

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหาและปัญหา

องค์การเป็นระบบหนึ่งซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบทางสังคมและองค์ประกอบทางเทคโนโลยี มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารต้องจัดการให้องค์ประกอบทั้งสองมีความสอดคล้องและดำเนินไปอย่างสมดุล ต่อเนื่อง สม่่าเสมอ เพื่อเป็นปัจจัยให้การดำเนินงานของ องค์การสามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ในการดำเนินการของ องค์การเพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จด้วยดี มีการเติบโต เจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง “คน” เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงสุด มีความจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของผู้บริหารทุกระดับ ที่จะต้องศึกษา เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ในหลักการ ทฤษฎี กลยุทธ์ต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการ กับทรัพยากรอันทรงคุณค่านี้ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์การ

การบริหารงานบุคลากรเป็นการเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้มีจำนวนมากเพียงพอและใช้คนที่ได้มาให้เกิดประโยชน์สูงสุด บำรุงส่งเสริมสมรรถภาพและรักษา กำลังใจ เพื่อให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงาน ได้ดีมีประสิทธิภาพสูงสุด อันเป็นความต้องการสูงสุดขององค์การ จึงจำเป็นที่องค์การจะต้องจัดระบบที่เอื้อให้เกิดกระบวนการ การบริหารบุคลากรให้ครบถ้วน

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นองค์การอีกลักษณะหนึ่ง ที่มีกระจายอยู่ทั่วไปครอบคลุมในทุกพื้นที่ของประเทศ มีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการด้านความรู้ ทักษะ ความคิด ประสาทการณ์ต่างๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสมบูรณ์และสมดุลในทุกๆ ด้าน ซึ่งในที่นี้ก็คือนักเรียนนั่นเอง โดยสถานศึกษามีขอบข่ายงานตามภารกิจอยู่ 4 งานด้วยกันคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานบริหารทั่วไปและงานการเงินและงบประมาณ ผู้บริหารสถานศึกษามีาระบบบทบาท หน้าที่ในการนำทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ มาใช้ในการบริหารงานทั้ง 4 งานให้สำเร็จลุล่วง เกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด อย่างไรก็ตาม แม้ว่างานที่เป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา คืองานวิชาการ แต่การที่จะให้การดำเนินงานวิชาการของสถานศึกษาประสบความสำเร็จ มีผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐาน และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กล่าวคือ เด็กนักเรียนมีคุณภาพทั้งด้านวิชาการ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามอุดมการณ์ของ

หลักสูตรแล้ว ความสำเร็จดังกล่าวก็ต้องอาศัยการส่งเสริม สนับสนุน การเกื้อกูลจากงานอื่นๆ อย่างสอดคล้องและสมบูรณ์

ในการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าว คนหรือบุคคล เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการดำเนินงานในทุกภาระงาน เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่า "คน" เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุด ผู้บริหารจึงต้องมีการบริหารจัดการเกี่ยวกับคนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ด้วยความรับผิดชอบอย่างเต็มความรู้ ความสามารถ เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายอย่างมีคุณภาพ เกิดความรู้สึกรักพึงพอใจในผลงาน มีความสุขที่ได้ปฏิบัติงานให้กับองค์กร จนประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร มีนักการศึกษาได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคลากรว่าเป็นหัวใจของการบริหารงานทุกงาน เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เป็นกระบวนการทำงานที่มีความเกี่ยวข้องกับคน มีลักษณะซับซ้อนยุ่งยาก เพราะธรรมชาติของคนมีการเปลี่ยนแปลง มีการเคลื่อนไหวอยู่เสมอ มีความรู้ ความสามารถ มีองค์ประกอบพื้นฐานในด้านต่างๆ แตกต่างกัน ประกอบกับความต้องการของบุคคลเป็นสิ่งที่หาขอบเขตเป็นข้อยุติไม่ได้ และที่สำคัญคนเป็นสิ่งมีชีวิต ที่มีความคิด จิตใจ อารมณ์ รวดเร็วต่อการรับรู้ความรู้สึก การสัมผัสกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เข้ามากระทบอยู่ตลอดเวลา (สมพงษ์ เกษมสิน, 2523 : 1. และอุทัย หิรัญโค, 2531 : 68)

สถานการณ์ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2539-2550) ในแนวทางข้อที่ 2 เป็นการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา และยังวางเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการศึกษา คือยกระดับมาตรฐานคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามบัญญัติ 10 ประการ โดยเฉพาะประการที่ 1 ผู้บริหารสถานศึกษา มีจิตสำนึกที่จะพัฒนา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับของสังคม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539 : 3-5)

นอกจากนี้ในแผนงานหลักของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะแผนงานหลักที่ 3 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539 : 61) ได้กำหนดการพัฒนาการผลิตครูและการฝึกอบรม และพัฒนานาครูประจำการ บทบาทของครูมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของสังคมยุคใหม่ การดำเนินการจัดการศึกษาในปัจจุบันตามนัย มาตรา 34 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีบทบาท หน้าที่ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา 48 บัญญัติให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การพัฒนา

คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 18, 24) ผู้บริหารสถานศึกษาทุกคน ทุกระดับ จึงต้องสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นในตนเองว่า ถึงเวลาแล้วที่ต้องศึกษาหาความรู้ เพื่อพัฒนาปรับปรุงตนเอง ให้เป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีความรู้ ความสามารถในการนำหลักการ ทฤษฎี ทางการบริหารมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะองค์การที่ตนเองเป็นผู้บริหารอยู่ จำเป็นอย่างยิ่งที่ควรมีการสนับสนุนครูเก่ง ครูดี โดยการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากร

จากการวิจัยพบว่าในสภาพปัจจุบันการจัดการศึกษาประสบปัญหาเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ในเชิงปริมาณมีครูในบางสาขามาก แต่ในบางสาขาครูขาดแคลนมากเช่นกัน ในด้านคุณภาพปรากฏว่าครูยังไม่เป็นที่พอใจของสังคมเท่าที่ควร เช่น ครูไม่ศรัทธาในอาชีพ ไม่มีอุดมการณ์และมีเจตคติที่ไม่ดีต่ออาชีพครู ปัญหาด้านการสรรหามูลค่าครู ผู้บริหารไม่สามารถจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานตามความรู้ ความสามารถ เนื่องจากมีครูต่ำกว่าเกณฑ์บุคลากรที่ได้รับมาไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ปัญหาด้านการพัฒนาบุคลากร และด้านการชำระรักษาบุคลากร ไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากขาดงบประมาณสนับสนุน และครูคนหนึ่งๆ ต้องรับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายหลายอย่าง และปัญหาด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร คือการใช้เกณฑ์ในการประเมินไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน (สมพิศ สุภพงษ์, 2540 : 94)

จากสภาพปัญหาของการบริหารงานบุคลากรดังที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 และเขต 2 ในด้านการสรรหามูลค่าครู การพัฒนาบุคลากร การชำระรักษาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร รวมทั้งปัญหาการบริหารงานบุคลากร เพื่อใช้เป็นแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติ การพัฒนาการบริหารงานบุคลากรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 และเขต 2 ให้สามารถดำเนินงานการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้กับองค์กรได้อย่างเต็มศักยภาพ เต็มกำลังความรู้ ความสามารถ พัฒนาองค์กรให้มีความเจริญก้าวหน้า ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐและสำนักงานเขตพื้นที่ต่อไป

## วัตถุประสงค์

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้คือ

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากร ของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา ที่มีประสบการณ์ทางการบริหารต่างกัน และขนาดสถานศึกษาต่างกัน
3. เพื่อรวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา

## สมมติฐาน

1. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสบการณ์ทางการบริหารต่างกัน มีการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรแตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรแตกต่างกัน

## ความสำคัญและประโยชน์

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งผลการวิจัยมีความสำคัญและประโยชน์คือ

1. ทำให้ทราบระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการบริหารงานบุคลากร การนิเทศภายใน และการจัดการเรียนรู้ของสถานศึกษา
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษา ที่มีประสบการณ์ทางการบริหารต่างกัน และขนาดสถานศึกษาต่างกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารต่อไป
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาในการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา เพื่อนำข้อคิดเห็นและปัญหาของผู้บริหาร ไปใช้ในการวางแผนพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ขอบเขตของเนื้อหา งานวิจัยมุ่งศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากร ของผู้บริหารสถานศึกษา ใน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 การสรรหาบุคลากร
- 1.2 การพัฒนาบุคลากร
- 1.3 การชำระรักษาบุคลากร
- 1.4 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2. ขอบเขตของประชากร ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา ปีการศึกษา 2546 จำนวน 224 คน

2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยนี้ เป็นผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา ปีการศึกษา 2546 จำนวน 144 คน โดยใช้สูตรยามานะ (Yamane, 1973 : 727-728) เพื่อกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง

2.2 กำหนดสถานศึกษากลุ่มตัวอย่างในแต่ละขนาดของสถานศึกษาด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) โดยวิธีจับสลาก

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variable) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

3.1.1 ประสบการณ์ทางการบริหารของผู้บริหาร แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

- 3.1.1.1 ประสบการณ์ทางการบริหารต่ำกว่า 5 ปี
- 3.1.1.2 ประสบการณ์ทางการบริหารตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป

3.1.2 ขนาดสถานศึกษา แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

- 3.1.2.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก มีนักเรียนทั้งหมดไม่เกิน 120 คน
- 3.1.2.2 สถานศึกษาขนาดกลาง มีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 121 – 300 คน
- 3.1.2.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ มีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือ ระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษา ใน 4 ด้าน คือ

- 3.2.1 ด้านการสรรหาบุคลากร
- 3.2.2 ด้านการพัฒนาบุคลากร
- 3.2.3 ด้านการชำระรักษาบุคลากร
- 3.2.4 ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ระดับการปฏิบัติ หมายถึง พฤติกรรม หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามสภาพความเป็นจริง มี 5 ระดับ
2. กระบวนการบริหารงานบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่ดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากร ตั้งแต่ การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การธำรงรักษาบุคลากร ตลอดจนถึงการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร
3. การสรรหาบุคลากร หมายถึง การแสวงหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถของบุคลากรแต่ละคนที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน ตามจำนวนที่ต้องการ มาปฏิบัติงานในองค์กร โดยทำเป็นกระบวนการตั้งแต่การศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการด้านบุคลากร การวางแผนกำลังคน การคัดเลือกบุคลากร การปฐมนิเทศ การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการบรรจุแต่งตั้ง
4. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การส่งเสริม ปรับปรุง เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ และเจตคติที่ดีให้แก่บุคลากรในองค์กร โดยวิธีการประชุม อบรม สัมมนา ศึกษา ค้นคว้า เพื่อให้มีความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพ มาใช้ในการพัฒนางานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร
5. การธำรงรักษา หมายถึง กระบวนการและวิธีการที่ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่องค์กรเลือกสรรไว้ ปฏิบัติงานในองค์กรด้วยความมั่นใจ ด้วยการพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การให้รางวัล ด้วยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เป็นธรรม การให้สวัสดิการที่เป็นเงินและไม่ใช่ว่าเงิน เพื่อให้บุคลากรมีขวัญและกำลังใจที่ดี พร้อมทั้งจะปฏิบัติงานในองค์กรให้เกิดประโยชน์ และประสิทธิภาพสูงสุด
6. การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร หมายถึง กระบวนการตรวจสอบ ติดตาม ผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพ เพื่อนำไปประกอบในการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง และใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานในองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
6. ผู้บริหาร หมายถึง ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ หรือ ผู้รักษาราชการแทน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดยะลา
8. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคน

9. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาดำกว่าระดับอุดมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายะลา เขต 1 และเขต 2

10. ขนาดของสถานศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ขนาด ตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2533 : 5)

10.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก ที่มีจำนวนนักเรียนทั้งหมดไม่เกิน 120 คน

10.2 สถานศึกษาขนาดกลาง ที่มีจำนวนนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 121 – 300 คน

10.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ ที่มีจำนวนนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 301 ขึ้นไป

11. จังหวัดยะลา หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด มี 2 เขต คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายะลา เขต 1 และ เขต 2