

สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาในระดับมัธยมศึกษา นับว่าเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งในการที่จะปลูกฝังความรู้ให้แก่เยาวชน และมีบทบาทที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศอีกด้วย แต่การจัดการมัธยมศึกษาในปัจจุบันยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ผู้รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาระดับนี้จำเป็นต้องเอาใจใส่ให้มาก

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารของโรงเรียนมัธยมศึกษา
2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยเฉพาะในงานบริหาร 5 ประเภท คือ งานด้านวิชาการ งานบริหารบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและบริการ และงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
3. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภทดังกล่าว

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้บริหาร นักวิชาการ และชุมชน ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในเขตศึกษา 12 มีทั้งสิ้น 7 จังหวัด เอาเพียง 60 % ของทั้งเขตได้ 4 จังหวัด คือ จังหวัดตราด ระยอง ชลบุรี และฉะเชิงเทรา

โรงเรียนที่สุ่มมาทั้งหมดมี 13 โรงเรียน ในแต่ละโรงเรียนประชากรที่ตอบแบบสอบถาม กลุ่มผู้บริหารร้อยละ 100 นักวิชาการร้อยละ 50 ของแต่ละโรงเรียน ประชาชนหรือผู้ปกครองโรงเรียนละ 10 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยใช้เครื่องมือและเทคนิคในการสังเกต สัมภาษณ์ และให้ตอบแบบสอบถามที่คณะผู้ดำเนินการวิจัยรวม 13 คน ที่วิจัยในเรื่องเดียวกันแต่คนละเขตการศึกษา ได้ช่วยกันสร้างขึ้นภายใต้คำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา

การรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์และแจกแบบสอบถามด้วยตนเอง โดยใช้เวลาผู้ตอบแบบสอบถามประมาณหนึ่งสัปดาห์ แล้วขอความช่วยเหลือจากผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ของแต่ละโรงเรียนช่วยรวบรวมข้อมูลจากครู และจากผู้บริหารของนักเรียนส่งผู้วิจัย โดยผู้วิจัยได้เตรียมซองและแสกมป์เจ้าหน้าที่ผู้วิจัยไว้อย่างเรียบร้อย ส่วนศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอเมื่อกรอกข้อมูลแล้วส่งผู้วิจัยทางไปรษณีย์ ปรากฏว่าได้รับข้อมูลคืนทั้งหมดร้อยละ 92.13 การวิเคราะห์ข้อมูล รวบรวมจากเอกสาร สัมภาษณ์ และจากแบบสอบถาม สถิติที่ใช้โดยหาค่าร้อยละ

สรุปผลการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้พอสรุปผลได้ ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ในเรื่องสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

1.1 ผู้บริหารทั้งในโรงเรียนและภายนอกโรงเรียน เป็นชายร้อยละ 87.80 เป็นหญิงร้อยละ 12.20 ส่วนนักวิชาการ เป็นชายร้อยละ 44.50 เป็นหญิงร้อยละ 55.50 และประชาชนที่ตอบแบบสอบถาม เป็นชายร้อยละ 73.28 เป็นหญิงร้อยละ 26.72 รวมทั้งสิ้น 3 กลุ่ม คือ นักบริหาร นักวิชาการ และประชาชน เป็นชายร้อยละ 58.82 เป็นหญิงร้อยละ 41.18

1.2 วุฒิทางวิชาชีพของนักบริหารและนักวิชาการ วุฒิระดับปริญญาตรีมีมากที่สุด คือ นักบริหารมีร้อยละ 63.42 นักวิชาการวุฒิปริญญาตรีมีร้อยละ 57.50 รวมทั้ง

นักบริหารและนักวิชาการมีวุฒิปริญญาตรีร้อยละ 58.51 ส่วนวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีมีร้อยละ 28.63 นอกนั้นมีวุฒิตั้งสูงกว่าปริญญาตรีมีร้อยละ 6.64

1.3 อาชีพของประชาชนมีต่าง ๆ กัน นอกเหนือจาก ค้าขาย เกษตรกร หรือรับจ้างและรับราชการมีมากที่สุด คือ ร้อยละ 34.12 รองลงมาคืออาชีพรับราชการ มีร้อยละ 29.41

1.4 ประเภทของโรงเรียนที่เป็นตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น คือ มศ.1 - 3 มีร้อยละ 61.54 และโรงเรียนที่สอนตั้งแต่ มศ.1 - 5 มี ร้อยละ 38.46

1.5 ขนาดของโรงเรียนที่เป็นตัวอย่าง เป็นโรงเรียนขนาดกลางร้อยละ 30.77 โรงเรียนขนาดใหญ่มีร้อยละ 30.77 และโรงเรียนขนาดเล็กมีร้อยละ 38.46 ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 3 ประการ นั้น มีดังนี้

2.1 โครงสร้างระบบบริหารภายในของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรม สามีญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการในเขตศึกษา 12 จัดองค์การโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตาม ระเบียบงานของกรมสามัญศึกษา หลักประชาธิปไตยและทฤษฎีการบริหารการศึกษา สรุป แล้วมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน มี 3 ลักษณะ คือ

2.1.1 ลักษณะที่ปีคหลักการกำหนดอัตรากำลังของครูสภาได้กำหนดไว้ คือถ้าเป็นโรงเรียนขนาดเล็กจะมีครูใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในโรงเรียน กำหนด ผู้ช่วยและหัวหน้าสายวิชาตลอดจนจำนวนครูตามจำนวนห้องเรียน ยังมีห้องเรียนมาก ผู้ช่วยครูใหญ่ หัวหน้าสายวิชาและฝ่ายปฏิบัติการก็เพิ่มขึ้นเป็นอัตราส่วนตามที่ครูสภาได้ กำหนดไว้

2.1.2 ลักษณะที่สอง ประยุกต์หลักบริหารการศึกษาแบบใหม่มาใช้ โดยมีครูใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีผู้ช่วยครูใหญ่เพียงคนเดียวแล้วแบ่งประเภทงาน ออกเป็นฝ่าย โดยมีหัวหน้าฝ่ายเป็นผู้รับผิดชอบตามประเภทงาน เช่น ฝ่ายวิชาการ ฝ่าย ปกครอง และฝ่ายธุรการ เป็นต้น

2.1.3 ลักษณะที่สาม มีครูใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดเช่นเดียวกับสองลักษณะดังกล่าว แต่มีคณะกรรมการบริหารชุดหนึ่งเป็นที่ปรึกษาช่วยครูใหญ่ในการตัดสินใจ และยังมีกรรมการศึกษาที่เป็นบุคคลภายนอกมาเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการจัดงานเพื่อสัมพันธ์กับชุมชนหรือเพื่อหาประโยชน์เข้าโรงเรียนเพิ่มขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสรุปแล้วรูปองค์กรคล้ายกันเป็นส่วนมาก เพียงแต่เพิ่มสาขางานที่คิดว่าจำเป็นขึ้นอีกเท่านั้น กล่าวคือ ครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนไม่เกิน 10 ห้องเรียน สำหรับโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น มีผู้ช่วยครูใหญ่ฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายธุรการ และฝ่ายบริหารรับผิดชอบรองลงไปบ้างเป็นสัดส่วนตามลักษณะงาน แต่ละฝ่ายขึ้นตรงต่อครูใหญ่ ไม่ค่อยมีการประสานงานกัน และการจัดองค์การของโรงเรียนต่าง ๆ ไม่ค่อยมีการจัดทำแผนภูมิและทั้งไม่ค่อยมีการทำคำบรรยายลักษณะงานไว้

2.2 การปฏิบัติงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ด้าน ตามความเห็นของประชากรทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหาร นักวิชาการ และประชาชน พอสรุปได้ดังนี้

2.2.1 พฤติกรรมของผู้บริหารการศึกษา เมื่อพิจารณาตามข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์แล้วพบว่า นักบริหารภายในโรงเรียนไปเน้นในค่านิยมมากกว่าปฏิบัติในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 56.23 ค่านิยมการปฏิบัติในระดับมากร้อยละ 41.74 และค่านิยมวิชาการมากเป็นร้อยละ 41.18 งานที่ปฏิบัติมีแนวโน้มไปในทางน้อย คือค่านิยมสัมพันธ์กับชุมชนมีน้อยถึงร้อยละ 39.13 ส่วนผู้บริหารภายนอกโรงเรียน ได้แก่ ตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ไปเน้นมากในเรื่องงานธุรการ มีร้อยละ 46.11 งานค่านิยมการมากเป็นอันดับต่อมา มีร้อยละ 43.33 ทั้งนี้เพราะตำแหน่งศึกษานิเทศก์เกี่ยวข้องกับงานทั้งสองประเภทนี้มาก จึงมีแนวโน้มในการปฏิบัติงานประเภทนี้มาก ส่วนงานที่ไม่ค่อยเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องน้อย ได้แก่ งานด้านวิชาการและค่านิยมสัมพันธ์กับชุมชน ศึกษานิเทศก์เห็นว่า งาน 2 ประเภทหลังนี้ โรงเรียนยังปฏิบัติอยู่น้อยอยู่ คือน้อยร้อยละ 43.14 และ 40.91 ตามลำดับ

2.2.2 พฤติกรรมของนักวิชาการ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า งานสัมพันธ์กับชุมชน โรงเรียนยังปฏิบัติในระดับน้อย มีร้อยละ 40.28 ซึ่งความเห็นของนักวิชาการนี้

สอดคล้องกับผู้บริหารทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมา งานที่ปฏิบัติในระดับมากตามลำดับ คือ งานคานบุคคลากรร้อยละ 44.50 งานคานธุรการ ๗ ร้อยละ 39.51

2.2.3. ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อพฤติกรรมต่อการบริหารการศึกษาของโรงเรียน ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โรงเรียนมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานคานธุรการ ๗ อยู่ในระดับมาก มีร้อยละ 41.67 และงานคานกิจการนักเรียนมากเป็นอันดับสอง คือ ร้อยละ 41.31 งานวิชาการเป็นอันดับ 3 คือ ร้อยละ 38.71 งานคานบุคคลากรเป็นอันดับ 4 มีร้อยละ 31.38 ส่วนงานที่ปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ ความสัมพันธ์กับชุมชน คือ มีร้อยละ 30.17 ซึ่งประชากรทั้ง 3 กลุ่ม มีความเห็นตรงกันว่าโรงเรียนยังปฏิบัติงานคานน้อยอยู่ในระดับน้อย

เมื่อสรุปงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตศึกษา 12 ตามความคิดเห็นของประชากรทั้ง 3 กลุ่มแล้วได้ ดังนี้ (ดูตารางที่ 10 ประกอบ)

1. งานบริหารคานวิชาการ ค่า \bar{X} เฉลี่ย = 3.295 แสดงว่าได้ปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย โรงเรียนปฏิบัติมากเป็นอันดับ 4
2. งานบริหารบุคคล ค่า \bar{X} เฉลี่ย = 3.395 แสดงว่า โรงเรียนปฏิบัติอยู่ในคานข้างน้อย และปฏิบัติอยู่ในอันดับ 2
3. งานคานกิจการนักเรียน ค่า \bar{X} เฉลี่ย = 3.324 แสดงว่าโรงเรียนได้ปฏิบัติอยู่ในระดับคานข้างน้อย และปฏิบัติอยู่ในอันดับ 3
4. งานบริหารคานธุรการการเงินและบริการ ค่า \bar{X} เฉลี่ย = 3.427 แสดงว่าโรงเรียนปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง และปฏิบัติอยู่ในอันดับ 1 ของงานบริหารทั้ง 5 ประเภท
5. งานคานความสัมพันธ์กับชุมชน ค่า \bar{X} เฉลี่ย = 2.903 แสดงว่าโรงเรียนได้ปฏิบัติงานคานน้อยอยู่ในระดับน้อย และปฏิบัติอยู่ในอันดับ 5 สุดท้าย

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารในโรงเรียน และปัญหาในเรื่องการบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตศึกษา 12

2.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา

ตารางที่ 10 สรุปงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา ตามความคิดเห็นของประชากรทั้ง 3 ประเภท

ประเภทงานบริหาร	ค่าเฉลี่ยของประชากรที่ตอบแบบสอบถาม					ค่าเฉลี่ยรวม	ลำดับที่
	ผู้บริหารในโรงเรียน	ผู้บริหารนอกโรงเรียน	นักวิชาการ	ประชาชน	รวม		
งานบริหารด้านวิชาการ	3.416	3.412	3.106	3.244	13.178	3.295	4
งานบริหารด้านบุคคล	3.812	3.250	3.462	3.056	13.58	3.395	2
งานบริหารด้านกิจการนักเรียน	3.349	3.360	3.230	3.356	13.295	3.324	3
งานบริหารด้านธุรการ ฯ	3.413	3.609	3.361	3.324	13.707	3.427	1
งานบริหารด้านความสัมพันธ์กับชุมชน	3.056	2.813	2.757	2.934	11.61	2.903	5

ศูนย์วิจัยและพัฒนา
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการศึกษาโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในเขตศึกษา 12 ได้สรุปมาแล้วว่า มีรูปแบบคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด แล้วมีผู้ช่วยครูใหญ่หรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายต่าง ๆ แบ่งสายงานกันรับผิดชอบ ครูทุกคนดูตามสายการบังคับบัญชาแล้วจะขึ้นตรงต่อหัวหน้าฝ่าย ปัญหาพอประมวลได้ ดังนี้

2.3.1.1 การบังคับบัญชาไม่เป็นไปตามลำดับชั้น อำนาจขึ้นตรงต่อครูใหญ่คนเดียว เกิดปัญหาว่ามีตำแหน่งแต่ไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา เกิดความสับสนในบทบาทของแต่ละหน้าที่ คือไม่สามารถควบคุมบุคลากรในสายงานของตนได้ งานขาดประสิทธิภาพ

2.3.1.2 โครงสร้างระบบบริหารขึ้นอยู่กับระเบียบปฏิบัติราชการที่คุรุสภากำหนดให้ ผู้บริหารจะจัดรูปแบบของตนเองเพื่อบริหารงานก็ไม่มีกฎหมายรับรอง ทำให้การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ไม่เป็นที่ยอมรับโดยสมบูรณ์

2.3.1.3 ตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่คนหนึ่งว่า เป็นผู้บังคับบัญชารองจากครูใหญ่ แต่ตามกฎหมายระดับชั้นต่ำกว่าครูหัวหน้าสายเสียอีก กล่าวคือผู้ช่วยครูใหญ่กำหนดระดับชั้นเพียงชั้นโท แต่ครูหัวหน้าสายเป็นถึงข้าราชการชั้นเอก ไม่สามารถคุมงานได้

2.3.1.4 การบริหารภายในไม่มีความสัมพันธ์กัน เพราะไม่ใคร่ระบุแนวทางการประสานงานไว้เด่นชัด ต่างฝ่ายต่างทำอย่างอิสระ สภาพจิตใจของผู้ร่วมงานขาดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประการ พอสรุปได้จากความเห็นของบุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ดังนี้

2.3.2.1 คำนวณวิชาการมีปัญหาในเรื่องขาดอุปกรณ์ คู่มือครู การปรับปรุงงานวิชาการไม่ดีเท่าที่ควร เพราะขาดบุคลากร ครูใช้วิธีสอนแบบเก่า ๆ และขาดความกระตือรือร้นในการสอนและหลักสูตรไม่ตรงกับจุดมุ่งหมาย ควรแก้ไข

2.3.2.2 งานค้ำบุคคล ปัญหาที่ว่า ครูแต่ละคนต้องแบกภาระชั่วโมงสอนมาก ทั้งยังต้องปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่โรงเรียนมอบหมายอีก ทำให้สมรรถภาพลดลง บุคคลากรขาดความคิดริเริ่ม ครูใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจกระทำกรใด ๆ ลงไปในเรื่องระเบียบวินัย การปฏิบัติงานบางครั้งจึงหย่อนยานลงไปบ้าง

2.3.2.3 งานค้ำกิจการนักเรียน มีปัญหาเกี่ยวกับการปกครอง ครูใหญ่จะทำอะไร เค็ดขาดก็รู้สึกว้าขาดความคุ้มครองจากหน่วยเหนือ จึงเกิดความอึดอัด ปัญหาเรื่องยาเสพติดระบาคในโรงเรียน ปัญหาชู้สาว ฯลฯ

2.3.2.4 งานค้ำธุรการ ๓ ปัญหาใหญ่คือ โรงเรียนขาดบุคคลากรที่จะมาทำงานค้ำนี้ ต้องใช้ครูประจำวิชามาทำงานค้ำนี้เป็นการเพิ่มภาระให้ครู ทำให้สมรรถภาพในการสอนลดลง ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การใช้เงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนแต่ละปียังไม่ถูกเป้าประสงค์ของเงินบำรุงการศึกษาบางโรงเรียนชอบเก็บสะสม ไม่ค่อยนำมาใช้จ่ายให้เกิดคุณค่าทางการศึกษาอย่างเต็มที่

2.3.2.5 งานค้ำสัมพันธ์กับชุมชน ปัญหาที่ว่า บ้านกับโรงเรียนยังห่างเหินกันอยู่ บางครั้งทำให้ไม่เข้าใจกัน

อภิปรายผลการวิจัย

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ครูใหญ่นั้นเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในองค์การ จะต้องมีความรู้ความสามารถในการจัดระบบงานเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน และต้องเข้าใจในบทบาทของตนอย่างถ่องแท้ จะได้ไม่สับสนในหน้าที่ที่พึงกระทำก่อนหลัง นอกจากนี้ต้องมีความรู้ความสามารถในการบริหารการศึกษาทั้ง 5 ด้านดังกล่าวมานั้นอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะได้อภิปรายผลการวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประการ ดังนี้

1. จากการศึกษาโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาในเขตศึกษา 12 ระบบโครงสร้างมี 3 แบบ คือ

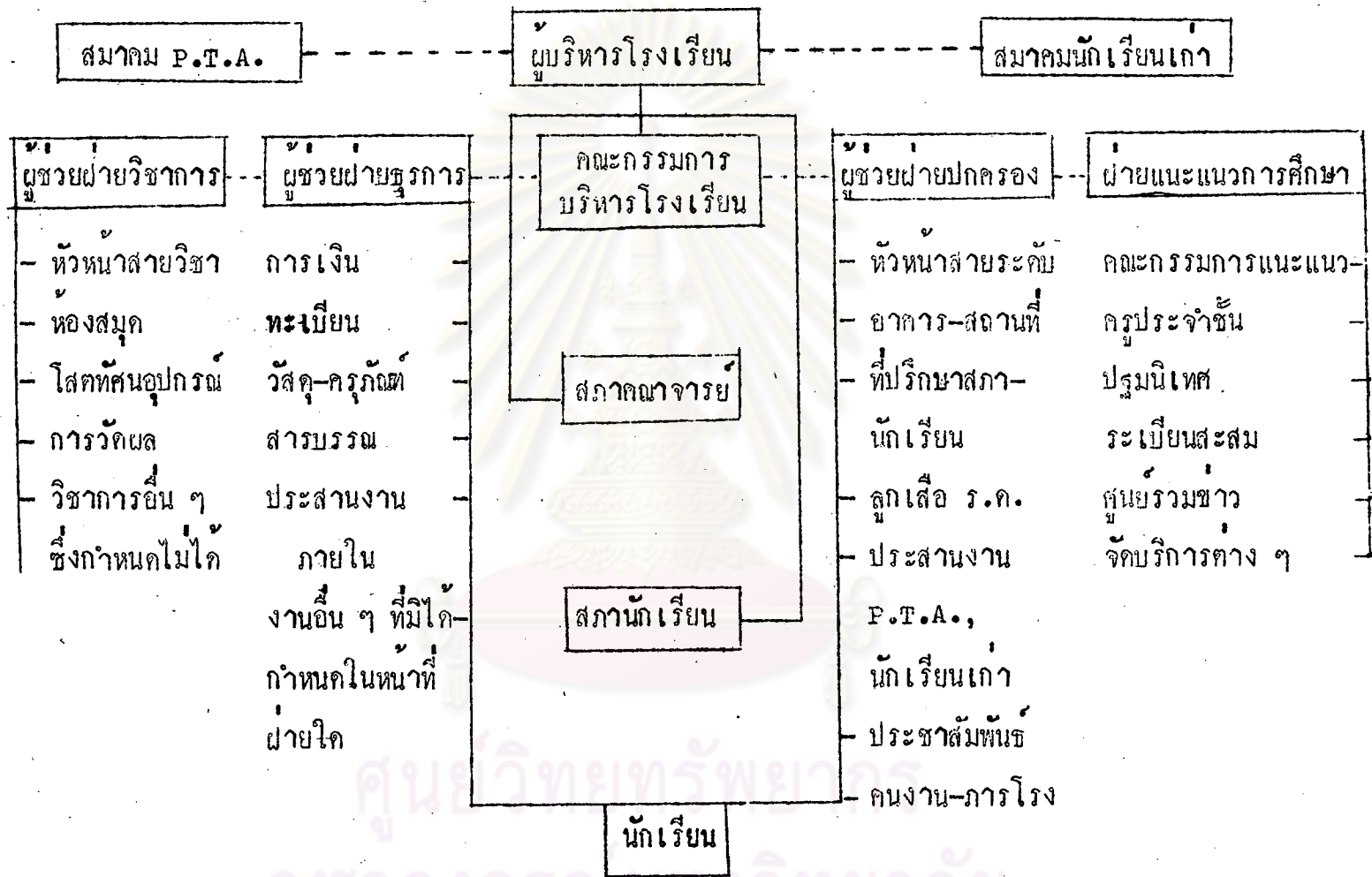
1.1 แบบที่ีอีดสายงานบังคับบัญชาเป็นเกณฑ์ ซึ่งอาจพิจารณาถึงการดำเนิน-

งานบริหารในลักษณะเช่นนี้ได้ว่า ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นหัวหน้างานในระดับนี้เป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดในการบริหารงานในโรงเรียนทุกอย่าง การบริหารงานโดยคนเดียวย่อมจะก่อให้เกิดความผิดพลาดได้มากกว่าการร่วมกันคิดหลาย ๆ คน และถ้าพิจารณาตามระบบการปกครองแล้วยังไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ไม่มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนตามแบบที่กรมสามัญศึกษากำหนดไว้ (คู่มือที่ 5 หน้า 80) การบริหารงานตามโครงสร้างแบบนี้ผู้อำนวยการรวมอยู่กับคน ๆ เดียว อาจเป็นทางไปสู่ระบบเผด็จการได้ง่าย

1.2 แบบที่มีผู้ช่วยครูใหญ่คนเดียวแล้วแบ่งสายงานโดยมีหัวหน้าฝ่ายรับผิดชอบในงานแต่ละสาขา และทุกฝ่ายขึ้นตรงต่อครูใหญ่เหมือนแบบที่กล่าวมา คุณความดีสายงานแล้วผู้ช่วยครูใหญ่เสมือนผู้บังคับบัญชาครูทุกสายรองจากครูใหญ่ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วไม่เป็นดังที่กล่าว ครูสภาได้กำหนดระดับชั้นของผู้ช่วยครูใหญ่เป็นเพียงข้าราชการชั้นโท ส่วนครูหัวหน้าฝ่ายหรือสายวิชากำหนดถึงข้าราชการชั้นเอก ถ้าพบในแง่กฎหมายคนที่มีระดับชั้นสูงกว่าจะมาอยู่ใต้บังคับบัญชาคนที่มีระดับชั้นต่ำกว่าย่อมไม่ได้ แต่ความเข้าใจโดยทั่วไปคิดว่าผู้ช่วยครูใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาตามสายงาน ในหลักการบริหารบุคคลที่ภิญโญ สาคร กล่าวไว้ในหลักบริหารการศึกษาว่า "ผู้ช่วยครูใหญ่หรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชารุ่นย่อยหรือหัวหน้าสาขาวิชา แต่มีหน้าที่ช่วยครูใหญ่เท่านั้น"² แต่ในวงการครูทั่วไปไม่ได้เข้าใจดังว่านี้ จึงเกิดความสับสนขึ้นในโรงเรียน ตัวผู้ช่วยครูใหญ่เองนึกว่าตนมีอำนาจบังคับบัญชาครูรองจากครูใหญ่ตามสายงานที่โรงเรียนจัด จึงเกิดการก้าวก้าวย่างขึ้น เพราะต่างก็ไม่รู้ขอบข่ายงานของตนดี ยิ่งกว่านั้นโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่ได้ทำคำบรรยายลักษณะงานให้ชัดเจน จึงเกิดสับสนสำคัญบทบาทของบุคลากรบางตำแหน่งผิดไป

²ภิญโญ สาคร, เรื่องเดิม, หน้า 142.

รูปที่ 5 แผนภูมิระบบบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ของกรมสามัญศึกษา¹



¹ ประโมทย์ ชัยกิจ และคณะ, กฎหมายและระเบียบปฏิบัติในโรงเรียนมัธยม (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง, 2517), หน้า 153-156.

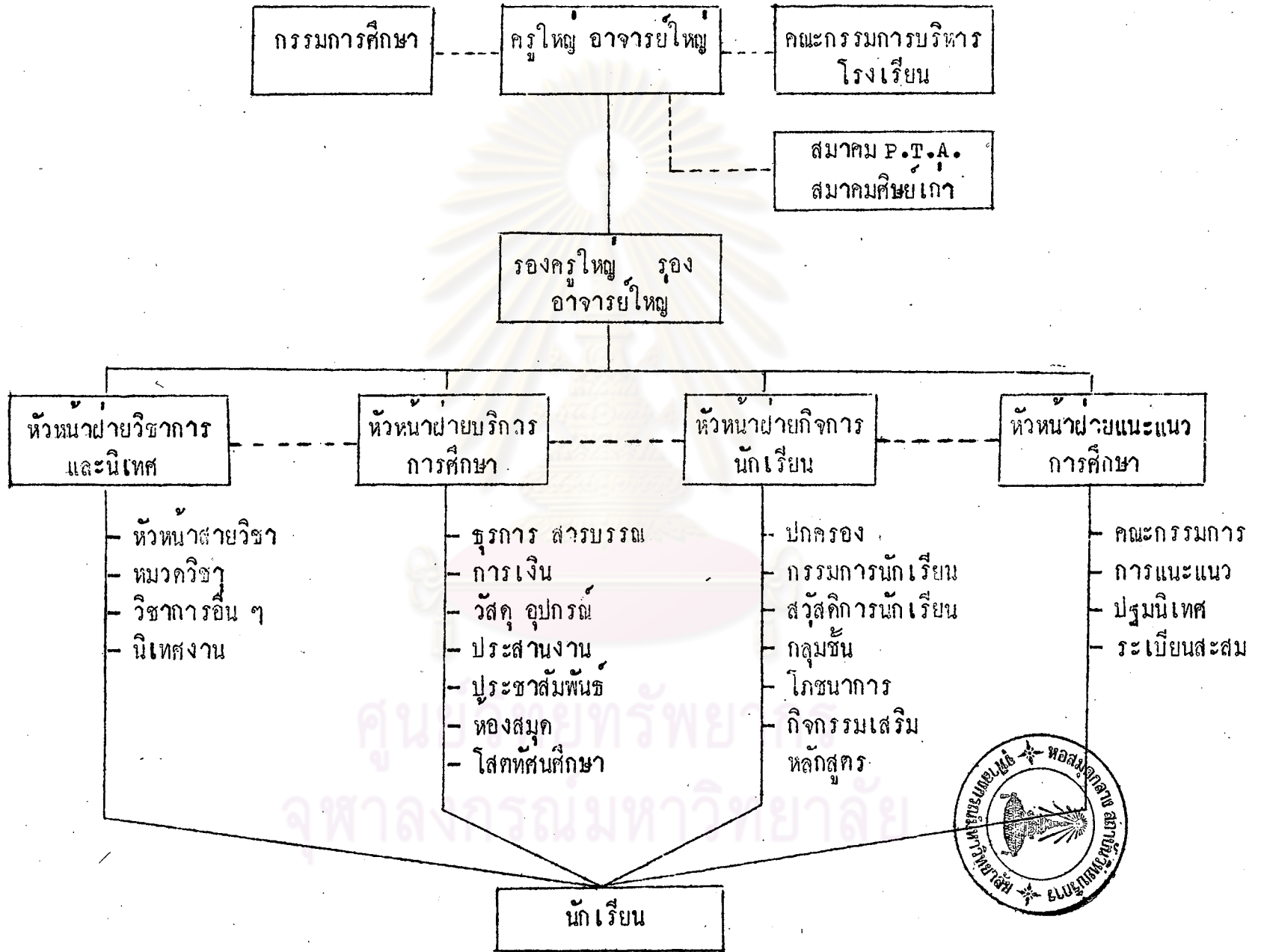
ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ให้ชัดเจนพร้อมทั้งทำคำบรรยายลักษณะงานของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจนด้วย ตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่หรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ควรกำหนดใหม่เป็น รองครูใหญ่ จะต้องมีอำนาจบังคับบัญชาตามสายงานที่จัดในโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา และจะไม่เป็นการสับสนในบทบาทของแต่ละตำแหน่งดังกล่าว ทั้งระดับชั้นของข้าราชการก็ควรกำหนดให้สูงขึ้นจนสามารถอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาได้ ไม่ใช่เอาชั้นโทไปปกครองชั้นเอก ซึ่งผิดหลักการบริหารงานอย่างยิ่ง

1.3 แบบที่มีคณะกรรมการบริหาร กรรมการศึกษาคือ มีทั้ง Staff และ Line คอยช่วยผู้บริหารในการให้คำปรึกษาแนะนำในการตัดสินใจจากบุคคลหลายฝ่ายในท้องถิ่น ทำให้โรงเรียนได้ทราบสภาพความต้องการ แนวความคิดจากบุคคลหลายฝ่าย อันจะเป็นทางเลือกอย่างดีที่สุดที่สังคมในชุมชนพึงประสงค์ และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้ดียิ่งกว่า

แบบที่กล่าวนี้มีหลักการบริหารเป็นประชาธิปไตยขึ้น แม้กระนั้นอำนาจการตัดสินใจสูงสุดก็ยังอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุดคือครูใหญ่นั้นเอง หากกระจายอำนาจการสั่งการและการตัดสินใจให้หัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ดำเนินกิจการในสายงานของตนได้ด้วยจะเป็นการดี และกำหนดขนาดอำนาจในการตัดสินใจให้โดยชัดเจน ยิ่งกว่านั้นควรมีการแสดงระบบการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เช่น วิชาการ ชุรการ และอื่น ๆ ซึ่งเป็นแนวทางก่อให้เกิดความสัมพันธ์ร่วมมือกันดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ และจะช่วยแก้ปัญหาบางประการของโรงเรียนได้ เพราะแต่ละฝ่ายจะมีการประสานงานกัน อันจะทำให้การไขว่คว้าหา วัสดุต่าง ๆ หรือการบริการคล่องตัวกว่าแบบอื่น

ผู้บริหารที่จะจัดโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาในโรงเรียนให้คล่องตัวมีการประสานสัมพันธ์ที่ดีดังกล่าวได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารการศึกษาคือ จึงสามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและสังคม เปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและยึดหลักการประสานงาน จะเป็นการช่วยให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารแบบอื่น ๆ ที่กล่าวมา

รูปที่ 6 แผนภูมิเสนอแนะระบบบริหารการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา



2. เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในแบบสอบถามเกี่ยวกับกรปฏิบัติงานทั้ง 5 ประเภท คือ งานด้านวิชาการ งานด้านบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงิน และบริการ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน ปรากฏว่า

2.1 งานด้านวิชาการปรากฏว่าประชากรทั้ง 3 กลุ่มเห็นว่า โรงเรียนปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย และจากการจัดลำดับการปฏิบัติงานด้านวิชาการอยู่ในลำดับที่ 4

ตามหลักการบริหารการศึกษา งานด้านวิชาการถือเป็นเรื่องสำคัญเป็นอันดับแรกของทุกสถาบัน โรงเรียนที่ได้รับความเชื่อถือแก่ประชาชนมาก ๆ คือโรงเรียนที่ได้ปรับปรุงการเรียนการสอนอย่างเข้มแข็งจนได้รับความไว้วางใจแก่ผู้ปกครอง บางครั้งจะต้องเสียเงินทองเพื่อนำบุตรหลานของตนไปสู่โรงเรียนนั้นก็ยอมแพ้ หันมาคิด³ ได้ให้ความเห็นเสริมว่า "งานหลักในการบริหารโรงเรียนน่าจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนหรืองานวิชาการนั่นเอง"

การจัดการมัธยมศึกษาในเขตศึกษา 12 เมื่อพิจารณาแล้วอยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง หากได้นำผลการวิจัยนี้เป็นข้อพิจารณาเพื่อจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการและการจัดองค์การใหม่มีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วยให้งานด้านวิชาการดีขึ้น ในข้อมูลยังบอกด้วยว่า การเรียนการสอนของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตนี้อยู่ในสภาพที่จะต้องปรับปรุง ผู้บริหารในระดับสูงควรจะเอาใจใส่ส่งเสริมงานด้านวิชาการนี้เป็นพิเศษ โดยการจัดให้มีการอบรมหรือฝึกสอนผู้บริหารโรงเรียนให้รู้จักหลักการบริหารโรงเรียนหรือการบริหารการศึกษา การบริหารการศึกษานั้นจะอาศัยเพียงประสบการณ์อย่างเดียว เพราะการบริหารนั้นเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ผู้บริหารที่สามารถจะต้องรู้จักนำทั้งศาสตร์ทางการบริหารไปใช้อย่างมีศิลป์ การจัดประชุมอบรมจะช่วยเปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานของบุคลากรไปในทางดีขึ้น ทำงานถูกต้อง มีหลักมีเกณฑ์ งานการ

³พนัส หันนาคินทร์, หลักบริหารโรงเรียน (พระนคร : วัฒนาพานิช, 2515), หน้า 225.

ศึกษาจะไต่ถามหาไปตามเป้าหมายที่ต้องการ มิฉะนั้นแล้วสภาพการศึกษาก็ยังคงเป็นไปแบบเดิม ผู้วิจัยเห็นว่า ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ตลอดจนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ควรจะได้ผ่านการอบรมหรือศึกษางานด้านนี้มาโดยเฉพาะ ไม่เพียงแต่เอาคนที่สมัครเป็นครูใหญ่แล้วไปเข้ารับการอบรมระยะสั้นตามที่กรมสามัญศึกษาทำอยู่ทุกปีนั้น ยังไม่เพียงพอ สถาบันที่เปิดสอนวิชาบริหารการศึกษาก็ยังมีน้อยแห่ง คิดว่าในกาลข้างหน้าผู้ควบคุมนโยบายทางการศึกษาคงจะหันมาปรับปรุงงานด้านบริหารการศึกษามากขึ้น

2.2 งานบริหารบุคคล จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารทั้งที่ประจำในและนอกโรงเรียน ตลอดจนนักวิชาการและประชาชนเห็นว่าไต่ทำงานด้านนี้อยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของความเห็นจากประชากรทั้ง 3 กลุ่มแล้ว งานด้านนี้โรงเรียนได้ปฏิบัติอยู่ในอันดับหนึ่งในบรรดางานบริหารการศึกษากว่า 5 ประเภทนั้น ผู้บริหารที่ประจำอยู่ในโรงเรียนร้อยละ 82.61 เห็นว่าตนเองได้ชี้แจงหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคนให้เขาทราบ และผู้บริหารนอกโรงเรียนร้อยละ 83.33 เห็นว่าครูในโรงเรียนที่อยู่ในความดูแลให้ความร่วมมือในงานปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับที่สมบัติ จันทภูมิ⁴ ได้วิเคราะห์งานบริหารบุคคลากรของครูใหญ่ โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล ปี 2514 ซึ่งพบว่า ครูใหญ่ได้ทำกิจกรรม การมอบหมายงานและเอาใจใส่ในการทำงานของครูอยู่ในระดับสูง (จากความความคิดเห็นของครู) จึงกล่าวได้ว่า งานบริหารบุคคลนี้โรงเรียนได้ปฏิบัติอยู่ในระดับสูง

แต่เมื่อมาพิจารณาจากปัญหาในการบริหารบุคคลแล้วพบว่า ครูส่วนใหญ่มักไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นเพื่อเอาข้อคิดที่ดีไปปรับปรุงงาน ปัญหาหนักในคานบุคคลากรของผู้บริหารคือ การขาดอัตรากำลัง โรงเรียนในเขตการศึกษานี้ไม่นอยต้องอาศัยเงินบำรุงการศึกษาจากรัฐมาช่วยสอน แทนที่จะใช้เงินจำนวนนี้ไปซื้อวัสดุอุปกรณ์เพื่อบริการ

⁴สมบัติ จันทภูมิ, "การวิเคราะห์งานบริหารบุคคลากรของครูใหญ่ โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514),

ทางด้านการศึกษา ตามองคุณเฒ่า ๆ แล้วการใช้เงินไปในทำนองดังกล่าวก็เป็นการบริการอย่างหนึ่ง แต่ก็เป็นการใช้จ่ายที่สูง ทำให้การพัฒนาบ้านอื่นต้องขาดไป และครูที่ได้รับการช่วยเหลือในอัตราจ้างนี้แรก เขาจะยินยอมรับค่าตอบแทนต่ำกว่าวุฒิของตน พอทำงานชั่วระยะเวลาหนึ่งก็เรียกร้องให้โรงเรียนปรับปรุงค่าตอบแทนตามวุฒิ ซึ่งทำให้ครูใหญ่ไม่พอใจอีกอีกในเรื่องนี้ เงินก็มีน้อย นักเรียนไม่ได้นำเงินมาชำระที่เดียวพร้อมกัน จะได้ตั้งงบประมาณไว้วางหน้าได้ ตามความเป็นจริงนักเรียนทยอยนำมาชำระ บางครั้งเงินขาดมือ ทางโรงเรียนจะขอวัสดุอุปกรณ์หรือชำระค่าบริการน้ำไฟ หรือเวชภัณฑ์ขัดข้อง

ความจริงกรมสามัญศึกษาอยากจะให้ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ในสภาพพร้อม-เพรียงทั้งอาคารสถานที่และอัตรากำลัง แต่ขัดข้องเรื่องงบประมาณที่ได้รับแต่ละปี ภาครัฐบาลแต่ละสมัยเห็นว่าการศึกษาในระดับนี้เป็นการช่วยพัฒนากำลังคนที่จะพัฒนาประเทศ โดยกว้างขวางแล้ว การมัธยมศึกษาอาจคล่องตัวขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ก็ได้

2.3 งานด้านกิจการนักเรียน

จากการวิจัยพบว่า ผู้บริหารทั้งภายในโรงเรียนและผู้บริหารภายนอกโรงเรียน ตลอดจนนักวิชาการและประชาชนมีความเห็นว่า โรงเรียนปฏิบัติงานด้านนี้อยู่ในระดับน้อย

เมื่อพิจารณาจากผลของการวิจัยแล้วจึงน่าเป็นห่วงที่ทางโรงเรียนให้ความสนใจงานด้านนี้น้อยไป เพราะการบริหารกิจการนักเรียนเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของผู้บริหารสถานศึกษา ประกอบกับภาวะวิกฤติของสังคมปัจจุบัน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องตื่นตัวจึงจะสามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดี เพราะปัจจุบันความประพฤติของนักเรียนเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของหลาย ๆ ฝ่ายในวงการศึกษา ถ้าโรงเรียนบริหารด้านนี้ดีพออาจลดปัญหาทางความประพฤติ ระเบียบวินัยลงได้บ้าง บางอย่างเราคิดว่าจะเป็นผลที่ถือกิจการนักเรียน เช่น สถานักเรียน หากครูใหญ่หรือผู้ดำเนินการเรื่องนี้ไม่สังเกตพออาจเป็นผลตรงข้ามก็ได้ ผู้บริหารหรือวงการศึกษาหลายแห่งคงสับสนเสียเถื่อน เพราะสถานักเรียนมาแล้ว ฉะนั้นหัวหน้าสถาบันพึงระมัดระวังอย่างยิ่งว่าเราควรดำเนินการอย่างไร เพียงใด

2.4 งานธุรการการเงินและบริการ

จากผลของการวิจัยพบว่า ผู้บริหารที่ประจำอยู่ในโรงเรียนและนอกโรงเรียน ตลอดจนประชาชนเห็นว่า โรงเรียนปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ส่วนนักวิชาการเห็นว่า โรงเรียนปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย สรุปแล้วมีแนวโน้มอยู่ในระดับปานกลาง ไม่ค่อยดีนัก

งานด้านธุรการการเงินและบริการนี้เป็นงานช่วยสนับสนุนให้งานด้านอื่น ๆ ดำเนินไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จากปัญหาด้านนี้พบว่า ทางโรงเรียนยังขาดบุคลากรที่ได้รับการฝึกฝนมาโดยตรง ต้องใช้ครูประจำการมาช่วยปฏิบัติงาน เป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบให้แก่ครูอีก อันอาจจะทำให้งานด้านการศึกษาเสื่อมสภาพลง

ด้วยอัตรากำลังจำกัดนี้เอง ผู้บริหารต้องคิดแก้ปัญหาพิจารณาฝึกฝนครูสักคนหนึ่งมาช่วยงานแล้วลดงานด้านอื่นลง จะมีวอให้หน่วยเหนือส่งบุคลากรเฉพาะงานมาให้รู้สึกจะเป็นการยากอยู่ เมื่อพิจารณาในสภาพการณ์ของเมืองไทย ไม่ว่าเรื่องอะไรก็ต้องมาลงในปัญหาขบประมาณทุกครั้งไป

ปัจจุบันในวงการศึกษารวมจะช่วยขจัดปัญหาดังกล่าวข้างแล้ว โดยพิจารณาจัดสรรบุคลากรเฉพาะกิจมาให้โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ก่อน คาดว่าในอนาคตสิ่งที่โรงเรียนต่าง ๆ ร่ำร้องอยากให้มีให้ทำคงจะสมบูรณ์แบบขึ้น ขณะนี้จำเป็นต้องพิจารณาความรีบด่วนก่อนหลัง เป็นเบื้องต้น

2.5 งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน

จากผลของการวิจัยพบว่า ประชากรที่เป็นตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มเห็นว่า โรงเรียนปฏิบัติงานด้านนี้อยู่ในระดับน้อยมาก อยู่ในอันดับที่ 5 ของบรรดางานบริหารทั้ง 5 ประการนั้น ทั้งนี้เนื่องมาจากมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ คือ โรงเรียนไม่ได้เชิญผู้ปกครองมาประชุมชี้แจงเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนบ่อยครั้งนัก ครูไม่ได้มีโอกาสพบกับผู้ปกครองเพื่อให้คำแนะนำต่าง ๆ เกี่ยวกับนักเรียน โรงเรียนไม่ได้นำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเรียนการสอน ทั้งไม่ได้เชิญบุคคลภายนอกมา

เป็นวิทยากรแก่นักเรียนตามโอกาส ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนตามความจำเป็น โรงเรียนยังขาดวัสดุอุปกรณ์ที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อชุมชนอีกมาก ทั้งยังขาดการประชาสัมพันธ์เท่าที่ควร

อีกประการหนึ่ง ความรู้สึกของประชาชนเห็นว่าโรงเรียนมัธยมเป็นสถาบันที่สูงส่งในท้องถิ่น จึงไม่กล้าพาตนเองเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยคิดว่าตนเองมีความรู้น้อย ไม่บังควรที่จะไปแนะนำหรือชี้ข้อบกพร่องของโรงเรียนได้ และการประกอบอาชีพก็รัดตัว จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายห่างเหินกัน

กับทั้งการศึกษาในระดับนี้แม้ประชาชนไม่ช่วยเกื้อหนุน โรงเรียนก็สามารรถดำรงตัวอยู่ได้ ด้วยเงินงบประมาณ ถ้าผูกพันตามความเป็นจริงแล้ว งบประมาณที่โรงเรียนได้มานั้นก็คือภาษีอากรของประชาชนที่มาโดยทางอ้อมนั่นเอง ฉะนั้นจึงเป็นหน้าที่ของโรงเรียนที่จะดึงท้องถิ่นมาร่วมช่วยพัฒนาการศึกษาอีกแรงหนึ่ง เพราะโรงเรียนก็เป็นส่วนหนึ่งของสังคม สมควรที่โรงเรียนจะหาทางบริการชุมชนเท่าที่สามารถจะทำได้ ซึ่งจะเป็นผลส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์กันใกล้ชิดยิ่งขึ้น ดังที่ ฟิลลิป เซลพนิค⁵ กล่าวว่า "โรงเรียนเป็นหน่วยงานอย่างหนึ่งของสังคม เกิดขึ้นด้วยความต้องการและความกดดันหรือความจำเป็นของสังคม" ถ้าเราปล่อยให้สภาพดังที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้ จะทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่มีโอกาสทำความเข้าใจกัน ซึ่งไม่เป็นผลเอื้ออำนวยต่อการศึกษาของชาติเลย

ขอเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นโครงการใหญ่ มีผู้ร่วมคณะทั้งสิ้น 13 คน ทำการวิจัยการศึกษาในระดับมัธยมทั่วประเทศคนละเขตการศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่า

⁵ Phillip Selpznick, Leadership in Administration (New York: Harper and Row, 1957), p. 5.

1. ควรแยกกันทำการวิจัยคนละงานให้ลึกซึ้งชัดเจนในงานแต่ละงาน เพื่อจะได้ใช้เป็นที่พิจารณาปรับปรุงงานในแต่ละอย่างนั้นแม่นยำยิ่งขึ้น

2. การวิจัยงานใด ๆ ก็ตาม ควรส่งผลการวิจัยนั้น ๆ กลับไปให้สถาบันหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบใดทราบสภาพการณ์หรือขอพบรอง เพื่อว่าเขาจะได้นำเอาข้อค้นพบนั้นไปปรับปรุงงานให้ดีขึ้น เท่าที่เป็นมาผลการวิจัยต่าง ๆ ไม่ค่อยได้ย้อนกลับมาให้ผู้หนึ่งผู้ใดในเขตที่เราใช้เป็นกลุ่มประชากรทราบเลย

3. หัวข้อเรื่องที่ควรวิจัยต่อจากนี้คือ "สภาพการศึกษาเสพติดของนักเรียนวัยรุ่น" เพราะผู้วิจัยได้ทราบจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และการสอบถามสอบถามของผู้ปกครองจำนวนมากเป็นห่วงใยเรื่องยาเสพติดที่ระบาคอยทั่วไป

หากเราได้หาข้อมูลมาวิจัยแล้ว คงจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องของใครปัญหาและหาทางแก้ไขได้ถูกต้อง

4. การวิจัยในเรื่องของงานมัธยมศึกษา ควรจะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กองการมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้รับทราบผลการวิจัย เพื่อนำไปพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องที่ค้นพบ จะทำให้การศึกษาเป็นไปในแนวเดียวกัน

5. จากการค้นพบหลักการจัดองค์การและการทำคำบรรยายลักษณะงานไม่ค่อยมี ข้อเสนอให้กองการมัศึกษาวางระเบียบปฏิบัติให้เป็นแนวเดียวกัน เพราะโครงสร้างของการจัดองค์การแตกต่างกันไปถึง 3 ลักษณะ ทั้ง ๆ ที่เป็นงานบริหารมัธยมเหมือนกัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย