

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในการบริหารองค์การเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด เพราะหากมีทุกอย่างพร้อมแต่มีคนไม่มีคุณภาพ ก็ไม่สามารถทำให้งานบรรลุเป้าประสงค์ได้ ตามที่ วิจิตร ศรีสะอ้าน (2525 : 6) ได้กล่าวไว้ และนอกจากนั้นยังมีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึง คน ไว้ เช่น สมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 25) กล่าวถึง คน ว่า “การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องพัฒนาด้านการบริหารและพัฒนาคนบุคลากรให้เจริญก้าวหน้าได้สัดส่วนทัดเทียมกัน หรือสอดคล้องกันทั้งในด้านการรัฐกิจ และด้านธุรกิจ ถ้าจะกล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าในบรรดาปัจจัยที่ใช้ในการพัฒนาประเทศนั้น กำลังคน นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด” ภิญ โย สวรร (2517 : ก) ได้กล่าวโดยสรุปว่า การบริหารงานบุคคล เป็นหัวใจของการบริหารไม่ว่าหน่วยงานประเภทใดหากการบริหารงานบุคคลบกพร่องหน่วยงานนั้นจะเจริญก้าวหน้าได้ยาก เพราะเหตุว่าบุคคลเป็นผู้ปฏิบัติงานผลงานจะเสียหายอยู่ที่บุคคลที่ทำงานนั้น ถ้าบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน ขวัญไม่ดี ไม่มีกำลังใจ ไม่มีสมรรถภาพ ผลงานก็จะบกพร่อง แต่ถ้าการบริหารงานบุคคลได้รับความสำเร็จบุคคลทุกฝ่ายจะร่วมมือกันปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ลุทซ์ หิริญโต (2531 : 8) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของทรัพยากรบุคคลในฐานะปัจจัยของการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพว่า “คนเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่สำคัญที่สุด การบริหารไม่ว่าราชการ หรือเอกชน มีทรัพยากรอันเป็นปัจจัยสำคัญอยู่อย่างน้อย 4 ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า 4M'S ทรัพยากรทางการบริหารแต่ละประเภทมีความสำคัญอยู่ในตัวของมันเองและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จะขาดเสียอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้ เช่น ไม่มีเงิน ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ เราก็ไม่สามารถทำอะไรได้หรือแม้แต่มีเงิน วัสดุพร้อมบริบูรณ์ แต่ขาดคน ผลงานก็ไม่เกิดขึ้น”

จากสาระสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ได้ระบุหลักการและแนวทางการปฏิรูประบบบริหาร การศึกษาต้องกระจายอำนาจการบริหารงานและการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบาย คุณภาพมาตรฐาน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก เพราะปัญหาในเชิงบริหารอันหนึ่งคือระบบบริหารที่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การศึกษาไทยถูกจัดโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป มีลักษณะบริหารแบบรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวง ทั้งอำนาจนิยมและจารีตนิยมมากเกินไป ยุทธศาสตร์การทำให้ผู้ปฏิบัติงานใน

โรงเรียนรับผิดชอบต่อคุณภาพของผลผลิตคือคุณภาพการเรียนของเด็ก โดยการใช้ระบบการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ บุคลากร การจัดการตัดสินใจพยายามกระจายลงไปให้ต่ำที่สุดเข้าไปในการปฏิบัติในระดับโรงเรียนเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน

ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การบริหารงานบุคคล เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกำลังคนอย่างเหมาะสม การสรรหาและการคัดเลือกบุคลากร การธำรงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรตลอดจนการให้ออกจากงาน อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นภารกิจที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานในองค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกระบวนการที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน นักบริหารทุกคนที่จะต้องคอยเอาใจใส่ดูแลและส่งเสริมให้มีการธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากรให้ทั่วถึงและติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ

สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2533 : 25) ได้กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่า เมื่อมีการสรรหาคัดเลือกคนดีมีความสามารถเข้ามาทำงานแล้ว ก็หาได้เป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้นจะทำงานได้ตลอดไป เนื่องจากวิทยาการต่าง ๆ เจริญก้าวหน้า ตลอดจนเทคนิคการทำงานก็เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในสมัยหนึ่งอาจกลายเป็นคนที่หย่อนยานความสามารถไปอีกสมัยหนึ่งก็ได้ วิธีการหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ การพัฒนาบุคลากร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารบุคคลเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งอยู่เสมอ

