

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนี้จะเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย สถานที่ทำการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้น นิยามศัพท์เฉพาะ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะมาถึง และเชื่อว่าการศึกษาที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ทั้งยังสร้างความสมดุลและความกลมกลืนของการพัฒนาระหว่างด้านต่าง ๆ ได้ รัฐตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนั้นได้ดีเท่าที่ควร รัฐจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา ทั้งในแง่ของหลักการ ความมุ่งหมาย แนวนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาที่พึงประสงค์เหมาะสมแก่กาลเวลา และบริบทของสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535)

เป้าหมายในการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 เกี่ยวกับการศึกษาและฝึกอบรม กำหนดให้ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จาก 6 ปี เป็น 9 ปี อย่างเป็นขั้นตอน และกำหนดให้อัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น เพิ่มขึ้นจากอัตราปัจจุบัน ร้อยละ 46.2 เป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 73 ของผู้จบชั้นประถมศึกษา ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 โดยเน้นพื้นที่ชนบทยากจน ซึ่งมีอัตราการเรียนต่อต่ำ และให้ประชาชนได้รับการ

ศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนอย่างกว้างขวาง ทั้งถึง และต่อเนื่อง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534)

การประถมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้กับประชาชนทุกคนโดยจัดให้เปล่า ทั้งนี้เพื่อฝึกอบรมให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดเป็นทำเป็น และแก้ปัญหาได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัยและสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้อย่างเหมาะสมและมีความสุข เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่าการประถมศึกษาเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความมั่นคง และความก้าวหน้าของชาติ เพราะประชาชนส่วนใหญ่สิ้นสุดการศึกษาในระบบโรงเรียนอยู่ระดับการศึกษานี้ ถ้าการศึกษานี้มีคุณภาพก็หมายถึงประชากรของประเทศ มีคุณภาพด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีภารกิจจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งมีปริมาณงานอยู่ในความรับผิดชอบมากคือ มีโรงเรียนประถมศึกษาตั้งกระจายอยู่ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศถึง 31,435 โรงเรียน มีนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา 907,910 คน มีนักเรียนระดับประถมศึกษา 5,739,499 คน และมีนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 56,445 คน รวมนักเรียนทั้ง 3 ระดับมีนักเรียนทั้งสิ้น 6,703,854 คน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานสำคัญของรัฐ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับประชากรของประเทศ

โรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่ง และกระจายอยู่ทุกส่วนของประเทศ การนำแผนงานตามภารกิจไปปฏิบัติให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยโรงเรียนจัดทำแผนงานรวมทุกงานที่จะต้องปฏิบัติ ทั้งที่เป็นงานประจำ และงานที่ต้องพัฒนา เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารงานนี้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ อุทัย บุญประเสริฐ (2532) การดำเนินงานในปัจจุบันของโรงเรียนประถมศึกษาประกอบด้วยงาน 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่และงานความสัมพันธ์กับชุมชนดังมีขอบข่ายของแต่ละงานดังต่อไปนี้

1) งานวิชาการ ประกอบด้วย งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ งานการเรียนการสอน งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน งานส่งเสริมการสอน งานวัดผลและประเมินผล งานห้องสมุด งานนิเทศการศึกษา งานด้านวางแผน และกำหนดวิธีดำเนินงานและงานประชุมอบรมทางวิชาการ

2) งานบุคลากร ประกอบด้วย งานวางแผนบุคลากร งานการเตรียมบุคลากร งานการพัฒนา และการธำรงรักษา

3) งานกิจการนักเรียน ประกอบด้วยงานการสำมะโนนักเรียน งานการรับเด็กเข้าเรียน งานการลงทะเบียนนักเรียน งานการแบ่งกลุ่มแบ่งชั้นนักเรียน งานการปฐมนิเทศ งานการรายงานเกี่ยวกับนักเรียน งานการรักษาระเบียบวินัยของโรงเรียน งานการย้ายและการจำหน่ายนักเรียน งานการทำทะเบียนสะสมเก็บหลักฐานและประวัตินักเรียน งานการจัดกิจกรรมนักเรียน งานการจัดบริการแนะแนว งานการจัดบริการเกี่ยวกับสุขภาพ งานการจัดสวัสดิการต่าง ๆ งานการดูแลความเจริญก้าวหน้าของเด็ก งานการช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาทางการเรียน และด้านอื่น ๆ งานการวิจัยประเมินผล และติดตามผลนักเรียนที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว

4) งานธุรการและการเงิน ประกอบด้วย งานสารบรรณ งานการดำเนินการทั่วไป งานการจัดทำ ควบคุม ดูแล งานเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ งานการปฏิบัติเกี่ยวกับ การเงิน การพัสดุ และครุภัณฑ์

5) งานอาคารสถานที่ ประกอบด้วย การจัดสำนักงาน ห้องธุรการ ห้องพัสดุ ห้องพยาบาล ห้องประชุมและห้องอื่นๆ งานการดูแลรักษาและปรับปรุง

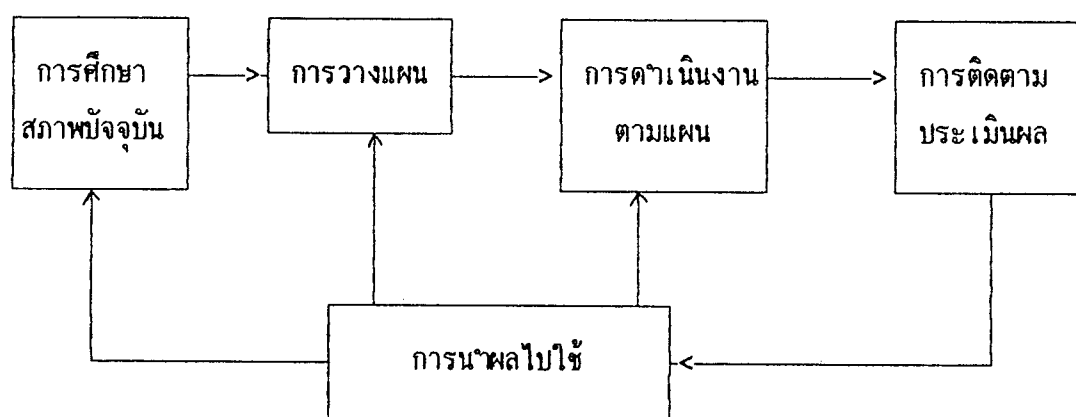
6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ประกอบด้วย การให้ความร่วมมือกับชุมชน งานการรับความช่วยเหลือจากชุมชน

งานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งาน งานวิชาการมีความสำคัญเป็นอันดับ 1 งานบุคลากร งานกิจการนักเรียนมีความสำคัญเป็นอันดับที่ 2 และที่ 3 ตามลำดับ ส่วนงานอื่น ๆ มีความสำคัญใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้พัฒนาระบบการวางแผนงบประมาณในลักษณะ Topdown-Bottom up ขึ้นโดยกำหนดจุดเน้นนโยบาย เป้าหมาย และกรอบวงเงินที่คาดว่าจะได้รับ แจกจ่ายให้หน่วยงานในสังกัดทุกระดับ

ทราบล่วงหน้า แล้วให้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและของงบประมาณเสนอขึ้นมาตามลำดับ จากโรงเรียนจะผ่านกลุ่มโรงเรียน อำเภอ จังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในการนำเอานโยบาย นำหลักสูตรไปปฏิบัติเพื่อให้การศึกษาแก่เยาวชน โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536)

การบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน ได้ใช้แผนเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน การบริหารแผนงาน/โครงการ นั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดกระบวนการบริหารงานไว้ 4 ขั้นตอน คือ การศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการ การวางแผน การดำเนินการตามแผน และการติดตามประเมินผลดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1 กระบวนการบริหารโรงเรียน

จากการสังเกตการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน และรายงานการประเมินคุณภาพนักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัดนครราชสีมา เกี่ยวกับการนำแผนงานการบริหารโรงเรียนไปปฏิบัติ พบปัญหาในการดำเนินการที่เป็นสาเหตุให้การบริหารแผนงาน/โครงการไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนี้

- 1) ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ให้ผู้ร่วมงานทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน จึงทำให้ขาดความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

2) ขาดความรู้เกี่ยวกับระบบและกระบวนการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ใช่แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

3) โรงเรียนมีขนาดแตกต่างกันทำให้ได้รับทรัพยากรในการบริหารไม่เท่ากัน ซึ่งจะส่งผลถึงศักยภาพในการดำเนินงาน

ดังนั้น พอจะกล่าวได้ว่าการจะดำเนินการบริหารแผนงานของโรงเรียนประถมศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จ และทราบระดับผลการบริหารแผนงาน/โครงการ ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารโรงเรียนมีส่วนเกี่ยวข้อง และเป็นผู้นำแผนงานไปปฏิบัติ ต้องการทราบสาเหตุการนำแผนงานบริหารโรงเรียนไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จ จึงสนใจจะศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารแผนงานของโรงเรียนประถมศึกษา และเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันและปัญหาในการบริหารแผนของโรงเรียนต่างขนาดกัน ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาว่าจะส่งผลถึงการบริหารแผนงานของโรงเรียนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะเป็นข้อมูลในการสรุปที่จะนำไปสู่การปรับปรุงและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารแผนงานของโรงเรียนประถมศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการบริหารแผนงานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ในเรื่องดังต่อไปนี้

1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา และข้อเสนอแนะในการบริหารแผนงานตามกระบวนการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษา

2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันและปัญหา ในการบริหารแผนงานของโรงเรียนประถมศึกษา ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาการบริหารแผนงานของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เท่านั้น

1.4 สถานที่ทำการวิจัย

โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามครั้งนี้ จำนวน 302 คน เป็นการสุ่มจากประชากร 1,356 โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งปฏิบัติงานด้านการบริหารแผนของโรงเรียนประถมศึกษา และทราบถึงสภาพปัจจุบันปัญหาที่เคยปฏิบัติจริง ตลอดจนสามารถตอบคำถามและเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารแผนของโรงเรียนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) "การบริหารแผน" หมายถึง การดำเนินงานตามกระบวนการบริหาร 4 ขั้นตอนเกี่ยวกับแผนบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา

2) "แผนงาน" หมายถึง กลุ่มของโครงการที่ดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์หนึ่งหรือหลายวัตถุประสงค์ของแผน แผนงานนี้จะบรรจุไว้ในแผนบริหารโรงเรียน เพื่อสนับสนุนให้การบริหารงานของโรงเรียนบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3) "สภาพปัจจุบัน" หมายถึง สภาพที่เป็นอยู่จริงเกี่ยวกับการนำแผนบริหารโรงเรียนไปใช้ในการดำเนินงานของโรงเรียนประถมศึกษา

4) "ปัญหา" หมายถึง อุปสรรคและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารแผนงาน/โครงการของโรงเรียนไม่บรรลุผลสำเร็จ

5) "กระบวนการบริหาร" หมายถึง ขั้นตอนในการบริหารแผน แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

- (1) การศึกษาสภาพปัจจุบัน
- (2) การวางแผน
- (3) การดำเนินการตามแผน
- (4) การติดตามประเมินผล

6) "ภารกิจ" หมายถึง กิจกรรมปฏิบัติที่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดดำเนินการ 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน พัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน

7) "โรงเรียน" หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

8) "ผู้บริหาร" หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน

9) "ขนาดของโรงเรียน" หมายถึง ขนาดของโรงเรียนประถมศึกษาที่ได้รับการปรับปรุงจากเกณฑ์ขนาดโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2536 และปรับขนาดของโรงเรียนเพื่อให้ประโยชน์ต่อการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ขนาดดังนี้

ขนาดเล็ก ได้แก่ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

ขนาดกลาง ได้แก่ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121-300 คน

ขนาดใหญ่ ได้แก่ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ทำให้ทราบ สภาพในการบริหารแผนงาน/โครงการของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ว่าบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายเพียงใด

2) เสนอแนะแนวทางในการนำแผนบริหารโรงเรียนตามภารกิจที่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนดไปปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนประถมศึกษามีประสิทธิภาพ

3) เพื่อประมวลผลการวิจัยในเรื่องนี้ เสนอต่อผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา