

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารการศึกษานับเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ในการขับเคลื่อนกระบวนการจัดการศึกษาให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ แต่ผู้บริหารก็ยังมีข้อผิดพลาดในการบริหารการศึกษาในโรงเรียน จึงทำให้เกิดประสิทธิผลของการจัดการศึกษาลดลง ข้อนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายอย่าง ที่ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถบริหารการศึกษาในโรงเรียนให้เป็นไปตามที่สังคมคาดหวังในการจัดการศึกษาของชาติได้ ปัญหาเหล่านี้มีมาช้านานและต้องหาแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาผู้บริหารการศึกษาให้สามารถขับเคลื่อนกระบวนการศึกษาในโรงเรียน เพื่อสร้างเด็กและเยาวชนให้เป็นคนดี คนเก่งมีความสุขและมีความภาคภูมิใจในความเป็นไทยอันจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติสืบต่อไป

การปฏิรูปการศึกษา จึงเป็นแนวทางที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปรับเปลี่ยนการศึกษาให้เป็นการศึกษาที่ดี มีคุณภาพ เครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของไทยคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ นับเป็นครั้งแรกที่นโยบายการศึกษาของชาติมีสถานภาพเป็นพระราชบัญญัติ เป็นการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญทั้งแนวคิดโครงสร้างและกระบวนการ ด้วยความมุ่งมั่นที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาไทยและคุณภาพของคนไทยโดยรวมให้สูงขึ้น

สถานศึกษามีฐานะทางสังคมมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาเพื่อให้ความรู้แก่สมาชิกทางสังคมโดยการใช้ทรัพยากรการบริหารในการดำเนินการ ซึ่งโดยทั่วไปมีอยู่ ๔ ปัจจัย ด้วยกัน คือ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งนี้ทรัพยากรในการบริหารดังกล่าวถือว่า คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด แม้แต่ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจจะกำหนดแผนงาน โครงการหรือระบบงานไว้อย่างไรก็ตาม ถ้าหากขาดคนรับผิดชอบงาน ไม่มีความรู้ ไม่มีวิสัยทัศน์ กับงานที่ทำอยู่ก็จะทำให้แผนงานโครงการของงานที่กำหนดไว้ดำเนินการได้อย่างล่าช้าหรือไม่สำเร็จ ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจึงควรที่จะให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคลากรในสถานศึกษาเป็นพิเศษเมื่อคนเป็นบุคลากรที่สำคัญที่สุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องหันมาดูแลเอาใจใส่ช่วยเหลือกระตุ้นให้บุคลากรที่มีอยู่ในสถานศึกษาได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถมีศักยภาพ และประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลตลอดจนบุคลากรในสถานศึกษาเกิดมีพลังมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานย่อมที่จะส่งผลให้งานในสถานศึกษาสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

^๑ กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงศึกษาธิการกับการขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, ๒๕๕๒), หน้า ๑.

^๒ รุ่ง แก้วแดง, องค์การและการบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๔๔), หน้า ๘.

การบริหารงานของโรงเรียนจำ เป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้และเข้าใจขั้นตอนและกระบวนการบริหารงานบุคคล นอกเหนือไปจากการบริหารงานอื่นๆ อาทิเช่น การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย การสร้างขวัญและกำลังใจ และการออกจากราชการ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของกระบวนการบริหารทั้ง ๖ งานนี้แล้ว จะเห็นว่าการบริหารงานบุคคลจัดว่าเป็นกระบวนการบริหารที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นกระบวนการแห่งความพยายามที่จะให้มีบุคลากรที่ดี มีความรู้ความสามารถไว้ปฏิบัติงาน และธำรงรักษาคนดีๆ นี้ไว้ปฏิบัติงานนานๆ เมื่อการบริหารงานบุคคลมีการดำเนินงานอย่างดีแล้วการบริหารงานอื่นก็จะได้รับการจัดการแก้ไขหรือดำเนินการตามมา

ด้วยเหตุผลและความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัย จึงสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ เพื่อจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปใช้พัฒนาการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาการบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์

๑.๒.๒ เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ โดยจำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์

๑.๓ ปัญหาที่ต้องการทราบ

๑.๓.๑ การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ เป็นอย่างไร

๑.๓.๒ ผลการเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ มีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

๑.๓.๓ ปัญหา อุปสรรค และแนวทาง ในการ การบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ เป็นอย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษา การบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ ตามขอบเขต การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาใน ๖ ด้าน คือ

๑. ด้านการวางแผนและการกำหนดตำแหน่ง
๒. ด้านการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
๓. ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ
๔. ด้านวินัยและการรักษาวินัย
๕. ด้านการสร้างขวัญและกำลังใจ
๖. ด้านการออกจากราชการ

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และข้าราชการครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครสวรรค์ เขต ๑ ศึกษาเฉพาะในอำเภอเมือง นครสวรรค์ จำนวนทั้งสิ้น ๕๘๔ คน เป็นผู้บริหาร ๕๔ คน และข้าราชการครู ๕๓๐ คน ในปีการศึกษา ๒๕๕๖ □

กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณเป็นข้าราชการครูของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมือง นครสวรรค์ ซึ่งได้มาจากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างใช้โดยสูตรของทาโร่ ยามาเน่ ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน ๒๒๘ คน และใช้วิธีการการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับสลากสุ่มเลือกโรงเรียนที่จะนำมาเป็นกลุ่มตัวอย่าง สำหรับกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จำนวน ๗ ท่าน โดยเป็นผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครสวรรค์ เขต ๑ ใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรต้น คือ ๑. เพศ ๒. อายุ ๓. ระดับการศึกษา ๔. ประสบการณ์การทำงาน

ตัวแปรตาม คือ การบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตอำเภอเมือง นครสวรรค์ ๖ ด้าน คือ

๑. ด้านการวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง
๒. ด้านการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
๓. ด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
๔. ด้านวินัยและการรักษาวินัย
๕. ด้านการสร้างขวัญและกำลังใจ
๖. ด้านการออกจากราชการ

□ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครสวรรค์ เขต ๑, “แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖”, (นครสวรรค์ : กลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครสวรรค์ เขต ๑, ๒๕๕๖) (อึดสำเนา).

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านสถานที่

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา นครสวรรค์ เขต ๑ ในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

ศึกษาในภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๕๗ (พฤศจิกายน – กุมภาพันธ์)

๑.๕ สมมติฐานการวิจัย

เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ดังนี้ คือ

๑.๕ ครูที่มี เพศ ต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๒.๕ ครูที่มี อายุ ต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๓.๕ ครูที่มี วุฒิการศึกษา ต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๔.๕ ครูที่มี ประสบการณ์ ต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ แตกต่างกัน

๑.๖ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

๑.๖.๑ การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนับตั้งแต่การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การวางแผนกำลังคน การสรรหาและเลือกสรรการดำรงรักษาบุคลากร การพัฒนาให้บุคลากรก้าวหน้าทันสมัยอยู่เสมอ การควบคุม การประเมินผล การปฏิบัติงานและการให้พ้นจากงานโดยวิธีการต่าง ๆ ตั้งแต่โอน ย้าย ให้ออก ไล่ออก ปลดออกและเกษียณอายุ เป็นต้น เพื่อให้ได้คนที่มีประสิทธิภาพสูงสุดคงอยู่กับองค์กรยาวนานเท่า นานการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลในสถานศึกษานับตั้งแต่การได้บุคคลมาปฏิบัติงาน การบรรจุแต่งตั้ง การดำรงรักษาและอบรมพัฒนา สวัสดิการการประเมินผลการปฏิบัติงานไปจนถึงการให้บุคคลพ้นจาก งาน แบ่งเป็น ๖ ด้าน คือ

๑. การวางแผนอัตรากำลังและการกำหนดตำแหน่ง หมายถึงการวางแผนอัตรากำลัง เป็นการคาดคะเนเกี่ยวกับการกำหนดกำลังคน หรือกำหนดความต้องการด้านบุคคลไว้ล่วงหน้าทั้งในแง่ ปริมาณและคุณภาพที่หน่วยงานต้องการว่า ต้องการกำลังคนประเภทใด ระดับใด จำนวนเท่าใดเมื่อไร ได้มาจากไหน ด้วยวิธีใด และเมื่อได้มาแล้วจะเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เป็นต้นในการกำหนดตำแหน่ง ควรคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่และค่าตอบแทนที่สัมพันธ์กัน

๒. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานมากที่สุดเข้ามาร่วมปฏิบัติงาน จะส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการ มีการประชาสัมพันธ์รับครูและครูอัตราจ้าง และมีการตั้งคณะกรรมการในการสรรหา คือ จัดทำใบสมัคร ประกาศรับสมัคร รับสมัคร และพิจารณาใบสมัคร ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ กระบวนการคัดเลือก โดยสอบข้อเขียน สอบสัมภาษณ์ ให้มีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรการบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การจัดให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ เข้าปฏิบัติงาน และมอบหมายงาน ให้ตรงกับความรู้ความสามารถ พิจารณากำหนดเงินเดือนอย่างเหมาะสม มีการอนุญาตให้มีการโอนย้ายครูได้ตามความต้องการ

๓. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง การทำให้บุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนทำงานอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ มีทัศนคติที่ดีต่อการทำงาน และทำงานที่ตนรับผิดชอบอย่างมีคุณภาพ ประสบความสำเร็จเป็นที่พอใจของโรงเรียน

๔. วินัยและการรักษาวินัย หมายถึง การที่ข้าราชการปฏิบัติตามวินัย การป้องกันมิให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดโดยผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ ส่งเสริมให้ข้าราชการครุมีวินัยโดยการสร้างเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ให้เกิดขึ้นในตัวครู โดยใช้วิธีการต่างๆ มีการฝึกอบรม เป็นต้น

๕. การสร้างขวัญและกำลังใจ หมายถึง สภาพจิตใจที่มีต่อการทำงานต้องอาศัยองค์ประกอบหลายๆอย่างไม่ว่าเป็นเพื่อนร่วมงานผู้บังคับบัญชาสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน

๖. การออกจากราชการ หมายถึง การที่บุคคลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบการปฏิบัติงานของทางราชการ โดยไม่ได้รับเงินเดือนของหน่วยงานนั้นๆ ต่อไปเนื่องมาจากการลาออก การลดจำนวนพนักงานล้นงาน การออกเพราะมีเหตุเสียหาย เกษียณอายุหรือทุพพลภาพและตาย

๑.๖.๒ ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารการสถานศึกษา ผู้ที่ทำหน้าที่รักษาการแทนผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสถานศึกษาของ โรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ ที่ทำหน้าที่บริหารงานในสถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาเสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์ที่ดีในการทำงานร่วมกับผู้อื่น

๑.๖.๓ โรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ หมายถึง โรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายที่ ๖ กลุ่มหนองกระโดนพัฒนา ได้แก่ ๗ โรงเรียนดังต่อไปนี้ โรงเรียนวัดวังส่วสดี โรงเรียนศรีพุทธราษฎร์สามัคคี โรงเรียนวัดหนองกระโดน โรงเรียนวัดศรีอัมพวัลย์ โรงเรียนวัดบริรักษ์ประชาสาร โรงเรียนวัดเขามโน และโรงเรียนบ้านพรหมเขต

๑.๖.๔ ครู หมายถึง ผู้ที่ได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอน ของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์

๑.๗ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๗.๑ ได้ทราบถึงบริบทของ การบริหารงานบุคคลของโรงเรียนประถมศึกษาในเขต
อำเภอเมืองนครสวรรค์

๑.๗.๒ ได้ทราบถึงระดับความคิดเห็นการใช้ การบริหารงานบุคคลของโรงเรียน
ประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์ โดยจำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล

๑.๗.๓ ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการพัฒนาที่ดีของ การบริหาร
งานบุคคลของโรงเรียนประถมศึกษาในเขตอำเภอเมืองนครสวรรค์