

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยทั่วไป บัณฑิตในการบริหาร (Administrative) ที่เป็นพื้นฐานมีอยู่ 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's

การจัดว่าบัณฑิตทั้ง 4 เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหาร ก็เพราะเหตุว่า ในการบริหาร เกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์สำคัญ ไม่ว่าการบริหารนั้น จะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ ก็ต้องอาศัยบัณฑิตดังกล่าว

ในบรรดาปัจจัยการบริหารทั้ง 4 อย่างนี้ งานบุคคล หรืองานการบริหารบุคคลถือว่าเป็น องค์ประกอบที่สำคัญที่สุด หากพิจารณาถึงกระบวนการบริหาร หรือวิธีบริหารองค์การโดยทั่วไป ถือว่าการบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่า ความสำเร็จของงาน นี้ขึ้นอยู่กับคน บรรดาสิ่งของ วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และการเงิน แม้จะมีมากเพียงใด สิ่ง เหล่านี้จะไม่มีความสำคัญเลย ถ้าคนที่จะใช้สอยหรือทำประโยชน์ ไม่มีความรู้ความสามารถ เพียงพอในการบริหารงาน ขาดประสบการณ์ หรือไม่มีขวัญและกำลังใจ ในการที่จะร่วมมือกัน ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย (ภิญญ สาทร, 2517)

องค์การใดมีบุคลากร ที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์การนั้นมีทักษะความสามารถ ความตั้งใจ และมีสภาพการทำงานที่จะทำให้ทำงานได้ดีที่สุดเพื่อความคงอยู่ขององค์การ หรือหน่วยงาน (เมธี ปิณฑานนท์, 2529) เป็นองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารงานในองค์การ ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคลากรนั้นเป็นทั้งทรัพยากรการบริหาร และเอกปัจจัยที่จะขาดเสียมิได้ในการบริหารงาน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหากปราศจากระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและขาดบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว ไม่ว่าจะจัดระบบการบริหาร หรือ

การจัดองค์การได้ดัดสักเพียงใดก็ตาม ก็จะไม่สามารถถือฤาให้การบริหารงานนั้น ดำเนินไปสมกับเจตนารมณ์ได้ (สมพงศ์ เกษมสิน, 2521) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในองค์การต่าง ๆ ของมนุษย์ มีความสัมพันธ์กับสิ่งกระตุ้นจิตใจหรือจิตใจต่าง ๆ ที่องค์การจัดให้กับบุคลากรกับความพอใจของบุคลากรที่มีต่อองค์การ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของการปฏิบัติงานภายในองค์การนั้น ๆ ในปัจจุบันองค์การต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมักมีปัญหारेื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งมีส่วนทำให้การบริหารงานบุคคลหยุดชะงักหรือผิดพลาดได้เป็นอย่างมาก

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลาง ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีโครงสร้างและแบ่งงานออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ สรุปดังต่อไปนี้

- 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
- 2) ฝ่ายการเจ้าหน้าที่
- 3) ฝ่ายการเงินและพัสดุ
- 4) ฝ่ายแผนงานและนโยบาย
- 5) ฝ่ายพัฒนาบุคคล
- 6) หน่วยศึกษานิเทศก์

สำหรับฝ่ายการเจ้าหน้าที่ แบ่งออกเป็น 4 งานคือ

- 1) งานอัตรากำลัง
- 2) งานสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- 3) งานบำเหน็จความชอบและบำนาญ
- 4) งานทะเบียนประวัติ

ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งหมดของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตั้งแต่การสรรหา และการคัดเลือกบุคลากร การแต่งตั้งและการเลื่อนและแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการจัดทำทะเบียน

ประวัติ ซึ่งกล่าวได้ว่า งานของฝ่ายการเจ้าหน้าที่จะเกี่ยวข้องกับข้าราชการ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ตั้งแต่เข้ารับราชการจนถึงวันออกจากราชการ ดังนั้นงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจึงเป็นภาระที่สำคัญยิ่งของฝ่ายการเจ้าหน้าที่ และของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น ๆ

ปัญหาการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สพช. 2536)

จากการสรุปผลการปฏิบัติงาน และปัญหาการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ตามแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี (2533-2535) ในด้านเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สรุปได้ดังนี้

1) กรอบอัตรากำลังตามแผน 3 ปี (2533-2535) ของหน่วยงานสนับสนุนไม่อาจจัดบุคคลหรือสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานได้ครบตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.พ. มีมติอนุมัติ เนื่องจาก

(1) ไม่ได้รับจัดสรรอัตราเงินเดือนและการแตกอัตราเงินเดือนในตำแหน่งว่างจากสำนักงานประมาณสามตำแหน่งเพื่อบรรจุบุคคลเข้าปฏิบัติงานได้ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้กำลังคนจึงเกิดปัญหาติดตามคือ

- ไม่สามารถถ่ายโอนครูช่วยราชการในสำนักงานเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการ ก.พ. ได้ และไม่สามารถสรรหาบุคคลทั่วไปบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งตามกรอบอัตรากำลังได้
- ส่งผลกระทบต่ออัตรากำลังครูในสถานศึกษา และครูปฏิบัติงานไม่ตรงตามตำแหน่งหน้าที่ ทำให้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในสถานศึกษาและสำนักงานยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

(2) บุคลากรในสังกัดไม่สามารถก้าวหน้าในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ขาดขวัญกำลังใจ ไม่ทุ่มเทหรือตระหนักในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ

2) บุคลากรด้านการปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา มีจำนวนตำแหน่งตามกรอบอัตรากำลังตามเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด ยังขาดบุคลากรอีกจำนวนมาก

จากปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ทำให้หน่วยงานบริหารการศึกษาอีกประมาณร้อยละ 28.52 ที่ประสิทธิภาพการบริหารงานยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ ส่งผลกระทบต่อผลสำเร็จของการจัดการศึกษาได้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลระดับหนึ่งเท่านั้น ซึ่งการดำเนินงานตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (2533-2535) ดังกล่าวได้สิ้นสุดแผนแล้ว

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล ระบบการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์การทางการบริหารงาน 2 คณะ คือ คณะกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ค.จังหวัด) และคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.)

จากหลักการเหตุผลและปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ประกอบกับการปฏิบัติงานของฝ่ายการเจ้าหน้าที่เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงาน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การด้านการบริหารงานบุคคล การปฏิบัติงานจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความสามารถหลายอย่าง และจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์การทางการบริหารประกอบกับยังไม่มีผู้วิจัยศึกษาเรื่องนี้โดยตรง จึงทำให้ข้าพเจ้ามีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล ซึ่งจะนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการปฏิบัติงานการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงาน และหาแนวทางในการพัฒนาบุคลากร อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของฝ่ายการเจ้าหน้าที่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นผลในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อไปด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล

1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามความคิดเห็นของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (ที่รับผิดชอบฝ่ายการเจ้าหน้าที่) หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หัวหน้างานในฝ่ายการเจ้า

หน้าที่ เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล ซึ่งจัดเป็นกลุ่มภายในที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลโดยตรงและตามความคิดเห็นของ อ.ก.ค. จังหวัด (เฉพาะสายผู้แทนข้าราชการครู) คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ., เฉพาะสายผู้แทนข้าราชการครู) หัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอ และหัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามนี้เป็นผู้ซึ่งปฏิบัติงาน และเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานบริหารงานบุคคลในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดรู้ปัญหาในการปฏิบัติงาน และบอกถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี สามารถตอบปัญหาและให้ข้อเสนอแนะตลอดจนแนะทางแก้ไขปัญหาก็ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ

1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายใน ซึ่งปฏิบัติงานในฝ่ายการเจ้าหน้าที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด อันได้แก่ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หัวหน้างานในฝ่ายการเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2) กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นชอบหรืออนุมัติ ได้แก่ กปจ. และ อ.ก.ค.จังหวัด (เฉพาะผู้แทนข้าราชการครู) และผู้รับบริการหรือปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและหัวหน้างานการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีข้อความที่ควรทำความเข้าใจ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพขัดข้องที่เป็นอุปสรรคหรือเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล ตามภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของฝ่ายการเจ้าหน้าที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเกี่ยวกับ

- (1) เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล
- (2) ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- (3) การสนับสนุนการปฏิบัติงาน

(4) วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล

2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึง เหตุอันเป็นทางให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงาน หรือหมายถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล อันได้แก่

- (1) ความรู้และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน
- (2) ระเบียบ หลักเกณฑ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล
- (3) โอกาสก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน
- (4) การได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน

3) เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการครูช่วยราชการ ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายการเจ้าหน้าที่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4) ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หมายถึง หน่วยงาน ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร การจัดอัตรากำลังของบุคลากร การบำเหน็จความชอบและบัญชีถือจ่าย และดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนประวัติ

5) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 19 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น เลย สกลนคร หนองคาย นครราชสีมา นครพนม มุกดาหาร มหาสารคาม ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด ยโสธร อุบลราชธานี อุบลราชธานี หนองบัวลำภู และอำนาจเจริญ

6) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

7) อ.ก.ค.จังหวัด หมายถึง อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญประจำจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เฉพาะผู้แทนข้าราชการครูใน อ.ก.ค.จังหวัด จำนวน 3 คน)

8) กบจ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เฉพาะผู้แทนข้าราชการครูใน กบจ. จำนวน 6 คน)

9) อักษรย่อที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

- (1) ก.ค. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการครู
- (2) ก.พ. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

- (3) สปช. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (4) สปจ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
- (5) สปอ. หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ
- (6) อ.ก.ค.จังหวัด หมายถึง อนุกรรมการข้าราชการครูสํานักงานประจำจังหวัด
- (7) กปจ. หมายถึง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการทำงานด้านการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เพื่อปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด