

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 39 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารทั่วไปไปยัง คณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ดังนั้นการบริหารงานบุคคลเป็นภารกิจหลักของการบริหารงานของทุกหน่วยงาน เพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกเพื่อที่จะทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ให้ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลว่าเป็นงานที่สำคัญ ซึ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานทุกงานย่อมเกิดจากสภาพการทำงานของบุคคลากรทั้งสิ้น

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานในองค์การซึ่งประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม ในส่วนของการจัดคนเข้าทำงานนั้นได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นศาสตร์ทางวิชาการที่เรียกว่า การบริหารงานบุคคล (Personel Management of Personel Administration) และพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยได้รวมการพัฒนา (Development) การประเมินผลพนักงาน (Employee Appraisal) การธำรงรักษา (Maintenance) การจ่ายค่าตอบแทน (Compensation) การจัดสวัสดิการ และการจูงใจในการทำงานด้วยวิธีการต่าง ๆ เข้าไว้ด้วย การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงมีความสำคัญต่อองค์การ และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีบทบาทสำคัญในการค้นหาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่ามาทำงานกับองค์การ มุ่งพัฒนาเพื่อการธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ และส่งเสริมให้ทรัพยากรมนุษย์นั้นมุ่งมั่นทำงานอย่างทุ่มเทให้กับองค์การ (วิชัย โกลสุวรรณจินต, 2556 : 1)

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีค่ายิ่งของสังคม หรือประเทศชาติ ประเทศใดที่มี ทรัพยากรมนุษย์ที่มีศักยภาพสูง และสามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางสร้างสรรค์แล้ว ประเทศนั้นก็จะเจริญก้าวหน้ามีความมั่นคงและมั่นคง ทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมือง และทางสังคม แต่ถ้าหากประเทศใดขาดทรัพยากรมนุษย์ ที่มีคุณภาพ หรือ ไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติได้ ประเทศก็พัฒนาไปได้ยาก ความเจริญหรือความล้าหลังของประเทศ จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลัก

ที่จะให้ก่อให้เกิดการพัฒนาปัจจัยประกอบอื่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และปัจจัยอื่น ๆ ก็มาจากทรัพยากรมนุษย์ทั้งสี่ประเทศต่าง ๆ จึง มุ่งหวังที่มีทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และมีระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ การพัฒนา (นงนุช วงษ์สุวรรณ, 2546 : 2546)

ในบรรดาทรัพยากรการบริหาร ที่รู้ทั่วไปอันประกอบด้วย 4 M 'S ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) และอาจรวมถึง M 'S อื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นภายหลัง เช่น เครื่องจักร (Machine) ตลาด (Market) และเวลา (Minute) นั้น เป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นสากลว่า คนเป็นทรัพยากรการบริหารที่ทรงคุณค่ามากที่สุดของ องค์กร (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549 : 1)

สุนันทา เลานันท์ (2546 : 1) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นสินทรัพย์ (Assets) ที่มีคุณค่าและเกียรตินิยม ทั้งนี้ เพราะทรัพยากรมนุษย์จะทำหน้าที่ "บริหาร" ทรัพยากรอื่น ๆ จนกระทั่งกลายเป็นผลผลิต ซึ่งอาจอยู่ในรูปของสินค้า หรือการบริการขึ้นอยู่กับ ประเภทและวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้น องค์กรใดที่สามารถได้มา พัฒนา และ ชำรง ไว้ซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติที่เหมาะสม องค์กรนั้นย่อมมีศักยภาพ ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การบริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า การบริหารงานบุคคล หรือ การบริหารทรัพยากรบุคคลมีส่วนสำคัญในการผลักดันองค์กรให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมให้ องค์กรประสบความสำเร็จในการดำเนินในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่แต่ละองค์กรไม่ว่าทั้งภาครัฐหรือภาคเอกชนต่างก็ ให้ความสำคัญต่องานทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น โดยได้ตระหนักถึงความสำคัญว่างานนี้ควรต้อง แทรกอยู่ในทุกกิจกรรมขององค์กร เพื่อส่งเสริมและเป็นหลักประกันว่าทุกกิจกรรมของ องค์กรจะสามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผู้จัดการทุกคนต้องให้ความสำคัญ ต่อทรัพยากรมนุษย์ (Every Manager is Human Resource Manager) เนื่องจาก ทรัพยากรมนุษย์ไม่เพียงแต่เป็นทรัพยากรพื้นฐานทางการบริหารเท่านั้น แต่ยังเป็นทรัพยากรที่ มีค่าสูงที่สุดขององค์กร หรือ เรียกว่า "ทุนมนุษย์" (Human Capital) และเป็นปัจจัยสำคัญที่ จะบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มในการดำเนินธุรกิจในอนาคต ดังนั้น ผู้จัดการทุกคนสมควร ต้องมีความรู้และความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงหลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสามารถบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่แก่องค์กร (ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2546 : 14)

ดังนั้น คนหรือบุคลากรจึงถือได้ว่าเป็นหัวใจของการบริหารที่ทุกหน่วยงานจะขาดเสีย มิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียน ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการให้ การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน มีคุณสมบัติและพฤติกรรมอันพึงปรารถนา ตามจุดมุ่งหมายของ เจตนารมณ์และจุดประสงค์ของการให้การศึกษาเพียงใด ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของวิจิตร ศรีสอาน, (2525 : 6) ที่ว่าโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการศึกษา มีภารกิจหลักในการศึกษา

แก่เด็กและเยาวชน การที่โรงเรียนจะทำภารกิจหลักให้ได้ดีมีคุณภาพนั้น โรงเรียนจำเป็นต้องมีบุคลากร ซึ่งได้แก่ ครู และ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงานซึ่งจากการที่รัฐได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการและการจัดทำโครงการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดทำให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อหน่วยงานทุกหน่วยงานที่รัฐราชการขาดแคลนงบประมาณบุคคลและทรัพยากรการดำเนินงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงจำเป็นที่ทุกหน่วยงานจะต้องแสวงหาทางเลือกในการปรับปรุงพัฒนาหน่วยงาน ทั้งด้านคุณภาพและประสิทธิภาพ การบริหารจัดการเพื่อรองรับปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังโดยสอดคล้องกับนโยบายปฏิรูประบบราชการ

จากการศึกษาของ วันนี ศิรินนท์ (2544) ได้วิจัยเรื่องสภาพการบริหารบุคลากรในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในภาคเหนือ พบว่า ผู้บริหารโรงเรียน ไม่มีบทบาทไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการสรรหาบุคลากรซึ่งได้แก่ การคัดเลือก การบรรจุ การโอน การย้ายบุคลากรในโรงเรียน และ บุญนริศ กมลรัตน์ (2554) ได้วิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาดำเนินการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาดำเนินการตามกฎกระทรวง 2550 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขต 3 พบว่าด้านที่มีความเห็นน้อยที่สุดได้แก่ ผู้บริหารมอบหมายงานปฏิบัติงานหน้าที่ตรงกับวิชาเอก มีการประชาสัมพันธ์การสรรหาอัตรากำลังให้บุคคลทั่วไปได้ทราบ สถานศึกษาจัดทำระเบียบผู้ได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์บุคคลในจังหวัด รับเรื่องร้องทุกข์ของบุคลากรในสถานศึกษาดำเนินการตามกฎหมายกำหนดไว้ และ มีการจัดทำรายงานการพิจารณาให้บุคคลของสถานศึกษาออกหรือให้ออกไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสนใจศึกษาสภาพการบริหารงานบุคลากร สังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก ข้อมูลที่จะได้รับจะเป็นข้อเสนอแนะด้านนโยบายในการปรับปรุงการบริหารบุคลากรให้มีประสิทธิภาพต่อสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานบุคลากร สังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาการบริหารงานบุคลากร สังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก

### 2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ศึกษา ได้แก่ บุคลากรทางการศึกษาศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 190 คน (สำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก, 2556)

### 3. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา คือ สภาพการบริหารงานบุคลากรสังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลกใน 5 ด้าน ได้แก่

- 3.1 ด้านการสรรหาบุคลากร
- 3.2 ด้านการเลื่อนเงินเดือน
- 3.3 ด้านวินัย
- 3.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร
- 3.5 ด้านจัดสวัสดิการ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาสภาพการบริหารงานบุคลากรสังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก ผู้วิจัยนิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

1. สภาพการบริหารงานบุคคล หมายถึง ความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลกที่มีต่อการบริหารหรือการปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ใน 5 ด้าน ได้แก่

1.1 ด้านการสรรหาบุคลากร หมายถึง การกำหนดความต้องการกำลังคนในอนาคต มีกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการในการสอบคัดเลือกอย่างเป็นยุติธรรม มีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาและทักษะความชำนาญที่สอดคล้องกับตำแหน่งงาน มีการกำหนดประสบการณ์และการฝึกอบรมที่สอดคล้องกับตำแหน่งงานที่ต้องการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับการคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งโดยอย่างทั่วถึง โดยยึดหลักคุณธรรมหลักความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

1.2 ด้านการเลื่อนเงินเดือน หมายถึง บุคลากรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน มีการประชุมชี้แจงให้บุคลากรทราบถึงวิธีการ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน มีการใช้นโยบาย ระบบ การเลื่อน

ขึ้นเงินเดือน อย่างชัดเจนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นผู้ประเมินในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน ระบบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของงานแต่ละงาน บุคลากรมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน มีระบบการเลื่อนขึ้นเงินเดือนที่เป็นระบบ โปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลหลังจากการประเมินพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน

**1.3 ด้านวินัย** หมายถึง การเสริมสร้างและพัฒนาบุคลากรให้สร้างวินัยตนเอง หรือวินัยเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการกระทำผิดวินัย มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียมีเอกสารหลักฐาน ชี้แจงหรือแจ้งเดือนบุคลากรอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร มีการดำเนินการทางวินัยโดยใช้มาตรฐานเดียวกันอย่างเป็นกลางและยุติธรรม มีการดำเนินการทางวินัยอย่างโปร่งใสเป็นธรรม และมีหลักฐานซึ่งสามารถตรวจสอบได้ มีกระบวนการลงโทษตามกฎหมายระเบียบของราชการที่เหมาะสม

**1.4 ด้านการพัฒนาบุคลากร** หมายถึง กระบวนการที่มีการสำรวจและวิเคราะห์ความต้องการด้านการฝึกอบรมของบุคลากรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรมีการจัดทำแผนพัฒนาความสามารถของบุคลากรในอนาคตบุคลากรในสถานศึกษามีโอกาสเข้ารับการอบรมพัฒนาตนเองตามสายงานที่เหมาะสม มีการกำกับติดตามการฝึกอบรมไปประยุกต์ใช้ที่นำมาพัฒนาการปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมมีการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรมีการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น มีการจัดบรรยากาศให้บุคลากรได้แลกเปลี่ยนสู่บุคคลแห่งการเรียนรู้

**1.5 ด้านการจัดสวัสดิการ** หมายถึง มีการจัดสรรทุนการศึกษาให้กับบุตรของบุคลากรอย่างเป็นธรรม ส่งเสริมสนับสนุนการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่บุคลากรที่สร้างความดีความชอบและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดทุกท่าน มีการจัดสรรบ้านพักหรือค่าเช่าบ้านพักให้แก่บุคลากรเป็นไปตามระเบียบของกฎหมาย มีการจัดสรรเงินค่าทำงานล่วงเวลาให้กับบุคลากรตามความเป็นจริง มีการสำรวจความพึงพอใจเกี่ยวกับค่าตอบแทนสวัสดิการเพื่อปรับปรุงการจัดสวัสดิการอย่างเป็นธรรมมีการสำรวจความพึงพอใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ถือปฏิบัติให้ได้อย่างมั่นคงสม่ำเสมอมีการสนับสนุนส่งเสริมบุคลากรให้เกิดความมั่นคงในชีวิต

**2. บุคลากร** หมายถึง บุคคลที่ปฏิบัติการสอนประจำในสถานศึกษาของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก

**3. การบริหารบุคลากรโดยยึดหลักคุณธรรม** หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในการทำงานในหน่วยงานหรือ องค์การเพื่อให้บุคคลมาปฏิบัติงานตามที่ต้องการ และให้บุคคลได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ยึดความรู้ความสามารถที่บุคลากรที่ได้รับ เป็นประโยชน์ต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงแก่องค์กร โดยยึดถือระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

3.1 หลักความสามารถ (Competence) ยึดผลงานตามความสามารถ  
เหมาะกับเงินค่าตอบแทน

3.2 หลักความเสมอภาค (Equality) ให้โอกาสคนเสมอกันไม่เลือกชั้น  
วรรณะ

3.3 หลักความมั่นคง (Security) ถือว่าการเข้าทำงานในองค์กรเป็นอาชีพ  
อาชีพหนึ่งการกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือน ให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิต การเข้า ออก จาก  
งาน มีกฎหมาย กฎเกณฑ์รองรับที่ชัดเจน เป็นธรรม

3.4 ความเป็นกลางทางการเมือง Political Neutrality คือ การทำงานไม่  
เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือการเปลี่ยนรัฐบาล

#### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทำให้ทราบถึงสภาพการบริหารงานบุคลากรสังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบ  
และการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก

2. เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาระบบบุคลากรในสังกัดสำนักงานการศึกษานอกระบบ  
และการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดพิษณุโลก