



- บทที่ 2

## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง "ปัญหาการบริหารโรงเรียนสาขา ในสังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย" ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่ เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 ด้าน คือ

1. การจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก
2. การจัดตั้งโรงเรียนสาขา
3. การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา
4. การบริหารโรงเรียนสาขา
5. สภาพปัญหาในการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดเชียงราย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### การจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก

โดยที่การประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับขั้นที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับ ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาขึ้นทั่วไปทั้งในเมือง ในชนบท บนภูเขา หรือในป่าลึก ซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้เกิดมีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นจำนวนมากใน ชนบท ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีอาชีพเกษตรกรรม การตั้ง บ้านเรือนจึงตั้งในทำเลที่เหมาะสมแก่การเกษตร บ้านเรือนตั้งกันอยู่กระจัดกระจาย ตามแนวของห้วยน้ำ ลำธาร หรือบนพื้นที่ระหว่างทิวเขา บางหมู่บ้านเป็นส่วนขยาย ของหมู่บ้านใหญ่ (มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2520 : 347) ตำแหน่งที่ตั้งของโรงเรียน ตามหมู่บ้านเหล่านี้บางแห่งจะขาดประสิทธิภาพระวางที่ (Spatial Efficiency) อาทิเช่น ตำแหน่งที่ตั้งของโรงเรียนตั้งอยู่ในตำแหน่งที่มีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง

สภาพภูมิศาสตร์ไม่เอื้ออำนวย การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้ขาดประสิทธิภาพของการเคลื่อนที่ (Efficiency of Movement) ยังผลให้เกิดลักษณะโรงเรียนขนาดเล็ก (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก 2524 : 81) นอกจากนี้โรงเรียนพ่วงแห่งก็อยู่ใกล้กันเกินไป จำนวนเด็กนักเรียนของโรงเรียนแต่ละแห่งจึงมีน้อย และจากสภาพความกันดารแห่งแล้งเป็นเหตุให้มีการย้ายถิ่นที่อยู่ท่ามาหากินของผู้ปกครองของนักเรียน จึงเป็นสาเหตุให้นักเรียนลดลงอีกด้วย อีกประการหนึ่งผลสำเร็จจากการวางแผนครอบครัวที่เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังมาตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ทำให้จำนวนเด็กลดลง ในปัจจุบันและมีแนวโน้มลดลงไปอีกในอนาคตโดยเฉพาะในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 จะเห็นได้อย่างเด่นชัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 : 24) การที่จำนวนเด็กลดลงก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กลง

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ คือ มีโรงเรียนในสังกัดถึง 30,693 โรง หรือคิดเป็นร้อยละ 92.3 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด โดยมีจำนวนและร้อยละของโรงเรียนจำแนกตามขนาดดังปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละของโรงเรียนจำแนกตามขนาด ปีการศึกษา 2526

ขนาดของโรงเรียน		จำนวนโรงเรียน	
		จำนวน	ร้อยละ
ขนาดเล็กมาก	(นักเรียน 20 - 120 คน)	10,124	32.98
ขนาดเล็ก	(นักเรียน 121 - 359 คน)	16,895	55.05
ขนาดกลาง	(นักเรียน 360 - 719 คน)	3,149	10.26
ขนาดใหญ่	(นักเรียน 720 - 1,079 คน)	352	1.15
ขนาดใหญ่มาก	(นักเรียน 1,080 คนขึ้นไป)	173	0.56
รวม		30,693	100.00

แหล่งที่มา : สถิติการประถมศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2526

จะเห็นได้ว่าโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นโรงเรียนที่มีขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก และนอกจากนี้โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ก็ยังตั้งอยู่ในชนบทถึงร้อยละ 59.83 ของโรงเรียนในสังกัดทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ก : 24)

จากการสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตั้งแต่เดือนตุลาคม 2523 เป็นต้นมา พบว่ามีปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการสรุปได้ว่า การจัดการประถมศึกษายังไม่ทั่วถึงเด็กทุกคน คุณภาพการศึกษายังไม่เท่าเทียมกันระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบท โรงเรียนในชนบทส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาทางด้านการจัดสรรทรัพยากรและการดำเนินการจัดการเรียนการสอน สื่อการเรียนไม่เพียงพอโดยทั่วไป ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการศึกษายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจและเด็กนักเรียนในชนบทส่วนใหญ่ยังมีปัญหาทางด้านสุขภาพ อารมณ์ และโภชนาการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527 ก : 22)

หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษาตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้วิธีการต่าง ๆ ช่วยแก้ปัญหาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ดังนี้

จากรายงานการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ปีการศึกษา 2523-2528 (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก 2524 : 83-85) ได้ดำเนินการในเรื่อง

1. การใช้พาหนะรับส่งนักเรียนเพื่อขยายการศึกษาภาคบังคับ คือ การจัดพาหนะต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อใช้รับส่งนักเรียนจากท้องถิ่นหนึ่งที่ยังไม่มีโรงเรียนเปิดสอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ 6 ไปยังชุมชนบริเวณใกล้เคียงที่มีโรงเรียนเปิดสอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือจัดการศึกษาให้กับนักเรียนที่อยู่ห่างไกลโดยการจัดจักรยานให้ยืม จัดรถยนต์โดยสารรับส่ง จัดซื้อรถโรงเรียนเพื่อรับส่ง จัดห้องเรียนเคลื่อนที่ไปสอนเด็กถึงที่ และจัดเรือรับส่ง

2. การจัดโรงเรียนประจำ คือจัดที่พักนอนในโรงเรียนที่เปิดสอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

3. การขยายการศึกษาภาคบังคับในโรงเรียน โดยจัดชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ 6 ในโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการสร้างห้องเรียน และจัดครูเพิ่ม ซึ่งนับเป็นวิธีการที่ดีเพราะนักเรียนไม่ต้องเดินทางไปเรียนที่อื่น และสามารถบังคับให้นักเรียนมาเข้าเรียนได้ง่ายแค่เป็นการลงทุนที่สูง

