

ตอนที่ 1

หลักการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษา

1. สภาพปัจจุบันและปัญหา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 19 (2) กำหนดให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลมีนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ทำให้เกิดสภาพการจัดอัตรากำลังข้าราชการครูในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนดทำให้เกิดสภาวะขาดแคลนอัตรากำลังครูในสถานศึกษาทั้งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอาชีวศึกษาอย่างรุนแรงเมื่อคำนวณอัตรากำลังโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนด ทำให้เกิดประเด็นคำถามว่าเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังที่ ก.ค.ศ. กำหนดมีความเหมาะสมกับสภาพในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายวิจิตร ศรีสุวาน) ได้มอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำการศึกษา วิเคราะห์ จัดประชุมเสวนา และได้ข้อสรุปว่า เกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนดไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาในปัจจุบัน จึงได้ให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการยกร่างเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่เหมาะสมนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหาขาดแคลนครูในสถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

ก.ค.ศ. ได้ตั้ง อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจเกี่ยวกับการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาระดับอนุปริญาและสายอาชีพ ดำเนินการศึกษาจัดทำ (ร่าง) เกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากผลการศึกษาเปรียบเทียบกับการใช้อัตรากำลังจากเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ ก.ค.ศ. กำหนด ร่างเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งต่อมา ก.ค.ศ. พิจารณานุมัติเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่ อ.ก.ค.ศ.วิสามัญเฉพาะกิจเกี่ยวกับการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาระดับอนุปริญาและสายอาชีพได้จัดทำขึ้น แต่เนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษาดังกล่าว เป็นเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังที่เกิดขึ้นใหม่อาจทำให้เกิดความเข้าใจและนำไปใช้ในการบริหารงานทรัพยากรบุคคลคลาดเคลื่อนไป สำนักงาน ก.ค.ศ. จึงได้จัดทำคู่มือการใช้เกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาขึ้นเพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ก.ค.ศ.และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

2. หลักการและแนวคิดของเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลัง

ในการจัดทำร่างเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังฯ มีแนวทางในการดำเนินงานตั้งแต่การรวบรวมข้อมูล ศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลัง ตลอดจนเทคนิควิธีการต่าง ๆ ที่ได้มีการศึกษารวบรวมไว้แล้ว เพื่อให้ได้แนวคิดและรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพปัญหามากที่สุดมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำร่างเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังฯ ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังฯ มีดังนี้

2.1 การคาดการณ์ความต้องการด้านทรัพยากรมนุษย์

(1) การคาดการณ์จากสมการพื้นฐาน วิธีการนี้จะเป็นการคำนวณหาจำนวนบุคลากรที่องค์การต้องการในแต่ละช่วงเวลา จากสูตรพื้นฐานทางคณิตศาสตร์ต่อไปนี้

$$\begin{aligned} \text{จำนวนบุคลากรที่ต้องการเพิ่มขึ้น} &= \text{จำนวนบุคลากรที่ต้องการทั้งหมด} - \text{จำนวนบุคลากรคงเหลือ} \\ \text{จำนวนบุคลากรที่ต้องการทั้งหมด} &= \text{จำนวนงานทั้งหมดหารด้วยอัตราส่วนของงานต่อบุคลากร} \end{aligned}$$

(2) การใช้แบบจำลองการวางแผนรวม (Aggregate Planning Model) วิธีการนี้จะคาดการณ์ปริมาณความต้องการบุคลากรขององค์การในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้สามารถนำมาใช้งานได้มีประสิทธิภาพ

(3) การใช้วิธีการทางสถิติ (Statistical Forecasting Methods) วิธีการนี้จะนำหลักการทางสถิติและคณิตศาสตร์ เช่น สมการเส้นตรง (Linear Programming) และการวิเคราะห์การถดถอย (Regression Technique) มาช่วยในการพยากรณ์ความต้องการทรัพยากรบุคคลขององค์การในช่วงระยะเวลาที่สนใจ

(4) การใช้แบบจำลองของมาร์คอฟ (Markov-model) วิธีการนี้นำหลักการคณิตศาสตร์ขั้นสูงมาประยุกต์ในการศึกษาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต เพื่อองค์การจะได้จัดเตรียมแผนในการสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง

2.2 มาตรการเลือกเทคนิคในการพยากรณ์

(1) ระยะเวลา (Time Horizon) ปัจจุบันเวลาเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินธุรกิจ ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการพยากรณ์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์จะต้องเลือกวิธีการที่มีระยะเวลาเหมาะสมกับความต้องการของงาน โดยให้ผลลัพธ์ที่ได้มีระดับของความถูกต้องและเชื่อถือได้ เหมาะสมกับการใช้งาน โดยไม่เสียเวลาในการประเมินผลมากเกินไป

(2) ลักษณะของข้อมูล (Pattern of Data) นักพยากรณ์ที่มีความสามารถจะต้องคำนึงถึงธรรมชาติหรือลักษณะของข้อมูลทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเป็นสำคัญ เพื่อให้สามารถคัดเลือกเครื่องมือในการพยากรณ์ได้อย่างเหมาะสม และสามารถคาดการณ์เหตุการณ์ที่จะเกิดได้อย่างใกล้เคียง

(3) ค่าใช้จ่าย (Cost) ค่าใช้จ่ายเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินงานทุกประเภท ดังนั้น นักพยากรณ์ต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมของการพยากรณ์แต่ละวิธีว่ามีความเหมาะสมอย่างไร โดยเปรียบเทียบระหว่างกันเอง หรือเปรียบเทียบกับความต้องการของงาน

(4) ความแม่นยำ (Accuracy) ความถูกต้องและแม่นยำของเครื่องมือที่ใช้เป็นหัวใจสำคัญของการพยากรณ์ ดังนั้น นักพยากรณ์ควรต้องเลือกใช้วิธีการที่มีความถูกต้องและแม่นยำในระดับที่ยอมรับได้สำหรับงานแต่ละชนิด

(5) ความง่ายในการนำไปใช้ (Ease of Application) เนื่องจากสมาชิกแต่ละคนของหน่วยงานวางแผนทรัพยากรมนุษย์ต่างมีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น นักพยากรณ์จึงต้องเลือกวิธีการที่มีความง่ายในการนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อที่สมาชิกทุกคนในทีมงานจะได้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่นและมีอุปสรรคน้อยที่สุด

3. กรอบแนวคิดในการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

สำนักงาน ก.ค.ศ. ได้นำรูปแบบการประเมินผลโครงการ (CIPP Model) และหลักการแนวคิดของเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลัง มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานอัตรากำลังในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ได้ดังนี้

- 3.1 ปัจจัยนำเข้า
- 3.2 กระบวนการดำเนินการ
- 3.3 ผลผลิต/ผลลัพธ์

