

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนามนุษย์ ให้เกิดความรู้ ความคิด ทักษะและเจตคติ มีคุณธรรม จริยธรรม ให้รู้จักตัวเอง รู้จักชีวิต เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และเข้าใจสังคม และสิ่งแวดล้อมที่อาศัยอยู่ และพร้อมที่จะนำความรู้ความเข้าใจที่ได้รับจากการศึกษาไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในชีวิตและสังคมให้ดีขึ้น การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ ความสามารถ ในการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เยาวชนซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการช่วยพัฒนาประเทศในอนาคตได้ศึกษากระจายอยู่ทั่วภูมิภาคของประเทศไทย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 33) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลได้ขยายการศึกษาภาคบังคับจากเดิม 6 ปี เป็น 12 ปี เพื่อให้เยาวชนได้มีโอกาสศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น โอกาสทางการศึกษามากขึ้นจะทำให้เยาวชนมีความรู้ ความสามารถที่จะออกไปประกอบอาชีพหรือศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 32) การจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งจะต้องดำเนินการในด้านการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมถึงงาน 4 ด้าน คือการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลัง และประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 37) ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 48) ให้มีการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 39 ว่า “มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งการบริหารวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจาย

อำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ทำให้สถานศึกษา มีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ มีวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มีความรู้และคุณธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับ ผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

สภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปกำหนดภาระงานเป็น 4 ด้าน อันได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสถานศึกษาในสังกัดจำนวน 32,879 แห่ง และเป็นสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนตั้งแต่ 120 คน ลงมา ถึง 10,877 แห่ง กระจายอยู่ทั่ว ภูมิภาคของประเทศไทยนั้น สถานศึกษาขนาดใหญ่และขนาดกลางมีความพร้อมที่จะดำเนินการ บริหารงานทั้ง 4 ด้าน ให้บรรลุเป้าหมายได้ (วรรณศิริ วรสิทธิ์, 2538, หน้า 171) เพราะสถานศึกษา ขนาดใหญ่และขนาดกลาง มีความพร้อมทางด้านงบประมาณบุคลากร การประสานงาน มีอุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัยเพียงพอในการบริหารงาน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549, หน้า 1) แต่การดำเนินการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขนาดเล็กมีปัญหาต่างๆ หลายประการ เช่น ขาด แคลนครูและเทคโนโลยีที่ทันสมัยใช้ในการเรียนการสอน ครู ไม่ครบชั้นเรียน งบประมาณไม่ เพียงพอ สำหรับใช้จ่าย ด้านสาธารณูปโภค ประกอบกับครอบครัวของนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะ ยากจนไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุน ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้กับบุตรหลานของตนได้ซึ่งปัญหา ต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้สถานศึกษาขนาดเล็กมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษานักเรียนใน สถานศึกษาขนาดเล็กขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ของนักเรียนค่อนข้างต่ำ ตลอดจนบุคลากรในสถานศึกษาขนาดเล็ก ค่อนข้างขาดขวัญ และกำลังใจ ในการทำงานมีปัญหาในการบริหารวิชาการเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตร ซึ่งมักจะมีการเปลี่ยนแปลง อยู่เสมอโดยไม่แจ้งให้สถานศึกษาทราบล่วงหน้า ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนซึ่งไม่ สามารถจัดครูเข้าสอนตามหลักสูตรได้เนื่องจากสถานศึกษามีบุคลากรไม่สัมพันธ์กับหลักสูตรคือ บุคลากรมีไม่ครบตามลักษณะวิชา และไม่ตรงกับงาน ครูที่ทำการสอนมีไม่ครบชั้นเรียน ครูบาง คนต้องสอนคนเดียว มากกว่าหนึ่งชั้น จากการที่มีครูสอนไม่ครบชั้นเรียน ผู้บริหารสถานศึกษา ต้องทำการสอน ทำให้การบริหารงานของสถานศึกษาไม่ดีเท่าที่ควร (เดชณรงค์ รามัญ, 2545, หน้า 2) ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์การเรียนการสอนไม่เพียงพอ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของ นักเรียนมีประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามเป้าหมายของสถานศึกษา ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ที่จัดให้สถานศึกษาขนาดเล็กเป็นการจัดเงินอุดหนุนเป็นรายหัวเช่นเดียวกันกับสถานศึกษาขนาด ใหญ่ เป็นปัญหาในการบริหารงบประมาณ เพราะสถานศึกษาขนาดเล็กมีนักเรียนน้อยงบประมาณ ที่ได้ก็น้อยตามจำนวนนักเรียนทั้งที่ค่าใช้จ่ายพื้นฐานเช่น ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์

คำซ่อมแซม และอื่น ๆ จำเป็นต้องใช้เหมือนสถานศึกษาขนาดใหญ่ จากปัญหาและเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก เพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ แก้ไขปัญหาในการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

คำถามในการวิจัย

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ควรเป็นอย่างไร จึงจะมี ประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เป็นข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารระดับสูงให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กในอันที่จะได้ให้การสนับสนุนในด้านปัจจัยการบริหารสถานศึกษา
2. ผู้บริหารสถานศึกษาจะได้ใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อบริหารและพัฒนา สถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงขึ้น

กรอบความคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดในการวิจัยประกอบด้วยรูปแบบการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็กใน 4 ด้านได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi Technique) โดยขอความ คิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ขนาดเล็ก ตามภารกิจ การบริหารสถานศึกษาพื้นฐาน 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

2. กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก จำนวน 21 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก ประกอบด้วย

3.1 การบริหารวิชาการ

3.2 การบริหารงบประมาณ

3.3 การบริหารบุคคล

3.4 การบริหารทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบ หมายถึง มโนทัศน์ของการกำหนดบทบาท หน้าที่ของโรงเรียน ภายใต้กรอบภารกิจ 4 ด้านคือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารทรัพยากรบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป

2. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก หมายถึง การบริหารงานสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป

2.1 การบริหารวิชาการ หมายถึง แนวทางในการดำเนินงานของสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผล การเลื่อนชั้น และการกำหนดมาตรฐานการศึกษาในสถานศึกษา

2.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง แนวทางในการดำเนินงานของสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาด้านการประมาณการใช้จ่าย การจัดตั้งงบประมาณ การจัดหางบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

2.3 การบริหารบุคคล หมายถึง แนวทางในการดำเนินงานของสถานศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับ การกำหนดความต้องการ การสรรหา การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน การพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร การบรรจุแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคคล การจัดสวัสดิการ การดำเนินการทางวินัย การดำเนินการเกี่ยวกับบำเหน็จ ความดีความชอบและการให้พ้นจากงาน

2.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง แนวทางในการดำเนินงานของสถานศึกษาและ

ผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับการกำหนดปรัชญา นโยบายของสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา การจัดบริการต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน การกำหนดระเบียบ แนวปฏิบัติในสถานศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษาและการปฏิบัติงานธุรการของสถานศึกษา

3. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

4. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง บุคคลที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีผลงานทางการบริหารสถานศึกษา หรือประสบความสำเร็จด้านวิชาชีพ เพื่อให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก