

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

รัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และส่งเสริมให้เอกชน มีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น นับว่าโรงเรียนเอกชนได้แบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษา ของรัฐมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2533 : 24) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ 2542 ตามมาตรา 45 ที่ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและ ทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา (สำนักงานปลัดกระทรวง, 2542 : 22) และ ยังสอดคล้องกับการจัดการศึกษาเอกชน ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. (2540- 2544) ที่ได้มีนโยบายให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นและลดบทบาท การจัดการศึกษาของรัฐให้น้อยลงด้วย พร้อมทั้งปรับปรุง แก้ไขกฎระเบียบให้เอื้อต่อการส่งเสริม การลงทุนการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540 : 19)

โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเป็นโรงเรียนเอกชนประเภทหนึ่ง สังกัดกอง โรงเรียนน โยบายพิเศษ ตามมาตรา 15(1) และมาตรา 15(2) แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน ซึ่งแปรสภาพมาจาก “ปอเนาะ” (สถานที่ทำการสอนศาสนาโดยโต๊ะครู) มีมากในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี และยะลา ในปัจจุบันได้จัดการเรียนการสอนแบบชั้น เรียน ทั้งวิชาศาสนาและวิชาสามัญ บุคลากรในโรงเรียนประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ ข้าราชการครูที่ส่งไปช่วยสอนและครูที่โรงเรียนจ้างสอน วิชาศาสนา และวิชาสามัญ

การบริหารงานในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามโดยทั่วไปมี 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหารงานมี 4 อย่าง “4 Ms” ได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) บุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรอื่น ๆ ให้เป็นประโยชน์ ดังที่เมกกินสัน (Megginson, 1968 : 45 อ้างถึงใน อาภัสสรี ไชยคุณา, 2542 : 1) ได้กล่าวไว้ว่า

“มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร และมนุษย์เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

ที่มีทั้งคุณค่าและเกียรติภูมิ”

การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงาน ผู้บริหารควรให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเป็นพิเศษ ความสำเร็จในการบริหารงานในโรงเรียนเอกชนขึ้นอยู่กับผู้บริหารได้ใช้ความสามารถในการบริหารงานบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงาน คือ การบริหารคน เพราะคนจัดเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญที่สุดขององค์กร (รุ่ง แก้วแดง, 2531 : 1) การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการสรรหาคัดเลือก พัฒนาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่หน่วยงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานและรวมทั้งการให้พินิจจากงาน กระบวนการหรือวิธีการทางการบริหารการศึกษาที่ได้รับการยกย่องมากได้แก่ วิธีการของลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการ เรียกอักษรย่อตัวต้น POSDCoRB โดยเฉพาะการจัดตัวบุคคล (Staffing) คือ การจัดตัวบุคคลเข้าตามสายงานหรือการบริหารงานบุคคลนั่นเอง ประกอบด้วยงานหลัก ๆ คือ การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร การบำรุงขวัญตลอดจนการให้พินิจจากงาน (สมเกียรติ พ่วงรอด, 2544 : 6) และมีความสอดคล้องในหลักพุทธศาสนาที่กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลว่า การมอบหมายงานต้องมอบหมายให้เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถ (Put the Right Man on the Right Job) รู้จักใช้คนให้ตรงกับความรู้ ความถนัด ความสามารถ (อุทัย หิรัญโต, 2531 : 1)

แต่เนื่องจากสภาพการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการอาจเนื่องมาจากสภาพท้องถิ่นและขนาดของโรงเรียนมีความแตกต่างกัน เช่น โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชน เขตเมือง เขตสุขาภิบาล หรือเขตเทศบาลมีการคมนาคมสะดวกกว่า โรงเรียนที่อยู่ในเขตชานเมืองหรือชนบทห่างไกล ด้านขนาดของโรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่มีบุคคลมากกว่าย่อมทำให้เกิดปัญหาในการบริหารบุคลากรได้มาก และยังมีสภาพปัญหาต่าง ๆ อีกหลายประการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2543 : 18) ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการและครูใหญ่ขาดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาและขาดความรู้ทางการบริหารการศึกษา เนื่องจากมีความรู้วิชาสามัญศึกษาต่ำ ขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาตนเอง ฯลฯ
2. ขาดครูผู้ชำนาญการ ในวิชาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษและภาษาไทย
3. ครูบางส่วนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในเทคนิคการสอนใหม่ ๆ ขาดความรู้ด้านจิตวิทยาการศึกษา ขาดความรู้ด้านการวัดและประเมินผลการศึกษา ฯลฯ
4. ขาดแคลนครูในโรงเรียนที่อยู่ห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก มีครูขอย้ายเป็นประจำ

5. ครูส่วนใหญ่มักทำงานในโรงเรียนเอกชนเป็นการชั่วคราว เมื่อพบโอกาสที่ดีกว่าจะลาออกไปหรือจะทิ้งงานในหน้าที่กลางคันส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนเป็นพิเศษ

จากสภาพปัจจุบันและปัญหาต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว นับเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรโดยตรงในการบริหารงาน เช่น ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ขาดครูผู้ชำนาญการในการสอนและ โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพทางการบริหารและการจัดการเรียนการสอนให้เต็มที่ ทำให้คุณภาพการบริหารและการบริการลดลง ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีคุณภาพทางการศึกษาดำ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2542 : 70)

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ทำให้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางการพัฒนาตลอดจนรวบรวมข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารโรงเรียนและหน่วยงานระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศรวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำข้อมูลผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนต่อไป

วัตถุประสงค์

การวิจัยเรื่องสภาพปัจจุบัน ปัญหาและการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกตามขนาดของโรงเรียนและจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่
3. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้จำแนกตามขนาดของโรงเรียนและจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่
4. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
5. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะในการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

สมมติฐาน

การวิจัยเรื่องสภาพปัจจุบัน ปัญหาและการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัยไว้ดังนี้

1. สภาพปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคิดเห็นของผู้บริหารในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีความแตกต่างกัน
2. สภาพปัจจุบันการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่ต่างกัน มีความแตกต่างกัน
3. ปัญหาของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคิดเห็นของผู้บริหารในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีความแตกต่างกัน
4. ปัญหาของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่ต่างกัน มีความแตกต่างกัน

ความสำคัญและประโยชน์

ผลการวิจัยเรื่องสภาพปัจจุบัน ปัญหาและการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสำคัญและประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในการนำผลการวิจัยไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในโรงเรียนให้ประสบความสำเร็จ บรรลุตามวัตถุประสงค์
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนที่ปฏิบัติงานในขนาดของโรงเรียนและจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่ต่างกัน เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้ดียิ่งขึ้นที่มีผลต่อการพัฒนาโรงเรียนต่อไป

3. ทำให้ทราบแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในกระบวนการสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน

4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะในการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาทางานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหา กลุ่มประชากร กลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่จะศึกษาไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนซึ่งมีขอบข่ายการบริหารงาน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 การสรรหาบุคลากร
- 1.2 การพัฒนาบุคลากร
- 1.3 การบำรุงรักษาบุคลากร
- 1.4 การให้บุคลากรพ้นจากงาน

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในปีการศึกษา 2545 จำนวน 232 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2545 ได้มาโดยการกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 : 607-610) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 146 คนแล้วใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ จำแนกได้ดังนี้

3.1.1 ตำแหน่งผู้บริหาร แบ่งเป็น 2 ตำแหน่ง คือ

3.1.1.1 ผู้จัดการโรงเรียน

3.1.1.2 ครูใหญ่

3.1.2 ขนาดของโรงเรียน แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

3.1.2.1 ขนาดเล็ก มีนักเรียนน้อยกว่า 501 คน

3.1.2.2 ขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 501 - 1,501 คน

3.1.2.3 ขนาดใหญ่ มีนักเรียนมากกว่า 1,501 คน

3.1.3 จังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่ แบ่งเป็น 3 จังหวัด คือ

3.1.3.1 นราธิวาส

3.1.3.2 ปัตตานี

3.1.3.3 ยะลา

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหาร

งานบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนซึ่งมีขอบข่ายการบริหารงานบุคคล 4 ด้าน ดังนี้

3.2.1 การสรรหาบุคลากร

3.2.2 การพัฒนาบุคลากร

3.2.3 การบำรุงรักษาบุคลากร

3.2.4 การให้บุคลากรพ้นจากงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

1. **สภาพปัจจุบัน** หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ทำให้การดำเนินงานบุคคล ได้แก่ การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน
2. **ปัญหา** หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ได้แก่ การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน
3. **การพัฒนา** หมายถึง ความพยายามในการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการสรรหาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร ด้านการบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน
4. **การบริหารงานบุคคล** หมายถึง การดำเนินงานด้านบุคคลในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใน 4 ด้าน คือ การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร และการให้บุคลากรพ้นจากงาน
5. **การสรรหาบุคลากร** หมายถึง การแสวงหาบุคคลที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางแผนกำลังคน การคัดเลือกบุคคล การปฐมนิเทศ การทดลองปฏิบัติหน้าที่และการบรรจุแต่งตั้ง
6. **การพัฒนาบุคลากร** หมายถึง การทำให้บุคคลมีคุณภาพมากขึ้นโดยการฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การศึกษาต่อ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน
7. **การบำรุงรักษาบุคลากร** หมายถึง การทำให้บุคคลปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนด้วยความเต็มใจ ได้แก่ การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานและความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน
8. **การให้บุคลากรพ้นจากงาน** หมายถึง การให้ข้าราชการครูออกจากงานที่ปฏิบัติ โดยการลงโทษทางวินัย การปลดออก การไล่ออก การลาออก และการเกษียณอายุ
9. **โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม** หมายถึง โรงเรียนเอกชนที่แปรสภาพและพัฒนาการจากสถานศึกษาที่เรียกว่า “ปอเนาะ” และได้รับการปรับปรุงเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามตามโครงการปรับปรุงปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2508 ปัจจุบันเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ตามมาตรา 15(1) และ(2) แห่งพระราชบัญญัติ

โรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525 เป็นโรงเรียนที่ทำการสอนทั้งวิชาศาสนาและวิชาสามัญควบคู่กันไป

10. ผู้บริหาร หมายถึง บุคลากรในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ทำหน้าที่บริหารโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้จัดการ โรงเรียนและครูใหญ่

11. ขนาดโรงเรียน หมายถึง ความเล็กใหญ่ของโรงเรียนซึ่งแบ่งเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดเล็กมีนักเรียนน้อยกว่า 501 คน ขนาดกลางมีนักเรียนตั้งแต่ 501 – 1,500 คน และขนาดใหญ่มีนักเรียนมากกว่า 1,501

12. จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย นราธิวาส ปัตตานี และยะลา