

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้น เพื่อให้มีมาตรฐานการศึกษาทัดเทียมกับมาตรฐานของโลกลำดับต่อไปสู่การเพิ่มคุณค่าของปวงชนชาวไทยอีกทางหนึ่งด้วย โดยรัฐต้องให้ความสนใจและจัดระบบการควบคุมคุณภาพจนสามารถเข้าถึงระดับการประกันคุณภาพการศึกษาในทุกด้าน สร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการทุกระดับ มีการบริหารจัดการเป็นระบบ มีแผนปฏิบัติการที่ชัดเจน ซึ่งสามารถทบทวนและตรวจสอบได้มากขึ้น (บรรจง จันทมาศ. 2541 : 18) การจัดการศึกษาควรจัดหลากหลายวิธี หลายระดับ ตั้งแต่อนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษาโดยไม่คิดค่า ใช้ถ่ายและสนับสนุนส่งเสริมให้ศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของชาติ หลักสูตรการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างพื้นฐานให้แก่ผู้เรียน ให้สามารถออกไปเป็นแรงงานเพื่อหาเลี้ยงชีพได้ทันทีด้วย (เสรี ราชโรจน์. 2531 : 20) การศึกษาในระดับนี้ โรงเรียนจัดการเรียนการสอนตามความฉันทาคติความต้องการและที่เน้นมากคือความพึงพอใจของผู้เรียนตามความสามารถและสติปัญญาโดยได้กำหนดเป็นนโยบายให้กรมสามัญศึกษาเปิดโรงเรียนมัธยมศึกษาให้ครอบคลุมพื้นที่จัดอย่างมีคุณภาพในการปฏิบัติงานซึ่งพบปัญหา ความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ.2539 (กรมสามัญศึกษา. 2539 : 21) เพื่อใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกัน เป็นคู่มือในการประเมินมาตรฐานโรงเรียน ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน

กรมสามัญศึกษาได้ปรับปรุงคู่มือการกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน เมื่อปี พ.ศ.2539 โดยได้จัดทำเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนและคู่มือการประเมินมาตรฐานโรงเรียนเป็นฉบับปรับปรุงครั้งที่ 5 ซึ่งประกอบด้วย 7 หมวด คือ

หมวดที่ 1 การบริหารทั่วไป

หมวดที่ 2 งานธุรการ

หมวดที่ 3 งานวิชาการ

หมวดที่ 4 งานปกครองนักเรียน

หมวดที่ 5 งานบริการ

หมวดที่ 6 โรงเรียนกับชุมชน

หมวดที่ 7 การบริหารอาคารสถานที่

งานธุรการ เป็นงานที่มีความสำคัญงานหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนการเรียนการสอนในโรงเรียนเกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (เจือ หมายเจริญ, 2526 : 497) งานธุรการเป็นศูนย์กลางของการบริหารที่สนับสนุนให้หมวดงานอื่น ๆ มีประสิทธิภาพต่อการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียนทั้งมวล (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2526 : 353) เป็นงานที่สนับสนุนส่งเสริมให้การดำเนินงานของโรงเรียนประสบความสำเร็จ ซึ่งกล่าวโดยสรุปคืองานธุรการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดหา จัดใช้ ดูแลและให้บริการเพื่อนำมาซึ่งความสะดวกของหน่วยงานในองค์กร (วิชัย สุวรรณจินดา, 2537 : 11) แม้ว่าการงานธุรการจะไม่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนโดยตรง แต่ก็มีส่วนช่วยให้การดำเนินการต่างๆ ในโรงเรียนเป็นไปด้วยความสะดวก คล่องตัวมากขึ้น เช่น งานทะเบียนครูและลูกจ้าง งานการเงิน งานพัสดุ การซื้อ การจ้าง การเบิกจ่ายพัสดุ การดูแล บำรุงรักษาวัสดุและครุภัณฑ์ในโรงเรียน ซึ่งถือได้ว่างานธุรการเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เปรียบได้กับแขนขาของการบริหารโรงเรียน เป็นเรื่องสนับสนุนโรงเรียนให้เป็นสถานที่ให้บริการทางวิชาการได้อย่างรวดเร็ว (นันทน์ ถินาวงศ์, 2526 : 76) ในโรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่นั้น ผู้บริหารโรงเรียนใช้เวลาส่วนมากในการบริหารงานธุรการทั้งนี้เพราะงานอื่นจะราบรื่นเรียบร้อยเพียงใด ต้องอาศัยความพร้อมของงานธุรการ การเงินและการบริการ (ภิญโญ สาธร, 2523 : 460) งานธุรการนั้น แม้ว่าจะไม่ได้เป็นงานหัวใจของการดำเนินงานของโรงเรียน แต่ในทางปฏิบัติมักจะมีผลสำคัญในฐานะเป็นหน่วยบริการการเรียนการสอนและยิ่งกว่านั้นความคิดผลในการดำเนินงานด้านธุรการยังเป็นที่ประจักษ์ว่าด้านครูสอนและการบริการนักเรียนเป็นอันมาก ดังนั้นจึงปรากฏว่าไม่ว่าโรงเรียนใด สถาบันใด งานธุรการจึงได้รับการสนใจใส่ใจยิ่งกว่างานที่เป็นหัวใจหรือจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของสถาบันนั้น (พนัส หันนาคินทร์, 2524 : 282)

งานธุรการมีลักษณะงานเป็นเรื่องของระเบียบกฎเกณฑ์และการที่เกี่ยวข้องกับเอกสาร การ จัดซื้อจัดจ้าง การควบคุมจำหน่ายพัสดุและระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการเงินและการงบประมาณ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติงานให้ถูกต้อง เป็นระเบียบเรียบร้อย ต้องมีความแม่นยำในระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน มีความซื่อสัตย์สุจริตและได้รับการอบรมเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์เป็นอย่างคึกคักก่อน แต่สภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษาในปัจจุบันพบว่ามิใช่ไปสรรคและปัญหาหลายประการ ซึ่งพอสรุปโดยสังเขปดังนี้

1. การวางแผนงานธุรการ พบว่าการวางแผนงานในการบริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ยังขาดการงานแผนที่ดี (กนก จันทรวงจร. 2523 : 78)
  2. งานสารบรรณ พบปัญหาและสาเหตุของปัญหาในเรื่องของการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ประจำ เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ซึ่งมักจะแก้ปัญหาโดยมอบหมายให้ครู-อาจารย์ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ฉะนั้นจึงขาดทักษะเฉพาะอย่าง เช่นงานพิมพ์ดีด การจัดระบบการเก็บเอกสาร และการทำลายเอกสาร (กรมสามัญศึกษา. 2533 : 1-4)
  3. งานบริหารงานธุรการ พบว่ามีปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอและไม่เคยปรากฏว่า โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในส่วนภูมิภาคแม้แต่โรงเรียนเดียว ที่ได้รับอัตราฝ่ายบุคลากร ส่งเสริมสนับสนุนการสอนครบตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการครู ( ก.ค.) กำหนด (เสรี ลาขโรจน์. 2531 : 125)
  4. งานการเงินและการบัญชี โรงเรียนจัดทำบัญชีไม่ครบ กว้างขวางบัญชีผิดพลาดและไม่เป็นปัจจุบัน โรงเรียนบางแห่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนเดียวเป็นผู้รับผิดชอบทั้งงานการเงินและการบัญชี ปัญหาที่เกิดขึ้นนับเป็นเรื่องที่เกิดจากตัวบุคคล (กรมสามัญศึกษา. 2531 : 8-30)
  5. งานพัสดุ จากการรายงานของหน่วยงานตรวจสอบภายใน กรมสามัญศึกษาว่า โรงเรียนจัดทำบัญชีพัสดุและทะเบียนครุภัณฑ์ไม่เป็นปัจจุบัน การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ ขั้นตอนและพบว่าขาดบุคลากรที่ขาดความรู้ความชำนาญด้วย (กรมสามัญศึกษา. 2531 : 1-34)
  6. งานทะเบียนและสถิติข้าราชการและลูกจ้าง พบว่าโรงเรียนไม่มีกรวางแผนการจัดระบบข้อมูลบุคลากร ข้อมูลบุคลากรไม่เป็นปัจจุบัน ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง และการจัดทำทะเบียนและสถิติข้าราชการและลูกจ้างไม่เป็นปัจจุบัน (กรมสามัญศึกษา. 2531:1-34)
  7. การประเมินผลงานธุรการ พบว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ ไม่มีการประเมินผลงานธุรการ โดยผู้บริหารอ้างว่าไม่มีเวลา มีงานล้นมือ หรืออ้างว่าได้มอบหมายงานให้ผู้อื่นรับผิดชอบไปเสียแล้ว ไม่รู้เรื่องจึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานธุรการ (เสรี ลาขโรจน์. 2531 : 248)
- โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดบุรีรัมย์ ได้ประเมินมาตรฐานโรงเรียนประจำปีการศึกษา 2541 ปรากฏว่าในหมวดงานธุรการ 7 ด้าน ด้านที่ได้คะแนนต่ำที่สุดคือด้านการประเมินผลงานธุรการ คะแนนเฉลี่ย 3.23 และด้านที่ได้คะแนนสูงสุดคือด้านที่ 6 งานทะเบียนและสถิติข้าราชการและลูกจ้างคะแนนเฉลี่ย 4.05 คะแนนรวมทั้ง 7 ด้านอยู่ที่ ระดับ 3.71 (เก็บถางงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์. 2544 : 1)

จากสภาพปัจจุบันดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าปัญหาการปฏิบัติงานธุรการ ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษามีรากฐานจริง และเชื่อว่าปัญหาที่พบบ่อยนี้ยังต้องได้รับการแก้ไข

อย่างต่อเนื่องสอดคล้องกันกับการบริหารงานธุรการในปัจจุบันที่ต้องใช้เทคโนโลยีและคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้อย่างมาก และเป็นที่ยกย่องว่าปัญหาข้อสงสัยผลกระทบต่อการพัฒนาและปรับปรุงงานด้านอื่นๆ ด้วย ดังนั้นผู้วิจัยในฐานะที่รับผิดชอบการบริหาร โรงเรียน และงานธุรการ ทั้ง 7 ด้าน จึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ปัญหามาตรการปฏิบัติงานธุรการ โรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อให้มีความเข้าใจและรับทราบแนวทางพัฒนางานในหน้าที่ของผู้บริหาร และเป็นข้อมูลสารสนเทศในการปรับปรุงพัฒนางานธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหามาตรการปฏิบัติงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษา ฝ่ายธุรการและหัวหน้างานธุรการ
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพปัญหาการปฏิบัติงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายธุรการและหัวหน้างานธุรการ
3. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์ที่มีขนาดแตกต่างกัน

### สมมติฐานของการวิจัย

1. โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์มีปัญหาการปฏิบัติงานด้านธุรการอยู่ในระดับมาก
2. ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาและหัวหน้างานธุรการมีความคิดเห็นต่อสภาพปัญหาและแนวทางในการแก้ปัญหามาตรการปฏิบัติงานด้านธุรการแตกต่างกัน

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อที่จะได้นำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาแก้ไข พร้อมทั้งวางแผนในการปฏิบัติงานธุรการต่อไป
2. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายธุรการ

และหัวหน้างานธุรการที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

3. เปรียบเทียบเทคนิคสำหรับโรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

4. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด กรมสามัญศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ ในการกำหนดแนวทางการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของ การปฏิบัติงานธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายแนวปฏิบัติของกรมสามัญศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการปฏิบัติงานธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ในครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

#### 1. ประชากร

ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 68 คน ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายธุรการ จำนวน 68 คน และหัวหน้าธุรการ จำนวน 68 คน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ รวมทั้งสิ้น 204 คน ปีการศึกษา 2546

#### 2. กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือกลุ่มประชากร

#### 3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย

##### 3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพ จำแนกเป็น

##### 3.1.1 ผู้บริหารสถานศึกษา

##### 3.1.2 ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายธุรการ

##### 3.1.3 หัวหน้างานธุรการ

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาการปฏิบัติงานธุรการในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 7 ด้าน ดังนี้