4. การขยายการศึกษาภาคบังคับในโรงเรียนที่เป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ เปิดขยายชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ 6 ในโรงเรียนขนาดเล็กที่อยู่ศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้นักเรียนจากโรงเรียนขนาดเล็กซึ่งอยู่รายล้อมสามารถเดินทางมาเรียนได้อย่างสะดวก

5. การยุบรวมโรงเรียน หมายถึง การยุบโรงเรียนขนาดเล็กแล้วให้นักเรียนในเขตบริการของโรงเรียนขนาดเล็กไปเรียนร่วมกับโรงเรียนที่ขยายถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และอยู่ในรัศมีใกล้เคียงมากที่สุด ผลดีของวิธีการนี้ก็คือนักเรียนมีโอกาสได้ไปเรียนในโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่กว่า มีอุปกรณ์และมีสิ่งอำนวยความสะดวกสบายมากกว่าโดยที่นักเรียนใช้เวลาในการเดินทางเท่าเดิมหรือเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่มีข้อเสียคืออาจทำให้ผู้ปกครองนักเรียนเสียขวัญที่โรงเรียนในหมู่บ้านของตนเองถูกทางราชการยุบเลิกหรือไม่ก็อาจมีปัญหาด้านการบริหารบุคลากรเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย (2525 : 39) พยายามหาทางแก้ปัญหาโดยวิธีการ ดังนี้

1. ยุบเลิกกิจการของโรงเรียนหรือยุบให้เป็นโรงเรียนสาขา
2. แยกชั้นสอน เช่น โรงเรียนหนึ่งเปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-4 อีกโรงเรียนหนึ่งเปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6
3. ยุบรวมโรงเรียน โดยยุบโรงเรียนเล็กให้นักเรียนไปเรียนอีกโรงเรียนหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ใกล้เคียงโดยมีระยะห่างกันไม่มากนัก
4. จัดการเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุปีเว้นปี โดยปีการศึกษาแรกจะเกณฑ์เด็กตามเกณฑ์อายุและต่ำกว่าเกณฑ์ 1 ปี เข้าเรียนพร้อมกัน ในปีการศึกษาที่สองจะงดการเกณฑ์เด็กปีการศึกษาที่สามจะเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุเช่นเดียวกับปีแรกอีก



5. จักอาคารที่เหลื่อมบริการแก่ชุมชน

6. วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่เหลือแจกจ่ายแก่โรงเรียนที่ขาดแคลน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2525 ข : 87) ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโรงเรียนขนาดเล็ก คล้ายคลึงกับแนวทางในการแก้ไขปัญหของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลกและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย มีที่แตกต่างกันไปบ้างคือ เสนอให้ใช้สื่อการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ เช่น แบบเรียนโปรแกรม และใช้ครูอาสาสมัคร ครูเดินสอน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2525 ข : 11-13) ได้เสนอโครงการแก้ปัญหาการจัดการศึกษาสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ดังนี้

1. การกำหนดมาตรฐานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษา โครงการนี้จะนำมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ไปกำหนดมาตรฐานบุคลากรในแต่ละโรงเรียน หากพบว่าโรงเรียนใดมีอัตราครู คือนักเรียนต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานก็จะพิจารณาตัดโอนอัตราไปยังโรงเรียนอำเภอ และจังหวัดที่ขาดแคลนครูต่อไป

2. การออกระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา สำคัญของระเบียบนี้ก็คือ ไม่ให้จัดตั้งโรงเรียนที่มีขนาดเล็กจนเกินไป กล่าวคือโรงเรียนที่จะจัดตั้งได้ก็ให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนสาขาของโรงเรียนใกล้เคียง

3. ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการรวมและการเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 สำคัญของระเบียบนี้ก็คือ โรงเรียนประถมศึกษาตั้งแต่สองโรงเรียนขึ้นไปที่ตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร และเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก การคมนาคมสะดวก ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณารวมโรงเรียนเข้าเป็นโรงเรียนเดียวกัน หรือในกรณีที่โรงเรียนหนึ่งมีขนาดใหญ่ส่วนอีกโรงเรียนหนึ่งมีขนาดเล็กให้รวมโรงเรียนขนาดเล็กเป็นสาขาของโรงเรียนขนาดใหญ่ นอกจากนี้โรงเรียนใดที่มีจำนวนนักเรียนลดลงจนมีนักเรียนรวมกันไม่ถึง 20 คน ก็ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาเลิกล้มโรงเรียนประถมศึกษาข้างต้นเสีย



4. การกำหนดนโยบายในการเปิดชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดว่าโรงเรียนที่จะเปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ได้ จะต้องมีความสัมพันธ์ดังต่อไปนี้

4.1 โรงเรียนที่จะเปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 จะต้องมียุทธศาสตร์ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปัจจุบันตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ส่วนโรงเรียนที่มีนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 น้อยกว่า 20 คน และอยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาอื่นที่เปิดชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 อยู่แล้ว ไม่เกิน 3,000 เมตร ให้นักเรียนไปเรียนในโรงเรียนที่มีชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 อยู่แล้ว ยกเว้นในท้องถิ่นที่มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นอุปสรรค

4.2 สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในปัจจุบันน้อยกว่า 20 คน และอยู่ห่างจากโรงเรียนอื่นเกินกว่า 3,000 เมตร ให้เลือกดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาอนุมัติในกรณีที่มีความจำเป็นจริงเป็นราย ๆ ไป

(2) ดำเนินการสอนนักเรียนสองระดับชั้น หรือมากกว่ารวมกัน โดยอาศัยการหลอมหลักสูตร หรือดำเนินวิธีการจัดการเรียนการสอนกับเด็กสองกลุ่มอายุ

ในท้องถิ่นที่มีการคมนาคมสะดวกให้ดำเนินการจัดหาหน้ให้นักเรียนในโรงเรียนขนาดเล็กไปเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ เช่น จัดหาจักรยาน ค่าพาหนะรถยนต์หรือเรือเป็นต้น

ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะได้มีมาตรการในการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กหลายประการแล้วก็ตาม บางมาตรการโดยเฉพาะในเรื่องการยุบรวมโรงเรียนนั้นมักจะทำได้ยากเนื่องจากผู้ปกครองหรือพระสงฆ์มักจะไม่ยอม ดังนั้นเพื่อให้การจัดการประถมศึกษาได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้โอกาสนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กได้มีโอกาสศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และ 6 ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ สำนักงานคณะกรรมการการประถม-

ศึกษาแห่งชาติจึงเสนอวิธีการนอกเหนือจากวิธีการที่ดำเนินการอยู่แล้วดังนี้

1. ดำเนินการจัดหารถจักรยานสำหรับโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อให้ นักเรียนที่เรียนสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในโรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ห่างจาก โรงเรียนขนาดใหญ่เกินกว่า 3 กิโลเมตร สามารถใช้เป็นพาหนะไปเรียนใน โรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่โดยจะจัดหาจักรยานให้ร้อยละ 30 ของโรงเรียนที่ไม่เปิดสอนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6 ประมาณ 1,200 โรง ๆ ละ 12 คัน คิดเป็นเงินประมาณ 21.6 ล้านบาท

2. ดำเนินการโครงการจัดรถรับส่งนักเรียนประมาณร้อยละ 10 ของโรงเรียนทั้งหมดคือประมาณ 800 โรง ๆ ละ 12 คน ในปีงบประมาณ 2525 เป็นเวลา 5 เดือน (พฤษภาคม - กันยายน 2525) เป็นเงิน 12.3 ล้านบาท แก่ นักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในโรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ห่างไกลจากโรงเรียนขนาดใหญ่เกินกว่า 3 กิโลเมตร เฉพาะในปีงบประมาณ 2525

3. ดำเนินการให้ทุนแก่นักเรียนที่เป็นชนกลุ่มน้อย ได้แก่ ชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ในภาคเหนือ หรือนักเรียนที่อาศัยอยู่ตามเกาะในทะเล ให้ได้รับทุนการศึกษาจำนวนประมาณ 200 บาทต่อเดือน เพื่อมาอาศัยอยู่กับครูหรือพระสงฆ์หรือประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงโรงเรียนขนาดใหญ่

4. ทัดต่อกับกรมสามัญศึกษาให้รับนักเรียนระดับประถมศึกษาในเขตพื้นที่ยากจนเข้าเรียนในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์มากยิ่งขึ้น

แนวทางในการแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กดังกล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าแนวทางบางประการจัดทำได้ยาก เช่น การยุบเลิกกิจการของโรงเรียนหรือยุบรวมเป็นโรงเรียนสาขาแนวทางบางประการต้องลงทุนสูง เช่น การจัดสอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในโรงเรียนเดิม การจัดหารถจักรยานให้นักเรียนยืม การดำเนินการโครงการจัดรถรับส่งนักเรียน การจัดโรงเรียนประจำ หรือการให้ทุนนักเรียน เป็นต้น แนวทางบางประการจะเหมาะสมสำหรับบางท้องถิ่น เช่น โครงการจัดหาหน้ะรับส่งจัดทำไม่ได้ในโรงเรียนที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดาร แนวทางบางประการยังเป็นแนวทางใหม่ที่จัดไม่ทั่วถึง เช่น การเกณฑ์เด็กสองกลุ่มอายุ หรือ

ใช้ชื่อ RIT (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526 ก : 152) ทั้งนี้คงจะมีการทดลองใช้หรือคิดค้นรูปแบบที่แก้ปัญหาได้ดีและเหมาะสมสำหรับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ต่อไป

### การจัดตั้งโรงเรียนสาขา

ในการจัดตั้งโรงเรียนสาขาของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาจัดตั้ง โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่จะจัดตั้งขึ้นต้องมีจำนวนนักเรียนในแต่ละรายอายุตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไปมาเข้าเรียน ถ้ามีนักเรียนในแต่ละรายอายุไม่ถึงยี่สิบคนแต่มากกว่าห้าคนให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนสาขาของโรงเรียนที่อยู่ใกล้เคียง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2525 ข : 456-457)

การจัดตั้งโรงเรียนสาขานอกจากจะจัดตั้งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวมาแล้ว ต้องมีการจัดตั้งขึ้นเป็นโรงเรียนสาขาเนื่องจากถูกยุบรวม หรือถูกเลิกสัมพันธภาพไปก็ได้ ทั้งนี้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวโดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรวมและเลิกสัมพันธภาพโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2524 ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า โรงเรียนประถมศึกษาตั้งแต่สองโรงเรียนขึ้นไป ซึ่งตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตร และมีจำนวนนักเรียนแต่ละโรงเรียนไม่เกิน 120 คน อาจยุบรวมเป็นโรงเรียนเดียวกันได้ และโรงเรียนประถมศึกษาตั้งแต่สองโรงเรียนขึ้นไปซึ่งตั้งอยู่ห่างกันไม่เกินสามกิโลเมตรถ้าโรงเรียนหนึ่งโรงเรียนใดมีนักเรียนเกินกว่า 120 คน และโรงเรียนอื่นมีนักเรียนไม่เกิน 120 คน อาจรวมโรงเรียนเล็กเป็นสาขาของโรงเรียนใหญ่ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2525 ข : 320-321)

การจัดตั้งโรงเรียนสาขาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด- เชียงราย มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ และ



กำหนดให้โรงเรียนสาขาเป็นโรงเรียนหลัก หรือให้โรงเรียนสาขาที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ไปเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก ในปัจจุบัน (ปีการศึกษา 2529) มีจำนวนโรงเรียนสาขาทั้งสิ้น 42 สาขา เป็นจำนวนที่ในภาพรวมเพิ่มขึ้นจากเดิมนับตั้งแต่มีการจัดตั้งโรงเรียนสาขาในปีการศึกษา 2524 เป็นต้นมา สำหรับจำนวนโรงเรียนสาขาที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากในจำนวนโรงเรียนสาขา 26 สาขา ในปีการศึกษา 2527 ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดว่าจะทำการศึกษา เมื่อถึงระยะการเก็บข้อมูลในปีการศึกษา 2529 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยได้รับการจัดตั้งเป็นโรงเรียนหลัก 1 สาขา และไปเรียนรวมกับโรงเรียนหลัก 3 สาขา จึงเหลือจำนวนโรงเรียนสาขาที่ทำการศึกษา 22 สาขา

#### การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาคือ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน มีภารกิจหรือหน้าที่ที่จะต้องบริหารโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้

มีผู้กำหนดภารกิจหรือหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนไว้หลายประการ เช่น Roald F. Campbell and others (1977 : 116) เสนอว่า งานบริหารการศึกษาอาจจะจัดเป็นประเภทได้ ดังนี้

1. การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. การบริหารหลักสูตรและการสอน
3. การบริหารกิจการนักเรียน
4. การบริหารบุคลากร
5. การบริหารวัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งอำนวยความสะดวก
6. การบริหารการเงินและธุรการ

Robert S. Fisk (อ้างถึงใน ภิญโญ สาขา 2526 : 203-204) สรุปไว้ว่า งานบริหารการศึกษามี 4 ประเภท คือ

1. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
2. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษาหรืองานในค่านวิชาการศึกษา
3. การบริหารงานบุคคลทุกชนิด นับตั้งแต่การแสวงหา บรรจุ พัฒนา ปรับปรุงครู เจ้าหน้าที่ และนักเรียน ตลอดจนการให้พ้นจากงานหรือโอนย้ายไปจากโรงเรียนของบุคคลทุกประเภท
4. การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคาร สถานที่ บริเวณ และบริการต่าง ๆ

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการดำเนินงานในโรงเรียนประถมศึกษาเพื่อให้ผู้บริหารการศึกษาหรือผู้บริหารการศึกษาหรือผู้บริหารโรงเรียนได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แบ่งออกเป็นหมวดใหญ่ ๆ สรุปได้ดังนี้ (กรมสามัญศึกษา 2517 : 1-17)

1. หมวดอาคารสถานที่ ได้แก่ การจัดอาคารสถานที่บริเวณโรงเรียน ห้องเรียน ห้องพิเศษอื่น ๆ รวมทั้งการจัดหา จัดทำอุปกรณ์ต่าง ๆ ภายในและภายนอกห้องเรียน
2. หมวดบริหารโรงเรียน ได้แก่ งานเกี่ยวกับการจัดครูเข้าสอน การปฏิบัติงานของครู การมาเรียนของนักเรียน การประชุมปรึกษาหารือระหว่างครู งานทะเบียนสถิติและการเงิน การตรวจเยี่ยมของฝ่ายบริหารและศึกษานิเทศก์ การบำรุงขวัญ การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรในโรงเรียน
3. หมวดการเรียนการสอน ได้แก่ งานในค่านหลักสูตรแบบเรียน การสอน การจัดหาและจัดทำอุปกรณ์การสอน การวัดผลและประเมินผล การช่วยเหลือนักเรียนที่เรียนดีหรือเรียนช้าเป็นพิเศษ
4. หมวดบริการและการร่วมมือกับชุมชน ได้แก่ การดำเนินงานในค่านการจัดบริการอาหารกลางวัน น้ำดื่ม การปฐมพยาบาล ห้องสมุด โสตทัศนศึกษา และโสตทัศนศึกษา งานในค่านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน วัด และโรงเรียนอื่น ๆ

ในการอบรมครูใหญ่โรงเรียนในโครงการวิจัยแบบทดลอง เรื่อง การจัดองค์การและระบบบริหารโรงเรียนประชาบาล (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ น.ป.ป. : 9-55) ได้กำหนดแนวทางในการบริหารโรงเรียน ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีงานที่โรงเรียนต้องทำคือ ศึกษาชุมชนโดยละเอียด จัดรายการประชาสัมพันธ์กับชุมชน เยี่ยมเยียนชุมชน จัดให้มีกรรมการศึกษาโรงเรียน จัดกิจกรรมเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณี ร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ชุมชนจัดขึ้น และให้บริการแก่ชุมชน
2. การบริหารการเรียนการสอน มีงานบริหารการเรียนการสอนทั่วไป การจัดครูเข้าสอน การช่วยเหลือค่านิเวศการและแลกเปลี่ยนวัสดุอุปกรณ์ในการสอน ระหว่างวิทยาเขต การควบคุม คุดูแล การนิเทศ และการประเมินผลการศึกษา ของโรงเรียนที่มีหลายวิทยาเขต
3. การบริหารบุคลากร มีการจัดอัตรากำลัง การให้งาน การมอบอำนาจ การบำรุงขวัญ การพิจารณาความดีความชอบของครู การพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพของบุคลากรโรงเรียน การให้บริการและสวัสดิการต่าง ๆ แก่ครู
4. การบริหารกิจการนักเรียน มีการปกครอง สวัสดิการและบริการ กิจกรรมนักเรียน
5. การบริหารอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก มีการใช้ประโยชน์อาคารสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก และการประยุกต์ให้ได้ประโยชน์สูงสุด การบำรุงรักษาอาคาร สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวก ให้มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอน การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียน การสอนนอกโรงเรียน
6. การบริหารงบประมาณและธุรการ มีการจัดการธุรการทั่วไปใน โรงเรียนหลายวิทยาเขต งานข้อมูล งานการเงิน



ปรัชชา คัมภีรปภรณ์ (2525 : 160-162) เสนอว่า โรงเรียนพระดมศึกษาควรจะดำเนินงานหลายประการจึงจะทำให้หน้าที่สำเร็จได้ งานที่ควรจะทำเป็นนั้นประกอบด้วยงานต่อไปนี้

1. งานด้านวิชาการ เป็นงานหลักของโรงเรียนพระดมศึกษา งานด้านนี้จะครอบคลุมการเรียนการสอน การจัดหาและใช้สื่อการสอน การจัดหาบุคลากรในการสอน การประเมินผลการเรียน การจัดทำตารางเรียนตารางสอน การนิเทศการศึกษา เป็นต้น
2. การจัดการด้านธุรการ เป็นงานที่จัดขึ้นเพื่อสนับสนุนงานวิชาการหรือการเรียนการสอน การจัดการด้านนี้จะประกอบด้วย งานสารบรรณ งานทะเบียน และรายงาน งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย งานประชาสัมพันธ์ งานการเงิน และงบประมาณ เป็นต้น
3. การจัดการด้านอาคารสถานที่ การจัดการด้านนี้จะครอบคลุมการจัดการด้านอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน
4. การจัดการงานบุคคล การจัดการด้านนี้จะครอบคลุมเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ การจัดหา การอบรม และการสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากร
5. การจัดการงานกิจการนักเรียน ได้แก่ การดำเนินการด้านต่างๆ ที่เป็นบริการนักเรียน เช่น บริการแนะแนว งานสวัสดิภาพนักเรียน งานสงเคราะห์นักเรียน เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2526 ช : 29) กำหนดงานบริหารกลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนไว้ 6 งาน คือ

1. งานวิชาการ
2. งานบุคลากร
3. งานกิจการนักเรียน
4. งานอาคารสถานที่
5. งานธุรการและการเงิน
6. งานความสัมพันธ์กับชุมชน

และได้แนะนำงานที่ควรจัดทำในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีรายละเอียดดังนี้  
(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526 ค : 33 (ก) )

### 1. งานวิชาการ

- 1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และงานวางแผนของโรงเรียน
- 2) จัดทำและส่งเสริมการใช้สื่อการเรียน
- 3) การวางแผนการสอน
- 4) การจัดแบ่งกลุ่มนักเรียน
- 5) การนิเทศการสอน
- 6) ห้องสมุด
- 7) การวัดและประเมินผล
- 8) พัฒนาการสอนวิชาทักษะ
- 9) พัฒนาการสอนประสบการณ์ชีวิต
- 10) พัฒนาการสอนวิชาสร้างเสริมลักษณะนิสัย
- 11) พัฒนาการสอนกลุ่มการทำงานพื้นฐานอาชีพ
- 12) พัฒนาการสอนกลุ่มพิเศษ
- 13) การสอนซ่อมเสริม
- 14) การใช้ทรัพยากรของชุมชนเพื่อการเรียนการสอน
- 15) การรายงานผลการเรียน (ป.01)

### 2. งานบุคลากร

- 1) การประชุม
- 2) การพัฒนาบุคลากร
- 3) การสนับสนุนความร่วมมือส่วนร่วมในการบริหาร
- 4) การพิจารณาความดีความชอบ
- 5) การให้คำปรึกษาแนะนำ
- 6) สวัสดิการและสงเคราะห์



- 7) การบำรุงขวัญและกำลังใจ
  - 8) การพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรม
3. งานกิจการนักเรียน
- 1) การจัดทำเขตบริการ
  - 2) การจัดทำสำมะโนนักเรียน
  - 3) การเกณฑ์/การรับนักเรียนเข้าเรียน
  - 4) การปฐมนิเทศ/ผู้ปกครอง
  - 5) การบริการสุขภาพ
  - 6) อาหารกลางวัน
  - 7) การบริการนักเรียนขาดแคลน
  - 8) การแก้ปัญหาให้นักเรียนขาดเรียน
  - 9) ส่งเสริมประชาธิปไตย
  - 10) ชมรมสิ่งตีพิมพ์
  - 11) กิจกรรมสหกรณ์ (นักเรียน)
  - 12) บริการแนะแนว
  - 13) จริยธรรมสำหรับนักเรียน
4. งานอาคารสถานที่
- 1) การวางแผนค่านอาคารสถานที่
  - 2) การบำรุงรักษา/ซ่อมแซม
  - 3) การปรับปรุงห้องเรียน
  - 4) การปลูกต้นไม้
  - 5) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในโรงเรียน
5. งานธุรการและการเงิน
- 1) การจัดทำงบประมาณ
  - 2) การจัดทำเงินนอกงบประมาณ
  - 3) การจัดซื้อและการจัดจ้าง

- 4) งานบัญชี
  - 5) งานพัสดุ
  - 6) งานทะเบียน, สถิติ
  - 7) งานสารบรรณ
6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- 1) กรรมการศึกษา
  - 2) สมาคม/มูลนิธิ
  - 3) วันสำคัญ
  - 4) การเข้าร่วมกิจกรรมชุมชน
  - 5) บุคคลที่เคน/วันศิษย์เก่า
  - 6) ส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียน
  - 7) การประชาสัมพันธ์
  - 8) ชุมชนศึกษา

จะเห็นได้ว่าภารกิจหรือหน้าที่ในการบริหารโรงเรียนที่ได้เสนอมาทั้งหมดนั้น ส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกัน พอจะสรุปได้ว่างานบริหารโรงเรียนนั้นเมื่ออยู่ 6 งานคือ

1. งานวิชาการ
2. งานบุคลากร
3. งานกิจการนักเรียน
4. งานอาคารสถานที่
5. งานธุรการและการเงิน
6. งานความสัมพันธ์กับชุมชน

ในการวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาการบริหารงานของโรงเรียนสาขาใน 6 งาน โดยแต่ละงานจะครอบคลุมงานที่โรงเรียนสาขาท้องปฏิบัติ ดังนี้

งานวิชาการ เป็นงานที่ครอบคลุมเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดกิจกรรม การเรียนการสอน การจัดหาและใช้สื่อการสอน การวัดและประเมินผล การนิเทศ

ตลอดถึงการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาระงานทางวิชาการ

งานบุคลากร เป็นงานที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ การมอบหมายงาน การพัฒนาบุคลากร การสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหาร การพิจารณาความดีความชอบ การให้คำปรึกษาแนะนำ การให้สวัสดิการ และการบำรุงขวัญกำลังใจ

งานกิจการนักเรียน ครอบคลุมเกี่ยวกับ การจัดทำเชตบริการ การจัดทำสำมะโนนักเรียน การให้บริการด้านสุขภาพ การแนะแนว การจัดโครงการอาหารกลางวัน การจัดกิจกรรมสหกรณ์โรงเรียน การจัดกิจกรรมประชาธิปไตยในโรงเรียน และกิจกรรมอื่น ๆ

