

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบันนี้เป็นเวลากว่าสิบปีในการพยายามปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ จากการประเมินผลการปฏิรูปที่ผ่านมาพบว่ามีหลายเรื่องประสบความสำเร็จ แต่ยังมีอีกหลายเรื่องที่มีปัญหาต้องเร่งพัฒนาปรับปรุง ต่อ ยอด โดยเฉพาะด้านคุณภาพผู้เรียน ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ รวมทั้งการเพิ่มโอกาสทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552, หน้า 2) สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของรัฐบาลอภิสิทธิ์ (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มุ่งเน้นให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง พุทธศักราช 2552 - 2561

จากรายการ “เชื่อมั่นประเทศไทยกับนายกฯ อภิสิทธิ์” ออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2553 กล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษารอบสองว่า จากการประชุมคณะกรรมการนโยบายปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา ได้หยิบยกเอาประเด็นและจุดเน้นต่างๆ มาซักซ้อมความเข้าใจกัน การปฏิรูปการศึกษาในรอบนี้ต้องมุ่งเน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์สุดท้ายคือที่ตัวนักเรียนที่ตัวเด็ก ซึ่งจะผ่านระบบการศึกษาออกมาแล้วเป็นคนที่มีคุณภาพ เก่ง ดี มีความสุข ไม่ล้มความเป็นไทย แล้วก็มีใจเรื่องราวในระดับสากล การจะทำตรงนี้ได้ต้องมุ่งเน้นไปเรื่องของการเรียนการสอน เรื่องของบุคลากรทางด้านการศึกษาคือครูบาอาจารย์ และผู้บริหารทางด้านการศึกษา

เรื่องสำคัญๆ ที่คิดว่าจะเป็นรูปธรรมและมีการผลักดันอย่างชัดเจน เริ่มต้นตั้งแต่ในส่วนของบุคลากรทางการศึกษา คือ ครูที่จะต้องมีการเร่งผลักดันในเรื่องของบัญชีเงินเดือน ในเรื่องของกองทุน เรื่องของการฝึกอบรมครูที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งโครงการครูปันธุ์ใหม่ซึ่งได้มีการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว ตรงนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำไปสู่การที่เรามีความพร้อมในเรื่องของการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในโรงเรียน

นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า อีกเรื่องที่จะต้องเร่งแก้ไข คือ ระบบการบริหารจัดการในโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะจากการประเมินคุณภาพการศึกษา โรงเรียนขนาดเล็กจะประสบกับปัญหามากที่สุด ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กเป็นหัวใจสำคัญ และมีความจำเป็นที่

จะต้องมีการปรับปรุงครั้งใหญ่ก็จะมี การดำเนินการอย่างเร่งด่วน นอกเหนือจากเรื่องของภาพรวมของการกระจายอำนาจ ที่จะให้สถานศึกษาต่างๆ สามารถที่จะดูแลแก้ไขปัญหาของตัวเองได้มากขึ้นพร้อมๆ กับผลักดันให้มีธรรมาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตามมาตรา 39 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป จะพบว่า การบริหารงานทั่วไปตามโครงสร้างใหม่จะรวมเอางานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเข้าไว้ด้วยกัน (จันทรานี สงวนนาม, 2551, หน้า 145) เพราะฉะนั้นการปฏิรูปร่างดังกล่าวล้วนมีเป้าหมายที่จะดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานธุรการ เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ดังนั้นสถานศึกษาจะต้องปฏิรูปและปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานของสถานศึกษา โดยเฉพาะงานธุรการให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

โรงเรียนประถมศึกษา แบ่งงานออกเป็น 6 งาน (สนิท ซื่อสัตย์, 2543, หน้า 1) คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงิน งานอาคารสถานที่และความสัมพันธ์กับชุมชน ทุกงานล้วนมีเป้าหมายเดียวกันเพื่อพัฒนาให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถ มีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตร มีความรู้และทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งการบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งานนั้น มีงานวิชาการเป็นงานหลักงานอื่นๆ เป็นงานรอง สอดคล้องกับเตือนใจ ดลประสิทธิ์ (2540, หน้า 2) เห็นว่า งานธุรการ คือ น้ำมันหล่อลื่นในการบริหารงาน เพราะงานธุรการโรงเรียนประถมศึกษา เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่างๆ ในโรงเรียนให้ดำเนินไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว

ความสำคัญของงานธุรการ จำรัส นองมากและวิจิตร ภักดีรัตน์ (2536, หน้า 204) กล่าวว่า งานธุรการจะมีบทบาทสำคัญและเป็นสัดส่วนโดยตรงกับขนาดและปริมาณงานของโรงเรียน ไม่ว่าจะขนาดและปริมาณของโรงเรียนจะเป็นอย่างไรผู้บริหารโรงเรียนต้องทำหน้าที่บริหารงานธุรการ ต้องทำให้มีความถูกต้อง รวดเร็วทันกำหนดเวลา มีคุณธรรมโปร่งใส มีประสิทธิภาพ

จากข้อมูลของปัญหาและความสำคัญของการศึกษาดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก โดยใช้กระบวนการบริหารแบบพอสต์คอร์ด (POSDCoRB) ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่แท้จริง แล้วนำผลจากการศึกษาที่ได้ไป

ปรับปรุงการบริหารงานธุรการของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนครูที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ
3. เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารงานธุรการของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

ความสำคัญของการศึกษา

ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์กับการบริหารงานธุรการโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานนำไปใช้ประกอบการวางแผน พัฒนา ปรับปรุง และแก้ไข ปัญหาการบริหารงานธุรการโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพต่อหน่วยงานมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหาในการศึกษาการบริหารงานธุรการ
 - 1.1 งานสารบรรณ
 - 1.2 งานการเงินและบัญชี
 - 1.3 งานทะเบียน
 - 1.4 งานพัสดุ
 - 1.5 งานงบประมาณ
 - 1.6 งานรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่
 - 1.7 งานประชาสัมพันธ์
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 2.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 จำนวน 72 โรงเรียน ปีการศึกษา 2553 จำนวน เป็น ผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 72 คน ครูที่ปฏิบัติงานธุรการโรงเรียนละ 3 คน ได้แก่ ครูที่ปฏิบัติงานธุรการ งานการเงิน และงานพัสดุ จำนวน 216 คน รวมประชากรทั้งสิ้น 288 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่ง จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหารโรงเรียน
- 2) ครูที่ปฏิบัติงานธุรการ
 - ครูธุรการ
 - ครูการเงิน
 - ครูพัสดุ

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการโรงเรียน

ประถมศึกษา ประกอบด้วย 7 งาน คือ งานสารบรรณ งานการเงินและบัญชี งานทะเบียน งานพัสดุ งานงบประมาณ งานรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ และงานประชาสัมพันธ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพและปัญหาการบริหารงานธุรการ หมายถึง สภาพที่เป็นอุปสรรค หรือสภาพที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวังในการปฏิบัติงาน ที่ต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้ หรือ การปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ซึ่งเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษาปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 7 องค์ประกอบ ดังนี้

1.1 งานสารบรรณ คือ งานเกี่ยวกับการบริหารงานเอกสาร เริ่มตั้งแต่ การจัดทำ การรับส่ง การเก็บรักษา การค้นหา การยืม จนถึงการทำลายหนังสือราชการ และการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้กับงาน

1.2 งานการเงินและบัญชี คือ งานเกี่ยวกับเงินทุกประเภท ซึ่งมีการจ่าย การเก็บรักษา และการบันทึกของการเงินในทะเบียนต่างๆ การเก็บรักษาสมุดบัญชี ทะเบียนเอกสารการเงิน และบัญชีของโรงเรียน

1.3 งานทะเบียน คือ งานทะเบียนเกี่ยวกับโรงเรียน แบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้

1.3.1 งานทะเบียนเกี่ยวกับนักเรียน คือ การจัดทำหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับชื่อของกับตัวนักเรียน

1.3.2 งานทะเบียนเกี่ยวกับตัวครู คือ การจัดทำหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับชื่อกับครูและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน

1.3.3 งานทะเบียนเกี่ยวข้องกับโรงเรียน คือ งานหลักฐานต่างๆ ของโรงเรียน

1.4 งานพัสดุ คือ การจัดซื้อ จัดจ้าง การซ่อมแซม และการบำรุงรักษา การจัดทำเอง การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับวัสดุครุภัณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

1.5 งานงบประมาณ คือ แนวทางหรือแผนการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้าน การจัดหา การใช้งบประมาณในโครงการต่างๆ การควบคุมการใช้ การเบิกจ่าย การรายงานทั้งเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณ

1.6 งานรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ คือ งานที่กำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่และการจัดเวรยามรักษาทรัพย์สินของทางราชการ

1.7 งานประชาสัมพันธ์ คือ งานที่สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากรภายในโรงเรียน บุคลากรภายในกลุ่มโรงเรียนและชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ระหว่างโรงเรียนกับโรงเรียนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการเผยแพร่ข่าวสาร การจัดกิจกรรม

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2553 ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัดพิษณุโลก ประกอบด้วย 2 อำเภอ คือ อำเภอเมือง และอำเภอบางระกำ

3. โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนของรัฐที่เปิดสอนระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ปีการศึกษา 2553

4. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้รักษาการในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ปีการศึกษา 2553

5. ครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่สอนประจำในโรงเรียนและได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบงานดังนี้ ครูธุรการ ปฏิบัติงานด้านงานสารบรรณ งานทะเบียน งานงบประมาณ งานรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ และงานประชาสัมพันธ์ ครูการเงิน ปฏิบัติงานด้านการเงิน

ลัทธิ และครูพัสดุ ปฏิบัติงานด้านงานพัสดุ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ปีการศึกษา 2553

6. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง การแบ่งประเภทของโรงเรียนตามเกณฑ์สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2545 แบ่งออกเป็น 3 ขนาด คือ

ขนาดเล็ก	มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่	120	คนลงมา
ขนาดกลาง	มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่	121 - 300	คน
ขนาดใหญ่	มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่	301	คนขึ้นไป

สมมติฐานของการวิจัย

1. สภาพปัญหาการบริหารงานธุรการ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูที่ปฏิบัติงานธุรการแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดการวิจัย

