

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แบ่งการศึกษาออกเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย การเรียนในระดับมัศึกษานับว่ามีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะว่าผู้เรียนอยู่ในวัยรุ่นซึ่งเป็นวัยที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นผู้ใหญ่ เป็นกำลังของชาติในอนาคต การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจะต้องมีทิศทางและจุดเน้นที่ชัดเจน ซึ่ง กรมสามัญศึกษา (2541 : 2) กล่าวไว้ว่า “กรมสามัญศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบหลักสองประการ คือ 1) จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 2) การส่งเสริมสนับสนุนและดำเนินการจัดการศึกษาสงเคราะห์...” เพื่อให้สอดคล้องนโยบาย การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ การจัดระบบบริหารในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัด กรมสามัญศึกษา จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียน ของกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2539 ซึ่งได้แบ่งการบริหารออกเป็น 7 หมวด คือ 1) การบริหารทั่วไป 2) งานธุรการ 3) งานวิชาการ 4) งานปกครองนักเรียน 5) งานบริการ 6) โรงเรียนกับชุมชน และ 7) การบริหารอาคารสถานที่ (กรมสามัญศึกษา. 2540 : 1)

ดังนั้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อให้การศึกษานี้เน้นกระบวนการพัฒนาคนให้มีจิตความสามารถตามศักยภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุข ซึ่งจะเป็นการผลักดันที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ทัดเทียมกับนานาประเทศที่พัฒนาแล้ว มีมากมายหลายแนวทาง แนวทางหนึ่งที่น่าได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของโรงเรียน ได้แก่ การจัดระบบบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งเกณฑ์มาตรฐานการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา 7 หมวด ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะขาดหมวดใดหมวดหนึ่งไม่ได้เด็ดขาด เพราะถ้าขาดไปจะทำให้การบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ด้อยประสิทธิภาพลงทันที โดยเฉพาะงานธุรการ ซึ่ง ภิญโญ สาคร (2526 : 309) ได้กล่าวว่า “ความบกพร่องของงานธุรการจะมีผลกระทบต่อการบริหารทั้งมวล” และ “งานธุรการเป็นงานที่มีบทบาท ในการสนับสนุนให้งานต่างๆของโรงเรียน ดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ มีขอบข่ายงานครอบคลุมถึง การวางแผนงานธุรการ การบริหารงานธุรการ งานสารบรรณ งานการเงิน การบัญชีและงานพัสดุ งานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง และการประเมินผลงานธุรการ ซึ่งผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบและดูแลอย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งตระหนักในการปฏิบัติงานสำคัญอย่างหนึ่งคือ เป็นงานที่บริการอำนวยความสะดวกแก่นักเรียนและบุคลากรทุกคน...”

(กรมสามัญศึกษา.2542 : 16)

นอกจากนั้น สถาพร ทองไทย (25339 : 1) ได้กล่าวถึงงานธุรการว่า “งานธุรการเป็นงานที่อยู่ในฐานะให้บริการ อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมาย และเป็นงานที่ผู้บริหารโรงเรียนใช้เวลาส่วนมากในการบริหารงานธุรการมากกว่างานด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในฝ่ายธุรการนั้น มีความจำเป็นและเกี่ยวข้องกับทุก ๆ ฝ่าย ในการบริหารโรงเรียน ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานในฝ่ายอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ หากเราไปดูโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จในการจัดการศึกษา จะพบว่าผู้บริหารโรงเรียนเหล่านั้น จะให้ความสนใจและมีความรับผิดชอบงานด้านธุรการนี้สูงมาก”

ซารี มณิศรี (ม.ป.ป. : 44) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารการศึกษาได้ให้ความสนใจในงานด้านธุรการ มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของการบริหารงาน แต่มีปัญหาขาดแคลนบุคลากรผู้ทำหน้าที่ธุรการโดยตรง และ “ในสภาพปัจจุบันการบริหารงานธุรการจากผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนมัธยม-ศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษาโดยภาพรวมแล้วการบริหารจะพบว่ามีปัญหาและสาเหตุในเรื่องของตัวบุคคลที่ทำให้ไม่ถึงเกณฑ์ที่น่าพอใจ ความขาดแคลนบุคลากรที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายธุรการ เพราะด้วยเหตุผลที่ว่าไม่อยากจะรับผิดชอบในด้านงานการเงิน ซึ่งหากพลาดพลั้งไปจะมีผลให้ตัวเองต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้ที่กล้าเข้ามาทำงานในฝ่ายนี้นั้นก็มีน้อย จึงปฏิบัติงานด้านการเงินไม่มีประสิทธิภาพเพราะต้องมีการะหน้าที่ในการสอนและงานอื่น ๆ อีกมาก”

(เดือนใจ ดลประสิทธิ์. 2540 : บทนำ)

ผลการประเมินมาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด (2544 : 4) พบว่า การบริหารงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด แต่ละขนาดอยู่ในระดับแตกต่างกัน และพบว่าค่าเฉลี่ยผลการประเมินของโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีค่าต่างกันอีกด้วย

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากงานในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของสถานศึกษามีปัญหาและมีข้อขัดข้องดังกล่าว ภารกิจการจัดการศึกษาก็จะมีผลกระทบไปทั้งระบบ โดยเฉพาะฝ่ายธุรการที่ถือว่ามีความสำคัญยิ่ง และ โครงการการปฏิรูปการศึกษานั้น จะไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังเอาไว้ ประกอบกับนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ที่มุ่งพัฒนาสถานศึกษาทุกแห่งให้มีคุณภาพ และจัดการศึกษาได้ทัดเทียมกันทุกขนาด ก็ยังไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนให้กับผู้ใช้บริการและชุมชนได้ว่าจะเป็นไปได้เพียงใด และปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้าง ซึ่งถ้าหากได้ศึกษาและทราบปัญหาดังกล่าวแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขก็จะทำให้การบริหารงานธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษาประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในการนำร่องโครงการปฏิรูปการศึกษา เริ่มตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมา ผู้วิจัยจึงได้สนใจ และให้ความ

สำคัญที่จะศึกษาปัญหาการบริหารงานธุรการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อจะนำไปปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานธุรการใน โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหา การบริหารงานธุรการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัด กรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีขนาดต่างกัน
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหา การบริหารงานธุรการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัด กรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ของผู้ปฏิบัติงานธุรการที่มีสถานภาพต่างกัน

กรอบแนวคิดของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ยึดกรอบแนวคิดตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ที่ว่า งานธุรการเป็นการบริการหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ของโรงเรียนให้สามารถดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการหรือที่ได้วางไว้แล้วประกอบด้วยงานต่าง ๆ 7 งาน คือ (กรมสามัญศึกษา. 2540 : 4)

1. การวางแผนงานธุรการ
2. การบริหารงานธุรการ
3. การบริหารงานสารบรรณ
4. การบริหารงานการเงินและการบัญชี
5. การบริหารงานพัสดุ
6. การบริหารงานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง
7. การประเมินผลงานธุรการ

สมมติฐานของการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง
2. ปัญหาการบริหารงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกันทั้ง โดยรวมและรายด้าน
3. ปัญหาการบริหารงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา

จังหวัดร้อยเอ็ด ของผู้ปฏิบัติงานธุรการที่มีสถานภาพต่างกัน แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ข้อมูลในปีการศึกษา 2545

1. ขอบเขตของเนื้อหา มุ่งวิจัยการบริหารงานธุรการของ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ตามเกณฑ์มาตรฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2539

2. ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานธุรการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด 65 โรงเรียน ประกอบด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน จำนวน 65 คน ผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนฝ่ายธุรการ จำนวน 65 คน หัวหน้าฝ่ายธุรการ จำนวน 65 คน และผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายธุรการ 65 คน รวมทั้งสิ้น 260 คน

3. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานธุรการทั้ง 4 ตำแหน่งจาก โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด 59 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 236 คน ซึ่งได้มาด้วยการสุ่มแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Sampling)

4. ตัวแปรในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

4.1.1 ขนาดของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งแบ่งเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก

4.1.2 สถานภาพของผู้ปฏิบัติงานธุรการ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนฝ่ายธุรการ หัวหน้าฝ่ายธุรการ และผู้ปฏิบัติงานฝ่ายธุรการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการบริหารงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด รวม 7 งาน คือ

4.2.1 การวางแผนงานธุรการ

4.2.2 การบริหารงานธุรการ

4.2.3 การบริหารงานสารบรรณ

4.2.4 การบริหารงานการเงินและการบัญชี

4.2.5 การบริหารงานพัสดุ

4.2.6 การบริหารงานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง

4.2.7 การประเมินผลงานธุรการ

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหา หมายถึง สภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรค หรือสภาพที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

2. งานธุรการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด เกี่ยวกับงานด้านการวางแผนงานธุรการ การบริหารงานธุรการ การบริหารงานสารบรรณ การบริหารงานการเงินและการบัญชี การบริหารงานพัสดุ การบริหารงานทะเบียนและสถิติ ข้าราชการครูและลูกจ้าง และการประเมินผลงานธุรการ

3. โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัดร้อยเอ็ด แบ่งเป็น 3 ขนาด โดยใช้จำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ คือ (กรมสามัญศึกษา. 2543 : 25)

3.1 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 1,500 คน ขึ้นไป

3.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 500 – 1,499 คน

3.3 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 1 – 499 คน

4. การวางแผนงานธุรการ หมายถึง งานที่ประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูล ระเบียบ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานธุรการ การทำแผนงานธุรการ

5. การบริหารงานธุรการ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดบุคลากร การจัดสถานที่

6. การบริหารงานสารบรรณ หมายถึง การดำเนินงานที่ประกอบด้วย การลงทะเบียนรับส่งเอกสาร หนังสือราชการ การโต้ตอบหนังสือราชการ การเก็บรักษาและทำลายหนังสือราชการ การบริการเกี่ยวกับงานสารบรรณ

7. การบริหารการเงินและการบัญชี หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับ การทำหลักฐานการเงินและการบัญชี การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การควบคุมและตรวจสอบ การประเมินผลการจ่ายเงิน ตามแผนการใช้จ่าย

8. การบริหารงานพัสดุ หมายถึง การดำเนินงานที่ประกอบด้วย การจัดซื้อ จัดจ้าง การจัดทำบัญชีพัสดุและทะเบียนครุภัณฑ์ การบำรุงรักษาและการปรับซ่อม การตรวจสอบพัสดุประจำปี

และการจำหน่ายพัสดุ การจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

9. การบริหารงานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง หมายถึง การดำเนินงานที่ประกอบด้วย การจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและลูกจ้าง การจัดทำหลักฐานการปฏิบัติราชการ

10. การประเมินผลงานราชการ หมายถึง งานที่ประกอบด้วย การตรวจสอบหลักฐาน การแต่งตั้งคณะกรรมการ การวิเคราะห์ผลการประเมินและการนำผลวิเคราะห์ไปใช้ในการปรับปรุงงานราชการ

11. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือรักษาการในตำแหน่ง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่หรือครูใหญ่ ซึ่งปฏิบัติงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด

12. ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนฝ่ายธุรการ หมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือให้รักษาการในตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน, ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ หรือผู้ช่วยครูใหญ่ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารโรงเรียน ให้ดูแลรับผิดชอบช่วยบริหารงานในฝ่ายธุรการ

13. หัวหน้าฝ่ายธุรการ หมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารโรงเรียน ให้ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าฝ่ายธุรการเพื่อช่วยเหลือและบริหารงานแทนผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนฝ่ายธุรการ

14. ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายธุรการ หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารโรงเรียน ให้ปฏิบัติงานในฝ่ายธุรการ งานใดงานหนึ่งหรือหลายงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบปัญหาการบริหารงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด

2. เป็นแนวทางหรือข้อควรพิจารณาสำหรับผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ใช้ในการวิเคราะห์การบริหารงานธุรการของโรงเรียนซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผน เพื่อปรับปรุง พัฒนาการบริหารงานฝ่ายธุรการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. เป็นแนวทางในการวางแผนจัดหลักสูตรการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับงานธุรการ ให้กับ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา

4. เป็นแนวทางให้ผู้สนใจเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ นำไปศึกษาเพิ่มเติมต่อไป