

## 📄 ชื่อผลงานวิจัย (ไทย)

การบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

## 📄 ชื่อผลงานวิจัย (อังกฤษ)

A Study of the Administration of Schools Transferred to the Local Administration Organizations in the Northeast of Thailand

## 📄 ชื่อนักวิจัย

นันทรัตน์ เจริญกุล

## 📄 ปีที่ผลงานวิจัยเสร็จ

พ.ศ. 2551

## 📄 ประเภทของงานวิจัย

นโยบายการศึกษา

## 📄 คำสำคัญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารสถานศึกษา

## 📄 ความเป็นมา/หลักการและเหตุผล

สืบเนื่องจากนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2550) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จึงมีการถ่ายโอนภารกิจจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระหว่างปี พ.ศ.2549-2550 มีสถานศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ได้รับการอนุมัติให้ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 187 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 68 ซึ่งเป็นสัดส่วนสูงสุดเมื่อเทียบกับจำนวนสถานศึกษาในภาคอื่นๆ ที่ได้รับการอนุมัติให้ถ่ายโอนในช่วงเวลาเดียวกัน ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและทำให้ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงปัญหาการบริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากยิ่งขึ้น

## 📄 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้เทคนิคการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research)

ประชากร คือ ผู้บริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 187 คน จากสถานศึกษา 187 แห่ง และครู จำนวน 5,000 คน จากสถานศึกษา 187 แห่ง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำหรับผู้บริหารสถานศึกษาใช้ประชากรทั้งหมด จำนวน 187 คน ส่วนครูในสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากสถานศึกษา 187 แห่ง โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางสำเร็จรูปของ Yamane (1967: 398) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% สำหรับการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของครูในสถานศึกษาแต่ละแห่ง คิดตามสัดส่วนประชากรครูของสถานศึกษาแต่ละแห่งในแต่ละจังหวัดเทียบกับจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในการวิจัย ซึ่งในที่นี้คือ 370 คน รวมประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยทั้งสิ้น 557 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถามสำหรับผู้บริหารและครูที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการวิจัย มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Checklist)

## วิธีการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยส่งแบบสอบถามไปยังผู้บริหารสถานศึกษา และครูที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทางไปรษณีย์ และเดินทางไปเก็บข้อมูลด้วยตัวเองในบางพื้นที่ ได้แบบสอบถามกลับคืนมาทั้งหมด 557 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 100.00 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยสถิติที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ การแจกแจงความถี่ (Frequency Distribution) และหาค่าร้อยละ (Percentage) สำหรับการคำนวณหาค่าร้อยละของแต่ละข้อรายการ คิดจากจำนวนผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดที่ตอบคำถามในแต่ละข้อ

## ผลการวิจัย

สำหรับการบริหารงานวิชาการ ในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา โดยทั่วไปสถานศึกษามีการศึกษาหลักสูตรแกนกลาง (ร้อยละ 93.0) และมีการศึกษาความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น (ร้อยละ 68.6) แต่ยังมีภาระประเมินและวิเคราะห์ผลการจัดการศึกษาตามหลักสูตรเดิมน้อย (ร้อยละ 40.9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาน้อย (ร้อยละ 26.8) สถานศึกษามีการระดมทรัพยากรจากชุมชนมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนน้อย (ร้อยละ 58.4) ปัญหาในการบริหารงานวิชาการที่สำคัญที่สุดคือ ครูขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะในการทำวิจัย (ร้อยละ 67.2)

ในการวางแผนการดำเนินงานบุคลากร ผู้มีบทบาทมากที่สุดคือ ผู้บริหารสถานศึกษา (ร้อยละ 96.2) และผู้มีบทบาทน้อยที่สุดคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 40.6) ในการดำเนินงานด้านบุคลากร สถานศึกษามีการสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานเป็นหมู่คณะโดยการกระจายความรับผิดชอบให้ครูมีส่วนร่วมในงานต่างๆ (ร้อยละ 96.4) สำหรับการจัดกิจกรรมพัฒนาบุคลากร ยังมีการปฏิบัติน้อยในเรื่องการจัดปฐมนิเทศให้กับบุคลากรใหม่ (ร้อยละ 58.5) ปัญหาด้านบุคลากรที่พบมากที่สุดคือ บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน (ร้อยละ 90.2)

ในการวางแผนการดำเนินงานธุรการ การเงิน และพัสดุ ผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดคือ ผู้บริหาร (ร้อยละ 98.3) ส่วนประชาชนในท้องถิ่น (ร้อยละ 15.0) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 33.2) และคณะกรรมการสถานศึกษา (ร้อยละ 45.0) ยังมีบทบาทน้อยสำหรับการดำเนินการด้านการเงินและการบัญชียังมีการปฏิบัติค่อนข้างน้อยในเรื่องของการดำเนินการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอและทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณ (ร้อยละ 54.4) ปัญหาการดำเนินงานด้านธุรการ การเงิน และพัสดุของสถานศึกษาที่พบมากที่สุดคือ เจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าภาระงาน (ร้อยละ 69.5)

ในการบริหารงานกิจการนักเรียน ผู้มีบทบาทมากที่สุดในการดำเนินการด้านกิจกรรมนักเรียนคือครู (ร้อยละ 95.2) ส่วนผู้ปกครอง ชุมชน (ร้อยละ 50.3) และคณะกรรมการสถานศึกษา (ร้อยละ 48.5) ยังมีบทบาทไม่มากนัก สถานศึกษามีการจัดบริการสุขภาพให้แก่นักเรียน เช่น จัดให้มีห้องพยาบาล บริการเวชภัณฑ์และบริการทันตสุขภาพ (ร้อยละ 95.8) และมีการจัดบริการอาหาร

กลางวัน และอาหารเสริมให้แก่นักเรียน (ร้อยละ 85.3) ปัญหาการจัดกิจกรรมนักเรียนที่พบมากที่สุดคือ สถานศึกษามีกิจกรรมมากเกินไป (ร้อยละ 63.9)

ในการดำเนินการด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษามีการสำรวจความต้องการในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่างๆ (ร้อยละ 80.6) มีการดูแลรักษาสถานศึกษาให้มีความสะอาด ร่มรื่น อากาศถ่ายเทได้สะดวก (ร้อยละ 84.9) และมีการจัดเวรยามรักษาความปลอดภัยภายในหรือบริเวณอาคารต่างๆ (ร้อยละ 86.2) อย่างไรก็ตาม ยังมีการปฏิบัติน้อยมากในเรื่องของการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่ (ร้อยละ 36.4) ปัญหาด้านอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดคือ การขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ที่ชำรุด (ร้อยละ 51.9)

ในการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดคือ ผู้บริหาร (ร้อยละ 95.1) และผู้ที่มีบทบาทน้อยที่สุดคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ร้อยละ 51.5) สำหรับการดำเนินการเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน สถานศึกษามีการเชิญผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่างๆ ที่สถานศึกษาจัดขึ้น (ร้อยละ 96.1) มีการจัดบริการแก่ชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ ของสถานศึกษา (ร้อยละ 94.3) และสถานศึกษาได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการสนับสนุนสถานศึกษาโดยร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา (ร้อยละ 84.6) ปัญหาด้านงานความสัมพันธ์กับชุมชนที่สำคัญที่สุดคือ ขาดการดำเนินการที่เป็นระบบและต่อเนื่อง (ร้อยละ 56.8)

## อภิปรายผล

### การบริหารงานวิชาการ

จากผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการน้อย ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ไม่มีประสบการณ์การจัดการศึกษาในระบบและยังขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์ตรงในการจัดการศึกษา ปัญหาสำคัญในการบริหารงานวิชาการคือ ครูขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในการทำวิจัย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีทรัพยากรและแหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าไม่มากนัก

### การบริหารงานบุคลากร

จากผลการวิจัยพบว่า มีการกระจายความรับผิดชอบให้ครูมีส่วนร่วมในงานต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของหลักการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการกระจายอำนาจ และการบริหารแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม สถานศึกษายังมีการปฏิบัติน้อยในเรื่องของการปฐมนิเทศบุคลากรใหม่ ซึ่งอาจทำให้บุคลากรไม่ทราบ หรือมีความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎระเบียบในการบริหารงานบุคลากรของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อค้นพบสำคัญอีกประการหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยในด้านการบริหารงานบุคลากร ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคลากรของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัด และอาจนำไปสู่ปัญหาในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ปัญหาในการบริหารงานบุคลากรพบว่า บุคลากรมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน ปัญหาดังกล่าวทำให้ครูไม่สามารถดูแลงานที่รับผิดชอบทุกด้านได้อย่างเต็มที่ จึงอาจส่งผลให้การปฏิบัติงานของบุคลากรบางด้านไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

### การบริหารงานธุรการ การเงิน และพัสดุ

ในการวางแผนการดำเนินงานธุรการ การเงิน และพัสดุ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น มีบทบาทในเรื่องดังกล่าวน้อย สถานศึกษาจำนวนมากยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอและทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สถานศึกษาไม่ค่อยมีการเชื่อมโยงและสร้างความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการวางแผนและการบริหารงานด้านการเงิน หรืออาจเป็นไปได้ที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องงบประมาณสำหรับรองรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษา ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ จำนวนเจ้าหน้าที่ธุรการ มีน้อยกว่าภาระงาน ปัญหาดังกล่าวทำให้สถานศึกษาหลายแห่งมีความจำเป็นต้องจัดบุคลากรครุมารับผิดชอบงานธุรการ ซึ่งส่งผลให้ครู มีภาระงานด้านอื่นๆ เพิ่มขึ้นและไม่สามารถทุ่มเทเวลาในการปฏิบัติงานด้านวิชาการซึ่งเป็นงานหลักได้อย่างเต็มที่

### การบริหารงานกิจการนักเรียน

จากผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่มีบทบาทน้อยในการบริหารงานกิจการนักเรียนคือ ผู้ปกครอง ชุมชน และคณะกรรมการสถานศึกษา จึงควรมีการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดแนวทางการบริหารงานกิจการนักเรียน ปัญหาที่พบมากที่สุดคือ สถานศึกษามีกิจกรรมมากเกินไป ปัญหาดังกล่าวอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากครูซึ่งเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดในการจัดกิจกรรมนักเรียน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบหลายด้านในเวลาเดียวกัน จึงเห็นว่าการกิจกรรมที่มีอยู่ในสถานศึกษามากเกินความจำเป็น

### การบริหารงานอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม

จากผลการวิจัยพบว่า มีการสำรวจความต้องการของบุคลากรในการใช้อาคารสถานที่และห้องเรียนต่างๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ครูและบุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการบริหารงานอาคารสถานที่ และผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจประกอบการของงบประมาณก่อสร้างอาคารเรียนต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของบุคลากร อย่างไรก็ตาม สถานศึกษามีการปฏิบัติน้อยในเรื่องของการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่ ดังนั้น สถานศึกษาจึงควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่มากขึ้น ปัญหาสำคัญที่สุดคือ สถานศึกษาขาดงบประมาณที่จะซ่อมแซมอาคารสถานที่ที่ชำรุด แม้ว่าส่วนกลางมีการจัดสรรงบประมาณบางส่วนในการซ่อมบำรุง แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของสถานศึกษา ทั้งนี้อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาด้านการเงินที่พบว่า งบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอและไม่ทันเวลาในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้น ผู้บริหารสถานศึกษาต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัดและบริหารงบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

### การบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน

จากผลการวิจัยพบว่า สถานศึกษาใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน โดยการเชิญผู้ปกครองและตัวแทนชุมชนเข้าร่วมประชุมและเข้าร่วมกิจกรรมในโอกาสพิเศษต่างๆ ที่สถานศึกษาจัดขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจที่ดี ความใกล้ชิดระหว่างสถานศึกษา กับชุมชน และการกระตุ้นให้ชุมชนสนใจและร่วมมือในการพัฒนาการศึกษา โดยการเปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ของสถานศึกษา อย่างไรก็ตามปัญหาที่สำคัญคือ สถานศึกษาขาดการดำเนินการด้านความสัมพันธ์กับชุมชนที่เป็นระบบ และต่อเนื่อง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการที่ผู้บริหาร ครู และบุคลากรอื่นๆ มีภาระงานอื่นที่ต้องรับผิดชอบมาก จึงทำให้การดำเนินงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนไม่มีระบบที่แน่นอนและขาดความต่อเนื่อง

## ข้อเสนอแนะในการใช้ประโยชน์

1. ในการบริหารงานวิชาการ สถานศึกษาควรเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะในการทำวิจัยของครูมากยิ่งขึ้น โดยสถานศึกษา อาจระดมทุนและทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าและการทำวิจัยของครู
2. ในการบริหารงานบุคลากร ผู้บริหารควรจัดให้มีการปฐมนิเทศครูหรือบุคลากร ทั้งที่ได้รับการบรรจุเข้าทำงานใหม่ ที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ และที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการมาเป็นพนักงานครูสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภาคการศึกษา เพื่อบุคลากรเหล่านั้นจะได้มีความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบ แนวทาง การบริหารงานบุคลากรของสถานศึกษา
3. ในการบริหารงานธุรการ การเงิน และพัสดุ สถานศึกษาอาจขอความช่วยเหลือจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานต้นสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดเจ้าหน้าที่เฉพาะที่รับผิดชอบงานดังกล่าว เพื่อแบ่งเบาภาระของครู และผู้บริหาร

4. ในการบริหารงานกิจการนักเรียน สถานศึกษาควรส่งเสริมให้มีการประชุมสรุปเพื่อประเมินผลการดำเนินงานกิจการนักเรียนมากยิ่งขึ้น เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนาสถานศึกษาต่อไป

5. ในการบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม สถานศึกษาควรกระตุ้นให้ผู้เรียนและชุมชนเห็นความสำคัญและมีส่วนร่วมดูแลรักษาอาคารสถานที่ให้อยู่ในสภาพที่ดีและใช้งานได้เสมอ

6. ในการบริหารงานความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้บริหารสถานศึกษาควรสนับสนุนให้มีการดำเนินการและการประเมินผลงานความสัมพันธ์กับชุมชนอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น