

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการเสนอผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจะนำเสนอเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

- 1) แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร
- 2) การบริหารการศึกษา
- 3) การบริหารงานบุคคล
- 4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดพื้นฐาน

##### 1) ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) ใช้เป็นคำกลางในการบริหารกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารงานการปกครองประเทศ (Public Administration) การบริหารการศึกษา (Education Administration)

การจัดการ (Management) มักจะใช้ในการบริหารธุรกิจของเอกชน ดังนั้นคำว่า "ผู้บริหาร" หรือ "ผู้จัดการ" จึงใช้เรียกผู้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ของกิจการที่เป็นของรัฐและของเอกชนดังกล่าว

การบริหาร หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างที่บุคคลร่วมกันกำหนดโดยใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบและใช้ทรัพยากรตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

การบริหารในฐานะที่เป็นศาสตร์ หมายถึง หลักการ ทฤษฎี กระบวนการ เทคนิค ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่นโยบายกำหนดไว้ (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2529)

การบริหารมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) คนหรือบุคคลหรือบุคลากร (Man)
- 2) เงินหรือทุนหรืองบประมาณ (Money)
- 3) วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร สถานที่ (Material)
- 4) การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (Management)

(ภิญโญ สาร, 2517)

## 2.2 การบริหารการศึกษา

### 1) ความหมายของการบริหารการศึกษา

"การบริหาร" เกี่ยวข้องกับหลักการกว้าง 6 ประการ คือ

- 1) มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- 2) กลุ่มบุคคลดังกล่าวร่วมมือกัน
- 3) ทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างด้วยความประสานสัมพันธ์มีระบบ

ระเบียบ กฎเกณฑ์

- 4) ด้วยการใช้ทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม
- 5) ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่กำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน
- 6) วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ช่วยกันกำหนดขึ้น โดยทุกคนรับรู้และเห็นด้วยตรงกัน

"การศึกษา" หมายถึง กระบวนการทางสังคมที่จะเลือกสรรและควบคุมสิ่งแวดล้อมและดำเนินการเพื่อพัฒนาคนทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถพฤติกรรมและคุณธรรม ตลอดจนการถ่ายทอดวัฒนธรรม และพัฒนาความเป็นตัวของตัวเองของบุคคลให้บังเกิดผลดีและเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคม

ดังนั้นคำว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมมือกัน ดำเนินการเพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆด้าน นับตั้งแต่บุคลิกภาพความรู้ ความสามารถ พฤติกรรมและคุณธรรมเพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ที่อาศัยการควบคุมสิ่งแวดล้อม ให้มีผลต่อบุคคลและอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ อย่างเหมาะสมเพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

หน้าที่หลักของผู้บริหารก็คือ การประสานงานให้บุคคลต่าง ๆ ปฏิบัติไปด้วยดีและบำรุงรักษา หน่วยงานให้ดำรงอยู่อย่างมั่นคงและมีความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2529)

## 2) ปรัชญาของการบริหารการศึกษา

ศาสตราจารย์ทางวิชาการบริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ประมวลปรัชญาของการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นคตินิยมสำหรับประเทศนั้นไว้ในรายงานของ National Conference of Professors of Education Administration ค.ศ.1951 สรุปได้คือ

- 1) ผู้บริหารจะต้องใช้ความฉลาดไหวพริบมาแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญในการบริหาร (Applicational intelligence to life problems)
- 2) ผู้บริหารต้องเปิดโอกาสให้คนจำนวนมากหรือบุคคลหลายคนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานและจะทำงานตามลำพังมิได้ (Necessity of social group action)
- 3) ผู้บริหารต้องเคารพความเป็นคนของบุคคลแต่ละคนและจะต้องให้ความยอมรับนับถือในธรรมชาติและความสามารถของบุคคลอื่น (Respect for the individual)
- 4) ผู้บริหารต้องยึดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นหลักการบริหารโรงเรียน จะไม่มีความหมายถ้าขาดเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้บริหารต้องถือว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของทางการศึกษาย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมกับสภาพสังคม ในฐานะผู้นำ ผู้บริหารจะต้องปรับปรุงโรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (Functional social organization)

5) ผู้บริหารจะต้องถือว่าตนเองเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ประสานประโยชน์ซึ่งเข้ามาให้บริการแก่บุคคลอื่นทุก ๆ คน ในการที่จะช่วยให้เขาดำเนินงานต่าง ๆ ในการให้การศึกษาให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Administrator as a group instrument)

6) ผู้บริหารจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งหลายเข้าพบทำความเข้าใจกันได้ทุกเมื่อและรับฟังความคิดเห็นของบุคคลทุกคนในวงการศึกษาและในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ (Freedom of communication)

7) ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองเป็นผู้นำ มิใช่เจ้านายผู้ทรงอำนาจ (Administrator as leader)

8) ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองคือนักการศึกษาผู้ยึดมั่นในปรัชญาของการศึกษาจึงต้องปฏิบัติและวางตนอย่างนักการศึกษา (Administrator as an educator)

9) ผู้บริหารจะต้องเสียสละทุกอย่างเพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนและเพื่อให้สังคมดีขึ้นทุก ๆ ทาง (Dedication of public education to community betterment)

10) ผู้บริหารจะต้องประสานงานประสานน้ำใจระหว่างชาวบ้านกับชาวโรงเรียนในการดำเนินงานทางการศึกษาของโรงเรียน (School community integration in education)

11) ผู้บริหารจะต้องประเมินงานของตนอยู่เสมอ การประเมินจะต้องประเมินทั้งสองอย่างคือ ประเมินวิธีการหรือกระบวนการทำงานด้วยพร้อม ๆ กันไปกับการประเมินผลการปฏิบัติงานเพราะการทำงานจะมุ่งเอาแต่ผลอย่างเดียวไม่ได้วิธีการก็จำเป็น (Two fold evaluation of administration means and ends)

12) ผู้บริหารจะต้องเคารพในวิชาชีพของการบริหารและมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ จะไม่ทำความเสื่อมเสียให้ผู้คนที่พยายามวิชาชีพของนักบริหาร (Professional integrity and responsibility)

13) ผู้บริหารจะต้องชวนหาความรู้ใส่ตนอยู่เสมอและแสวงหาความชำนาญทุกวิถีทาง เพื่อให้การบริหารงานของตนทันสมัยทันเหตุการณ์อยู่ตลอดเวลา (ภิญโญ สาร, 2516)

### 3) กระบวนการบริหาร

กระบวนการทางการบริหารเป็นแนวทาง เทคนิคหรือวิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติภารกิจให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับที่ปฏิบัติงาน จะต้องยุ่งยากอยู่กับกระบวนการอยู่ตลอดเวลา

กระบวนการหรือวิธีทางบริหารการศึกษาที่ได้รับการยกย่องมากที่สุดได้แก่ วิธีการของ ลูเธอร์ กุลิค (Luther Gulick) ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการการบริหารไว้ 7 ประการด้วยกัน เรียกย่อตัวต้นของคำว่า POSDCORB คือ

1) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและแผนการปฏิบัติงานของหน่วยงานไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างสายงานการแบ่งส่วนในองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์

3) การจัดตัวบุคคล (Staffing) หมายถึง การจัดตัวบุคคลเข้าตามสายงานหรือการบริหารงานบุคคลนั่นเอง ในประการนี้ประกอบด้วยงานหลัก ๆ คือการจัดอัตรากำลังการสรรหา และการพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการเสริมสร้างบรรยากาศในการทำงานของหน่วยงานหรือองค์การให้ดีขึ้นด้วย

4) การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชาและดูแลการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน

5) การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานกิจการต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการร่วมมือกันทำงานไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

6) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อจะได้นำไปใช้ในการปรับปรุงและแก้ไขในการดำเนินงานทั่วไป

7) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงานประมาณการควบคุมการใช้จ่ายเงินและทรัพยากรในการดำเนินงานของแผนงานและโครงการ (ปรีชา คัมภีรปกรณ์, 2527)

#### 4) แนวคิดหลักในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

- (1) "โรงเรียน" เป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุดและผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับปฏิบัติงานของโรงเรียน
  - (2) "ภารกิจหลัก" ของโรงเรียนคือ การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือคุณภาพที่พึงประสงค์ทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่มประสบการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์และสุขภาพอนามัยที่ดี
  - (3) ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการประถมศึกษามีหลายอย่าง เช่น ระบบการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนและผู้ปกครองนักเรียน ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือผู้บริหารโรงเรียน
  - (4) การที่ผู้บริหารโรงเรียนจะประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงานได้นั้นย่อมต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ คุณธรรมและคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร
  - (5) การบริหารโรงเรียนจะบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของหลักสูตร ได้ดีนั้นย่อมต้องอาศัยการบริหารอย่างน้อย 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
  - (6) ทรัพยากรในการบริหารงานโรงเรียนทั้ง 4 อย่าง คือ บุคคล เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระบบการจัดการนั้นทรัพยากรด้านบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด
- ดังนั้น ในการบริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่องานและบุคคลไปพร้อม ๆ กัน นั่นคือ ทำอย่างไรจึงจะได้งานและให้บุคคลที่ทำงาน ทำงานอย่างมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534)

### 2.3 การบริหารงานบุคคล

#### 2.3.1 ความหมาย

การบริหารงานบุคคล มีคำที่ใช้อยู่หลายคำ เช่น การบริหารงานบุคคลการบริหารงานบุคลากร การจัดการงานบุคคล และการบริหารงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ในวงวิชาการด้านบริหารส่วนใหญ่จะใช้คำว่า "การบริหารงานบุคคล"

ในด้านความหมายของการบริหารงานบุคคลนั้น วิจิตร ศรีสอาน (2525) ได้รวบรวมไว้ดังนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้น ได้มีผู้ให้นิยามความหมายไว้หลายความหมาย ขอยกตัวอย่างที่สำคัญคือ

แอปปลี (Apply) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า คือ "การวางแผนและการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับบุคลากรในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนา นโยบายและเทคนิคในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพของบุคคลในองค์การ"

บีช (Beach) เห็นว่าการบริหารงานบุคคลหมายถึง "การวางแผนนโยบายการกำหนดแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจ การเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน"

ไนโกร (Nigro) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกระชับรัดว่า "การบริหารงานบุคคลหมายถึงศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ"

สุกิจ จุลละนันท์ ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์"

สมพงษ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า "การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแล บำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน"

ชูศักดิ์ เทียงตรง ให้ความหมายเชิงนิยามไว้ว่า "การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดีมีคุณวุฒิและมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล"

จากความคิดเห็นต่างๆ ของนักวิชาการและนักบริหารทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย พอจะสรุปสาระสำคัญของความหมายของการบริหารงานบุคคลได้ดังนี้

- 1) การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน
- 2) การบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน
- 3) พิจารณาในแง่กระบวนการ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย การกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคลากร การสรรหา การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล ประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน ย้ายและการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานบุคคล คือ การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน โดยหน่วยงานสามารถดึงดูดธำรงรักษาและพัฒนาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถพึงพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานสามารถกระทำการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน

จากที่ยกตัวอย่างข้างต้นนั้น เป็นการให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานทั่ว ๆ ไป ซึ่งโดยหลักการแล้วสามารถที่จะนำมาประยุกต์กับโรงเรียนประถมศึกษาได้เป็นส่วนใหญ่แต่ต่างกันที่ขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลซึ่งในบางขั้นตอนอยู่นอกเหนืออำนาจของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา เช่น การคัดเลือกบุคลากรเข้าปฏิบัติงานในโรงเรียน ซึ่งตามระเบียบกฎหมายได้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นผู้ดำเนินการ เมื่อเป็นดังนี้แล้วความหมายหรือขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษาจะแคบกว่าความหมายของการบริหารงานบุคคลในความหมายโดยทั่ว ๆ ไป ดังที่ได้ยกมาข้างต้น กล่าวคือ ในการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษาจะหมายถึงการวางแผนเตรียมบุคลากร การใช้บุคลากร และธำรงรักษาไว้ซึ่งบุคลากรในโรงเรียน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา

### 2.3.2 ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

จากความหมายของการบริหารงานบุคคลสามารถกล่าวได้ว่าในการทำงานทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นงานอะไรก็ตามสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญหรือสิ่งที่ทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ตามแผนงานหรือ

โครงการที่กำหนดไว้คือ คน แม้ว่าผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจจะได้กำหนดแผนงานโครงการ หรือระบบงานไว้ได้ดีเพียงใดก็ตามแต่ถ้าหากขาดคนที่รับผิดชอบงานที่กำหนดไว้ หรือคนที่รับผิดชอบงานนั้นไม่มีความรู้ความเหมาะสมกับงานที่มีอยู่ ความสำเร็จของแผนงานหรือโครงการที่ดำเนินอยู่ก็จะไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น โดยที่ผู้รับผิดชอบงานนั้นมีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานนั้นได้

