้ ดังนั้นการให้ครูหรือบุคลากรที่ทำหน้าที่ต่างๆ ของโรงเรียนได้เข้าร่วมสัมมนา หรือเข้ารับการฝึกอบรม ซึ่งฝ่ายการศึกษาจัดขึ้นเป็นครั้งคราว เป็นสิ่งจำเป็นที่โรงเรียนควรสนับสนุนทุกวิถีทาง นอกจากนี้โรงเรียนอาจเชิญวิทยากรจากหน่วยงานอื่นมาบรรยายเรื่องวิธีสอนหรือหลักการ ทำงานให้ครูในโรงเรียนได้ฟังเป็นครั้งคราวก็ได้ การได้ไปทัศนศึกษาร่วมกันทั้งโรงเรียนก็มีส่วนให้ครูมีโอกาสรู้จักกัน สนทนากันในหมู่เพื่อนร่วมงาน ทำให้บรรยากาศของการทำงานเป็นไปแบบมิตร งานที่ทำหลังจากการได้ไปทัศนศึกษาด้วยกัน น่าจะได้ผลดีขึ้น กิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวมานี้เป็นสิ่งจำเป็นที่โรงเรียนควรพิจารณา ทั้งนี้เพื่อพัฒนาครูให้เข้มแข็ง ทนสมัยและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตลอดเวลา^{๕๗}

สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวถึงความสำคัญของการสร้างเสริมประสิทธิภาพบุคลากรว่าเป็นความจริงที่ว่า การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรเข้าปฏิบัติงานนั้น ได้มีการกำหนดคุณสมบัติ และกฎเกณฑ์ไว้แล้วเป็นอย่างดี แต่ประสบการณ์ได้แสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ นั้นหาได้เป็นหลักประกันที่ดีที่สุดที่จะได้คนที่เหมาะสมแก่หน้าที่เสมอไปไม่ เพราะปัจจุบันนี้วิทยาการต่างๆ ได้เจริญรุดหน้าไปมาก ได้มีการค้นพบหลักเกณฑ์ใหม่ๆ ซึ่งนำมาใช้แทนของเก่าอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงอาจทำให้คนที่เคยเหมาะสมอยู่ในสมัยหนึ่งกลายเป็นหย่อนความเหมาะสมไปในอีกสมัยหนึ่งได้โดยง่าย ในวงการบริหารของเราก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหานี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้รัฐบาลได้พยายามที่จะขยายงานช่วยเหลือรับใช้ประชาชนทั่วทุกแห่งหน เพื่อให้ทันกับความเจริญเติบโตของบ้านเมือง และจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้นำมาซึ่งความเจริญของบ้านเมือง และในเวลาเดียวกันก็นำมาซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่มีใครคาดฝันมาก่อน อันเป็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดบริหารต่างๆ เพิ่มขึ้น เพื่อแก้ไขและปรับปรุงสวัสดิภาพของประชาชนให้อยู่ในภาวะอยู่ดีกินดีโดยทั่วไป และในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จำนวนมาก สมัยที่ว่าใครๆ ก็ทำงานได้นั้นพ้นไปแล้ว งานองค์การมีลักษณะเฉพาะมากขึ้นทุกที จำเป็นที่จะต้องให้ผู้ที่มีความสามารถปฏิบัติงานของชาติให้บรรลุผลได้^{๕๘}

สมพร เสวีวัลลภ กล่าวว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพบุคลากรนั้นเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นกรรมวิธีที่จะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงานของบุคลากรให้ได้ผลดี มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ช่วยให้บรรลุทั้งเป้าหมายส่วนบุคคลและเป้าหมายขององค์การ^{๕๙}

^{๕๗} ภิญโญ สาร, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๒๗๑.

^{๕๘} สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๖), หน้า ๑๘๒ - ๑๘๓.

^{๕๙} สมพร เสวีวัลลภ, “การศึกษาสภาพและปัญหาการพัฒนาบุคลากรโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร”, **วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต**, (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๕.

สรุปได้ว่า การเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ หมายถึง การทำให้บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนทำงานอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน และทำงานที่ตนรับผิดชอบอย่างมีคุณภาพประสบความสำเร็จเป็นที่พอใจของโรงเรียน

๒.๕.๔ วินัยและการรักษาวินัย

ในสถานศึกษาหนึ่งๆ ย่อมประกอบไปด้วยคนเป็นจำนวนมาก วินัยจึงเป็นเรื่องจำเป็นยิ่งต่อการบริหารงาน เพราะวินัยเป็นข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติของบุคคลในองค์กรให้อยู่ร่วมกันด้วยความเรียบร้อยเรียบร้อย ให้ความคุ้มครองในการปฏิบัติงาน ให้ผลตอบแทนในการปฏิบัติงาน และกำหนดถึงแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนักวิชาการและนักศึกษาได้อธิบายวินัยและการรักษาวินัยไว้ดังนี้

บรรจบ ศรีประภาพงศ์ ได้อธิบายวินัยและการรักษาวินัยไว้ ๕ ขั้นตอนดังนี้^{๖๐}

๑. กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ได้ความจริงและความยุติธรรม โดยไม่ชักช้า เมื่อมีกรณีอื่นมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษากระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งยุติเรื่อง ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วพบว่าไม่ได้กระทำความผิดวินัย หรือสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามที่คณะกรรมการสอบสวนแล้วพบว่ามีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

๓) รายงานการดำเนินงานทางวินัยไม่ร้ายแรงไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

๒. กรณีความผิดวินัยร้ายแรง

๑) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้งตามระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีอื่นมีมูลว่าข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้

๒) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ตามระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เสนอผลการพิจารณา ให้อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาลงโทษ

๓) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ตามระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา

๔) รายงานการดำเนินงานทางวินัยไปยังเขตพื้นที่การศึกษา

๓. การอุทธรณ์

๑) กรณีการอุทธรณ์ความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษายื่นเรื่องอุทธรณ์ ต่อคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษา

^{๖๐} บรรจบ ศรีประภาพงศ์ , “ศึกษการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๒” , วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนรินทร์, ๒๕๔๘) , หน้า ๓๖ – ๓๘.

การศึกษาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนด

๒) กรณีการอุทธรณ์ความผิดวินัยร้ายแรง ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ยื่นเรื่องขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๔. การร้องทุกข์

๑) กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๒) กรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจ เนื่องมาจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา

๕. การเสริมสร้างและการป้องกันการกระทำผิดวินัย

๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

๒) ดำเนินการให้ความรู้ ฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจงใจในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึกและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา

๓) หมั่นสังเกตตรวจสอบดูแลเอาใจใส่ ป้องกันและขจัดเหตุเพื่อมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชา กระทำผิดวินัยตามควรแก่กรณี

นวัตน์ แนวสุข ได้อธิบายขั้นตอนการรักษาวินัยไว้ ๒ ขั้นตอนดังนี้^{๖๑}

๑. การเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัย ได้แก่ การกระทำในทางที่จะจงใจให้ข้าราชการมีวินัย เป็นวิธีการรักษาวินัยแบบเสริมสร้าง (constructive discipline) หรือในทางนิธาน (positive discipline) เพื่อให้เกิดอัติวินัย (self – discipline) แนวทางในการจงใจให้ข้าราชการมีวินัยอาจทำได้ โดยการสร้างปัจจัยที่ส่งเสริมวินัย ซึ่งได้แก่ปัจจัยดังต่อไปนี้

๑) ความสำนึกในหน้าที่ เป็นปัจจัยที่จะทำให้ข้าราชการต้องทำงานตามหน้าที่และต้องรักษาวินัยตามหน้าที่

๒) ความรับผิดชอบ เป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี และความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ อุทิศเวลาให้แก่ราชการ และรักษาความลับในราชการ

๓) ความรักเกียรติศักดิ์ เป็นปัจจัยที่จะทำให้ข้าราชการรักษาชื่อเสียงไม่ประพฤตชั่วไม่ทุจริต คดโกง หรือหาประโยชน์โดยมิชอบ

๔) ความรักสภาพแวดล้อม เช่น รักงาน รักหน่วยงาน รักผู้บังคับบัญชา รักผู้ร่วมงาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการตั้งใจทำงาน มีความสามัคคีประสานงานช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่ราชการ

^{๖๑} นวัตน์ แนวสุข, “การบริหารงานบุคคลของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๔๘), หน้า ๓๔ – ๓๖.

๕) ขวัญและกำลังใจ เป็นปัจจัยที่จะโน้มนำให้ข้าราชการตั้งใจทำดี ถ้าขวัญไม่ดีหรือไม่ มีกำลังใจก็จะไม่ยอมทำดี ขวัญและกำลังใจจึงเป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย

๖) ความร่วมมือร่วมใจ เป็นปัจจัยที่จะทำให้ข้าราชการมีความสามัคคี กลมเกลียว ทำงานประสานกัน และทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยความตั้งใจดี

๗) อุดมคติ ได้แก่ ความคิดที่บุคคลถือเอาเป็นแนวทางดำเนินชีวิตในอันที่จะให้ได้ บรรลุถึงสภาพอันดีเลิศ เน้นความคิดที่จะยึดถือเอาสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นเป้าหมายในการดำเนินชีวิตหรือ ในการทำกิจการว่าจะทำเพื่อสิ่งนั้น เช่น เพื่อชื่อเสียง เพื่อประชาชน เพื่อชาติ เพื่อความสำเร็จในชีวิต เป็นต้น อุดมคติในการทำงานเพื่อสิ่งที่ดี เป็นปัจจัยที่จะดึงดูดให้ข้าราชการตั้งใจทำงานอย่างมีวินัย อย่างซื่อสัตย์สุจริต ไม่โกง ไม่เก และทุ่มเททำงานให้สำเร็จบรรลุผลตามอุดมคตินั้น

๘) ความภูมิใจ เป็นพลังให้ข้าราชการตั้งใจทำงานให้ได้ผลดี โดยไม่หวังอะไรมากกว่า ความภูมิใจ ซึ่งจะให้มีวินัยในการทำงาน

๙) ความกลัว เช่น กลัวบาป กลัวถูกลงโทษ กลัวเสียชื่อเสียง กลัวต่ำต้อยน้อยหน้าล่า หลังผู้อื่น เป็นต้น ความกลัวเป็นปัจจัยที่ทำให้ไม่กล้าทำผิด และส่งเสริมให้ตั้งใจทำงานด้วยความ อุตสาหะ มุ่งมั่นเพื่อให้พ้นจากสิ่งที่น่ากลัวนั้น

๑๐) ความละเอียด เป็นปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการไม่ยอมทำในสิ่งไม่ถูกต้อง หรือไม่ สมควร หรือต้องทำให้ดี เพื่อไม่ให้เป็นที่อับอายขายหน้าผู้อื่น ซึ่งจะเป็นผลให้มีวินัย

๑๑) ความบริสุทธิ์ใจ เป็นปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม ไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา

๑๒) ความเคยชินต่อการทำในสิ่งที่ถูกที่ควร เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ ชักจูงให้ทำแต่ใน สิ่งที่ถูกที่ควรเสมอ การทำในสิ่งที่ถูกที่ควรย่อมจะไม่ผิดวินัย

๒. การป้องกันข้าราชการกระทำผิดวินัย

การป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย ได้แก่ การกระทำในทางที่จะขจัดเหตุที่ทำให้ ข้าราชการกระทำผิดวินัย และปกป้องคุ้มครองข้าราชการให้พ้นจากเหตุที่ทำให้กระทำผิดวินัยสาเหตุ ที่ทำให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย ได้แก่

๑. ไม่รู้ระเบียบแบบแผน จึงกระทำผิดวินัยไปโดยไม่รู้ว่าผิด

๒) อิทธิพลบีบบังคับ จึงจำต้องกระทำผิดวินัย

๓) ความจำเป็นชักนำให้กระทำผิดวินัย

๔) ความกดดันทางอารมณ์ไม่มีทางระบายจึงกระทำผิดวินัย

แนวทางในการปฏิบัติการป้องกันการกระทำผิดวินัย คือ

๕) ให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนแก่ข้าราชการให้ครบถ้วนทั่วถึง

๖) ปกป้องคุ้มกันข้าราชการให้พ้นจากอิทธิพลที่บีบบังคับให้กระทำผิดวินัย

๗) ดูแลระมัดระวังและช่วยเหลือข้าราชการให้พ้นจากสิ่งชักนำให้กระทำผิด

๘) ผู้บริหารสถานศึกษาปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

๙) จัดฝึกอบรมเพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการจงใจที่จะเสริมสร้างและพัฒนาเจตคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุป การรักษาวินัย ได้แก่ การที่ข้าราชการปฏิบัติตามวินัย การป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดโดยผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ ส่งเสริมให้ข้าราชการครุมีวินัยโดยการสร้างเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ให้เกิดขึ้นในตัวครู โดยใช้วิธีการต่างๆ มีการฝึกอบรม เป็นต้น

๒.๕.๕ การออกจากราชการ

การให้บุคคลพ้นจากงานนั้น เป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของการบริหารงานบุคคลเมื่อบุคคลได้ปฏิบัติงานให้แก่องค์กรระยะหนึ่ง จนถึงวัยอันสมควรที่จะต้องพักผ่อนจากการทำงานตามสภาพร่างกายของมนุษย์ โดยปกติจะถืออายุ ๖๐ ปี เป็นเกณฑ์ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของแต่ละบุคคล และสภาพของงานที่ต้องปฏิบัติ ตลอดจนความพร้อมขององค์กรด้วยซึ่งทางราชการเรียกการเกษียณอายุ ในเรื่องนี้ ได้มีนักศึกษาและนักวิชาการกล่าวถึงการออกจากราชการไว้ ดังนี้

บรรจบ ศรีประภาพงศ์ ได้อธิบายขั้นตอนการออกจากราชการไว้ ๖ ขั้นตอนดังนี้^{๒๒}

๑. การลาออกจากราชการ

๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษา พิจารณาอนุญาตการลาออกจากราชการ ของครูผู้ช่วยครู และบุคลากรอื่นทางการศึกษา

๒) รายงานการอนุญาตการลาออกไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

๒. การให้ออกจากราชการ กรณีไม่พ้นทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ผ่านการเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มข้น

๑) ดำเนินการให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือเข้ารับการพัฒนาอย่างเข้มข้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

๒) ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

๓) ผู้อำนวยการสถานศึกษา ส่งให้ผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินทดลองปฏิบัติราชการหรือเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้มออกจากราชการ

๔) รายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

๓. การให้ออกจากราชการไว้ก่อน

๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนในกรณีที่ครูผู้ช่วย ครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา (เว้นแต่ได้กระทำผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ)

๒) รายงานการสั่งพักราชการหรือการให้ออกจากราชการไว้ก่อนไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

๔. การให้ออกจากราชการเพราะเหตุรับราชการนานหรือเหตุทดแทน

๑) กรณีเจ็บป่วยโดยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยสม่ำเสมอ

^{๒๒} บรรจบ ศรีประภาพงศ์ , “ศึกษาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามะนิลา เขต ๒” , วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนรินทร์, ๒๕๔๘) , หน้า ๓๘ - ๔๐.

(๑) ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ อันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย
 (๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งให้ออกจากราชการเมื่อเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติราชการได้

(๓) รายงานการสั่งให้ออกจากราชการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 ๒) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติดนไม่เหมาะสม

(๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเมื่อครูผู้ช่วย ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่น มีกรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือประพฤติดนไม่เหมาะสม

(๒) ถ้าคณะกรรมการสอบสวนและผู้อำนวยการสถานศึกษาเห็นว่าครูผู้ช่วย ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่น ไม่เป็นผู้หย่อนความสามารถ ไม่บกพร่องในหน้าที่ราชการหรือเป็นผู้ประพฤติดนเหมาะสม ให้ส่งยุติเรื่อง แต่ถ้าคณะกรรมการสอบสวนและผู้อำนวยการสถานศึกษาเห็นว่าเป็นผู้หย่อนความสามารถ บกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติดนไม่เหมาะสม ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเสนอ อนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่พิจารณา

๕. กรณีมลทินมัวหมอง

๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าครูผู้ช่วย ครูและบุคลากรทางการศึกษาอื่น ได้มีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่ส่งลงโทษวินัยร้ายแรง ถ้าให้รับราชการต่อไปจะทำให้เสียหายต่อทางราชการอย่างร้ายแรง

๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษา เสนอผลการสอบสวนไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเสนออนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา เมื่ออนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษามีมติให้ผู้นั้นออกจากราชการ เพราะมลทินหรือมัวหมอง กรณีถูกสอบข้างต้นให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน

๖. กรณีได้รับโทษจำคุก โดยคำสั่งของศาลหรือรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๑) ผู้อำนวยการสถานศึกษาสั่งให้ออกจากราชการ เพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน เมื่อปรากฏว่าครูผู้ช่วย ครูและบุคลากรอื่นทางการศึกษา ได้รับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลหรือรับโทษจำคุกโดย คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๒) รายงานผลการสั่งให้ออกจากราชการไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สนธิ คงภักดี ได้จำแนกการออกจากราชการไว้ ๕ ประเภท ดังนี้^{๖๓}

๑. ตามกฎหมาย ได้แก่ ตาย และเกษียณ

^{๖๓} สนธิ คงภักดี, "การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ชลบุรี เขต ๒", วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์, ๒๕๔๙), หน้า ๓๕.

๒. สมัครใจออก ได้แก่ ลาออกไปประกอบอาชีพอื่น ลาออกไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีผลตั้งแต่วันลาออก และสมัครใจไปปฏิบัติงานใดๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ

๓. ถูกลงโทษทางวินัย ได้แก่ ปลดออกและไล่ออก

๔. ถูกสั่งให้ออก ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ออก และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาหรือ ก.ค.ศ. พิจารณา

๕. ถูกเพิกถอนใบประกอบวิชาชีพ ได้แก่ แต่งตั้งเป็นข้าราชการอื่นและย้ายและแต่งตั้งเป็นข้าราชการอื่นที่หน่วยงานอื่น

มานพ แก้วขาว ได้สรุปการออกจากราชการไว้ ๒ ประการดังนี้^{๖๔}

๑. การลาออกจากราชการ

๑) ต้องทำเป็นหนังสือลาออกมีใช้ออกด้วยวาจา โดยจะต้องเป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้ คือต้องมีลายมือชื่อของผู้ลาออก

๒) ต้องยื่นหนังสือลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง เพื่อให้พิจารณาอนุญาตหรือเสนอต่อผู้มีอำนาจอนุญาต

๓) ผู้ลาออกรอฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาว่าจะอนุญาตให้ออกตามที่ขอหรือทำการยับยั้งไว้ก่อน

๔) ในระหว่างที่รอคำสั่งจะหยุดราชการไม่ได้ ยกเว้นได้รับอนุญาตให้ลาป่วย หรือลา กิจจนกว่าจะได้รับอนุญาต หรือครบ ๓ เดือน นับแต่วันลาออก

๒. การให้ข้าราชการพ้นสถานภาพ การให้ข้าราชการพ้นจากสถานภาพมีวิธีปฏิบัติดังนี้

๑) การออกจากราชการเพราะตาย ก็เป็นอันพ้นจากราชการนับตั้งแต่วันที่ตาย โดยผู้บังคับบัญชาไม่ต้องอนุญาต เพียงแต่แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

๒) การออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ เมื่อข้าราชการพลเรือนขาดคุณสมบัติ ตามที่กำหนด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ โดยไม่ต้องทำเป็นคำสั่งแบบราชการ

๓) ออกจากราชการเพราะสูงอายุ เรียกกันโดยทั่วไปว่าการเกษียณอายุมีขั้นตอนในการปฏิบัติดังนี้

(๑) ในทุกปี องค์กรกลางในการบริหารบุคคลขององค์กรนั้นๆต้องสำรวจรายชื่อ ข้าราชการที่มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณถัดไป แล้วแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด และ กระทรวงการคลังทราบ

(๒) เมื่อส่วนราชการต่างๆ ได้รับแจ้งรายชื่อแล้วจะต้องรีบดำเนินการตามระเบียบต่อไป

๔) การให้ออกจากราชการเพราะมีเหตุเกี่ยวกับสมรรถภาพ หรือวินัยซึ่งมีกรณีต่างๆดังนี้

(๑) ให้ออกจากราชการเพราะทดลองปฏิบัติหน้าที่แล้วปรากฏว่ามีความประพฤติ ไม่ดี หรือไม่มีความรู้ หรือมีความสามารถไม่เหมาะสม ผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งสั่งให้ผู้นั้นออกจาก ราชการตามที่บัญญัติไว้ในระเบียบ

^{๖๔} มานพ แก้วขาว, “การศึกษาการพัฒนาบุคลากรตามความต้องการของครูอาจารย์โรงเรียน มัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพัทลุง”, ปริญญาโท กศ.ม. การบริหารการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๓๖), หน้า ๒๕.

(๒) การให้ออกจากราชการไว้ก่อน ในระหว่างถูกสอบสวนพิจารณาผู้มีอำนาจแต่งตั้งเป็นผู้สั่ง

(๓) การให้ออกจากราชการเพราะหย่อนสมรรถภาพ และประพฤตินไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ หรือบกพร่องในหน้าที่ หรือเจ็บป่วยจนไม่อาจสามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยสม่ำเสมอ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าหากได้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็อาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

(๔) การให้ออกจากราชการเพราะต้องรับโทษจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษเมื่อได้รับโทษจำคุก หรือเพราะมีมลทินมัวหมองหรือเพราะกระทำความผิดวินัยร้ายแรง โดยคำพิพากษาที่สุดแล้ว ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

สรุปว่า การออกจากราชการ หมายถึง การที่บุคคลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบการปฏิบัติงานของทางราชการ ซึ่งอาจเกิดขึ้นตามสภาพที่ไม่อาจเป็นข้าราชการต่อไปได้ เนื่องจาก การลาออก การลดจำนวนพนักงานลง การออกเพราะมีเหตุเสียหาย เกษียณอายุ หรือทุพพลภาพ และตาย หรือตามความประสงค์ของตัวข้าราชการเอง หรือตามดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งกรณีนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไว้ในกฎหมาย

๒.๖ การใช้หลักอคติ ๔ ในการบริหารงานบุคคล

๒.๖.๑ การใช้หลักอคติ ๔ ในการบริหารงานบุคคล

ความไม่ลำเอียง

ในอคติสูตรที่ว่าด้วยความอคติ พระพุทธเจ้าทรงสอนว่า

เมื่อผู้ใดประพฤติล่วงธรรมด้วยความลำเอียงเพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลงยศของผู้ที่ย่อมเสื่อมเหมือนดวงจันทร์ข้างแรม ในทางตรงข้าม เมื่อผู้ใดไม่ประพฤติล่วงธรรมด้วยความลำเอียงเพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง ยศของผู้ที่ย่อมเต็มเปี่ยมเหมือนดวงจันทร์ในวันข้างขึ้น ฉะนั้น^{๖๕}

ผู้นำจำเป็นต้องเป็นผู้ที่รักษาความเป็นธรรมแก่คนในปกครอง เพื่อให้องค์กรนั้นมีความสามัคคี มีความสงบสุข ให้เว้นความลำเอียง เพื่อการปกครองด้วยความถูกต้องดีงาม และเที่ยงธรรม

ความลำเอียง หรือ อคติ ๔ คือความประพฤติออกนอกทางของธรรม ๔ อย่าง คือ

๑. ลำเอียงเพราะชอบ (ฉันทาคติ) หมายถึง เมื่อชอบ มีความลำเอียงที่จะเข้าข้างผู้นั้น

๒. ลำเอียงเพราะชัง (โทสาคติ) หมายถึง เมื่อชังใคร มีความลำเอียงที่จะกีดกันผู้นั้น

๓. ลำเอียงเพราะเขลา (โมหาคติ) หมายถึง การขาดข้อเท็จจริงในเรื่องต่างๆ เมื่อได้ยินได้ฟังเรื่องใด เกิดความเชื่อทันที โดยไม่ไตร่ตรอง ทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้น

๔. ลำเอียงเพราะกลัว (ภยาคติ) หมายถึง เมื่อมีความหวาดกลัวในบุคคลหรือเรื่องใดๆ เป็นเหตุให้เกิดการกระทำและตัดสินใจที่ผิดพลาด

สรุป หลักธรรมสำหรับผู้นำที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า แต่ละหลักธรรมสอนให้ผู้นำมีคุณสมบัติในการทำงานเพื่อความสำเร็จที่ตั้งอยู่บนความถูกต้อง และเป็นมิตรต่อบุคคลอื่น ซึ่งแยก

^{๖๕} วจ.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๑๙/๓๑.

ออกเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) หลักธรรมในการสร้างความสำเร็จ จะประกอบด้วยองค์ธรรมในการสร้างปัญญา มีความเพียร และการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น และ (๒) หลักธรรมในการบริหารปกครอง ที่เน้นไปในการปฏิบัติตนอยู่ในธรรม มีการเสียสละ ปฏิบัติงานด้วยความชอบธรรม ซื่อสัตย์ และเห็นใจผู้อื่น ซึ่งทุกๆ หลักธรรมจะเอื้อประโยชน์แก่กันและกัน การปฏิบัติตนให้ถูกต้องสมควรแก่กาล ผู้นำต้องเลือกที่จะนำข้อธรรมแต่ละข้อมาประยุกต์ให้เหมาะสมด้วย จึงจะเกิดประโยชน์สูงสุด

๒.๖.๒ อคติ ๔ ในกระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจเพื่อเลือกเส้นทางเดินในการบริหารนั้น จะต้องทำให้เหมาะสมกับสถานะ ภาวะ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยรอบในขณะนั้น ปัญหาอย่างเดียวกัน แต่สถานะการณ์ต่างกันจะใช้สูตรการตัดสินใจเดียวกันตลอดอาจผิดทิศผิดทาง ในการบริหารงานบุคคลก็เช่นเดียวกันก็ต้องมีการนำกระบวนการตัดสินใจเชิงพุทธด้วยอคติ ซึ่งประกอบด้วยการปราศจากการอคติ ๔ อย่าง คือ (๑) ฉันทาคติ เป็นการลำเอียงเพราะรักใคร่ชอบพอ (๒) โทสาคติ เป็นการลำเอียงเพราะเกลียดชังโกรธ (๓) โมหาคติ เป็นการลำเอียงเพราะหลง เวลา เบาปัญญา และ (๔) ภยาคติ เป็นการลำเอียงเพราะเกรงกลัวขลาด^{๖๖}

อคติ หรือความลำเอียง คือ สัญชาตญาณที่ถูกโน้มน้าวไปโดยไร้ความเที่ยงธรรม และความเอนเอียงแห่งอารมณ์ที่ผุดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำต่ำสูง และช่องว่างในสังคม

อคติ แปลว่า ไม่ตรง ไม่ตรงทิศ ไม่ตรงทาง และไม่ตรงธรรม เทียบเคียงกับภาษาอังกฤษคือ Bias ภาษาไทย แปลว่า “ลำเอียง” เหมือนเรือเอียงเพราะมีอคติเอียงแล้วโคลง โคลงแล้วเรือจะล่ม เป็นผู้บริหารแล้วลำเอียงไม่ได้ เพราะงานจะจมลง อคติ ๔ ประการ คือ

๑. ลำเอียงเพราะรักใคร่ชอบพอ (ฉันทาคติ)
๒. ลำเอียงเพราะเกลียดชัง โกรธ (โทสาคติ)
๓. ลำเอียงเพราะหลง เวลา เบาปัญญา (โมหาคติ)
๔. ลำเอียงเพราะเกรงกลัวขลาด (ภยาคติ)

อคติทั้ง ๔ ประการนี้ เป็นสาเหตุหลักของความผิดพลาดในกระบวนการคิด และตัดสินใจของมนุษย์ทุกคน ในทศพิธราชธรรมในข้อสุดท้าย “มันคงในธรรม” จะช่วยขจัดอคติได้ ทำให้การตัดสินใจมีความยุติธรรมต่อคน สัตว์ สิ่งของ และธรรมชาติได้

การลำเอียงเพราะรักใคร่ชอบพอ มักจะเกิดจากมีสายใยแห่งความสัมพันธ์ ดังนี้-

๑. สายรก คือ มีพ่อแม่เดียวกัน
๒. สายเลือด คือ นามสกุลเดียวกัน
๓. สายน้ำเดียวกัน หรือสายสัมพันธ์โรงเรียนเดียวกัน สถาบันเดียวกัน

การลำเอียงเพราะเกลียดชังโกรธ มักจะเกิดจากเกลียดเอง โกรธเอง ลูกฝากมาเกลียด ลูกน้องฝากมาเกลียด บางทีเกลียดคนยังไม่พอให้รวมเกลียดหมาของคนนั้นอีกด้วย

^{๖๖} สมหวัง วิทยาปัญญานนท์, ออนไลน์, <http://www.budmgt.com/budman/bm๐๑/bias.html>, เข้าถึง

การลำเอียงเพราะหลงเชื่อเบาะปฏินา มักเกิดจากหลงอุบายมุข หลงเครื่องเช่น หลงสุรา หลงเพชรพลอย เงินทอง เขาให้หน่อย ก็เลยเอื้ออำนาจประโยชน์ให้เขา บางทีหลงเพราะไม่รู้ความเป็นจริง ถูกเป่าหู บางทีหลงผิดเป็นลูก เห็นถูกเป็นผิด หรือไม่รู้เท่าทันเหตุการณ์ที่แท้จริง

การลำเอียงเพราะเกรงกลัวพลาด มักเกิดจากกลัวผู้มีอิทธิพลจะทำร้ายเอา หรือกลัวขาดผลประโยชน์หรือพลาดกลัว ไม่กล้านำเสนอ กลัวจะต้องเป็นผู้นำโครงการใหม่ๆ หรือกลัวจะต้องทำงานลำบากหนักขึ้น

๒.๖.๓ อคติจากการวิจัยด้านจิตวิทยา

จากการวิจัยทางจิตวิทยาและพฤติกรรมของมนุษย์ อคติหรือความลำเอียงมีผลต่อการวินิจฉัยตัดสินใจของมนุษย์ มีอยู่ ๒ ประการ คือ^{๖๗}

๑. อคติที่เกิดจากการลองผิดลองถูกจากประสบการณ์สืบทอดกันมาหรือ KKD

๒. อคติที่เกิดจากการใช้กรอบของคำพูด (ยึดมั่นถือมั่น)

อคติที่เกิดจากการลองผิดลองถูก (Heuristics) โดยนำเอาประสบการณ์มาใช้ เช่น

โดยปกติคนจะรู้สึกภาพที่เห็นชัดอยู่ใกล้ ภาพที่มองเห็นพร่ามัวจะรู้สึกไกล ดังนั้นขณะฝนตกหนักคนขับรถจะกระะยะทางไม่ถูก เนื่องจากความพร่ามัวของวัตถุภาพ

อคติที่เกิดจากการใช้กรอบคำพูด โดยใช้จุดยืนของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ โดยเฉพาะการตีกรอบคำพูดในด้านการได้ผลประโยชน์กับการเสียผลประโยชน์ เช่น

รู้สึกเสี่ยงน้อย เมื่อได้ผลประโยชน์ และรู้สึกเสี่ยงมากเมื่อเสียผลประโยชน์ ทั้งที่โอกาสความน่าจะเป็นเท่ากัน

ความรู้สึกสนใจกับเหตุการณ์ ที่มีโอกาสขึ้นน้อย มากกว่าเหตุการณ์ที่มีโอกาสเกิดขึ้นมาก เช่น การถูกหยวนานครั้ง มากกว่าการกินข้าวที่บ้านเกือบทุกวัน

อคติทั้ง ๒ ประการนี้ จะพบว่ากะประมาณเชิงปริมาณ หรือมองข้อมูลไม่ตรงตามความเป็นจริง

๒.๖.๔ อคติ

โดยธรรมชาติของมนุษย์ที่ยังมีกิเลสย่อมจะมีอคติด้วยกันทุกคน เพราะมนุษย์เราเมื่อจะทำอะไรก็ตาม มักจะคิดถึงประโยชน์ของตนเอง ญาติพี่น้อง หรือพวกพ้องก่อนเสมอ ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุทำให้ความไม่ถูกใจอยู่เหนือความถูกต้อง ความผิดอยู่เหนือความถูก

๑. ความหมายและประเภทของอคติ

อคติ แปลว่า ทางความประพฤติที่ผิด หมายถึง ความลำเอียง ความไม่ยุติธรรม หรือความไม่เป็นธรรม พระพุทธศาสนาแบ่งอคติออกเป็น ๔ ประเภท ตามพื้นฐานแห่งจิตใจ คือ

๑) ฉันทาคติ คือ ความลำเอียงเพราะรักหรือชอบ หมายถึง การทำให้เกิดความไม่ชอบธรรม หรือการทำให้เสียความยุติธรรม เพราะอ้างเอาความรักหรือความชอบพอกัน ฉันทาคติมักเกิดกับตัวเอง พ่อแม่ ญาติพี่น้อง เพื่อน คนใกล้ชิด และพวกพ้อง ความรักหรือความชอบที่มีต่อบุคคล

^{๖๗} สมหวัง วิทยาปัญญาพนธ์, ออนไลน์, <http://www.budmgt.com/budman/bm๐๑/bias.html>, เข้าถึงเมื่อ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗.

เหล่านี้อาจเป็นสาเหตุให้เรากลายเป็นคนมีอคติได้ เช่น ถ้าเด็กสองคนทะเลาะกัน พ่อแม่ของเด็กทั้งสองก็มักจะเข้าข้างลูกของตนเองเชื่อไว้ก่อนว่าลูกของตนเองเป็นฝ่ายถูก โดยไม่รับฟังเหตุผลของอีกฝ่ายหนึ่ง นี่เป็นความลำเอียงเพราะรัก

๒) โทสะคติ คือความลำเอียงเพราะเกลียดชัง ไม่ชอบ หรือโกรธแค้น หมายถึง การทำให้เกิดความไม่ชอบธรรม หรือการทำให้เกิดเสียความยุติธรรม เพราะเกลียดชัง โกรธ หรือทะลุอำนาจ โทสะ โทสะคิตีมักเกิดกับคนที่เราเกลียดมาก ๆ เช่น คู่แข่ง ศัตรู หรือคนที่เคยทำให้เราเจ็บใจ ทำให้เราเสียผลประโยชน์ บุคคลเหล่านี้อาจมีส่วนทำให้เราเป็นคนลำเอียงได้โดยไม่รู้ตัว เช่น ถ้าทหารทะเลาะกันกับตำรวจ คนขับรถรับจ้างมักจะเข้าข้างทหารไว้ก่อน เพราะคนขับรถถูกตำรวจเขียนใบสั่งบ่อย ๆ นี่เป็นความลำเอียงเพราะไม่ชอบหน้ากัน

๓) โมหาคติ คือ ความลำเอียงเพราะความไม่รู้ ความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ความหลงผิดหรือความเขลา หมายถึง การทำให้เกิดความไม่ชอบธรรม หรือการทำให้เสียความยุติธรรมเพราะความไม่รู้ โมหาคติมักจะเกิดขึ้นโดยไม่ตั้งใจ เนื่องมาจากความสะเพร่า ความไม่ละเอียดถี่ถ้วน รีบตัดสินใจโดยยังมิได้พิจารณาให้รอบคอบเสียก่อน จึงเป็นสาเหตุทำให้คนผิดกลายเป็นคนถูก คนถูกกลายเป็นคนผิด ซึ่งการกระทำในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ เช่น ผู้ชายสองคน คนหนึ่งแต่งตัวดี ดูภูมิฐาน หน้าตาหล่อเหลา อีกคนหนึ่งนุ่งกางเกงยีนส์เก่า ๆ เสื้อผ้าขาด ๆ ดูโหมม ๆ ไม่น่าไว้วางใจ คนเฝ้าบ้านไว้ใจผู้ชายคนแรกมากกว่าผู้ชายคนหลัง และยอมเปิดประตูบ้านให้เข้าไปนั่งในห้องรับแขก ผู้ชายคนดังกล่าวกลายเป็นโจรผู้ร้าย นี่เป็นความลำเอียงเพราะความเขลา

๔) ภัยคติ คือ ความลำเอียงเพราะความกลัว หมายถึง การทำให้เกิดความไม่ชอบธรรม หรือการทำให้เสียความยุติธรรม เพราะมีความหวาดกลัว หรือเกรงกลัวอันตราย ความกลัวมีหลายรูปแบบ เช่น ความกลัวภัยอันตรายมาถึงตนหรือครอบครัว กลัวเสียหน้า กลัวคนเกลียด กลัวจะได้สิ่งที่ไม่ต้องการ เป็นต้น ความกลัวเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้คนเราปฏิบัติหน้าที่ด้วยความลำเอียง เช่น ผู้ใต้บังคับบัญชาสองคน คนหนึ่งเป็นลูกของพ่อค้าขายของชำ อีกคนหนึ่งเป็นลูกเจ้าพ่อมีอิทธิพลเลื่องลือเลื่องไว้มาก ทั้งสองคนทำผิด คนแรกถูกผู้บังคับบัญชาไล่ออกจากงาน ส่วนคนหลังยังคงทำงานต่อไป ไม่มีการลงโทษใด ๆ นี่เป็นความลำเอียงเพราะหวาดกลัวอิทธิพลมืด

๒. แนวทางปฏิบัติเพื่อชีวิตและสังคม

มนุษย์เราชอบความยุติธรรม รักความซื่อสัตย์ และเกลียดชังความลำเอียง แต่การที่เราจะสร้างความยุติธรรม ความซื่อสัตย์ และหลีกเลี่ยงความลำเอียงได้นั้นเป็นเรื่องค่อนข้างยาก วิธีเดียวที่ทำได้ คือ การฝึกฝนจิตใจให้หนักแน่น โดยยึดหลัก การเอาใจเขามาใส่ใจเรา เราเกลียดชังความลำเอียงหรือความอยุติธรรมอย่างไร คนอื่นก็เกลียดชังความลำเอียง ความอยุติธรรมเช่นเดียวกับเรา อย่างไรก็ตาม วิธีแก้ไขข้ออคติแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นก็สามารถทำได้เช่นกัน ดังนี้

๑. ฉันทาคติ แก้ไขโดยการฝึกทำให้เป็นกลาง โดยการปฏิบัติต่อทุกคนให้เหมาะสมเหมือนกัน ต้องไม่ประมาท ไม่เผอเรอ และต้องมีสติอยู่เสมอว่ากำลังทำอะไรกับใคร

๒. โทสะคติ แก้ไขโดยการทำให้หนักแน่น ใจเย็น ไม่วู่วาม รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเราและพยายามแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องงานออกจากกัน

๓. โมหาคติ แก้ไขได้โดยการเปิดใจให้กว้าง ทำให้ใจให้สงบ มองโลกในแง่ดี ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น และต้องศึกษาสิ่งที่ตนเข้าไปเกี่ยวข้องให้ดี

๔. ภัยาคติ แก้ไขได้โดยการพยายามฝึกให้เกิดความกล้าหาญ โดยเฉพาะความกล้าหาญทางจริยธรรม คือ กล้าคิด กล้าพูด และกล้าพูดในสิ่งที่ดีงาม

๓. คุณค่าและประโยชน์ของการไม่มีอคติ

อคติเป็นทางที่ไม่ควรปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงโดยการพิจารณาถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นตามมา หากพิจารณาว่าเรากำลังมีจิตใจลำเอียงหรือไม่ยุติธรรม ก็ให้ปรับปรุงพฤติกรรมของตนเองใหม่ให้ตรงกันข้ามกับคือความมาลำเอียง ที่ไม่มีอคติ ที่นั่นก็จะเป็นความยุติธรรม ความลำเอียงสร้างความเคียดแค้น น้อยเนื้อต่ำใจ กำจัดอคติได้ จะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างโปร่งใส และมีความสุขจากการที่กล่าวจะเห็นได้ว่า ความลำเอียงเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่ต้องการ เพราะความลำเอียงเป็นตัวทำลายความยุติธรรมในทุกแห่งทุกสถานการณ์ สังคมใดประกอบด้วยกลุ่มชนที่มีอคติ สังคมนั้นย่อมมีแต่ความหวาดระแวง หากความสงบสุขมิได้ ด้วยเหตุนี้การแสดงความคิดเห็น ควรวิพากษ์วิจารณ์ การตัดสินใจ และการสนับสนุนหรือทำลายล้าง จึงต้องสืบค้นหาข้อเท็จจริง ใช้เหตุผลที่ถูกต้อง ยึดมั่นในหลักความยุติธรรม มีความเป็นกลาง มีหลักฐานแล้วดำเนินการไปตามหลักของศีลธรรม ประเพณี และกฎหมาย กระทำเช่นนี้ได้ผู้กระทำความย่อมนับได้รับความไว้วางใจจากสังคม และสังคมย่อมเกิดความสงบสุข^{๖๘}

พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต) ได้ให้ความหมายของอคติ ๔ ไว้ดังนี้^{๖๙}

อคติ ๔ หมายถึง ฐานะอันไม่พึงถึง ทางความประพฤตินิโคต ความไม่เที่ยงธรรม ความลำเอียง อันประกอบด้วย

๑. ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะชอบ
๒. โทสาคติ ลำเอียงเพราะชัง
๓. โมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง , พลาดผิดเพราะเขลา
๔. ภัยาคติ ลำเอียงเพราะกลัว

อคติ ๔ เป็นคุณธรรมที่เสริมสร้างความดีงามแก่ชีวิตและสังคม เป็นหลักธรรมที่ใช้พัฒนาจริยธรรมของบุคคลให้มีความเที่ยงธรรม ปราศจากความลำเอียง ทั้งนี้เพราะอคติเป็นสาเหตุที่ทำให้บุคคลประพฤตินิโคตไปจากความยุติธรรม บิดเบือนความจริง ให้ผิดจากข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่หรือที่มีอยู่จริง คนมีอคติจึงเป็นคนไม่ยุติธรรม เพราะจะทำอะไรตามความรู้สึกและความคิดของตนเองเป็นใหญ่ คือ ความพอใจ ความไม่พอใจ ความเขลาและความกลัวในสิ่งที่ไม่ควรกลัว อคติ ๔ ประกอบด้วย

๑. ฉันทาคติ หมายถึง การลำเอียงเพราะความรักใคร่ชอบพอก่อให้เกิดการแบ่งพวก ขาดความยุติธรรมในตัวเองและสังคม เพราะอำนาจแห่งความรักใคร่ชอบพอ หรือความสนิทสนม คนเรากล้ามีความชอบ หรือความรักใคร่ต่อใครคนใดคนหนึ่ง หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว ก็อาจมีความลำเอียงเข้าข้างบุคคลนั้นได้

^{๖๘} พุทธธรรมเพื่อชีวิตและสังคม, ออนไลน์, <http://jakkrit-buddhism3.blogspot.com/> เข้าถึงเมื่อ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗.

^{๖๙} พระเทพเวที (ป.อ.ปยุตโต), ทางสายอิสรภาพของการศึกษาไทย, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๔), หน้า ๒๓.

ผู้บริหารต้องไม่ลำเอียงเพราะชอบ ซึ่งต้องทำจิตใจให้เป็นกลางและวางตัวเป็นกลาง ไม่ให้ความสนิทสนมกับผู้ที่บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษ ทุกคนต้องปฏิบัติตามระเบียบ วินัย เดียวกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชังหรือเลือกปฏิบัติ

๒. โทสะคติ หมายถึง การลำเอียงเพราะความชังหรือความไม่ชอบพอ ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ถูกเกลียดชัง บางคนเห็นหน้ากันหนเดียวก็พาลเกลียดเขาทำให้ผู้ถูกเกลียดเป็นแพะรับบาปไปโดยไม่รู้สาเหตุ การลำเอียงเพราะความชังมีลักษณะตรงกันข้ามกับการลำเอียง เพราะความรัก เช่น ครูใหญ่ไม่ชอบครูน้อยด้วยเหตุผลส่วนตัว แม้ครูน้อยจะทำความดีมีผลงานอย่างไรก็ไม่พิจารณาความดีความชอบให้ การกระทำเช่นนี้ถือว่าอยู่ในอำนาจของโทสะคติ

ผู้บริหารจะต้องมีจิตใจเมตตากรุณาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เกลียดชังหรือโกรธ ไม่ผูกใจเจ็บ ผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดคนหนึ่ง เพราะจะทำให้ปฏิบัติต่อผู้นั้นไม่เท่าเทียมกับผู้อื่น

๓. โมหาคติ หมายถึง การลำเอียงเพราะความหลง และความโง่เขลาเบาปัญญา ความโง่เขลาหรือความหลงเป็นความมืดมน เพราะกิเลสที่เกิดขึ้นกับใจ ทำให้จิตใจบอดมืดมองไม่เห็น การทำจิตใจให้หลุดพ้นจากกิเลสจะต้องใช้ปัญญา คือ ความรอบรู้ คือ รู้เหตุ รู้ผล รู้ดี รู้ชั่ว เมื่อรู้แล้วจะเกิดความยุติธรรม จะเห็นได้ว่าการลำเอียงเพราะความหลงความเขลาเกิดจากความไม่รู้ ความหยาบ ไม่พิจารณาไตร่ตรองให้ถ่องแท้ รวมทั้งการด่วนตัดสินใจโดยขาดข้อมูลและเหตุผล ตัดสินไปตามอารมณ์ ตามความรู้สึกส่วนตัว ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้

ผู้บริหารควรใช้วิจารณ์ญาณ และมีความรู้สึกตัวอยู่เสมอไม่ลุ่มหลงในสิ่งใดหรือบุคคลใด หรือเกิดความหลงผิดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จะทำให้เกิดความลำเอียงขึ้นได้โดยไม่รู้ตัว ผู้บริหารควรใช้สติสัมปชัญญะ ขจัดความลุ่มหลงหรือความเขลาให้หมดไป

๔. ภยาคติ หมายถึง การลำเอียงเพราะความกลัว เป็นการตัดสินใจที่ผิดไปจากความจริง หรือการปฏิบัติหน้าที่ให้เบี่ยงเบนไปจากความยุติธรรม เพราะกลัวอำนาจอิทธิพลหรือกลัวภัยที่จะเกิดขึ้นแก่ตนหรือครอบครัวของตน เช่น นักเรียนบางคนทำผิดวินัยร้ายแรง แต่ครูไม่ลงโทษ เพราะเกรงอิทธิพลของผู้ปกครองนักเรียนคนนั้น การที่เกรงกลัวอำนาจหรือกลัวเรื่องอื่นใด ควรใช้สติระลึกรู้คิดให้รอบคอบไตร่ตรองให้ถ่องแท้ และพิจารณาว่า เกรงกลัวเพราะเหตุอะไร แล้วตัดสินใจอย่างเที่ยงธรรม ความกลัวทั้งหลายจะเบาบางและจางหายไปเอง

ผู้บริหารควรมีความกล้าหาญในจิตใจ กล้ากระทำการที่ถูกต้องและยุติธรรม โดยไม่เกรงกลัวต่ออำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ ซึ่งอาจนำผลกระทบในทางลบมาสู่ตนเอง เช่น กลัวคนจะเกลียด กลัวคนจะทำร้าย หรือกลัวว่าจะถูกกลั่นแกล้งด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นต้น ผู้บริหารต้องวางใจเป็นกลาง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกผู้อื่นกล่าวถึงอยู่เสมอทั้งในทางบวกและทางลบ ทั้งในลักษณะที่ก่อให้เกิดแง่คิด เกิดขวัญและกำลังใจและแนวทางที่จะนำไปสู่การเป็นผู้บริหารที่ดีมีความสามารถ และบางครั้งสังคมก็นำเอาพฤติกรรมที่ไม่ดีบางอย่างที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารบางคนมาตีแผ่เป็นตัวอย่างสอนใจในความบกพร่องผิดพลาด

การที่ทุกคนในสถานศึกษาให้ความสนใจไปยังจุดเดียวกัน คือ ผู้บริหาร นั้นแสดงถึง ความโดดเด่น ความเป็นผู้นำ ความสามารถในการนำหน่วยงานไปสู่จุดหมายปลายทาง เมื่อผู้บริหารเป็นบุคคลที่พิเศษกว่าคนอื่น การถูกเพ่งมอง การถูกกล่าวถึงอยู่เสมอ ย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ถ้าหากผู้บริหารแสดงออกถึงการกระทำที่ดีเป็นที่ถูกใจของผู้คนรอบด้านก็ดีไป แต่ถ้าผู้บริหารทำผิดพลาดไปบ้าง ผู้ที่เฝ้ามองดูจะเห็นชัดเจนกว่าบุคคลอื่น ดังนั้น เมื่อผู้บริหารเป็นจำฝูงที่จะนำหน่วยงาน องค์กรไปสู่ทิศทางแห่งความสำเร็จ ผู้บริหารจึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่า “ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้ที่บังคับบัญชาทำงานด้วยความเต็มใจ อยากจะทำงานและสนุกกับงาน” ผู้บริหารต้องสามารถปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างทั่วถึงไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกในลักษณะที่เป็นพวกเขาพวกเรา การบริหารคนหลายๆคน ต่างคนต่างมีความหลากหลายทั้งความคิด อุปนิสัย ความประพฤติ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทุกคนมีความคิด มุมมองและจิตใจแบบเดียวกัน ผู้บริหารจึงต้องพยายามทำให้คนที่หลากหลายความคิด ต่างจิตต่างใจ เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่นเดียวกับเส้นด้ายเพียงเส้นเดียวแต่สามารถร้อยดอกไม้หลายร้อยดอกเข้าด้วยกันจนเป็นพวงมาลัยที่สวยงามได้ฉันใดก็ฉันนั้น เพราะคนสำคัญยิ่งกว่าเงินและสิ่งของมากมายนัก งานทุกอย่างจะสำเร็จลุล่วงไปได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ด้วยความสามารถของคนที่ทำงานด้วยความเต็มใจและอยากจะทำ ผู้บริหารต้องมีความจำเป็นในการเป็นกลาง มีความยุติธรรม มีคุณธรรม ไม่ลำเอียง มูลเหตุที่ทำให้เกิดความลำเอียงมีอยู่ ๔ อย่างคือ

๑. ลำเอียงเพราะรักใคร่ชอบพอกัน
๒. ลำเอียงเพราะไม่รักใคร่ไม่ชอบพอกัน
๓. ลำเอียงเพราะความเขลา
๔. ลำเอียงเพราะความขลาดกลัว

ผู้บริหารต้องวางใจเป็นกลาง อันเป็นหลักธรรมข้อหนึ่งในสี่ข้อของพรหมวิหารสี่ คือ อุเบกขา ซึ่งถือเป็นหลักธรรมที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยในการปกครอง จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรมและความถูกต้องในการตัดสินหรือวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกยุติธรรม ประสิทธิภาพในการทำงานย่อมจะเกิดขึ้นอย่างไม่ต้องสงสัยและความยุติธรรมนี้นักบริหารเองได้กล่าวถึงความสำคัญว่า “ผู้บริหารที่ดี ต้องเป็นผู้มีความยุติธรรมหากขาดคุณสมบัติข้อนี้แล้ว ก็จะเป็นอันตรายต่อการบริหาร และไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จในกิจการงานได้” ถ้าผู้บริหารมีใจเป็นกลาง หรือมีความยุติธรรม ย่อมจะส่งผลดีในการบริหารงานต่างๆ คือ

๑. ทุกคนมีความกระตือรือร้นที่จะทำงาน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่มากขึ้น เพราะเกิดความรู้สึกว่าไม่มีใครเสียเปรียบได้เปรียบกัน
๒. ทุกคนรู้สึกมีความเป็นเจ้าของหน่วยงาน จึงรู้สึกว่ายากมีผลงานสร้างสรรค์เกิดขึ้นในหน่วยงานของตน
๓. ผู้บริหารจะได้ประโยชน์จากความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น
๔. ทุกคนมีโอกาสดูแลความคิดความสามารถเต็มที่ เพราะไม่ต้องกังวลเรื่องความยุติธรรมไม่ยุติธรรม การพิจารณาความดีความชอบก็จะเป็นที่ยอมรับกันทุกฝ่ายมากขึ้น
๕. การปกครองจะง่ายเพราะทุกคนจะมีวินัยในตนเองมากขึ้น
๖. เกิดความสามัคคีในหมู่คณะ
๗. รู้จักให้เกียรติยกย่อง เคารพในสิทธิหน้าที่
๘. ทุกคนมีขวัญกำลังใจในการทำงาน พอใจและอยากทำให้สำเร็จ

๙. ลดการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกัน ความอิจฉาริษยาก็น้อยลงไปด้วย เพราะทุกคนจะอยู่กันเหมือนพี่เหมือนน้อง

ผู้บริหารทุกคนต่างทราบดีว่าอะไรดี อะไรไม่ดี อะไรคือความยุติธรรม อะไรคือความลำเอียง และการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่าเป็นความจำเป็นที่ผู้บริหารต้องกระทำ ผู้บริหารจึงต้องทำตัวเป็น “ศาลสถิตยุติธรรม” ที่จะต้องวางใจให้เป็นกลางในการปกครองที่มีความหลากหลาย เพราะ “หัวใจของงานอยู่ที่ผู้บริหาร ทำอย่างไรจึงจะใช้แขนขาอย่างมีประสิทธิภาพ วางใจเป็นกลาง และสร้างความรู้สึกร่วมกันขึ้นในหัวใจผู้ใต้บังคับบัญชาและปฏิบัติตามนั้น ความสำเร็จของงานก็อยู่แค่เอื้อม” อคติ ๔ คือ ความไม่เที่ยงตรง ความลำเอียง ผู้ที่เป็นครูอาจารย์ และคนทั่วไปควรเว้น อคติ ๔ อย่างนี้ ๑) ฉันทาคติ - ลำเอียงเพราะรัก, ชอบ คือ การช่วยเหลือเข้าข้างคนที่ตนรัก ทำให้เสียความเที่ยงธรรม ๒) โทสาคติ - ลำเอียงเพราะความไม่ชอบ คือ การกลั่นแกล้งให้โทษคนที่เราเกลียดชัง ๓) โมหาคติ - ลำเอียงเพราะความหลง ความเขลา คือ การกลั่นแกล้งให้คนที่เราเกลียดชัง ๔) ภยาคติ - ลำเอียงเพราะความกลัว คือ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อช่วยเหลือคนที่มีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือเรา ทำให้เสียความยุติธรรม

๒.๗ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๗.๑ งานวิจัยในประเทศ

พระมหาคันลิธิ อัมลา และ ปริญญญา อุณทิตเพชร^{๗๐} ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารเชิงพุทธ ศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมทางพระพุทธศาสนากับหลักธรรมมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า หลักธรรมทางพระพุทธศาสนามีความสอดคล้องกับหลักธรรมมาภิบาลและสามารถนำไปปรับใช้กับองค์การบริหารได้ทุกระดับ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑) เป็นการศึกษาวิเคราะห์หลักนิติธรรม ซึ่งเกี่ยวกับ การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ผลการวิจัยพบว่า หลักธรรมที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ อคติ ๔ ประการ

๒) เป็นการศึกษาหลักคุณธรรมที่ใช้ในการบริหาร ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า หลักธรรม ที่ส่งเสริมหลักคุณธรรมสำหรับผู้บริหารนั้นได้แก่

(๑) ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ ได้แก่ ทาน ศีล ความเสียสละ ความซื่อตรง ความอ่อนโยน ความเพียร ความไม่โกรธ ความไม่เบียดเบียน ความอดทน ความเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นหลักธรรมสำหรับผู้ปกครองประเทศ ซึ่งใช้มานานแล้ว โดยเฉพาะพระมหากษัตริย์ไทย

(๒) พรหมวิหารธรรม ๔ ประการ ได้แก่ เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา

(๓) ธรรมาธิปไตย คือ การบริหารโดยถือธรรมเป็นใหญ่

๓) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า หลักธรรมที่สอดคล้องและส่งเสริมความโปร่งใส คือ สุจริต ๓ ประการ

^{๗๐}พระมหาคันลิธิ อัมลา และ ปริญญญา อุณทิตเพชร, การบริหารเชิงพุทธ ศึกษาวิเคราะห์หลักธรรมทางพระพุทธศาสนากับหลักธรรมมาภิบาล, สารนิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยนเรศวร), ๒๕๕๐.

๔) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า หลักธรรมที่ส่งเสริม การมีส่วนร่วม คือ อปริหานิยธรรม ๗ ประการ

๕) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบ ซึ่งการศึกษาพบว่า หลักธรรมที่สอดคล้อง กับหลักความรับผิดชอบคือ สปัปฺปฐธรรม ๗ ประการ ได้แก่ การรู้จักเหตุ รู้จักผล จักตน รู้จัก ประมาณ รู้จักกาลเทศะ รู้จักชุมชน รู้จักบุคคล

๖) ศึกษาเกี่ยวกับหลักความคุ้มค่า ในการศึกษาพบว่าหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาที่จะช่วยส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการที่ดีนั้นได้แก่ ภิภูธัมมิกัตถประโยชน์ทั้ง ๔ ประการ

ทินกร อัครศรีชัยโรจน์^{๗๑} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๕” ผลการวิจัยพบว่า

๑. ความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและครูผู้สอนเกี่ยวกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานีเขต ๕ พบว่า โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

๒. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและครูผู้สอนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๕ พบว่า โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน

๓. ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและครูผู้สอนที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๕ ตามประเภทสถานศึกษา โดยรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ ส่วนด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักความคุ้มค่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ เมื่อวิเคราะห์ความแตกต่างรายคู่ โดยรวม ด้านหลักความโปร่งใส ระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดกลาง และระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็ก กับสถานศึกษาขนาดใหญ่แตกต่างกัน ส่วนด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดกลาง ระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ และระหว่างสถานศึกษาขนาดกลางกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ แตกต่างกัน ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความคุ้มค่าระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ และระหว่างสถานศึกษาขนาดกลางกับสถานศึกษาขนาดใหญ่แตกต่างกัน ส่วนด้านหลักคุณธรรมระหว่างสถานศึกษาขนาดเล็กกับสถานศึกษาขนาดใหญ่ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

พรหมเมศวร์ คำผาบ^{๗๒} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑” ผลการวิจัยพบว่า

^{๗๑} ทินกร อัครศรีชัยโรจน์, “การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต ๕”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, ๒๕๕๑).

^{๗๒} พรหมเมศวร์ คำผาบ, “ การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต ๑”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ๒๕๕๐).

๑. จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของโรงเรียนพบว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของโรงเรียน โดยภาพรวมมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากโดยด้านที่ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือหลักความคุ้มค่า รองลงมา คือหลักความโปร่งใส ส่วนด้านที่ค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ หลักนิติธรรม

๒. ผลการเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของโรงเรียน ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำแนกตาม ตำแหน่งหน้าที่ และขนาดของโรงเรียน ได้ผลดังนี้

๑) ผลการเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของโรงเรียนตามความคิดเห็นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำแนกตาม ตำแหน่งหน้าที่ โดยภาพรวมและรายด้าน พบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ โดยผู้บริหารโรงเรียนมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าครูผู้สอน

๒) ผลการเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของโรงเรียนตามความคิดเห็นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา จำแนกตาม ขนาดของโรงเรียน โดยภาพรวมและรายด้าน พบว่า ขนาดของโรงเรียนมีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ โรงเรียนขนาดเล็ก รองลงมาคือ โรงเรียนขนาดกลาง ส่วนระดับที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุดคือ โรงเรียนขนาดใหญ่

ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวน เพื่อค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของโรงเรียน ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

เมื่อพบความแตกต่างจึงทำการทดสอบค่าเฉลี่ยรายคู่โดยใช้วิธีของเชฟเฟ (Scheffe) ภาพรวมและรายด้าน พบว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ทั้ง ๓ ขนาด มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงไปหาค่าเฉลี่ยต่ำ คือ โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดใหญ่

พระไวยพจน์ สีสเตโช^{๗๓} ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร” ผลการวิจัยพบว่าครูผู้สอนมีความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาพรวมและรายข้ออยู่ในระดับมาก ๓ ด้าน คือ ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักคุณธรรม ส่วนในด้านความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรมและด้านหลักความคุ้มค่า มีความคิดเห็นในภาพรวมอยู่ในระดับมาก แต่ในรายข้อมีบางข้ออยู่ในระดับปานกลาง

ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัยพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของครูผู้สอน ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิ การศึกษา ประสบการณ์สอนและระดับชั้นที่สอน ไม่มีความสัมพันธ์ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้

^{๗๓} พระไวยพจน์ สีสเตโช, “การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร”, **ครุศาสตร์มหาบัณฑิต**, (สาขาวิชาการบริหารการศึกษา), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาลัย, ๒๕๕๑).

นอกจากนี้ครูผู้สอนมีข้อเสนอแนะให้พิจารณาความดี ความชอบ โดยยึดผลงานการสอนมากกว่าทำงานนอกโรงเรียน และควรตั้งคณะกรรมการในด้านจัดซื้อ จัดจ้าง รวมทั้งมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพของครูมากกว่าอาคารสถานที่

บุศรินทร์ จันทมาลา^{๗๔} ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การบริหารงานบุคคลในกลุ่มโรงเรียนคาทอลิก สังกัดสังฆมณฑลจันทบุรี” ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงานบุคคลในกลุ่มโรงเรียนคาทอลิก สังกัดสังฆมณฑลจันทบุรี ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูอยู่ในระดับมาก ทั้ง ๕ ด้าน คือด้านการวางแผนอัตรากำลัง ด้านการกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหา ด้านการบรรจุแต่งตั้งด้านการพัฒนาข้าราชการบุคลากร และด้านวินัย

สนธิ คงภักดี^{๗๕} ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๒” ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๒ โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าทุกด้านอยู่ในระดับมาก เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็น จำแนกตามประสบการณ์ โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ๐.๐๕ ยกเว้นด้านการวางแผน และกำหนดตำแหน่ง ด้านการบรรจุแต่งตั้ง และด้านการออกจากราชการ แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ จำแนกตามขนาดโรงเรียน โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สมพร ใจคำปัน^{๗๖} ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษา ในอำเภอสอ ดง จังหวัดเชียงใหม่” ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ เห็นว่า มีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารบุคคล ในเรื่อง การวางแผน ใช้บุคลากรได้ประโยชน์สูงสุดการใช้แผน ปฏิบัติงาน ควบคู่กับการทำงาน การมีคำสั่งแต่งตั้งให้บุคลากรเข้าปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนการประชุมชี้แจง แก่บุคลากรก่อนเริ่มปฏิบัติงาน การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองได้อย่างอิสระการพิจารณา ความดีความชอบอย่างยุติธรรม และการเปิดโอกาสให้บุคลากร มีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของตนเอง ส่วนปัญหาที่พบ คือ บุคลากรไม่เพียงพอ จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานไม่ตรงกับความรู้ ความสามารถ ขาดงบประมาณสนับสนุน การพัฒนาบุคลากร และขาดการวางแผนการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

ธนากร อินทขันธ์^{๗๗} ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ตามนโยบายโรงเรียนพี่โรงเรียนน้องแบบ B”

^{๗๔} บุศรินทร์ จันทมาลา, “การบริหารงานบุคคลในกลุ่มโรงเรียนคาทอลิก สังกัดสังฆมณฑลจันทบุรี”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์), ๒๕๔๘.

^{๗๕} สนธิ คงภักดี, “การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต ๒”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์), ๒๕๔๙.

^{๗๖} สมพร ใจคำปัน, “การบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษา ในอำเภอสอ ดง จังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), ๒๕๔๖.

^{๗๗} ธนากร อินทขันธ์, “การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ตามนโยบายโรงเรียนพี่โรงเรียนน้อง แบบ B”, วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี), ๒๕๔๗.

ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๗ จากกลุ่มตัวอย่าง ๑๙๑ คน ได้แก่ ผู้บริหาร ๓๙ คน ครูวิชาการ ๓๘ คน ครูประจำชั้น ๓๘ คน คณะกรรมการสถานศึกษา ๓๗ คน ผู้ปกครอง ๓๙ คน ผลการวิจัยพบว่า งานบุคลากรของโรงเรียนมีปัญหา คือ บุคลากรตามเกณฑ์ไม่เพียงพอและไม่พึงพอใจในการรับนักเรียนมาเรียนรวม การดำเนินงานไม่มีการใช้บุคลากรร่วมกัน ภาระงานเพิ่มขึ้นแต่ครูเท่าเดิมข้อเสนอแนะคือ จัดสรรบุคลากรเพิ่มตามจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น ส่วนโรงเรียนมารวมมีปัญหาคือครูขาดขวัญกำลังใจขาดความมั่นคงในสถานศึกษา ข้อเสนอแนะคือ ให้ขวัญกำลังใจและสร้างความมั่นใจเกี่ยวกับสถานภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก

นวัตน์ แนวสุข^{๗๘} ได้ศึกษาเรื่อง “การบริหารงานบุคคลของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว” ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๘ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๔๐๐ คน แบ่งเป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มผู้แทนฝ่ายบริหาร ๑๘๐ คน และกลุ่มผู้แทนฝ่ายชุมชน ๒๒๐ คน ผลการวิจัยพบว่าความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง และด้านเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการสรรหา ด้านการรักษาวินัยและด้านการลาออกจากราชการอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ระหว่างกลุ่ม พบว่าไม่แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน ในขณะที่ ด้านการวางแผนอัตรากำลัง และการกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาด้านการรักษาวินัย และด้านการลาออก มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร คือ ควรมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้และจัดประชุมสัมมนาเพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการงานบุคคลของโรงเรียนให้มากขึ้น

บรรจบ ศรีประภาพงศ์^{๗๙} ได้ศึกษาเรื่อง “ศึกษาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต ๒” ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๘ กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ๑๑๘ คน และครู ๓๑๗ คน ผลการวิจัยพบว่าการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง และด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ อยู่ในระดับมาก ด้านวินัยและการรักษาวินัยอยู่ในระดับปานกลาง และด้านออกจากราชการ อยู่ในระดับน้อย เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครู เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามตำแหน่งและจำแนกตามขนาดโรงเรียน แตกต่างกัน ส่วน จำแนกตามอายุราชการ ไม่แตกต่างกัน

^{๗๘} นวัตน์ แนวสุข, “การบริหารงานบุคคลของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว”, วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดสระแก้ว), ๒๕๔๘.

^{๗๙} บรรจบ ศรีประภาพงศ์, “ศึกษาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต ๒”, วิทยานิพนธ์ศรศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์), ๒๕๔๘.

๒.๗.๒ งานวิจัยต่างประเทศ

แบลง (Blanks)^{๘๐} ได้ศึกษาวิจัย “รูปแบบของงานสำหรับผู้ทำหน้าที่การบริหารบุคคลภายในระบบโรงเรียนชุมชนในมลรัฐแคโรไลนาเหนือ (North Carolina) สหรัฐอเมริกา” พบว่า

๑. การบริหารบุคคล ของโรงเรียนยังอยู่ในช่วงของการพัฒนา แต่ยังล่าช้ากว่าการบริหารบุคคลของหน่วยงานอื่นๆ

๒. ถึงแม้ว่าบุคลากรที่รับผิดชอบด้านบริหารบุคคลจะมีพื้นฐานความรู้สูงก็ตาม แต่ในด้านวิชาการแล้ว เขาเหล่านั้นก็ยังไม่พร้อมในด้านการบริหารบุคคล จึงต้องให้บุคคลเหล่านั้นฝึกทักษะความชำนาญ ไม่ว่าจะเป็นด้านการฝึกอบรมในลักษณะประจำการ หรือการศึกษานอกระบบโรงเรียน

๓. การบริหารบุคคลของโรงเรียนจำเป็นต้องกำหนดความสำคัญก่อนหลังโดยเฉพาะงบประมาณและการวางตัวทำงาน หรือตำแหน่งของบุคลากร

๔. ถ้าอาศัยรูปแบบการพัฒนาองค์การ หรือบุคลากรของภาคธุรกิจเอกชนเป็นตัวอย่างการบริหารบุคคลของโรงเรียนเป็นงานที่เป็นไปได้

สโลน (Sloane)^{๘๑} ได้ติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนแห่งรัฐไมอามี ซึ่งผ่านการอบรมระยะสั้น โดยการพิจารณาจากความรู้ที่ได้รับ ทักษะที่ปรากฏและการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างเปรียบเทียบกับตัวอย่างอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งไม่ได้ผ่านการอบรมแต่ได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาสาระของการฝึกอบรมจากเอกสารต่าง ๆ ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า กลุ่มผู้บริหารโรงเรียนที่ผ่านการฝึกอบรมได้รับความรู้ในเรื่องการปฏิบัติงานมากขึ้น และมีทัศนคติเปลี่ยนไปในทางบวก ซึ่งส่งผลสำเร็จในการทำงาน รวมทั้งมีทักษะในการปฏิบัติงานเฉพาะ และสามารถนำไปใช้อย่างได้ผล ส่วนกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาสาระของการฝึกอบรมด้วยตนเองมีแนวโน้มที่จะได้รับความรู้เปลี่ยนแปลงทัศนคติ และมีทักษะการปฏิบัติงานเฉพาะอย่างน้อยกว่าผู้บริหารที่ผ่านการฝึกอบรมโดยเฉพาะ

สรุปผลจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า การบริหารงานบุคคลโดยใช้หลักออคติ ๔ เพื่อทำการประยุกต์ใช้กับสถานศึกษามีด้านที่ต้องพิจารณาคือ ด้านฉันทาคติ ด้านโทสาคติ ด้านภยาคติ และด้านโมหาคติ ซึ่งมีงานวิจัยในเรื่องนี้ยังไม่มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลตามหลักออคติ ๔ โรงเรียนประถมศึกษา อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ จึงสมควรมีการทำวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตามหลักออคติ ๔ เนื่องจากการศึกษาขั้นพื้นฐานที่บริหารโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขั้นพื้นฐานที่เน้นการบริหารฐานโรงเรียนและการบริหารแบบนิติบุคคลต้องใช้ฐานคิดของการบริหารทั้ง ๖ ด้านของการใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารการศึกษา

^{๘๐} Blank, E.B. “A Model Job Description For Personnel Administrator position in North Carolina Public School System,” North Carolina. (The University of North Carolina at Greensboro, 1991), p 27.

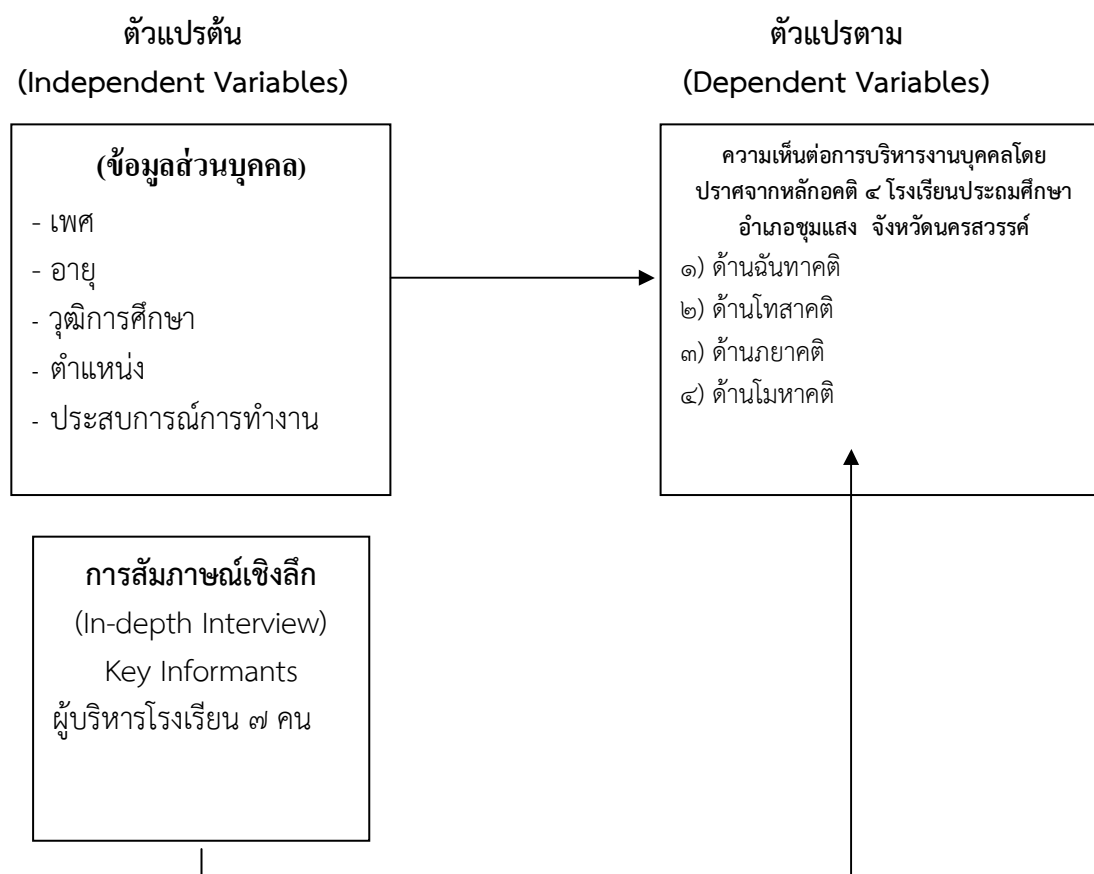
^{๘๑} Sloane, Etta K. . “Principals and Inservice Training : Knowledge Attitude and Mainstreaming Practices,” (Dissertation Abstracts International, 1983), p. 38-A.

๒.๘ กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

การวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานบุคคลโดยปราศจากหลักอคติ ๔ โรงเรียนประถมศึกษา อำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครสวรรค์ เขต ๑ สามารถสรุปแผนภูมิกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ได้ ดังนี้

ตัวแปรต้น (Independent Variables) คือสภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ตำแหน่ง และประสบการณ์ทำงาน

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือความเห็นต่อการบริหารงานบุคคลโดยปราศจากหลักอคติ ๔ โรงเรียนประถมศึกษา อำเภอยะรัง จังหวัดนครสวรรค์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครสวรรค์ เขต ๑ มี ๔ ด้านคือ ๑) ด้านฉันทาคติ ๒) ด้านโทสาคติ ๓) ด้านภยาคติ ๔) ด้านโมหาคติ ดังแผนภูมิที่ ๒.๑ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)