##### 3.2.1 การวางแผนงานธุรการ

##### 3.2.1 การบริหารงานธุรการ

##### 3.2.2 การบริหารงานสารบรรณ

##### 3.2.4 การบริหารการเงินและการบัญชี

##### 3.2.5 การบริหารงานพัสดุ

3.2.6 การบริหารงานทะเบียนและสถิติข้าราชการและลูกจ้าง

3.2.7 การประเมินผลงานบุคลากร

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงานธุรการ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจ การบริหาร โรงเรียน ด้านธุรการ เพื่อสนับสนุนงานด้านอื่นๆ ให้แก่โรงเรียนมากที่สุด และบรรลุวัตถุประสงค์ ของงาน ซึ่งประกอบงานต่างๆ 7 ด้าน คือ
  - 1.1 การวางแผนงานธุรการ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูล ระเบียบแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับงานธุรการ และการจัดทำแผนงานธุรการ
  - 1.2 การบริหารงานธุรการ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดบุคลากรและการจัดสำนักงาน
  - 1.3 งานสารบรรณ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการลงทะเบียนรับ-ส่ง เอกสารและ หนังสือราชการ การโต้ตอบหนังสือราชการ การเก็บรักษาและการทำหมายเหตุราชการ และการ จัดบริการเกี่ยวกับงานสารบรรณ
  - 1.4 งานการเงินและการบัญชี หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการทำหลักฐานการเงิน และการบัญชี การเก็บรักษาเงิน เอกสารการเงิน การใช้จ่ายเงิน การควบคุมและการตรวจสอบ
  - 1.5 งานพัสดุ หมายถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำบัญชีวัสดุ ทะเบียนครุภัณฑ์ การบำรุงรักษา การปรับปรุง การตรวจสอบพัสดุประจำปี การจำหน่ายพัสดุ และการจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุ
  - 1.6 การบริหารงานทะเบียนและสถิติข้าราชการครูและลูกจ้าง หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและลูกจ้าง การจัดทำหลักฐาน การปฏิบัติราชการ
  - 1.7 การประเมินผลงานธุรการ หมายถึง ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผล การปฏิบัติงาน มีหลักฐานการตรวจสอบได้ การวิเคราะห์ผลการประเมินและนำผลประเมินไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนางาน
2. ปัญหาการปฏิบัติงานธุรการ หมายถึง ข้อขัดข้องต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงาน ธุรการ ซึ่งก่อให้เกิดความผิดพลาด ความล่าช้า ไม่เป็นระเบียบ และไม่เป็นที่พึงพอใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
3. แนวทางแก้ปัญหาคือการปฏิบัติงานธุรการ หมายถึง วิธีการหรือแนวทางในการที่จะ ขจัดข้อขัดข้องต่างๆที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานธุรการเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความ ถูกต้อง รวดเร็วและพึงพอใจแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง

4. เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง มาตรฐานการปฏิบัติงานธุรการทั้ง 7 ด้าน ใน โรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์
5. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษา หรือผู้รักษาการ ในตำแหน่ง หัวหน้าสถานศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดบุรีรัมย์
6. ผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาฝ่ายธุรการ หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการ ในตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่และผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียน ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานในฝ่ายธุรการของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในจังหวัดบุรีรัมย์
7. หัวหน้างานธุรการ หมายถึง ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้างานธุรการ จากผู้บริหาร โรงเรียน
8. การจัดขนาดโรงเรียน จัดออกเป็น 4 ขนาด (สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์. 2544 : 4) ดังนี้

ขนาดเล็ก	มีนักเรียน 1 - 499 คน
ขนาดกลาง	มีนักเรียน 500 - 1,499 คน
ขนาดใหญ่	มีนักเรียน 1,500 - 2,499 คน
ขนาดใหญ่พิเศษ	มีนักเรียน 2,500 คน ขึ้นไป