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีความสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่ง ทุกหน่วยงานไม่ว่าภาครัฐ หรือเอกชนต่างให้ความสำคัญต่อทรัพยากรบุคคล เพราะจะเป็นปัจจัยหลักที่จะจัดการให้ปัจจัยการบริหารงานด้านอื่น ๆ สามารถทำหน้าที่ได้ดีตามไปด้วย

โรงเรียนเป็นองค์กรในการจัดการศึกษาของรัฐที่มีความสำคัญที่สุดที่จะนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการจัดการศึกษาของประเทศจึงอยู่ที่ประสิทธิภาพการจัดการ

ศึกษาของโรงเรียน ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของโรงเรียนขึ้นกับความรู้ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียนและคณะครูในโรงเรียน

การบริหารโรงเรียนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ครูเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญของโรงเรียน หากโรงเรียนมีครูที่ไม่มีคุณภาพ ก็ไม่สามารถทำให้การเรียนการสอนบรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนจึงมีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของโรงเรียน และโรงเรียนจะต้องมีแนวทางการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน การบริหารงานบุคคลจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ การสรรหาและการเลือกสรรบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและความประพฤติดี การใช้บุคลากรให้เกิดผลสูงสุด การรักษามูลค่าการให้ทำงานอยู่กับองค์กรนาน ๆ และประการสุดท้าย การพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลมีส่วนสำคัญที่จะทำให้โรงเรียนมีคุณภาพในการจัดการเรียนการสอน

เขตพื้นที่การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหน่วยบริหารงานในระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น ซึ่งบริหารโดยคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการเรื่องวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในพื้นที่เช่นเดียวกับสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ จำนวน 175 เขตพื้นที่การศึกษา โดยจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถูกจัดให้มี 2 เขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2546 : 12)

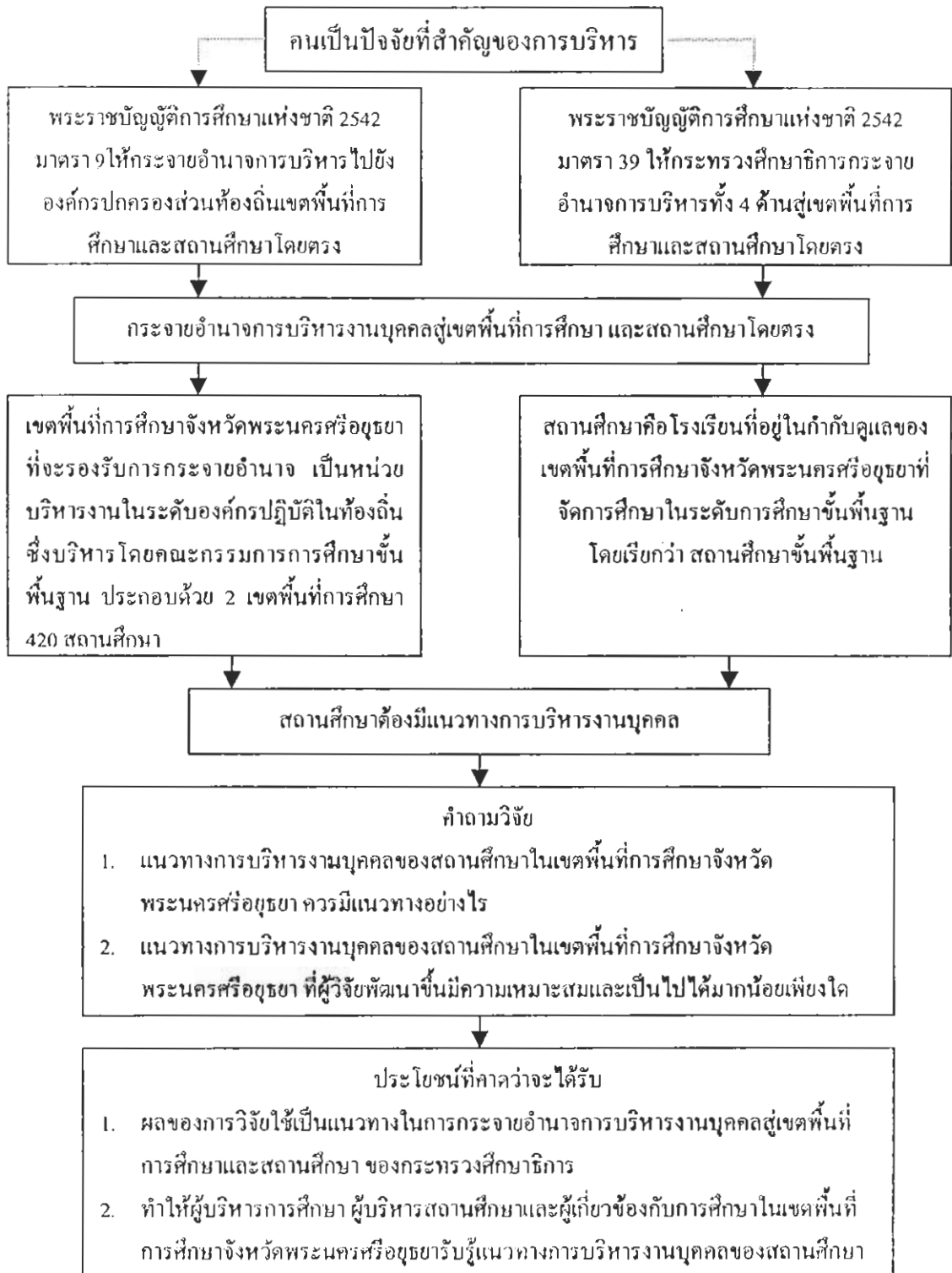
การบริหารงานบุคคลซึ่งได้บัญญัติไว้ชัดเจนให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้าราชการสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู นอกจากนี้ยังได้บัญญัติกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ยึดหลักการกระจายอำนาจบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ธรรมบุญ วิสัยจร. 2542 : 8)

