

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษามีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความสำเร็จในทุกด้านของประเทศ เนื่องจากการศึกษาทำให้คนในชาติมีการพัฒนาทางด้านอารมณ์ สังคม สติปัญญา สามารถนำความรู้ไปใช้ในการพัฒนาประเทศในทุกด้าน จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่จะพัฒนาการศึกษาของชาติให้เหมาะสมทันต่อเปลี่ยนแปลงของสังคม และความเจริญก้าวหน้าทางสังคม เศรษฐกิจ และการศึกษานั้น ไม่เป็นเพียงสถาบันทางสังคมที่มีความสำคัญ แต่เป็นสิ่งที่ทำหน้าที่แกนกลางของสังคมในการปฏิรูป รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าในทุกด้าน หน่วยงานทางการศึกษาหลักที่มีภารกิจสำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ตามเป้าหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และตามมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงโรงเรียนขนาดเล็ก ในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ยึดเกณฑ์จำนวนนักเรียน ไม่เกิน 120 คน มีจำนวนทั้งสิ้น 13,357 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 41.48 ของโรงเรียนทั้งหมด(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551 : 1)จากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานปีการศึกษา พ.ศ. 2556 โรงเรียนขนาดเล็กมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 14,816 โรงเรียน จากโรงเรียนทั้งหมด 31,116 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 47.62 รับผิดชอบนักเรียนร้อยละ 13.41 ของนักเรียนทั้งหมด อัตราส่วนครูต่อนักเรียนเท่ากับ 1 : 12 และพบว่าโรงเรียนขนาดเล็กยังประสบปัญหาในเรื่องคุณภาพของเด็กนักเรียน ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ อ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ ขาดความสามารถในการคิดวิเคราะห์ ทักษะด้าน การคำนวณ และภาษาต่างประเทศ

ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากตัวป้อนประกอบกับการบริหารจัดการและการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ มีจำนวนบุคลากรในโรงเรียนจำกัดและโรงเรียนมีภาระงานอื่นๆ จำนวนมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2556 : 1) โรงเรียนขนาดเล็กมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาค่ำ การลงทุนทางการศึกษาสูงกว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ในทุกด้านทั้งการใช้ครู อาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ สื่อ อุปกรณ์ในขณะเดียวกัน การดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาดังๆ เช่น ขาดแคลนครูและสื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน ครูไม่ครบชั้นเรียน ครูขาดทักษะการสอนเด็กที่มีหลายกลุ่มอายุในห้องเดียวกัน กระบวนการเรียนการสอน

ไม่สามารถจัดได้เต็มรูปแบบ งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค ครู ผู้บริหารโรงเรียนขาดขวัญและกำลังใจ เป็นต้น ส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กไม่สามารถจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร และนำไปสู่ความสูญเปล่าทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547 : 20)

สภาพปัจจุบันของการบริหารโรงเรียนขนาดเล็กการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะจากการประเมินภายนอกของ สมศ. จะพบว่าโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมาก ยังไม่ผ่านการประเมินมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนขนาดเล็กได้รับงบประมาณน้อย ขาดแคลนอัตราค่าจ้าง และบางครั้งกลายเป็นโรงเรียนฝึกรับผิดชอบของผู้บริหารมือใหม่ป้ายแดง อีกประการหนึ่งคือทักษะการบริหารส่งผลต่อขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน และความเครียดของผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียน โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่จะประสบปัญหาการขาดแคลนครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อาคารเรียน อาคารประกอบ เครื่องช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดการศึกษาการกระจายอำนาจ เหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาหรือเกิดวิกฤตคุณภาพเป็นทวีคูณ และยังมีการบริหารจัดการแบบเดิม ๆ ในโรงเรียนขนาดเล็กที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของหลักสูตรหรือตอบสนองต่อหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. 2542 ได้ (สุรเสน ทั้งทอง, 2551 : 11)

ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 เพื่อให้เป็นแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 ให้มีการพัฒนาและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน โดยมีขอบเขตของการวิจัยตามขั้นตอนดังนี้
ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลกเขต 3 ใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านบุคลากร 3) ด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุ 4) ด้านการบริหารจัดการ (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557 : 4 – 5)

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครู ในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 จำนวนทั้งสิ้น 577 คน (ข้อมูลบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3, 2558 : 1 - 2)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครู ในโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 จำนวน 96 โรงเรียน ซึ่งได้จากการเปิดตาราง เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1986 : อ้างถึงใน บุญชม ศรีสะอาด, 2554 : 43) ได้กลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรครู ของโรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 จำนวน 234 คน

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ใช้ศึกษา คือปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 งาน 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านวิชาการ
2. ด้านบุคลากร
3. ด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุ
4. ด้านการบริหารจัดการ

(กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาสำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557 : 4 – 5)

**ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3**

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยในครั้งนี้มีขอบเขตด้านเนื้อหา เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลกเขต 3 ใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านบุคลากร 3) ด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุ 4) ด้านการบริหารจัดการ (กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาสำนักนโยบายและแผนสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557 : 4 - 5)

2. ขอบเขตด้านกลุ่มผู้ให้ข้อมูล

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ประกอบด้วย ผู้อำนวยการในโรงเรียนขนาดเล็กและศึกษานิเทศก์ ผู้ที่เป็นที่ยอมรับและมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานในโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 9 คน ได้มาโดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Selection)

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ใช้ศึกษา คือ แนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลกเขต 3 ใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านบุคลากร 3) ด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุ 4) ด้านการบริหารจัดการได้มาจากการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนที่ 1 ในภาพรวมและในเป้าหมายที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดลำดับแรก

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการบริหารจัดการของโรงเรียนขนาดเล็ก ประกอบด้วยงาน 4 ด้าน คือ

1.1 ปัญหาด้านวิชาการ หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้อง ในการบริหารหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง การวางแผนงานวิชาการเหมาะสมกับเป้าหมายการศึกษา การสร้างหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และชุมชน การวัดผลและประเมินผลการเรียนการศึกษา การจัดการเรียนการสอน การดำเนินการติดตามผลการเรียน การติดตามผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การจัดทำนวัตกรรม สื่อการเรียนรู้ และเทคโนโลยีทางการศึกษา การเตรียมความพร้อมการนิเทศการศึกษา ทั้งภายใน - ภายนอกสถานศึกษา การวิจัยในชั้นเรียน การสอนเสริมและการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

1.2 ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการบริหารครูและบุคลากรทางการศึกษา การจัดครูให้ตรงกับสาขาวิชาเอกหรือวิชาที่ถนัด การจัดครูผู้สอนให้ครบชั้นเรียน ส่งเสริมให้จัดการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาครูให้มีความรู้ ความคิด ความสามารถ ทักษะกระบวนการเรียนการสอน การใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา การส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ

1.3 ปัญหาด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุ หมายถึงอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการบริหารจัดการด้านการวางแผนงบประมาณ การดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก การจัดสิ่งแวดล้อมและแหล่งเรียนรู้ในสถานศึกษา ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ สื่อวัสดุ การใช้อาคารสถานที่อาคารประกอบ ห้องปฏิบัติ การ วัสดุ ครุภัณฑ์ที่จำเป็น เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องมือสื่อสาร ระบบกลไกในการระดมทรัพยากรที่เหมาะสมที่เป็นประโยชน์แก่การจัดการศึกษาของสถานศึกษา

1.4 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการบริหารจัดการ เพื่อกำหนดเป้าหมาย ภารกิจ ความรับผิดชอบ และพันธกิจให้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา มีการจัดทำแผนประจำปี แผนพัฒนางาน และการจัดทำรายงานประจำปี งานธุรการและงานสารบรรณ การสื่อสารและการใช้ข้อมูลสารสนเทศ การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อมูลการดำเนินการให้องค์กรคณะบุคคล คณะกรรมการชุมชน ตระหนักเห็นความสำคัญพร้อมที่จะให้การช่วยเหลือ สนับสนุนสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและการนิเทศติดตามผลการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

2. แนวทางการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง วิธีการดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย การบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุและด้านการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2557) คือ

- 2.1 ด้านวิชาการ
- 2.2 ด้านบุคลากร
- 2.3 ด้านอาคารสถานที่/ครุภัณฑ์/อุปกรณ์/สื่อวัสดุ
- 2.4 ด้านการบริหารจัดการ

3. โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการไม่รวมสถานศึกษาเอกชน หรือสถานศึกษาสังกัดหน่วยงานด้านศาสนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนผู้เรียนต่ำกว่า 120 คนลงมา

4. ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่
ในสถานศึกษาในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา รักษาการแทน
ผู้อำนวยการ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3

5. ครู หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่การสอนในโรงเรียนขนาดเล็กในตำแหน่งครูผู้สอน
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3 สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน
ในการวางแผนดำเนินงานบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
ประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 3

2. ผลการวิจัยในครั้งนี้ทำให้ทราบแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการโรงเรียน
ขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลกเขต 3 และเป็นประโยชน์
ต่อผู้บริหารสถานศึกษาในการนำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารจัดการโรงเรียน
ขนาดเล็กให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น