

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง มาตรา 81 ได้กำหนดให้ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ (ธงชาติ รัตนวิชา 2540 : 21) และพระราชบัญญัติปัญหาการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญาความรู้คู่คุณธรรมมีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจ ไปเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆมาใช้ในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การสถาบันทางสังคมทั้ง ภาครัฐและเอกชน การดำเนินงานให้นำไปสู่จุดมุ่งหมายและหลักการดังกล่าวจะต้องให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปีโดยให้เด็กให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหาและในหมวด 3 ระบบการศึกษามาตราที่ 15 ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยและสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ (สำนักนโยบายและแผนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม 2542 : 10)

สถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภท มีภารกิจหลักที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามที่คาดหวัง กล่าวคือ คุณสมบัติอันพึงประสงค์ที่จะให้เกิดขึ้นแก่ผู้เรียน ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ความคิด ทักษะ ความสามารถในด้านต่างๆ พร้อมทั้งคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งสิ่งเหล่านี้คาดหวังไว้ในหลักสูตร คาดหวังโดยชุมชนและสังคม หรือคาดหวังโดยสถานศึกษา หรือผู้เรียนเอง

ในการพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามที่คาดหวังนั้น ประกอบด้วยงานหลายๆด้าน ได้แก่ งานเกี่ยวกับหลักสูตร ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และแนวความคิดในการปฏิรูปการศึกษา สถานศึกษาจะต้องนำหลักสูตรแกนกลางมาจัดเป็นหลักสูตรสถานศึกษา ร่วมกับสาระการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นที่สถานศึกษาเป็นผู้กำหนดขึ้น งานเกี่ยวกับการเรียนการสอน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงความคิดที่ให้น้ำหนักผู้เรียนเป็นสำคัญ เน้นการปฏิบัติจริง งานเกี่ยวกับการประเมินผลการเรียน ที่หันมาเน้นการประเมินผลตามสภาพจริง ไม่เน้นการใช้แบบทดสอบแต่เพียงอย่างเดียว เป็นต้น

ในการบริหารจัดการ โรงเรียนในแต่ละขนาดมีปัญหาที่แตกต่างกันตามปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ของโรงเรียนนั้นๆ ในการบริหารจัดการการบริหารการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญ และมีความจำเป็นที่ผู้บริหารและผู้ร่วมงานต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในขอบข่ายภาระงานเป็นอย่างดี แนวคิดของการบริหารการศึกษา มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดการบริหารต่างๆ ไป ซึ่งแนวทางที่สำคัญของการบริหารเริ่มจากการคำนึงถึงการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ และต่อมาได้พัฒนาจากการคำนึงงานอย่างเดียว มาพิจารณาถึงผู้ปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบด้วย จนกระทั่งปัจจุบันได้พัฒนาก้าวหน้าไปอีก คือ การบริหารงานที่คำนึงถึงทั้งคนและงาน

กระบวนการบริหาร ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับงาน บริหารการจัดบุคคลเข้าทำงานการศึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการที่นับว่าสำคัญ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคคลเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุมงาน และการจูงใจในการทำงาน สิ่งสำคัญและหัวใจของการทำงานอีกอย่างก็คือ ผู้บริหารต้องทราบว่าตนเองจะต้องทำอะไรบ้าง หลังจากที่รู้ว่าต้องทำอะไร นั่นคือ งานในหน้าที่ บริหารการศึกษา ซึ่งการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาจะมีภาระงานอยู่ 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการและการเงิน งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ในการบริหารงานตามภาระงานทั้ง 6 งานที่กล่าวมาข้างต้นในแต่ละงาน จะมีขอบข่ายของงานที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก แต่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นโรงเรียนที่มีอยู่หลายขนาด และมีจำนวนบุคลากรแตกต่างกัน จึงมีสภาพ

และความสมบูรณ์ในการบริหารที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยและวิธีการในการบริหารของโรงเรียนนั้น ๆ

ในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 ประกอบด้วย อำเภอขนอม อำเภอสหัส อำเภอนาทวี อำเภอพรหมคีรี และกิ่งอำเภอนบพิตำ มีโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในสังกัด (โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเดิม) จำนวน 149 โรงเรียน จำนวนนี้มีโรงเรียนที่ขาดอัตราค่าจ้างครู มีครูไม่ครบตามจำนวนชั้นเรียนที่จัดบัญชีชั้นเรียน จำนวน 29 โรงเรียน ซึ่งในจำนวนที่ครูไม่ครบชั้นเรียนนี้ โรงเรียนต้องแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการบริหารงานทั้ง 6 งานตามขอบข่ายงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยในแต่ละโรงเรียนประสบปัญหาและใช้วิธีการแก้ปัญหาที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยและบริบทของโรงเรียนนั้น ๆ ซึ่งแต่ละโรงเรียนอยู่ในภาวะจำยอมทั้งจำนวนบุคลากรและปัจจัยเกื้อหนุนอื่น ๆ

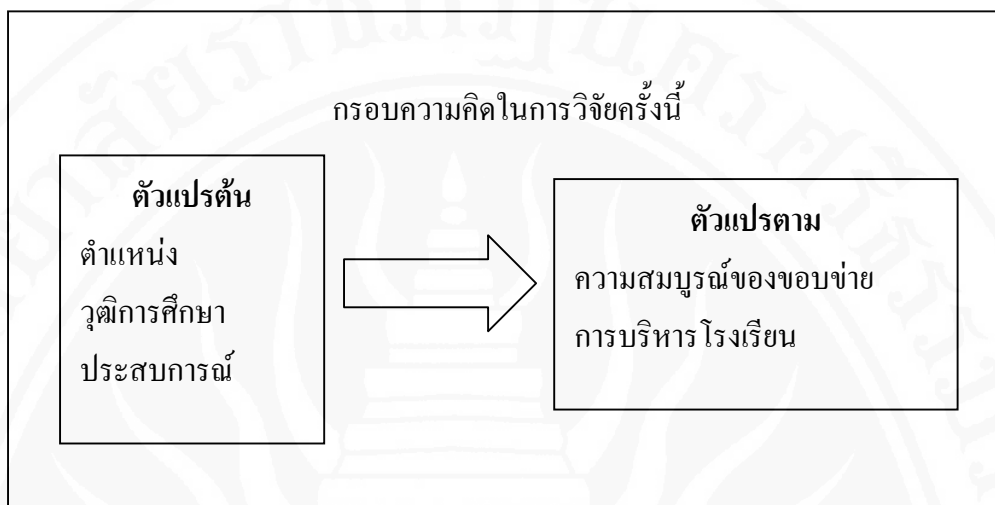
ปัญหา คือว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่มีครูไม่ครบชั้นเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 มีความสมบูรณ์ของขอบข่ายการบริหารงานอยู่ในระดับใด บุคลากรที่มีตำแหน่ง วุฒิการศึกษา และประสบการณ์ต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารโรงเรียนแตกต่างกัน หรือเหมือนกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งานของโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานทั้ง 6 งานตามทัศนของผู้บริหารกับครูผู้สอนในโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียน
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานทั้ง 6 งานตามทัศนของครูที่มีคุณวุฒิที่ต่างกัน
4. เพื่อเปรียบเทียบระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานทั้ง 6 งานตามทัศนของครูที่มีประสบการณ์ที่ต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารตำรา ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบและแนวคิดในการวิจัยเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



สมมุติฐานการวิจัย

1. ความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานของโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียนอยู่ในระดับน้อย
2. ความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งานตามที่เสนอแนะของผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียนแตกต่างกัน
3. ความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งานของผู้ที่มีระดับคุณวุฒิต่างกัน มีความแตกต่างกัน
4. ความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งาน ของผู้ที่มีประสบการณ์ต่างกัน มีความแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่ครูไม่ครบชั้นเรียนตามบัญชีการจัดชั้นเรียนของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 29 คน ครูผู้สอนจำนวน 174 คน รวมทั้งสิ้น 203 คน ในโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นตามบัญชีการจัดชั้นเรียนของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ประกอบด้วย อำเภอขนอม อำเภอสิชล อำเภอท่าศาลา อำเภอพรหมคีรี และกิ่งอำเภอนบพิตำ

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม ดังนี้

2.2.1 ตำแหน่ง แยกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน

2.2.2 วุฒิการศึกษา แยกเป็น ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

2.2.3 ประสบการณ์ แยกเป็น อายุราชการต่ำกว่า 5 ปี 5 – 10 ปี และ 10 ปีขึ้นไป

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความสมบูรณ์ของการบริหารงานทั้ง 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ งานสัมพันธ์ชุมชน ตามขอบข่ายงานของโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

นิยามศัพท์เฉพาะ

โรงเรียนในภาวะจำยอม หมายถึง โรงเรียนที่มีครูไม่ครบตามการจัดบัญชีชั้นเรียนของโรงเรียน

ความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งาน หมายถึง การบริหารจัดการงานทั้ง 6 งาน โดยยึดถือตามขอบข่ายงานของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

งานวิชาการ หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนบริหารด้านวิชาการ และงานเกี่ยวกับ หลักสูตร การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล และสื่อการเรียนการสอน การนิเทศด้านวิชาการ งานห้องสมุดและงานรายงานผลการจัดการศึกษาประจำปีของสถานศึกษา

งานบุคลากร หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดแผนงานด้านบุคลากร และงานการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การควบคุม กำกับ ติดตามนิเทศบุคลากร การพัฒนาข้าราชการบุคลากร และการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากร และงานทะเบียนประวัติบุคลากรของสถานศึกษา

งานกิจการนักเรียน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานด้านกิจการนักเรียน และงานกิจกรรมที่สถานศึกษาต้องจัดบริการให้แก่นักเรียน เช่น การบริการสุขภาพ การบริการอาหารกลางวัน กิจกรรมที่สถานศึกษาต้องปฏิบัติ ได้แก่ การเกณฑ์และรับนักเรียนเข้าเรียน และกิจกรรมที่ส่งเสริมให้ที่ขึ้นในโรงเรียน เช่น กิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย กิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน เป็นต้นและงานโครงการกิจกรรมตามนโยบาย

งานธุรการและการเงิน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดแผนงานด้านธุรการ การเงิน พัสดุ และบริหารจัดการด้านงานธุรการ งานสารบรรณ งานการเงิน และงานพัสดุของสถานศึกษา

งานอาคารสถานที่ หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานด้านอาคารสถานที่และการบริหารจัดการด้านอาคารสถานที่ในส่วนของ การจัดสร้างอาคาร การใช้อาคารสถานที่ การบำรุงรักษา การควบคุมดูแลงานด้านความปลอดภัย และการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่ของสถานศึกษา

งานสัมพันธ์ชุมชน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานด้านสัมพันธ์ชุมชน และงานเกี่ยวกับการให้บริการชุมชน การรับบริการจากชุมชน งานการประชุมผู้ปกครองนักเรียน และการประชาสัมพันธ์โรงเรียนของสถานศึกษา เป็นต้น

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่ง ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

ครูผู้สอน หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่สายงานการสอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาในอำเภอขนอม อำเภอสิชล อำเภอท่าศาลา อำเภอพรหมคีรี และกิ่งอำเภอนบพิตำ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบระดับความสมบูรณ์ของการบริหารงาน โรงเรียนประถมศึกษาที่มีครูไม่ครบชั้นเรียน
2. เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน โรงเรียนประถมศึกษาที่ครูไม่ครบชั้นเรียน
3. เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่ครูไม่ครบชั้นเรียน