

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตั้งแต่ปีการศึกษา 2547 โดยมุ่งหวังยกระดับการศึกษาให้มีมาตรฐาน และจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพ จึงได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาโดยตรง การจัดองค์กร เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีอิสระในการบริหารทั้งด้านทรัพยากร บุคคล และอำนาจหน้าที่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 1)

นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดขอบข่ายงานการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการที่เป็นนิติบุคคลด้วยการดำเนินงานแต่ละฝ่ายงานที่มีความอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สามารถจัดหารายได้ผลประโยชน์ ระดมทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาได้มากขึ้น และรับผิดชอบตามกฎหมายจากการดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ 1) การบริหารวิชาการ ด้วยการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือด้านวิชาการกับสถานศึกษาอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุวชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่น ๆ 2) การบริหารงบประมาณ ด้วยการจัดทำและเสนอของงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์ 3) การบริหารงานบุคคล ด้วยการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหา และการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ การรักษาวินัย การออกจากราชการ และ 4) การบริหารทั่วไป ด้วยการดำเนินงานธุรการงานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน งานพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหาร และพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ

การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การส่งเสริมและประสานงาน การศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานส่งเสริม กิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการศึกษา ของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานกับหน่วยงานอื่น การจัดระบบควบคุมในหน่วยงาน และงานบริการสาธารณะ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน. 2547 : 32-77)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานที่บูรณาการระหว่างสถานศึกษา สังกัดคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และกรมสามัญศึกษาเดิม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ผู้เรียนเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีสุขภาพดีทั้งกายและจิตใจ มีลักษณะนิสัยและทักษะความสามารถ ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในอนาคต รักและภูมิใจในความเป็นไทย มีความรู้เข้าใจ และมีลักษณะประชาธิปไตย รักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสามารถ ร่วมมือกันในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติ และร่วมมือแข่งขันกับ ประเทศในประชาคมโลกได้อย่างเหมาะสมมั่นคงและยั่งยืน ซึ่งการที่จะจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์และนโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้ควบคุมกระบวนการดำเนินงาน และการบริหารการศึกษานับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลทุ่มเท งบประมาณให้การจัดการศึกษา เพื่อจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนและเทคโนโลยีที่ทันสมัย เร่งผลิตครูที่มีความรู้ความสามารถ แต่ถ้าขาดกระบวนการบริหารที่ดีคุณภาพการศึกษาจะเกิดขึ้น ได้ยาก (กรมวิชาการ. 2546 : 10) รวมทั้งผู้บริหาร โรงเรียนต้องมีความรู้ความสามารถในการพัฒนา สถานศึกษาเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จมากที่สุด นับว่าเป็นภารกิจที่ผู้บริหาร โรงเรียนต้องดูแลควบคุม ทั้งสิ้น ดังนั้นทฤษฎีและประสบการณ์จึงเป็นสิ่งที่คุณบริหารต้องศึกษาและนำมาประยุกต์ใช้ตามบริบท ของโรงเรียนอย่างถูกต้องและเหมาะสม จึงจะทำให้คุณภาพการศึกษาบรรลุได้ตรงตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ (ธีระ รุญเจริญ. 2546 : 13) นอกจากนี้กระบวนการบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่ผู้บริหารจะต้องเรียนรู้เพื่อที่จะนำไปใช้พัฒนาในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ (สงวน สุทธิเลิศอรุณ. 2544 : 13) และกระบวนการบริหารเป็นวิธีการอำนวยความสะดวกในเรื่อง ทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ในกระบวนการสอน ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ ผู้บริหาร สถานศึกษาจะต้องใช้กระบวนการบริหารอยู่ตลอดเวลา จึงควรจัดลำดับขั้นตอนของกระบวนการ บริหารให้สัมพันธ์กัน เพื่อป้องกันความผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ผู้บริหารจะต้องทราบและเข้าใจ ในกระบวนการบริหารเป็นอย่างดี เพื่อที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมซึ่งจะช่วยให้การบริหาร งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่ต้องการ (สุรพันธ์ ยนต์ทอง. 2545 : 38)

การบริหารสถานศึกษายุคใหม่มุ่งเน้นการดำเนินงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะความร่วมมือในรูปแบบญาติ ซึ่งได้แก่ ชุมชน ภาครัฐบาล นักวิชาการ องค์กรเอกชน และองค์กรธุรกิจ เพื่อให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยการคิดและเรียนรู้ร่วมกันอย่างมีปฏิสัมพันธ์ ซึ่งทุกฝ่ายต้องร่วมมือปฏิบัติต่อกันบนรากฐานของความรัก ความเมตตา ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2546 : 5) การบริหารแบบนี้ เรียกว่า การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และวางแผนไปสู่การปฏิบัติ ก่อให้เกิดผลดีในการบริหาร และเป็นไปอย่างรอบคอบ ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งการบริหารการศึกษามีความซับซ้อนกว่าการบริหารงานอื่น และต้องอาศัยรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ จัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคลหรือการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยตัดสินใจ การกำหนดนโยบายเพื่อนำสู่การปฏิบัติที่ตรงตามความคาดหวังของสังคม และต้องอาศัยการระดมความคิดเพื่อให้เกิดทางเลือกอย่างหลากหลาย ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วน โอกาสผิดพลาดน้อย เกิดผลดีอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน

ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดให้มีระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2546 ในรูปคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน และครูหัวหน้างานทั้ง 4 ฝ่าย คือ หัวหน้างานวิชาการ หัวหน้างานงบประมาณ หัวหน้างานบุคคล และหัวหน้างานบริหารทั่วไป รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม และสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาอีกชุดหนึ่ง โดยสถานศึกษาขนาดเล็กมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรวมโรงเรียนละ 9 คน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545 : 1-2)

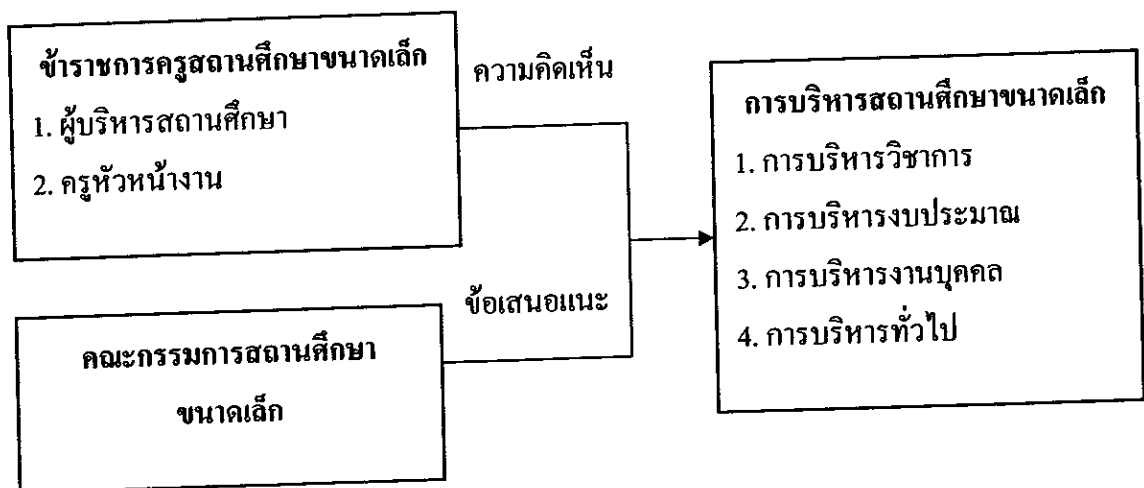
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 เป็นหน่วยงานจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปีการศึกษา 2549 มีสถานศึกษาภาครัฐทั้งหมด 319 โรงเรียน โดยเป็นสถานศึกษาขนาดเล็กจำนวน 114 โรงเรียน ที่ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตห่างไกลทุรกันดาร ตั้งอยู่ในสังคมเกษตรกรรมร้อยละ 95 ชุมชนมีรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัวค่อนข้างต่ำปีละ 4,891 บาท ชีวิตเรียบง่าย ไม่นิยมส่งบุตรหลานเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาหรือระดับอุดมศึกษา และส่วนใหญ่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วจะอพยพไปทำงานยังต่างถิ่น (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2549 : 11) ประกอบกับการบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษาขนาดเล็กมีนโยบายไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงบ่อย ผู้บริหารสถานศึกษายังยึดติดกับตำแหน่ง ไม่ต้องการให้มีการยุบรวม คำพาหนะในการเดินทางเมื่อโรงเรียนถูกยุบที่นักเรียนได้รับวันละ 6 บาท ค่อนข้างน้อยและไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ชุมชนบางแห่งต่อต้านการยุบรวม การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างโรงเรียนยังไม่เปลี่ยนแปลงเพราะความเคยชิน

ในการสอนแบบบรรยาย ไม่มีค่ายานพาหนะในการประสานงาน นักเรียนคุณภาพค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับสถานศึกษาขนาดอื่น ๆ และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่มีการลงทุนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับสถานศึกษาขนาดใหญ่กว่า (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2549 : 2-3) รวมทั้งยังขาดแคลนอาคารสถานที่ งบประมาณสนับสนุนจากชุมชน (สุนทร ทบหลง. 2549 : สัมภาษณ์) การสื่อสารไม่สะดวกเพราะพื้นที่กว้างและค่อนข้างกันดาร ตั้งอยู่ห่างไกลระบบสื่อสารที่ทันสมัย (ประภาส ไชยหงษา. 2549 : สัมภาษณ์) และสถานศึกษาขนาดเล็กยังไม่สามารถดำเนินงานตามกระบวนการปฏิรูปการศึกษาได้ เช่น การระดมทุนการศึกษา หรือหารายได้ การจัดหาวัสดุ-อุปกรณ์ การปรับปรุงอาคารสถานที่ การจัดหาแหล่งเรียนรู้ภายนอก หรือสถานประกอบการ และขาดการประสานความร่วมมือระหว่างสถานศึกษากับหน่วยงานอื่น ภายนอกที่ดี (อุทัย ชื่นนิรันดร์. 2549 : สัมภาษณ์)

จากสภาพดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติ การศึกษา และระเบียบการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้สมบูรณ์มากที่สุด เพียงใด ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการบริหารของสถานศึกษา ตามความคิดเห็นของข้าราชการ ครู ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ และผลการสัมภาษณ์ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ อาศัยขอบข่ายภารกิจการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 32) ดังแสดงในแผนภาพ



วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ตามความคิดเห็นของข้าราชการครูที่มีสถานภาพต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

สมมุติฐานของการวิจัย

1. ระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 อยู่ในระดับมาก
2. ข้าราชการครูที่มีสถานภาพต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร

ประชากร ซึ่งเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ข้าราชการครูสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 570 คน ประกอบด้วยผู้อำนวยการ โรงเรียนจำนวน 114 คน และครูหัวหน้างานจำนวน 456 คน และประชากรซึ่งเป็นผู้รับการสัมภาษณ์ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 1,026 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2549 : 12-15)

2. กลุ่มตัวอย่าง

2.1 กลุ่มตัวอย่างสำหรับตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ข้าราชการครูสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 230 คน

ประกอบด้วย ผู้อำนวยการ โรงเรียนจำนวน 46 คน และครูหัวหน้างานจำนวน 184 คน ที่กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) โดยใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น

2.2 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549 ที่สุ่มอย่างง่ายอำเภอละ 1 โรงเรียน รวม 6 โรงเรียน และเลือกเจาะจงคณะกรรมการสถานศึกษาที่ไม่ใช่ตัวแทนครู โรงเรียนละ 7 คน รวม 42 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สถานภาพของข้าราชการครู ประกอบด้วย

3.1.1 ผู้บริหารสถานศึกษา

3.1.2 ครูหัวหน้างาน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก จำแนกเป็น 4 ด้าน คือ

3.2.1 การบริหารวิชาการ

3.2.2 การบริหารงบประมาณ

3.2.3 การบริหารงานบุคคล

3.2.4 การบริหารทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549 และมีนักเรียนไม่เกิน 120 คน ตามกฎของกระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 11)

2. ปัญหาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง ความขัดข้องในการปฏิบัติงานตามกรอบโครงสร้างการบริหารงานของสถานศึกษาขนาดเล็ก ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด มี 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (กระทรวงศึกษาธิการกำหนด. 2546 : 32)

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549

4. ครูหัวหน้างาน หมายถึง ข้าราชการครูในสถานศึกษาขนาดเล็กที่ทำหน้าที่หัวหน้างาน ทั้ง 4 งาน คือ หัวหน้างานวิชาการ หัวหน้างานงบประมาณ หัวหน้างานบุคคล และหัวหน้างานบริหารทั่วไป

5. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาที่ได้รับคัดเลือกจากตัวแทนอาชีพต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม และสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ปีการศึกษา 2549

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นแนวทางในการการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด
2. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกระทรวงศึกษาธิการ ในการกำหนดนโยบายการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กให้เหมาะสมยิ่งขึ้น