ถ้าหากจะพิจารณาถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลแล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะบรรดาปัจจัยในการพัฒนาประเทศหรือดำเนินงานขององค์กร กำลังคนเป็นสิ่งที่สามารถดลบันดาลให้งานต่าง ๆ สำเร็จได้ การที่หน่วยงานใดมีกำลังคนอยู่มากนั้น ไม่ได้หมายความว่าการทำงานตามภารกิจของหน่วยงานนั้นจะสามารถดำเนินไปอย่างรวดเร็วเท่าไร ไม่จำเป็นที่ผู้บริหารหน่วยงานนั้นต้องหาวิธีการที่จะใช้บุคลากรที่ตนมีอยู่ให้ทำงานอย่างเหมาะสม นอกจากปัญหาในเรื่องการใช้กำลังคนให้ได้อย่างเหมาะสมแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ผู้บริหารมักจะประสบอยู่เสมอคือ การขาดกำลังคน เป็นปัญหาที่ผู้บริหารจะต้องพยายามหาทางแก้ไขว่าจะหากำลังบุคคลที่ต้องการได้จากที่ใด หรือจะใช้กำลังคนประเภทอื่นทำงานทดแทนกำลังงานที่ขาดได้หรือไม่ เหล่านี้เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2521) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกำลังคนและการบริหารงานบุคคลหรือการจัดการงานบุคคลไว้ดังนี้

"ถ้าจะกล่าวโดยสรุปก็จะเห็นได้ว่า ในบรรดาปัจจัยที่ใช้พัฒนาประเทศนั้น กำลังคนนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เพราะเหตุว่าถ้ามีจำนวนคนพอสมควร มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมแก่หน้าที่การงาน และมีการจัดการที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้รับผลดีและประหยัดย่อมง่ายขึ้นเป็นอันมาก"

ในโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยสลับซับซ้อนมากนักในเรื่องของปริมาณงาน แต่จะมีปัญหาในเรื่องการแบ่งงานหรือการแจกจ่ายงานให้แก่ผู้ปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติมีน้อย ดังนั้น คนหนึ่งจึงต้องปฏิบัติหน้าที่หลายๆ ด้าน เช่น ครูทำหน้าที่สอน จะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ธุรการของโรงเรียน เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุของโรงเรียนอีกด้วย ดังนั้น ปัญหาที่ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาพบอยู่ส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน

ถ้าหากมองในแง่ของการปฏิบัติงานแล้ว การบริหารงานบุคคลย่อมมีความสำคัญมากในด้านการจัดคนให้ถูกกับงานที่มีอยู่ ในหลักของการบริหารแล้ว เป็นเรื่องที่ผู้บริหารจะต้องคิดอยู่เสมอว่างานที่ตนมีอยู่นั้นควรจะได้มอบหมายให้ใครเป็นผู้ปฏิบัติ มากกว่าการที่จะนั่งพิจารณาว่าจะพยายามสร้างงานอะไรให้แก่บุคลากรที่มีอยู่

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษา มีความสำคัญในด้านที่สามารถทำให้การเรียนการสอนของโรงเรียนดำเนินไปได้ตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการคือการเรียนรู้ของนักเรียน และการบริหารงานบุคคลจะสำเร็จได้มากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งและส่วนที่สำคัญที่สุด คือ ความสามารถในการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน

### 2.3.3 ระบบบริหารงานบุคคล

#### (1) ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณธรรม

ระบบบริหารงานบุคคลที่สำคัญมี 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งแต่ละระบบมีลักษณะสำคัญดังนี้

##### ก. ระบบอุปถัมภ์

เป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีลักษณะสำคัญโดยคำนึงถึงพรรคพวกญาติพี่น้อง ความสนิทสนมหรือความคุ้นเคยกัน มากกว่าความสามารถของบุคคล ระบบอุปถัมภ์จะมีอยู่ 3 ลักษณะคือ

(1) ระบบสายโลหิต คือถือว่าบิดาเป็นขุนนางตำแหน่งใด บุตรชายคนโตก็มักจะได้ตำแหน่งนั้น หรือเมื่อบิดาเป็นขุนนางแล้ว ก็จะสามารถนำลูกหลานญาติพี่น้องเข้ารับตำแหน่งได้ด้วย

(2) ระบบแลกเปลี่ยน คือ การนำสิ่งแลกเปลี่ยนมาแลกกับตำแหน่ง เช่น การแต่งตั้งขุนนางจีนโบราณ

(3) ระบบชอบพอเป็นพิเศษ เป็นการแต่งตั้งผู้รับใช้ใกล้ชิดที่โปรดปรานให้ดำรงตำแหน่ง

การที่ระบบอุปถัมภ์มีลักษณะเช่นนี้ บางแห่งจึงเรียกว่าระบบพรรคพวก (Nepotism) หรือระบบชอบพอเป็นพิเศษ (Favoritism) ซึ่งระบบนี้นาน ๆ ไปจะไม่เกิดผลดีกับระบบราชการ จึงเรียกว่าเป็นระบบเน่าหนอนซ่อนไซ หรือระบบทำลาย (Spoils System) และในระยะเวลา

ต่อมาจึงมีผู้พยายามคิดหาระบบใหม่มาใช้กับระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ นั่นคือที่เรียกกันว่า ระบบคุณธรรม

#### ข. ระบบคุณธรรม

ในบางแห่งใช้คำว่า "ระบบคุณวุฒิ" "ระบบคุณความดี" "ระบบความรู้ความสามารถ" ระบบคุณธรรมที่ใช้ในราชการจะมีหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

(1) หลักความสามารถ หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นหลักในการสรรหาบุคคล เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่สุดตามหลัก "Put The Right Man In The Right job" หรือ "Competence man for competence job"

(2) หลักความเสมอภาค หมายถึงการเปิดโอกาสเท่าเทียมกันในการสมัครเข้าทำงานสำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน นอกจากนั้นยังรวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรด้วยคือ งานเท่ากัน เงินเท่ากัน (Equal pay Equal work)

(3) หลักความมั่นคง หมายถึงหลักประกันในการทำงานที่หน่วยงานให้ยึดถือเป็นอาชีพได้ มิให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกออกจากงานโดยไม่มีความผิดรวมทั้งให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่างๆ อย่างมั่นคงแก่ชีวิต

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการมุ่งให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระปราศจากอิทธิพลทางการเมืองใด ๆ เพื่อให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างต่อเนื่อง

ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่นิยมใช้ในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นข้าราชการประจำ ส่วนในทางธุรกิจจะใช้ทั้งระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์

#### (2) ลักษณะสำคัญของราชการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบราชการนั้นจะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) มีกฎหมายที่เป็นหลักว่าด้วยการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมซึ่งจะเป็นหลักประกันการดำเนินการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู เป็นต้น