งานอาคารสถานที่ ครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนด้านอาคารสถานที่ การบำรุงรักษา การจัดสภาพแวดล้อมให้มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอน และการใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

งานธุรการและการเงิน ครอบคลุมเกี่ยวกับงานลงสมุดหมายเหตุรายงาน และเอกสารอื่น เช่น บัญชีลงเวลามาทำการของครู บันทึกการประชุมครู บันทึกการตรวจการบันทึกการนิเทศ เป็นต้น (ส่วนงานอื่น ๆ โรงเรียนหลักเป็นผู้จัดทำ)

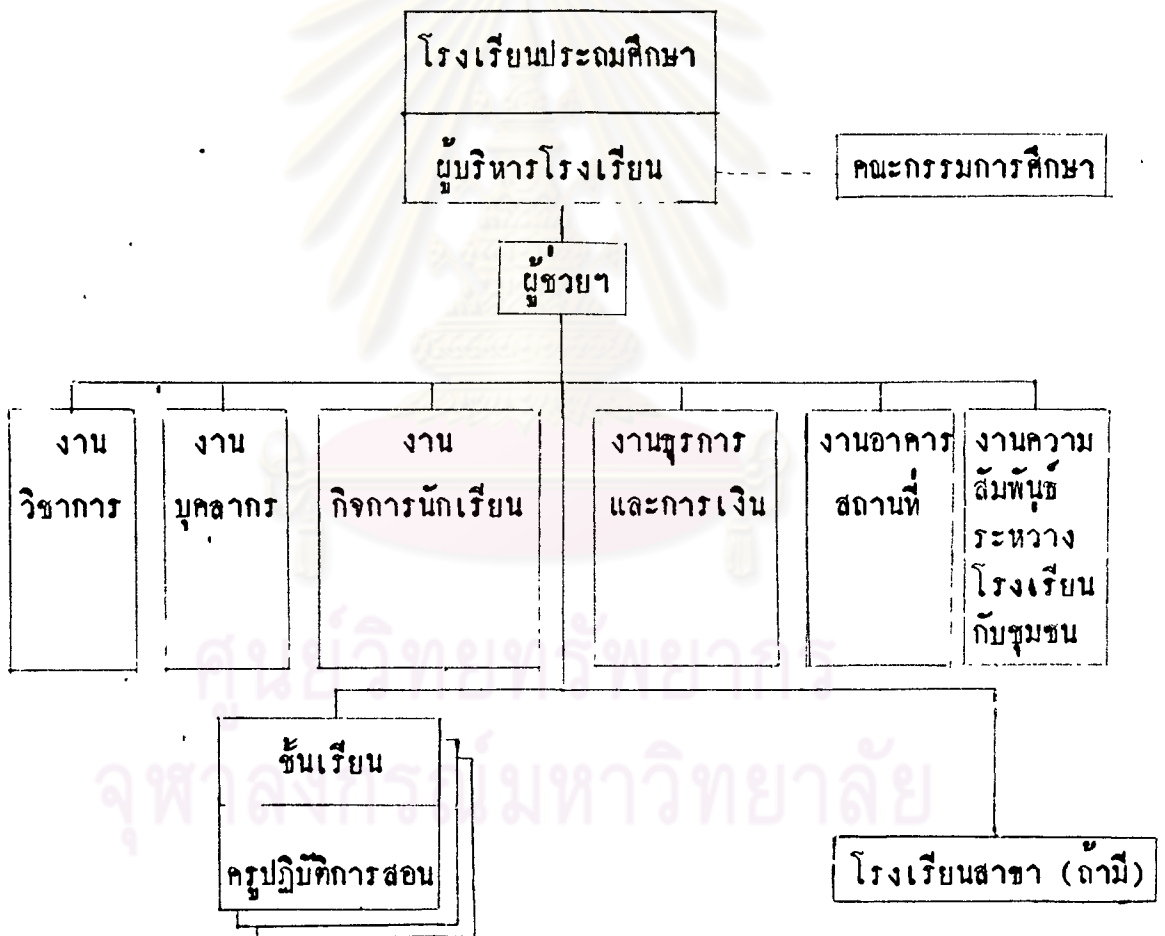
งานความสัมพันธ์กับชุมชน ครอบคลุมเกี่ยวกับ การประชาสัมพันธ์ การเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน การให้บริการแก่ชุมชน การเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาชุมชน การใช้ทรัพยากรจากชุมชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาโรงเรียน การรับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากชุมชน หน่วยงาน บุคคล และกลุ่มบุคคล กับ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการหมู่บ้าน ชมรมศิษย์เก่า กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มหนุ่มสาวของหมู่บ้าน เป็นต้น

### การบริหารโรงเรียนสาขา

โรงเรียนสาขาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนประถมศึกษาหลักซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการ

ของโรงเรียนประถมศึกษาทุกขนาดให้มีโรงเรียนสาขาเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียน  
 ประถมศึกษาหลักด้วยทั้งตัวอย่างโครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการของโรงเรียน  
 ประถมศึกษาขนาดกลาง ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ  
 2527 ข : 18)

โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการของโรงเรียนประถมศึกษา  
 ขนาดกลาง



อย่างไรก็ดีโครงสร้างของโรงเรียนสาขาก็มีส่วนแตกต่างจากโรงเรียน  
 ประถมศึกษาหลัก กล่าวคือ มีอาคารแยกตั้งห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาหลัก  
 ไม่มีผู้บริหารอยู่ประจำในโรงเรียน ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา  
 แห่งชาติ (2525 ค : 1-2) จึงกำหนดแนวปฏิบัติในการบริหารโรงเรียนสาขา

สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2525 ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้ โรงเรียนสาขาจะไม่มีผู้บริหาร ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาหลักจะเป็นผู้บริหารโรงเรียนสาขาค่าย โดยจะมอบหมายให้ครูที่เหมาะสมคนหนึ่งในโรงเรียนสาขาควบคุมดูแลกิจการแทนโรงเรียนสาขาจะมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการจัดการเรียน การดูแลรักษาอาคารสถานที่ การควบคุมดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของครูและการมาเรียนของนักเรียน การติดต่อกิจการกับโรงเรียนประถมศึกษาหลัก การติดต่อประสานงานกับชุมชน และการลงสมุดหมายเหตุรายวัน โรงเรียนประถมศึกษาหลักจะเป็นผู้รับผิดชอบกิจการของโรงเรียนสาขา ในเรื่องการทำทะเบียนนักเรียน การรับเด็ก การจำหน่ายเด็ก การออกไปสุทธิ ใบรับรอง ใบประกาศนียบัตร การรับ-จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดหา การทำบัญชีการเงิน พัสดุ และการมอบหมายให้โรงเรียนสาขปฏิบัติตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาหลักควรจะไปเยี่ยมโรงเรียนสาขาอย่างน้อย 2 สัปดาห์ต่อครั้ง และให้โรงเรียนสาขารายงานกิจการเดือนละ 1 ครั้ง

### สภาพปัญหาในการจัดการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย

ปัญหาในการจัดการประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาทั่วไป และโรงเรียนสาขาโดยทั่วไปแล้ว จะมีความคล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันในระดับความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น

จังหวัดเชียงรายเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีปัญหาในการจัดการประถมศึกษาในสังกัดอยู่ตลอดมา จากร่างแผนพัฒนาการศึกษาระยะ 5 ปี (2530-2534) ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย (2527 ข : 6-11) ได้เสนอปัญหาในการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. สภาพปัญหาด้านวิชาการและสนับสนุนวิชาการ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย มีโรงเรียนในสังกัดที่รับผิดชอบจำนวน 626 โรงเรียน 26 สาขา กลุ่มโรงเรียนจำนวน 88 กลุ่ม ซึ่งจัดอยู่ในปริมาณค่อนข้างมาก ประกอบกับโรงเรียนตั้งอยู่กระจัดกระจายกันออกไปตามส่วนต่าง ๆ ของพื้นที่ทั้งในเมือง-ชนบท หรือแม้แต่นภูเขาสูง จึงทำให้การบริหาร



งานวิชาการไม่ทั่วถึงและมีปัญหาอุปสรรคอยู่มากเป็นเหตุให้คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งพิจารณาได้จากอัตราการเลื่อนชั้นของนักเรียนมีเพียงร้อยละ 93 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เฉลี่ยร้อยละ 55 อัตราการขาดเรียนของนักเรียนมีถึงร้อยละ 10 ส่วนอัตราการนิเทศโดยเฉลี่ยโรงเรียนหนึ่งได้รับการนิเทศเพียง 1.76 ครั้งต่อปี สำหรับสื่อการเรียนรู้ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 50 ในด้านเกี่ยวกับตัวนักเรียนนั้นนักเรียนส่วนมากในชนบทมีฐานะยากจน จะเห็นได้จากการที่นักเรียนมีอัตราขาดแคลนเครื่องแบบร้อยละ 24 ขาดเครื่องเขียนแบบเรียนร้อยละ 42 ขาดแคลนอาหารกลางวันร้อยละ 19 เกี่ยวกับกิจกรรมเสริมหลักสูตรโรงเรียนส่วนใหญ่ (ร้อยละ 38) จัดเพียง 2 กิจกรรม ทางด้านแหล่งวิชาการอันได้แก่ห้องสมุดและมุมหนังสือนั้น ยังมีอัตราการขาดอยู่ถึงร้อยละ 76

## 2. สภาพปัญหาด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก

โรงเรียนในสังกัดประสบปัญหาเกี่ยวกับอาคารเรียนและอาคารประกอบไม่เพียงพอและอาคารชำรุดทรุดโทรม คือ จำนวนห้องเรียนขาดคิดเป็นร้อยละ 26.49 จำนวนอาคารอเนกประสงค์ขาดคิดเป็นร้อยละ 42.40 จำนวนบ้านพักครูขาดคิดเป็นร้อยละ 71.04 จำนวนส้วมขาดคิดเป็นร้อยละ 26.67 สนามกีฬาของกลุ่มโรงเรียนขาดคิดเป็นร้อยละ 82.76 ดั่งซีเมนต์ขาดคิดเป็นร้อยละ 27.60 และจำนวนเตาเผาขยะขาดคิดเป็นร้อยละ 30.08 ส่วนครุภัณฑ์ของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียน ขาดคิดเป็นร้อยละ 43.77

## 3. สภาพปัญหาด้านบุคลากร

พบว่ามีปัญหาใหญ่ ๆ อยู่ 3 ประการคือ

3.1 ปัญหาขาดแคลนอัตรากำลัง เช่น อัตราครูต่อนักเรียนเท่ากับ 1 ต่อ 20 (เกณฑ์สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ครูต่อนักเรียนเท่ากับ 1 ต่อ 18) การขิมตัวข้าราชการครูไปช่วยราชการมีจำนวนมากคิดเป็นร้อยละ 3.55 และมีปัญหาการกระจายครูไม่ทั่วถึง การขาดแคลนภารโรงอยู่ในระดับสูงร้อยละ 36.62

3.2 ครูและผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจและความรับผิดชอบต่อนักเรียน เนื่องจากพบว่าการปฏิบัติงานของบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ล่าช้า และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานเท่าที่ควร งานบางอย่างเกิดความผิดพลาด เช่น การจัดทำบัญชีการเงินและพัสดุผิดพลาดถึงร้อยละ 34 เป็นต้น

3.3 ครูและผู้บริหารบางส่วนขาดคุณธรรม ทั้งนี้พบว่ามีการทุจริตทางวินัยร้อยละ 2

#### 4. สภาพปัญหาค้นงานกิจการนักเรียน

พบว่ามีปัญหาการเกณฑ์นักเรียนได้ไม่ครบ เป้าหมายคือ เกณฑ์ได้เพียงละ 95.72 เนื่องจากโรงเรียนไม่ทราบเขตบริการที่แท้จริง อนึ่ง อนาคตของโรงเรียนส่วนใหญ่มีขนาดเล็กเนื่องจากแนวโน้มของประชากรก่อนวัยเรียนลดลงโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 25.04 ทำให้คุณภาพการจัดการศึกษาต่ำ และไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมและยังมีปัญหาผู้ปกครองไม่เข้าใจเรื่องการศึกษาทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างมาก

#### 5. สภาพปัญหาค้นงานการบริหารทั่วไป ชุมชนและการเงิน

พบว่ามีปัญหาเรียงลำดับตามความสำคัญ ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน มีความบกพร่องในด้านการจัดเก็บระบบข้อมูลที่ดีและถูกต้อง ไม่มีการประสานแผนงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กันเท่าที่ควร การติดตามผล ประเมินผล เป็นไปอย่างไม่มีระบบก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติไม่เต็มที่ จะเห็นได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนพบว่าบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เพียงร้อยละ 64

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณ การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่ายังขาดหลักการและวิธีการที่ดี การจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงาน ขาดเกณฑ์การจัดสรรที่เหมาะสมและยุติธรรมงบประมาณส่วนใหญ่เป็นเงินเคียน (ในปีงบประมาณ 2525 คิดเป็นร้อยละ 77.86 ของงบประมาณทั้งหมด) ส่วนงบประมาณด้านพัฒนา

มีน้อยจำเป็นจะต้องเพิ่มในโอกาสต่อไป อนึ่งงบลงทุนก็ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมากคือ 1 ต่อ 278 และงบค่าเนนการก็มีเพียง 1 ต่อ 1,850 เท่านั้น

5.3 ชาคเครื่องอำนวยความสะดวกในการบริหารงาน ปรากฏว่าสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุกอำเภอยังขาดพาหนะในการปฏิบัติงาน ส่วนเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ เช่น เครื่องพิมพ์ดีดภาษาอังกฤษไม่ได้รับการจัดสรรเลย ครุภัณฑ์ที่จำเป็น เช่น ตู้เก็บเอกสารก็ยังไม่เพียงพอ

5.4 บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเงินและพัสดุ พบว่าในปีงบประมาณ 2525 มีความบกพร่องทางด้านการเงิน การบัญชี ถึงร้อยละ 34

5.5 การดำเนินงานด้านการเงินและพัสดุขาดความคล่องตัว ในระดับโรงเรียนนั้นจะไม่มีกรดำเนินการในการจัดจ้างเลยและอำนาจในการจัดซื้อที่อยู่ในวงเงินจำกัดมาก

5.6 ประชาชนส่วนใหญ่มองไม่เห็นคุณค่าของการศึกษาให้ความช่วยเหลือการศึกษาน้อย ในปีงบประมาณ 2525 พบว่าประชาชนมีส่วนช่วยเหลือเพียงร้อยละ 0.49 ของงบประมาณทั้งหมดซึ่งนับว่าน้อยมาก

## 6. สภาพปัญหาความสัมพันธ์กับชุมชน

แนวความคิดที่จะทำหรือจัดโรงเรียนให้เป็นแหล่งกลางในการดำเนินงานการพัฒนาท้องถิ่นที่โรงเรียนรับผิดชอบยังจัดได้เพียงร้อยละ 50 ของเป้าหมายเท่านั้น

จากสภาพปัญหาที่เสนอมาทั้งหมดก็พอจะมองเห็นได้ว่าการบริหารโรงเรียนในจังหวัดเชียงรายจะประสบปัญหาต่าง ๆ หลายประการ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้การจัดการศึกษาไม่บรรลุวัตถุประสงค์

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันยังไม่มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนสาขาคือตรง มีเฉพาะผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีสภาพคล้ายคลึงกัน ได้แก่ งานวิจัยของ สว่าง เจริญ (2528 : 173-176) ซึ่งได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและครูเกี่ยวกับงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กที่มีครูไม่ครบชั้นสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 6 สรุปปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานได้ว่า การบริหารงานวิชาการที่มีปัญหามากคือ การสอนเนื้อหาให้ครบตามหลักสูตร และการจัดทวารสาร เอกสาร ตำราทางวิชาการไว้ให้ครูได้มีโอกาสค้นคว้าเพิ่มเติม การบริหารงานบุคลากรที่มีปัญหามากคือ การจัดสรรอัตราครูให้แก่โรงเรียนไม่เพียงพอกับความต้องการของโรงเรียน ครูสอนไม่ครบชั้น ทำให้ไม่ได้ยึดเต็มที่ การกำหนดอัตราชั่วโมงการสอนให้กับครูมากเกินไป และครูไม่ได้รับการอบรมวิธีสอนในโรงเรียนที่มีครูสอนไม่ครบชั้น การบริหารงานกิจการนักเรียนที่มีปัญหามากคือ การแก้ปัญหาให้นักเรียนขาดเรียน การขาดแคลนบุคลากรที่เหมาะสมกับการบริหารงานกิจการนักเรียน และการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนที่ขาดแคลน การบริหารงานอาคารสถานที่งานที่มีปัญหาคือ การบำรุงรักษาและซ่อมแซมอาคารสถานที่และบริเวณให้สะอาดปลอดภัย และการจัดอาคารสถานที่ให้สะดวกแก่การเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 การบริหารงานธุรการและการเงิน งานที่มีปัญหามากคือ งบประมาณค่าวัสดุไม่เพียงพอที่จะจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์และสื่อการเรียน การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานที่มีปัญหาคือ การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในชุมชนมาเป็นวิทยากรให้ความรู้แก่คณะครูและนักเรียน การสนับสนุนทางการเงิน และวัสดุอุปกรณ์หรือความช่วยเหลืออื่น ๆ จากชุมชน การจัดบริการให้ความรู้เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของคนในท้องถิ่น โอกาสในการออกไปพัฒนาชุมชนของคณะครูและนักเรียน การประชาสัมพันธ์โรงเรียน และการให้บริการอื่นแก่ชุมชน