

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีความสำคัญยิ่งในการพัฒนาคน เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศ ให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มีความรู้ คู่คุณธรรม และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข เนื่องจากการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ เสริมสร้างความเจริญอกงามของบุคคล และสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึกอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างองค์ความรู้ที่สืบเนื่องจากการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่ส่งผลให้บุคคล ได้เรียนรู้ตลอดชีวิต (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 27)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ในการศึกษา ตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (2542 : 12) ได้กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษา ได้ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยเฉพาะ การศึกษาในระบบนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาตั้งแต่ปฐมวัย การศึกษา ขั้นพื้นฐาน ไปจนถึงการศึกษาระดับ อุดมศึกษา และการจัดการศึกษาดังกล่าวนี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเป้าหมายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาอย่างมีคุณภาพ และเต็มตามศักยภาพ พร้อมทั้งได้กำหนดแนวทางการบริหารงานใน สถานศึกษาให้มีคุณภาพ โดยกำหนดขอบเขตของงานบริหาร โรงเรียนไว้ 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและพัสดุ งานบุคลากร อาคารสถานที่และ สิ่งแวดล้อม และงานความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน (กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่น ม.ป.ป. : 21 , 29)

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ถือได้ว่าเป็นงานที่สำคัญยิ่ง มีลักษณะ การบริหาร งานที่เกี่ยวข้องกับการจัดและดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายด้านบุคลากร

การสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้เพียงพอในการดำเนินงาน การบำรุงรักษา ส่งเสริม และพัฒนาบุคลากรเหล่านั้นให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายขององค์กร ตลอดจนการให้พ้นจากงาน (กิติมา ปรีดีดิลก, 2532 : 82 - 130) การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษา ขึ้นอยู่กับผู้บริหารได้ใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการบริหาร งานบุคคลก็คือการบริหารคน และคนเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญที่สุดของสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2531 : 1) ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของโอเวน (Owen, 1995 : 89 อ้างใน สมาน อัสวภูมิ, 2553 : 253) ที่ว่าทรัพยากรบุคคล คือขุมทรัพย์ขององค์กร

สถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่เยาวชนของชาติ และมีการบริหารจัดการเช่นเดียวกับการศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะงานด้านการบริหารงานบุคคลที่มีปัญหาอุปสรรคหลายประการ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเมือง เข้ามาครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่พนักงานราชการ ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งได้ใช้การบริหารงานบุคลากรในการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง และขาดระบบคุณธรรม (การลดและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่น, 2553) จากการศึกษาของจตุพงษ์ แก้วใส (2540 : 2) พบปัญหาที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหาร งานบุคลากรในโรงเรียนที่สำคัญ คือ วิธีการสรรหาและวิธีการคัดเลือกครูยังไม่เหมาะสม ครูขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ครูขาดความรับผิดชอบ และความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ความไม่พร้อมที่จะได้รับการพัฒนาตนเองของครู การพัฒนาบุคลากรกระจายไม่ทั่วถึง วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานยังไม่เหมาะสม และครูไม่ได้รับความเป็นธรรมในด้านการโยกย้าย นอกจากนี้ ประชาธิปไตย โนนทรวงษ์ (2552 : 3) ซึ่งได้ศึกษาปัญหาของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนเทศบาล สังกัดเทศบาลเมืองขอนแก่น พบว่า ปัญหาที่สำคัญในการพัฒนางานบริหารบุคคล ได้แก่ การดำเนินงานยังไม่เป็นระบบและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้การบริหารงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร และสิ้นเปลืองทรัพยากรในการบริหารเกิดความจำเป็น

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยในฐานะนักบริหารการศึกษา ซึ่งได้ ปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองสุโขทัย - ลก จังหวัดนครราชสีมา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคคล สังกัดเทศบาลใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนางานบริหารบุคคลของผู้บริหาร โรงเรียนเทศบาลใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจน

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนสังกัดเทศบาลต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามตัวแปร ระดับการศึกษา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และขนาดของโรงเรียน
3. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

สมมติฐานการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานไว้ ดังนี้

1. ผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล แตกต่างกัน
2. ผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่างกัน มีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล แตกต่างกัน
3. ผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน มีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล แตกต่างกัน

ความสำคัญ และประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ในครั้งนี้ มีความสำคัญและประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนางานการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในสังกัดเทศบาล 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกตามตัวแปร สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเป็นแนวทางและวางแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ได้ข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สามารถใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและพัฒนาการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาไว้ 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผนกำลังคน ด้านการธำรงรักษาบุคลากร ด้านการสรรหาบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2. ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรสำหรับการวิจัย คือ ผู้บริหารและครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาล 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 172 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัย คือ ผู้บริหารและครูสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาล 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 121 คน ซึ่งได้มาจากการคำนวณกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรของ Yamane (1973 : 727 – 728)

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

3.1.1 ระดับการศึกษาของผู้บริหารและครู แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

3.1.1.1 ปริญญาตรี

3.1.1.2 ปริญญาโท

3.1.1.3 ปริญญาเอก

3.1.2 ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งบริหาร แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

3.1.2.1 ต่ำกว่า 5 ปี

3.1.2.2 ตั้งแต่ 5 – 10 ปี

3.1.2.3 มากกว่า 10 ปีขึ้นไป

3.1.3 ขนาดโรงเรียน แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

3.1.3.1 ขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน

3.1.3.2 ขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 121 – 300 คน

3.1.3.3 ขนาดใหญ่ มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล ตามทัศนะของผู้บริหารและครู 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ใน 5 ด้าน คือ

3.2.1 การวางแผนกำลังคน

3.2.2 การสรรหาบุคคล

3.2.3 การพัฒนาบุคลากร

3.2.4 การธำรงรักษามูลค่าบุคลากร

3.2.5 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล หมายถึง การที่บุคคลได้เข้าไปร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร มี 5 ด้านประกอบไปด้วย

1.1 การวางแผนกำลังคน หมายถึง การรวบรวมข้อมูลในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์สัดส่วนแนวโน้มในปัจจุบันและอนาคต เพื่อกำหนดทางเลือกในการจัดกำลังคน และการประเมินความสำเร็จว่าบรรลุเป้าหมายเพียงใด

1.2 การสรรหาบุคลากร หมายถึง การแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ของบุคลากรแต่ละคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงาน ตามงานที่ต้องการ มาปฏิบัติงานในองค์กร

1.3 การพัฒนาบุคลากร หมายถึง วิธีการ/กระบวนการ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เพื่อให้บุคคล มีความเจริญงอกงามทั้งด้านความรู้ ทักษะ ทศนคติ เป็นบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านบุคคลและองค์กร

1.4 การธำรงรักษาบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่ทำให้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่องค์กรเลือกสรรไว้ปฏิบัติงานในองค์กรด้วย ความมั่นใจ โดยการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การให้รางวัลด้วยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เป็นธรรม การให้สวัสดิการต่างๆ เพื่อให้บุคลากรมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งจะปฏิบัติงานในองค์กรให้เกิดประโยชน์ และประสิทธิภาพสูงสุด

1.5 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร หมายถึง กระบวนการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านปริมาณ และด้านคุณภาพเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ และใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานในองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ทักษะ หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูต่อการมีส่วนร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล

3. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนสังกัดเทศบาลใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

4. ครู หมายถึง พนักงานครูที่เป็นหัวหน้างาน 6 งานหลักของสถานศึกษาโรงเรียนสังกัดเทศบาลใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ หัวหน้างานวิชาการ หัวหน้างานกิจการนักเรียน หัวหน้างานธุรการการเงินและพัสดุ หัวหน้างานบุคลากร หัวหน้างานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม และหัวหน้างานความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน

5. 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง จังหวัดที่อยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดนราธิวาส

6. นักการเมืองท้องถิ่น หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่น แต่ไม่ได้เป็นข้าราชการ เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น