

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่ง มาตรา 81 ได้กำหนดให้ รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ (ธงชาติ รัตนวิชา 2540 : 21) และพระราชบัญญัติปัญญาการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญาความรู้คู่คุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาจะต้องยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆมาใช้ในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การสถาบันทางสังคมทั้ง ภาครัฐและเอกชน การดำเนินงานให้นำไปสู่จุดมุ่งหมายและหลักการดังกล่าวจะต้องให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปีโดยให้เด็กให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหาและในหมวด 3 ระบบการศึกษามาตราที่ 15 ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยและสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ (สำนักน นโยบายและแผนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม 2542 : 10)

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

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

ในการบริหารจัดการ โรงเรียนในแต่ละขนาดมีปัญหาที่แตกต่างกันตามปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ของโรงเรียนนั้นๆ ในการบริหารจัดการการบริหารการศึกษาเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นที่ผู้บริหารและผู้ร่วมงานต้องมีความรู้ความเข้าใจ ในขอบข่ายภาระงานเป็นอย่างดี แนวคิดของการบริหารการศึกษา มีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดการบริหารทั่วไป ซึ่งแนวทางที่สำคัญของการบริหารเริ่มจากการคำนึงถึงการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ และต่อมาได้พัฒนามาจากการคำนึงงานอย่างเดียว มาพิจารณาถึงผู้ปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบด้วย จนกระทั่งปัจจุบันได้พัฒนาก้าวหน้าไปอีก คือ การบริหารงานที่คำนึงถึงทั้งคนและงาน

กระบวนการบริหาร ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับงานบริหารการจัดบุคคลเข้าทำงานการศึกษา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการที่นับว่าสำคัญ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคคลเข้าทำงาน การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การควบคุมงาน และการจูงใจในการทำงาน สิ่งสำคัญและหัวใจของการทำงานอีกอย่างก็คือ ผู้บริหารต้องทราบว่าตนเองจะต้องทำอะไรบ้าง หลังจากที่อยู่ว่าต้องทำอะไร นั่นคือ งานในหน้าที่บริหารการศึกษา ซึ่งการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาจะมีภาระงานอยู่ 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการและการเงิน งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ในการบริหารงานตามภาระงานทั้ง 6 งานที่กล่าวมาข้างต้นในแต่ละงาน จะมีขอบข่ายของงานที่ต้องปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก แต่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น โรงเรียนที่มีอยู่หลายขนาด และมีจำนวนบุคลากรแตกต่างกัน จึงมีสภาพ

และความสมบูรณ์ในการบริหารที่ไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยและวิธีการในการบริหารของโรงเรียนนั้น ๆ

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

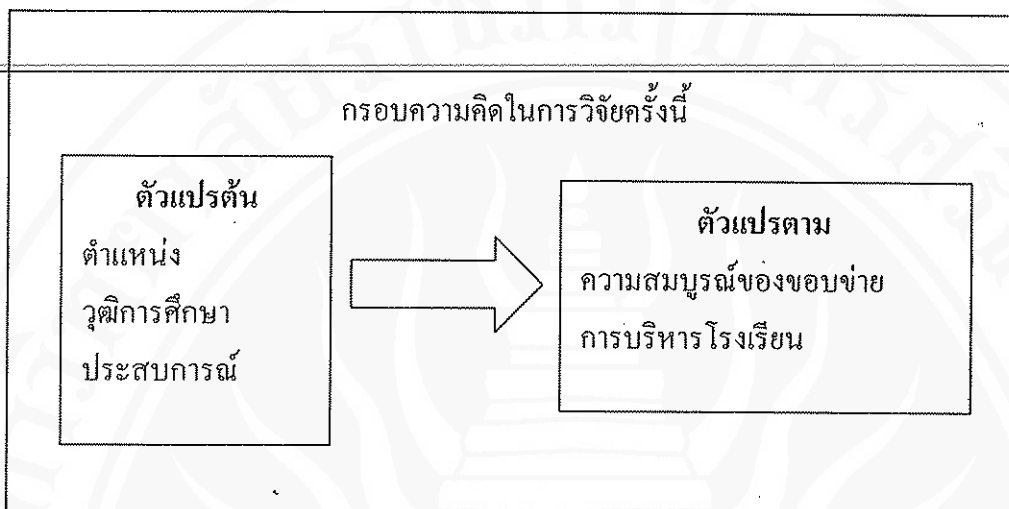
ปัญหา คือว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่มีครูไม่ครบชั้นเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 มีความสมบูรณ์ของขอบข่ายการบริหารงานอยู่ในระดับใด บุคลากรที่มีตำแหน่ง วุฒิการศึกษา และประสบการณ์ต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหาร โรงเรียนแตกต่างกัน หรือเหมือนกัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งานของโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานทั้ง 6 งานตามทัศนะของผู้บริหารกับครูผู้สอนในโรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียน
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานทั้ง 6 งานตามทัศนะของครูที่มีคุณวุฒิที่ต่างกัน
4. เพื่อเปรียบเทียบระดับความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานทั้ง 6 งานตามทัศนะของครูที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารตำรา ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบและแนวคิดในการวิจัยเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



สมมุติฐานการวิจัย

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

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่ครูไม่ครบชั้นเรียนตามบัญชีการจัดชั้นเรียนของโรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 29 คน ครูผู้สอน จำนวน 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 ตามขอบข่ายงานของ โรงเรียนที่ครูไม่ครบชั้นเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

นิยามศัพท์เฉพาะ

โรงเรียนในภาวะจำยอม หมายถึง โรงเรียนที่มีครูไม่ครบตามการจัดบัญชีชั้นเรียนของโรงเรียน

ความสมบูรณ์ของขอบข่ายงานบริหารทั้ง 6 งาน หมายถึง การบริหารจัดการงานทั้ง 6 งาน โดยยึดถือตามขอบข่ายงานของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

งานวิชาการ หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนบริหารด้านวิชาการ และงานเกี่ยวกับ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล และสื่อการเรียนการสอน การนิเทศด้านวิชาการ งานห้องสมุดและงานรายงานผลการจัดการศึกษาประจำปีของสถานศึกษา

งานบุคลากร หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดแผนงานด้านบุคลากร และงานการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การควบคุม กำกับ ติดตามนิเทศบุคลากร การพัฒนาข้าราชการบุคลากร และการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากร และงานทะเบียนประวัติบุคลากรของสถานศึกษา

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

งานธุรการและการเงิน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดแผนงานด้านธุรการ

การเงิน พัสดุ และบริหารจัดการด้านงานธุรการ งานสารบรรณ งานการเงิน และงานพัสดุของสถานศึกษา
งานอาคารสถานที่ หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานด้านอาคาร
สถานที่และการบริหารจัดการด้านอาคารสถานที่ในส่วนของ การจัดสร้างอาคาร การใช้อาคารสถานที่
การบำรุงรักษา การควบคุมดูแลงานด้านความปลอดภัย และการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่
ของสถานศึกษา

งานสัมพันธ์ชุมชน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงานด้านสัมพันธ์ชุมชน
และงานเกี่ยวกับการให้บริการชุมชน การรับบริการจากชุมชน งานการประชุมผู้ปกครองนักเรียน
และการประชาสัมพันธ์โรงเรียนของสถานศึกษา เป็นต้น

ผู้บริหาร โรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่ง
ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

ครูผู้สอน หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่สายงานการสอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 หมายถึง
โรงเรียนประถมศึกษาในอำเภอขนอม อำเภอสิชล อำเภอท่าศาลา อำเภอพรหมคีรี และกิ่งอำเภอ
นบพิตำ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบระดับความสมบูรณ์ของการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาที่มีครู
ไม่ครบชั้นเรียน
2. เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาที่ครู
ไม่ครบชั้นเรียน
3. เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่ครู ไม่ครบชั้นเรียน