ดังนั้นเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศจำนวนเขตพื้นที่การศึกษามา และกำหนดให้ทุกโรงเรียนที่จัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้รับการบริหารจัดการภายใต้เขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่ได้รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ต้องรับการบริหารจัดการจากเขตพื้นที่การศึกษา โดยเรียกว่าสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากเหตุผลดังกล่าว การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีแนวทางการบริหารงานบุคคล เพื่อเตรียมการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่การคัดเลือกครู การทดลองงาน การเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาครู การย้ายครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมกับการปฏิรูปการศึกษา และสนองความพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 และ จากการศึกษาจากข้อเท็จจริงยังไม่มีความสำเร็จของแนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา

ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาแนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ว่าควรมีแนวทางอย่างไร และแนวทางการบริหารงานบุคคลที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมีความเหมาะสมและเป็นไปได้กับเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มากน้อยเพียงใด โดยผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดอื่น ๆ ในการใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการจัดการศึกษาต่อไป

หลักการ แนวความคิดเกี่ยวกับภูมิหลังของการวิจัย สามารถสรุปได้ดังภาพประกอบ 1



หมายเหตุ —▶ หมายถึง ความเกี่ยวข้องโดยตรงของประเด็นสำคัญที่กล่าวถึง
 -▶ หมายถึง ความสัมพันธ์ของประเด็นสำคัญที่กล่าวถึง

ภาพประกอบ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับภูมิหลังของการวิจัย

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของแนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 1.1 ประชากร
 - 1.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในขั้นการศึกษาความเหมาะสมของแนวทาง ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา คือ คณาจารย์ประจำหลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา ของสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา จำนวน 6 คน และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 11 คน รวมทั้งสิ้น 17 คน
 - 1.1.2 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ในขั้นการศึกษาความเป็นไปได้ของแนวทาง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในปีการศึกษา 2546 จำนวนทั้งสิ้น 420 คน
 - 1.2 กลุ่มตัวอย่าง
 - 1.2.1 ในขั้นการศึกษาความเหมาะสมของแนวทาง ผู้วิจัยศึกษาจากประชากร ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา คือคณาจารย์ประจำหลักสูตรครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา ของสถาบันราชภัฏพระนครศรีอยุธยา จำนวน 6 คน และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานทางการศึกษา ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 11 คน รวมทั้งสิ้น 17 คน
 - 1.2.2 ในขั้นการศึกษาความเป็นไปได้ของแนวทาง ผู้วิจัยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปีการศึกษา 2546 จำนวน 201 คน ซึ่งได้มาจากการคำนวณหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางอัตราส่วน เครจซี และ มอร์แกน (บุญชม ศรีสะอาด, 2532 : 39-41 ; อ้างอิงจาก Krejcie and Morgan, 1970. *Educational and Psychological Management*.) โดยสุ่มตัวอย่างอย่างง่ายตามสัดส่วน (Quota Sampling)
2. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่
 - 2.1 แนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา

- 2.2 ความเหมาะสมของแนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา
- 2.3 ความเป็นไปได้ของแนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคล ตั้งแต่ การสรรหา การคัดเลือกให้ได้คนดีมีคุณวุฒิ มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง การดูแล บำรุงรักษา การใช้คนทำงานให้ได้ผลดีมีคุณภาพสูงสุดภายใต้งบประมาณและเวลาที่จำกัด โดย ผู้ปฏิบัติมีความพึงพอใจ จนกระทั่งพ้นไปจากงาน
2. แนวทางการบริหารงานบุคคล หมายถึง ขอบข่ายภารกิจ บทบาท และหน้าที่ ในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การขอรับใบอนุญาต และการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การย้าย ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ การพัฒนาและการ ศึกษาต่อ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การยกย่องเชิดชูเกียรติ มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ เงินเดือน ค่าตอบแทน และการเลื่อนขั้นเงินเดือน งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษา การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ
3. ภารกิจ หมายถึง งานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สถานศึกษาจะต้องดำเนินการ
4. บทบาทและหน้าที่ของสถานศึกษา หมายถึง พฤติกรรมหรือการปฏิบัติงานของผู้ที่ รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ที่สอดคล้องกับภารกิจการบริหารงานบุคคล
5. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 ที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่อยู่ในสังกัดของเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
7. ความเหมาะสม หมายถึง ข้อความที่กำหนด หรือสิ่งที่ระบุไว้นั้นเข้ากันได้หรือ สอดคล้องตรงกันกับสภาพของบริบท ปัจจัย และกระบวนการบริหารหรือองค์ประกอบต่าง ๆ ของ สถานศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งสอবাদได้โดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และ ผู้เชี่ยวชาญ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น
8. ความเป็นไปได้ หมายถึง ข้อความที่กำหนด หรือสิ่งที่ระบุไว้นั้นสามารถปฏิบัติได้ จริง ซึ่งสอবাদได้โดยใช้แบบสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลของการวิจัยใช้เป็นแนวทางในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
2. ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการเตรียมรองรับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจากกระทรวงศึกษาธิการ
3. ผลการวิจัย สถานศึกษานำมาเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาการจัดการศึกษาให้สนองความต้องการ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้วิจัยได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานบุคคล จากนักวิชาการหลายท่าน คือ สมพงษ์ เกษมสิน (2521 : 5) วิจิตร วรุตบางกุล (2521 : 45) นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ (2522 : 23) สมาน รังสิโยภยภู (2522 : 2) ภิญโญ สาธร (2523 : 9) พันธุ์ หันนาคินทร์ (2526 : 129) เมธี ปิณฑนนานนท์ (เสกสรรค์ เจริญ. 2539 : 17 ; อ้างอิงจาก เมธี ปิณฑนนานนท์. 2529. *การบริหารบุคคลในวงการศึกษ.*) ธงชัย สันติวงษ์ (3531 : 13) กิตติมา ปรีดีคิลก (2532 : 89) คาสเตเตอร์ (Castetter. 1976 : 55) และ แนวคิดของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545 : 33-34) จึงได้กรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ตามภารกิจ 14 ภารกิจ คือ

1. การวางแผนอัตราค่าจ้าง
2. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
3. การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
4. การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. การเกลี่ยอัตราค่าจ้างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
6. การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
7. การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ
8. การพัฒนาและการศึกษาต่อ
9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
10. การยกย่องเชิดชูเกียรติ มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ
11. เงินเดือน ค่าตอบแทนและการเลื่อนขั้นเงินเดือน

12. งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
13. การดำเนินการทางวินัย
14. การออกจากราชการ