(2) มีองค์การกลางในการบริหารงานบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมรวมทั้งทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหาร

งานบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม รวมทั้งทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่างๆให้มีประสิทธิภาพ องค์การกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ., ก.ค., ก.อ., ก.ร., ก.ตร. เป็นต้น

(3) กำหนดให้ผู้บริหารงานบุคคลดำเนินการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม เช่น การสรรหาบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การลงโทษ การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ฯลฯ โดยมีผู้บริหารงานบุคคลตามอำเภอใจของผู้บริหาร หรือมีการเล่นพรรคเล่นพวก

(3) ระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย

ระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทยนั้น ได้ดำเนินการตามระบบอุปถัมภ์มาตั้งแต่สมัยโบราณ เพิ่งมีการปรับปรุงให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 และได้วิวัฒนาการมาจนปัจจุบันนี้

ระบบบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทยปัจจุบันมีลักษณะสำคัญคือ

1) กฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

ปรากฏว่าเดิมมีกฎหมายหลักอยู่เพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน (ยกเว้นราชการฝ่ายทหาร) หลายฉบับ เช่น

- (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
- (2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
- (7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ
- (8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- (9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด

ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในระบบราชการพลเรือนในปัจจุบันได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหลายฉบับ แทนที่จะกล่าวได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดไว้เพื่อบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการแต่ละประเภท เท่านั้น เช่น

- (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ข้าราชการพลเรือนสามัญ, ข้าราชการพลเรือนในพระองค์, ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ)
- (2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ (ข้าราชการตุลาการ)
- (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ข้าราชการรัฐสภา)
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ (ข้าราชการอัยการ)
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ข้าราชการครูในกระทรวงศึกษาธิการ)
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย รวมทั้งผู้สอนและอื่นๆ)
- (7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ข้าราชการตำรวจ)
- (8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ข้าราชการกรุงเทพมหานคร)
- (9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด (ข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

## 2) องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน

ปรากฏว่าเดิมนั้นมี ก.พ. เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลเพียงองค์การเดียว แต่ในปัจจุบันมีมากมาย เช่น

- (1) ก.พ.หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ควบคุมการบริหารงานบุคคล ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ และเป็นแม่แบบในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนทุกคณะ)
- (2) ก.ต.หรือคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ควบคุมการบริหารงานบุคคล ข้าราชการตุลาการ)
- (3) ก.ร.หรือคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ควบคุมการบริหารงานบุคคล ข้าราชการรัฐสภา)
- (4) ก.อ.หรือคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ควบคุมการบริหารงานบุคคล ข้าราชการอัยการ)
- (5) ก.ค.หรือคณะกรรมการข้าราชการครู (ควบคุมการบริหารงานบุคคล ข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ)

(6) ก.ม.หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ควบคุมการบริหารงานบุคคลข้าราชการในมหาวิทยาลัย)

(7) ก.ตร.หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ควบคุมการบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจ)

(8) ก.ก.หรือคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ควบคุมการบริหารงานบุคคลข้าราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร)

(9) ก.จ.หรือคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ควบคุมการบริหารงานบุคคลข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

### 3) อำนาจในการบริหารงานบุคคลหรือผู้บริหารงานบุคคล

เกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานบุคคลนั้น จะเป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแต่ละฉบับซึ่งจะแตกต่างกันไป แต่ตามกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะในทำนองเดียวกัน กล่าวคือจะมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลจะมีผลต่อกันไปตามระดับของการบริหาร ตั้งแต่ระดับสูงลงไปถึงระดับต่ำประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลจะมีอยู่ 2 รูปแบบ กล่าวคือรูปแบบหนึ่ง ผู้บริหารงานบุคคลเป็นไปในรูปของคณะบุคคลคือคณะกรรมการ เช่น คณะรัฐมนตรี, ก.พ., ก.ต., ก.อ., ก.ค., อ.ก.พ.กระทรวง, อ.ก.พ.กรม, อ.ก.พ.จังหวัด เป็นต้น อีกรูปแบบหนึ่งผู้บริหารงานบุคคลจะเป็นผู้บริหารในหน่วยงาน เช่น รัฐมนตรีปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก เป็นต้น ซึ่งโดยมากหากเป็นเรื่องสำคัญก็กำหนดให้คณะบุคคลเป็นผู้พิจารณา เช่น การลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น หากเป็นเรื่องปกติก็จะกำหนดให้ผู้บริหารเป็นผู้พิจารณา

### 2.3.4 หน้าที่หรือขอบข่ายในการบริหารงานบุคคล

(1) หน้าที่หรือขอบข่ายในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปการบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาคนเข้ามาทำงาน ไปจนกระทั่งให้บุคคลนั้นจากงาน ดังนั้นหากการพิจารณาความหมายตามนัยนี้แล้ว หน้าที่หรืองานในการบริหารงานบุคคล จะมีขอบข่าย กว้างขวางมากครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงานมากมาย ตัวอย่าง เช่น การกำหนดระบบงานบุคคลหรือการวางแผนงานบุคคล การสรรหาบุคคล การพัฒนาบุคคล

การประเมินผลการปฏิบัติงาน การสร้างเสริมขวัญกำลังใจ การดำเนินการทางวินัย รวมตลอดถึงวิธีที่บุคคลพ้นจากงานซึ่งเรื่องเหล่านี้อยู่ในขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อพูดถึงหน้าที่และขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลก็หมายถึงทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องมาหรือทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินเกี่ยวกับบุคคลในการทำงาน ถือว่าอยู่ในขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลทั้งสิ้น

(2) หน้าที่หรือขอบข่ายในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนสำหรับในที่นี้จะได้นำมาพิจารณาเฉพาะหน้าที่หรือขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในราชการพลเรือนไทยซึ่งจะแบ่งหน้าที่หรือขอบข่ายในการบริหารงานบุคคลออกได้ดังนี้

- 1) การดำเนินการเกี่ยวกับความต้องการบุคคลในราชการพลเรือน
  - (1) การกำหนดตำแหน่งหรืออัตรากำลัง
  - (2) การกำหนดเงินเดือนหรือการให้ได้รับเงินเดือน
  - (3) การกำหนดค่าตอบแทนอื่นๆ และสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ
- 2) การดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ อันได้แก่
  - (1) การสอบแข่งขัน
  - (2) การคัดเลือก
  - (3) การสรรหาโดยวิธีอื่น
  - (4) การทดลองปฏิบัติราชการ
- 3) การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง อันได้แก่
  - (1) การบรรจุและแต่งตั้ง
  - (2) การย้าย
  - (3) การโอน
  - (4) การเลื่อนตำแหน่ง
- 4) การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคคล
  - (1) การจัดฝึกอบรม
  - (2) การส่งไปศึกษาต่อ
  - (3) การพัฒนาบุคคลโดยวิธีการอื่น ๆ

- 5) การพิจารณาความดีความชอบ อันได้แก่
    - (1) การเลื่อนขึ้นเงินเดือน
    - (2) การพิจารณาความดีความชอบอื่นๆ
  - 6) การรักษาระเบียบวินัย อันได้แก่
    - (1) การส่งเสริมการรักษาวินัย
    - (2) การดำเนินการทางวินัย
  - 7) การออกจากราชการอันได้แก่
    - (1) การให้ข้าราชการออกจากราชการกรณีต่าง ๆ เช่น การลาออกจากราชการ
    - (2) การออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
    - (3) การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการกรณีที่ไม่ใช่ความผิดทางวินัย
    - (4) การสั่งปลดออก ไล่ออกจากราชการในกรณีที่ข้าราชการทำผิดทางวินัย เป็นต้น
  - 8) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อันได้แก่
    - (1) การอุทธรณ์
    - (2) การร้องทุกข์
  - 9) การจัดทำทะเบียนประวัติและการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานอันได้แก่
    - (1) การจัดทำทะเบียนประวัติของข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการ
    - (2) การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้ทันสมัยอยู่เสมอ
  - 10) การให้บริการแก่ข้าราชการครูเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อันได้แก่
    - (1) การให้บริการเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ต่างๆ ของข้าราชการ
    - (2) การให้บริการแก่ข้าราชการในงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ
- (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531)

### 2.3.5 ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูนี้ จะกล่าวเฉพาะระบบบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัย

### 1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนจะยึดหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม ซึ่งปกติหลักการของระบบคุณธรรมจะปรากฏอยู่ในกฎหมายการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูก็เช่นเดียวกัน การบริหารงานบุคคลจะเป็นไปตามระบบคุณธรรมและปรากฏอยู่ในกฎหมายเช่นเดียวกัน กฎหมายที่เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535(ส่วนที่เกี่ยวกับวินัยการให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์)

1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ดังนี้

- (1) ว่าด้วยคณะกรรมการข้าราชการครู(ก.ค.) อันได้แก่ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ ก.ค., อ.ก.ค.วิสามัญ, อ.ก.ค.กรม, อ.ก.ค.จังหวัด,และสำนักงาน ก.ค.
- (2) ว่าด้วยบททั่วไปเกี่ยวกับข้าราชการครูอันได้แก่คุณสมบัติทั่วไปของผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู อัตราเงินเดือนของข้าราชการครู การได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูบางตำแหน่ง เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ วันเวลาทำงาน วันหยุดและการลาหยุดราชการ เครื่องแบบข้าราชการครูและบำเหน็จบำนาญของข้าราชการครู
- (3) การกำหนดตำแหน่งและให้ได้รับเงินเดือน อันได้แก่ ตำแหน่งข้าราชการครู การกำหนดตำแหน่ง มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง การปฏิบัติการกำหนดตำแหน่งและการรับเงินเดือนของข้าราชการครู
- (4) การบรรจุและการแต่งตั้ง อันได้แก่ การบรรจุคนเข้ารับราชการโดยวิธีการสอบแข่งขัน วิธีการคัดเลือก การบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่งการบรรจุกลับเข้ารับราชการในกรณีต่างๆ การสั่งให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่งการสั่งให้ข้าราชการครูประจำหน่วยงานทางการศึกษาประจำกรมและประจำกอง
- (5) การเลื่อนขั้นเงินเดือน อันได้แก่ อำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนเงินเดือน

สำหรับการรักษาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ให้อนุโลมใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 (ตามมาตรา 4 และมาตรา 61 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523)

2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ข้าราชการครูได้อนุโลมใช้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งมีสาระ สำคัญเกี่ยวกับ

(1) วินัยและการรักษาวินัย อันได้แก่ วินัยของข้าราชการครู (ซึ่งอนุโลมจาก วินัยของข้าราชการพลเรือน) การรักษาวินัย โทษทางวินัย การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ การสอบสวน การสั่งลงโทษและรายงานการลงโทษ

(2) การออกจากราชการ อันได้แก่ การออกจากราชการกรณีต่าง ๆ เช่น การพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ การลาออกจากราชการ การถูกล้างให้ ออกรกณที่ที่ไม่เป็นโทษทางวินัยและการถูกลงโทษทางวินัยปลดออกและไล่ออก เป็นต้น

(3) การอุทธรณ์ อันได้แก่ การอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยและการอุทธรณ์คำสั่ง ให้ออกจากราชการกรณีที่ไม่เป็นโทษทางวินัย เช่น ถูกล้างให้ออกรกณที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือ คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การถูกล้างให้ออกจากราชการกรณีทดลองปฏิบัติราชการแล้วปรากฏ ว่า มีความรู้ความสามารถหรือความประพฤติไม่เหมาะสม เป็นต้น

(4) การร้องทุกข์ อันได้แก่ การร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชากรณีที่ข้าราชการครูเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการครู

อนึ่ง ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในกระทรวงศึกษาธิการนั้นนอกจากจะยึดถือ ตามกฎหมายหลักที่กล่าวมาแล้ว ในบางกรณีจะเป็นไปตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร งานบุคคลของกรมหรือหน่วยงานนั้นด้วย เช่น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ซึ่งมีส่วนที่ว่าด้วยอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติด้วย

## 2) องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู

องค์การกลางในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูนั้น คือ คณะกรรมการข้าราชการครู หรือที่เรียกชื่อย่อๆ ว่า ก.ค. ในเรื่องขององค์การกลางสำหรับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

### (1) องค์ประกอบของ ก.ค.

โดยที่ ก.ค. เป็นคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการจึงมีองค์ประกอบที่เป็นการเฉพาะซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดองค์ประกอบของ ก.ค. ไว้ในมาตรา 6 ว่า

"มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูคณะหนึ่งเรียกโดยย่อว่า "ก.ค." ประกอบด้วยรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคุรุสภา ผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้วและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนห้าคน โดยต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่าสามคนและข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวนเจ็ดคน เป็นกรรมการและเลขาธิการ ก.ค. เป็นกรรมการและเลขานุการให้ ก.ค. เลือกกรรมการหนึ่งคนเป็นรองประธานกรรมการ

คุณสมบัติและลักษณะของผู้แทนข้าราชการครูและวิธีการเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค."

กล่าวในสาระสำคัญแล้วองค์ประกอบของ ก.ค. มีดังนี้

1) ประธานกรรมการคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการซึ่งรัฐมนตรีว่าการฯ มอบหมาย

2) กรรมการโดยตำแหน่งคือปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการคุรุสภา

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการหรือการบริหารงานบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่ามาแล้วและมีได้เป็นข้าราชการการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง โดยต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่า 3 คน

4) กรรมการจากผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 7 คน โดยแบ่งข้าราชการครูผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูตามกฎหมาย ก.ค.ฉบับที่ 1 ตามสัดส่วนดังนี้

- ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจำนวนสี่คน
- ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดกรมสามัญศึกษาจำนวนหนึ่งคน
- ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมวิชาการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจำนวนหนึ่งคน
- ผู้แทนข้าราชการครูสังกัดกรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา กรมศิลปากรและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจำนวนหนึ่งคน

5) กรรมการและเลขานุการ มีเลขาธิการ ก.ค.เป็นกรรมการและเลขานุการ

## (2) อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.

อำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.นั้นได้มีกำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ดังนี้

"มาตรา 7 ก.ค.มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอแนะและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา
- 2) ออกกฎ ก.ค.และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค.เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- 3) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้
- 4) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบและนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษาและกรม ให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรม ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจออกระเบียบให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.

5) รายงานนายกรัฐมนตรีนครในที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัดใด หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ ปฏิบัติการไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

6) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการครู

7) รับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเพื่อประโยชน์ในการ บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและกำหนดอัตราเงินเดือนที่สมควรจะได้รับ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง อัตราเงินเดือนตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดสำหรับปริญญา หรือประกาศนียบัตร วิชาชีพเดียวกันด้วย

8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าตามกฎหมายนั้น ก.ค.มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครู 4 ประการ คือ

1) เสนอแนะและให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับนโยบาย การบริหารงานบุคคลและการจัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา

2) ออกกฎและระเบียบรวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลเพื่อให้กรมและ หน่วยงานทางการศึกษาปฏิบัติ

3) ควบคุม ดูแล กำกับตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู ในกรมและหน่วยงานทางการศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบและหลักเกณฑ์และวิธีการใน การบริหารงานบุคคล

4) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องที่เป็นส่วนรวมหรือเพื่อเป็นมาตรฐาน หรือเป็นธรรมตามระบบคุณธรรม เช่น

-การสอบแข่งขัน(กรณี ก.ค. เห็นสมควรสอบเอง)

-การกำหนดตำแหน่งและการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง

-การอนุมัติแต่งตั้งข้าราชการครูซึ่งรับเงินเดือนระดับ 8 ขึ้นไป

-การอนุมัติการบรรจุและการโอนข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการครู

-การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งปลดออก และไล่ออกของข้าราชการครู

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติ ก.ค.อาจจะมีบทบาทในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในกรมและหน่วยงานทางการศึกษาอีกหลายประการ เช่น

- ให้คำแนะนำแก่กรมและหน่วยงานทางการศึกษาเกี่ยวกับวิชาการบริหารงานบุคคล
- ส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคคลในกรมและหน่วยงานทางการศึกษา
- ส่งเสริมให้มีการใช้กำลังคนให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมให้มีการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการครู

### (3) ความสัมพันธ์ของ ก.ค.กับกรมต่างๆ

ก.ค.จะมีความสัมพันธ์กับกรมต่างๆที่มีข้าราชการครูเท่านั้น ความสัมพันธ์ของ ก.ค.และกรมต่างๆนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ ก.ค.จะเป็นผู้ทำหน้าที่ออกกฎและระเบียบรวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลให้กรมเป็นผู้ปฏิบัติและ ก.ค.จะดูแลกำกับ ตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานบุคคลของกรมให้ปฏิบัติตามกฎหมายกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ ที่ ก.ค.กำหนด นอกจากนั้น ก.ค.จะดำเนินการให้แก่กรมในบางเรื่องตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การสอบแข่งขัน(กรณีที่ ก.ค.เห็นว่าควรสอบเอง) การกำหนดตำแหน่ง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การพิจารณาอนุมัติ การแต่งตั้งข้าราชการซึ่งรับเงินเดือนระดับ 8 ขึ้นไป การอนุมัติการบรรจุและการโอนข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นข้าราชการครูในกรม การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งปลดออก ไล่ออกของข้าราชการครู เป็นต้น นอกจากนั้น ก.ค.อาจทำหน้าที่ส่งเสริมการบริหารงานบุคคลของกรมต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาการ การช่วยเหลือและส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคลากรในกรม การส่งเสริมให้มีการใช้กำลังคนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการสร้างเสริมขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการครู

กล่าวโดยสรุป ก.ค.มีความสัมพันธ์กับกรมต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกันกับ ก.พ.กับกรมในส่วนของการพลเรือน เพียงแต่ ก.ค.เกี่ยวข้องเฉพาะส่วนของข้าราชการครูเท่านั้น

### 2.3.6 ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู

ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูนั้นได้มีการกำหนดไว้เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การสั่งบรรจุแต่งตั้ง การรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัย การเลื่อนขั้นเงินเดือน

การลา การพิจารณาอุทธรณ์ การร้องทุกข์ เป็นต้น แต่อำนาจหน้าที่หลักก็คืออำนาจหน้าที่ในการบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งข้าราชการครูในปัจจุบันจะเป็นไปตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 กล่าวคือ

"มาตรา 42 การบรรจุเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยอนุมัติ ก.ค.เป็นผู้สั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนระดับ 9 และระดับ 8 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ ก.ค.เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 7 และระดับ 6 ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค.กรมเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 5 ลงมาให้อธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 6 ลงมาของข้าราชการครูซึ่งสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี โดยอนุมัติ อ.ก.ค.จังหวัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

สำหรับการสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการประถมศึกษา ก่อนและเมื่อได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้วให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่งสั่งแต่งตั้งต่อไป"

และได้มีคำสั่งของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ 1756/2535 เรื่อง มอบอำนาจให้ผู้ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดและผู้ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2535 โดยให้มีอำนาจดำเนินการบรรจุ

และแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นและระดับเงินเดือน การเลื่อนและแต่งตั้ง การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง การโอนและการลาออกสำหรับตำแหน่งข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงาน

การประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ที่ได้รับหรือพิจารณาให้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา สามารถดำเนินการได้ด้วยความสะดวกและมีประสิทธิภาพ สำหรับตำแหน่งดังต่อไปนี้

-ครู 1, ครู 2, อาจารย์ 1, อาจารย์ 2

-ผู้ช่วยครูใหญ่, ครูใหญ่, ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่, อาจารย์ใหญ่, ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัยอย่างไรก็ตามอำนาจต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวมาแล้วนี้ จะมีการกำหนดในแต่ละเรื่องชัดเจนและในเรื่องอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูนี้จะมีลักษณะดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นคือ จะมีทั้งในรูปของอำนาจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะเช่น การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 5 ลงมา ในกรมซึ่งตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่าให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง เป็นต้น แต่ในหลายกรณีจะกำหนดให้มืองค์กรในลักษณะของคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบก่อน เช่น การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับเงินเดือนในระดับ 7 และระดับ 6 เป็นต้น เพราะฉะนั้นในการดำเนินการบริหารงานบุคคลในแต่ละเรื่องจะต้องให้ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ได้ใช้อำนาจ มิฉะนั้นแล้วจะเป็นโมฆะและอาจมีปัญหาภายหลังได้(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531)

### 2.3.7 ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษา

โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติซึ่งรับนโยบายมาจากหน่วยบังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป การกิจการบริหารงานบุคคลบางอย่าง เช่น การบรรจุและแต่งตั้งการคัดเลือกบุคลากร ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นในระดับอำเภอและระดับจังหวัดแล้ว ดังนั้นการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงเน้นหนักเฉพาะภารกิจต่อไปนี้

- 1) การจัดหาบุคลากร
- 2) การบำรุงรักษาบุคลากร
- 3) การพัฒนาบุคลากร
- 4) การให้พ้นจากงาน

### 2.3.8 บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารงานบุคคล

ผู้บริหารโรงเรียนในฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานและเป็นผู้ดำเนินการดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียนให้ครอบคลุมและบริหารงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงมีบทบาทหน้าที่โดยทั่วไปดังต่อไปนี้

- 1) จัดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบ
- 2) ประชุมนิเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบการปฏิบัติงานในโรงเรียน
- 3) กำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรแต่ละคนให้ชัดเจน
- 4) มอบหมายงานตามความรู้ความสามารถของบุคคล
- 5) กำกับ ติดตามและนิเทศบุคลากรให้ปฏิบัติงานเต็มความสามารถและเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ของโรงเรียน

- 6) ส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร
- 7) ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและพัฒนาทุกรูปแบบ
- 8) ดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการของบุคลากร
- 9) ดำเนินการประเมินผลเป็นระยะ ๆ ตามลักษณะของงาน
- 10) ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ารับราชการและออกจากราชการของบุคลากรในโรงเรียน

การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารจะช่วยให้การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารดำเนินไปด้วยความราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534)

### 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1) สิทธิชัย ลีวเวหา(2534) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า

(1) การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนในด้านการจัดหาโรงเรียนไม่มีโอกาสในการสรรหาและคัดเลือกครู ครูใหม่ที่ได้มาเป็นครูที่ย้ายมาจากที่อื่นเป็นส่วนใหญ่และได้มาไม่ตรงตามความต้องการของโรงเรียน ในด้านการบำรุงรักษาผู้บริหารได้มีการปฏิบัติตามหลักของการ

บริหารงานบุคคลเป็นส่วนใหญ่ และเห็นว่าวิธีการบำรุงรักษาบุคลากรที่ได้ผลดีเป็นอย่างมาก คือ การให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่ครูอยู่เสมอ โดยใช้วิธีสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ได้บังคับบัญชา ในด้านการพัฒนาครูส่วนใหญ่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้ไปฝึกอบรมมากที่สุด แต่การพัฒนาบุคลากรที่ผู้บริหารเห็นว่าเกิดประโยชน์ต่อโรงเรียนมากที่สุด คือ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ในด้านการให้พ้นจากงานครูมีการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในโรงเรียนโดยการย้ายมากที่สุด

(2) ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่พบมากในการจัดหาได้แก่ครูมีวุฒิไม่ตรงตามความต้องการ การได้ครูมาล่าช้าไม่ตรงตามความต้องการ ในด้านการบำรุงรักษาได้แก่การจัดครูเข้าปฏิบัติการทำได้ยากเพราะคุณสมบัติไม่ตรงตามความต้องการและครูขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ในด้านการพัฒนาได้แก่ครูไม่เห็นความสำคัญของการสร้างผลงานทางวิชาการ ในด้านการให้พ้นจากงานได้แก่ครูไม่ได้รับความเป็นธรรมในการย้าย

2) อมรรรัตน์ ทวีเลิศ (2536) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคเหนือผลการวิจัยพบว่าการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาทุกงานมีปัญหาในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกตามขนาดของโรงเรียนปรากฏว่างานทุกงานมีปัญหาในระดับปานกลาง ยกเว้นความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลาง มีปัญหาในระดับน้อย ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกตามประสบการณ์ในการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน ปรากฏว่า งานทุกงานมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางยกเว้นงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานต่ำกว่า 5 ปี มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย ส่วนผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง

3) วีระ อำพันสุข (2518) ได้ทำการวิจัยเรื่องการประยุกต์พุทธธรรมในการบริหารการศึกษาด้านบุคลากร ผลการวิจัยพบว่าผู้บริหารสามารถนำพุทธธรรมไปใช้ในการแก้ปัญหาในการบริหารงานบุคลากรได้อย่างประสบความสำเร็จได้จริงและพบว่าการบริหารจัดการ (ระดับหนึ่งของสัมมาสมาธิ) ช่วยให้การบริหารบุคลากรประสบความสำเร็จจริง

4) ละคร การะพันธ์ (2535) ได้ทำการวิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่าการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาทุกด้านอยู่ในระดับมาก ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสบการณ์ต่างกันบริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โดยที่ผู้มีประสบการณ์ในการทำงานน้อยมีระดับการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดของโรงเรียนต่างกันมีการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยที่โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดกลางมีระดับการปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลทุกด้านมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่กับขนาดกลางบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างกัน ปัญหาสำคัญ ๆ ที่พบคือจำนวนครูไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด บุคลากรที่ได้มาไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียนขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญในสาขาวิชาเฉพาะ

5) เชษฐพล สังดวงค์ (2538) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการบริหารบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา มีสภาพการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับมากทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน มีข้อสังเกตว่าด้านการพัฒนาบุคลากรมีระดับการบริหารน้อยกว่าด้านอื่น สำหรับปัญหาที่พบอยู่ในระดับน้อยทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้านและมีข้อสังเกตว่าด้านการจัดหาคูลากรมีปัญหามากกว่าด้านอื่น ๆ ในขณะที่ด้านการให้บุคลากรพ้นจากงานมีปัญหาน้อยกว่าด้านอื่น ๆ

ในการศึกษาเปรียบเทียบพบว่าโรงเรียนแต่ละขนาดมีสภาพการบริหารงานแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน ส่วนในเรื่องปัญหานั้นพบว่าในภาพรวมโรงเรียนขนาดกลางมีปัญหามากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก โดยเฉพาะด้านการพัฒนาบุคลากรและด้านการให้บุคลากรพ้นจากงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนด้านอื่น ๆ มีความแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

6) สมเดช สิงห์เสนา (2536) ได้ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนาบุคลากรครูในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการวิจัยพบว่า

(1) สภาพปัจจุบันในการพัฒนาบุคลากรครูมีสภาพการปฏิบัติอยู่ในระดับ "น้อย" โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมให้เป็นสมาชิกสมาคมทางวิชาการ การประเมินประสิทธิภาพการทำงานของครู การวิจัยและการทดลอง

(2) ปัญหาในการพัฒนาบุคลากรครู 3 อันดับแรกได้แก่

ก. งบประมาณสนับสนุนไม่เพียงพอ

ข. ขาดการวิเคราะห์วิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนและ

- ค. เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาครูไม่เพียงพอ
- (3) ความต้องการในการพัฒนาบุคลากรครูใน 3 อันดับแรกได้แก่
- ก. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานของโรงเรียน
  - ข. การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและ
  - ค. การอบรมและการสัมมนาทางวิชาการ
- (4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบุคลากรครูที่สำคัญ 4 อันดับแรก คือ
- ก. เปิดโอกาสให้ครูมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานโครงการการพัฒนาบุคลากรครู
  - ข. ส่งเสริมให้ครูมีความกระตือรือร้นและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงาน
  - ค. กิจกรรมในการพัฒนาตนเองที่ครูควรกระทำได้แก่การวางแผนพัฒนาตนเองและการพัฒนาปรับปรุงวิธีการสอนอยู่เป็นประจำและ
  - ง. โรงเรียนโรงเรียนควรส่งเสริมให้ครูได้เข้าร่วมประชุมอบรมหรือสัมมนาทางวิชาการทั้งในและนอกโรงเรียน

7) ประสาท นิยมสุข (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า

- (1) กระบวนการพัฒนาบุคลากรมีการปฏิบัติอยู่ในระดับ"มาก" ( $X=2.92$ )
- (2) ปัญหาการพัฒนาบุคลากร 3 อันดับแรกได้แก่
  - ก. ขาดแคลนงบประมาณในการสนับสนุนให้บุคลากรเข้ารับการอบรมหรือพัฒนาที่หน่วยงานอื่น ๆ จัดขึ้น
  - ข. ขาดแคลนงบประมาณที่โรงเรียนจะจัดโครงการพัฒนาบุคลากร
  - ค. ขาดแคลนงบประมาณที่จะจัดโครงการพัฒนาบุคลากรร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ
- (3) ความต้องการเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนมีความต้องการอยู่ในระดับ "มาก" ( $X=2.73-3.32$ ) อันดับแรกได้แก่ การฝึกอบรม รองลงมาคือการไปศึกษาดูงาน เนื้อหาที่ต้องการในการพัฒนาบุคลากรอันดับแรกได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอน รองลงมาคือการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ด้านระยะเวลาที่ใช้ในการพัฒนาบุคลากรควรใช้เวลา 3-5 วัน ส่วนผู้ดำเนินการพัฒนาบุคลากรต้องการให้สำนักงานการประถมศึกษา

จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการและสถานที่ที่ต้องการใช้ในการพัฒนาบุคลากรคือสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

(4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบุคลากร ได้แก่

- ก. การจัดงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรเพิ่มขึ้น
- ข. การนิเทศติดตามและประเมินผลให้เป็นระบบต่อเนื่องและ
- ค. การสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้บุคลากร

8) สूरियวูธ บุญดี (2538) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาการบริหารงานบุคคลตามความคิดเห็นของผู้บริหารและข้าราชการครูในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า

(1) สภาพปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ตมีการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับปานกลางและเมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มตำแหน่งงานก็พบว่าทั้งกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มครูผู้สอนก็มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน แต่เมื่อพิจารณาจำแนกเป็นรายด้านแล้วพบว่าด้านการพัฒนาบุคลากรมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากในกลุ่มของผู้บริหาร แต่สำหรับกลุ่มครูผู้สอนและในด้านที่เหลือคือด้านการให้พ้นจากงานนั้นมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อเปรียบเทียบตามกลุ่มตำแหน่งงานโดยภาพรวมไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านในด้านการพัฒนาบุคลากรเฉพาะกลุ่มผู้บริหารมีการปฏิบัติมากกว่ากลุ่มครูผู้สอนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

(2) ปัญหาโรงเรียนมีปัญหาการบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับน้อยทั้งเมื่อพิจารณาโดยภาพรวมและโดยจำแนกตามกลุ่มตำแหน่งงานแต่เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางเฉพาะด้านการพัฒนาบุคลากรทั้งในส่วนของกลุ่มครูผู้สอนและกลุ่มของผู้บริหาร ส่วนด้านอื่นๆอีก 3 ด้าน คือ ด้านการให้ได้มาซึ่งบุคลากร การธำรงรักษามูลค่าบุคลากรและการให้บุคลากรพ้นจากงานมีปัญหาการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามกลุ่มตำแหน่งงานทั้ง โดยภาพรวมและโดยการจำแนกเป็นรายด้านพบว่าไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานบริหารงานบุคคลในหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ ผู้บริหารจะต้องดำเนิน

การเกี่ยวกับเรื่องการให้ได้มาซึ่งบุคลากร การบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการให้บุคลากรพ้นจากงาน แต่การปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์น้อยเป็นส่วนมาก ปัญหาในการบริหารงานบุคคลยังไม่ได้รับการแก้ไขหรืออยู่ในภาวะที่พินิจของผู้บริหารโรงเรียน แม้ว่าผู้บริหารจะยอมรับในหลักการและเห็นความสำคัญของการบริหารงานบุคคล แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับกระทำน้อยทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากผู้บริหารมีความรู้และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลไม่เพียงพอหรือการได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในจำนวนน้อย ในฐานะที่ผู้วิจัยมีส่วนรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาในระดับนี้จึงคาดว่าการศึกษาในครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนและเป็นแนวทางเพื่อการวางแผนพัฒนากระบวนการบริหารการศึกษาที่พึงประสงค์ต่อไป