

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

ในยุคโลกาภิวัตน์ โลกของการสื่อสารที่ไร้พรมแดน ยุคของความเจริญทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การจัดการศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการดำรงชีวิตในปัจจุบันดังนั้นจึงจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา เพื่อให้ทันต่อสภาพของความเจริญดังกล่าว และสิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการจัดการศึกษาก็คือ กระบวนการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน เพราะการบริหารเป็นกลไกในการจัดระเบียบทางการศึกษา ถ้าสถานศึกษาใดจัดระบบกระบวนการบริหารไม่ดีหรือไม่มีระบบในการบริหารงานในโรงเรียน ย่อมมีผลกระทบในการจัดการศึกษาอย่างแน่นอน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 11)

วัตถุประสงค์นโยบายและแผนงานหลักการพัฒนาการศึกษาของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาการศึกษาในอนาคต โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในทุกระดับและประเภทการศึกษารวมทั้งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชน การสร้างและพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้แก่ชุมชนและประชาชน และการจัดการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาในสาขาที่ขาดแคลน และจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพให้เป็นกลไกการพัฒนาผู้เรียนเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีสุขภาพดีทั้งกายและจิต มีลักษณะนิสัยและทักษะความสามารถที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในอนาคต (กรมสามัญศึกษา. 2544 : 5-6)

นโยบายการจัดการศึกษาของกระทรวงการศึกษาธิการได้ดำเนินการแห่งการเรียนรู้เพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของคนไทยให้สูงขึ้นเป็นสากลทันกับการเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์ โดยมุ่งให้การศึกษาไทยเป็นเลิศในปี 2550 ให้เยาวชนทุกคนได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง 12 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพของการศึกษาขั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ให้ได้มาตรฐานที่จะต่อยอดการศึกษาต่อไปถึงขั้นอุดมศึกษา เพื่อที่จะได้จบจากมหาวิทยาลัยได้อย่างมีคุณภาพทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุค

โลกาภิวัตน์ และให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงมัธยมศึกษา ตอนปลาย โดยการกระจายโอกาสทางการศึกษาและสร้างความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาที่สามารถรับนักเรียนเข้าเรียน ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นได้ร้อยละ 68 ของนักเรียน ที่จบระดับประถมศึกษาและรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ได้ร้อยละ 47 ของนักเรียนที่จบ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จากนโยบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐบาลเน้นการจัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาเป็นประเด็นสำคัญ ฉะนั้นการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นการเชื่อมโยงการศึกษาระหว่าง การประถมศึกษาและระดับอุดมศึกษา ถ้ารัฐบาลจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาไม่ดีพอแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างแน่นอน อนึ่งนักเรียนที่เรียนอยู่ใน ระดับมัธยมศึกษาจะมีอายุระหว่าง 13-18 ปี หากได้รับการศึกษาอย่างถูกต้อง ที่จะส่งผลให้ เป็นเยาวชนที่ดีมีคุณภาพ เติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ช่วยพัฒนาสังคมและประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป (กรมสามัญศึกษา. 2542 : 2)

แนวทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 ที่เปลี่ยนแปลง มาจากสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โดยเป้าหมายการพัฒนาในปีการศึกษา 2546-2550 คือ เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และส่งผลให้บรรลุจุดมุ่งหมายความเป็นเลิศทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในปีการศึกษา 2550 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำ ให้การศึกษากลายเป็นกลไกในการพัฒนาผู้เรียน ให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ มีสุขภาพดีทั้งกาย และจิตใจ มีลักษณะนิสัยและทักษะความสามารถที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ในอนาคต รักและภูมิใจในความเป็นไทย มีความรู้เข้าใจและมีลักษณะประชาธิปไตย รักและ ห่วงแทนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสามารถร่วมมือกันในการพัฒนาความ เจริญก้าวหน้าให้กับท้องถิ่นและประเทศชาติ และร่วมมือแข่งขันกับประเทศในประชาคมโลก ได้อย่างเหมาะสมมั่นคงและยั่งยืน การที่จะจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และ นโยบายดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้ควบคุมกระบวนการดำเนินงาน กระบวนการที่มีความ จำเป็นและมีความสำคัญก็คือกระบวนการบริหารของผู้บริหารการศึกษา ฉะนั้นการ บริหารการศึกษานับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก หากรัฐบาลทุ่มเท งบประมาณให้กับการจัดการศึกษา เพื่อจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนการสอนและเทคโนโลยีที่ ทันสมัย เร่งผลิตครูที่มีความรู้ความสามารถ แต่ถ้าขาดกระบวนการบริหารที่ดีการพัฒนา การศึกษาให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ยาก กระบวนการบริหารเป็นศาสตร์และศิลป์ที่ผู้ บริหารจะต้องเรียนรู้ เพื่อที่จะนำไปใช้พัฒนาในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและ

ประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2547 : 2) และนพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2542 : 38) กล่าวไว้ว่า กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการอำนวยความสะดวกในเรื่องทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ในกระบวนการสอนอันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องใช้กระบวนการบริหารอยู่ตลอดเวลา จึงควรจัดลำดับขั้นตอนของกระบวนการบริหารให้สัมพันธ์กัน เพื่อป้องกันความผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ ผู้บริหารจะต้องทราบและเข้าใจในกระบวนการบริหารเป็นอย่างดี เพื่อที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลที่ต้องการ รวมทั้งกิติมา ปริดีคิด (2542 : 50) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการพัฒนางานการวางแผนการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในมือให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และวางทิศทางการพัฒนาโรงเรียนไปสู่ความสำเร็จให้ได้มากที่สุดนับว่าเป็นภารกิจที่ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องทำทั้งสิ้น ซึ่งทฤษฎีการบริหารการศึกษาจึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาที่จะเลือกใช้ได้ตามความจำเป็นถูกต้องและเหมาะสม แต่ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ไม่ให้ความสนใจ อีกทั้งไม่ได้รับการศึกษาหรือผ่านการอบรมเกี่ยวกับกระบวนการบริหารมาก่อน เมื่อเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาก็ใช้การบริหารตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติรู้กันมา

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2547 มีโรงเรียนจำนวน 55 โรงเรียน นักเรียน จำนวน 47,188 คน ครู จำนวน 2,107 คน โดยมีอัตราเฉลี่ยครูต่อนักเรียน คือ 1 ต่อ 22 คน โดยจัดขนาดของโรงเรียนตามจำนวนนักเรียนเป็น 3 ขนาด คือ โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 9 โรงเรียน ขนาดกลาง จำนวน 23 โรงเรียน และโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 23 โรงเรียน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาที่จบสาขาวิชาการบริหารการศึกษา จำนวน 21 คน และจบสาขาวิชาอื่น ๆ จำนวน 34 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1. 2547 : 1-7 และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2547 : 12-15)

จะเห็นได้ว่าผู้บริหารมีวุฒิทางการศึกษาที่หลากหลายน่าจะมีความชำนาญ ความถนัดและความสามารถเฉพาะด้านการบริหารการศึกษาที่แตกต่างกัน หรือทำให้การบริหารงานไปตามที่ตนถนัด ซึ่งอาจมีผลทำให้คุณภาพทางการศึกษาไม่เท่าเทียมกัน ดังผลการวิจัยของสามารถ มุขโต (2541 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารโดยภาพรวมและรายด้าน คือ ด้านการศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการด้านการวางแผน ด้านการดำเนินการตามแผนงาน และด้านผลการประเมินผล แตกต่างกัน และผลการวิจัยชัยรงค์ วงศ์ประกอบ (2547 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า

ผู้บริหารโรงเรียนที่มีวุฒิทางการบริหารการศึกษาและมีวุฒิการศึกษาอื่น ๆ มีการจัดการเรียนการสอนโดยภาพรวมและรายด้าน คือ การเตรียมการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การนำหลักสูตรไปใช้ การวัดผลประเมินผลการสอน และการใช้สื่อการสอน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 รวมทั้งผลการสำรวจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 (2546 : 25-26) พบว่า การดำเนินงานตามกระบวนการปฏิรูปการศึกษาส่วนมากยังไม่ดำเนินการ โดยพบความแตกต่างกันระหว่างผู้บริหารสถานศึกษามีความพร้อมและรูปแบบการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแตกต่างกันไปตามความถนัดและความชำนาญ ซึ่งน่าจะเกิดจากความรู้อันแต่ละสาขาวิชาต่างกัน

ข้อมูลดังกล่าวทำให้ทราบว่า ปัญหาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนส่วนหนึ่งซึ่งมาจากผู้บริหารสถานศึกษาที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกันยังขาดความรู้ทางการบริหาร ผู้บริหารไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนเองว่าบทบาทใดที่สำคัญที่สุด ซึ่งน่าจะดูแลเอาใจใส่เป็นพิเศษหรือจัดอันดับก่อนหลังในบทบาทหน้าที่นั้นผู้บริหารไม่กล้าตัดสินใจ ปฏิบัติงานโดยรอคำสั่ง ทำให้ความสำเร็จในการจัดการศึกษา ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร (สุรพันธ์ ชันด์ทอง. 2545 : 87)

จากสภาพดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ตามทัศนะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา ได้ดำเนินงานตามกรอบระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้สมบูรณ์มากน้อยเพียงใด ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนทั้งสาขาวิชาบริหารการศึกษาและสาขาอื่น ๆ ตามความคิดเห็นของครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ เพื่อเป็นข้อสนเทศในการปรับปรุงพัฒนากระบวนการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การปฏิบัติงานตามการกระบวนการบริหารครั้งนี้ ใช้ขั้นตอนการบริหารองค์กรที่มีประสิทธิภาพตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2541 : 3-8) จำแนกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1. การศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการ



2. การวางแผน
3. การดำเนินการตามแผนงาน
4. การประเมินผล

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ตามทัศนะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ที่สำเร็จสาขาวิชาการบริหารการศึกษาและสาขาอื่น ๆ ตามทัศนะของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา

### สมมติฐานการวิจัย

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม มีความคิดเห็นว่า สถานศึกษาที่ผู้บริหารสถานศึกษาที่สำเร็จสาขาวิชาการบริหารการศึกษาและสาขาวิชาอื่น มีการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารแตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตเนื้อหา เป็นการศึกษากระบวนการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2547
2. ประชากร คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2547 รวม 55 โรงเรียน ประกอบด้วย หัวหน้าสาระวิชาและหัวหน้าฝ่าย จำนวน 660 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 825 คน รวมทั้งสิ้น 1,485 คน
3. กลุ่มตัวอย่าง คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2547 โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างตามตารางเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) และสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 312 คน ประกอบด้วย หัวหน้าสาระวิชา

และหัวหน้าฝ่าย จำนวน 156 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 156 คน

#### 4. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย

4.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ สาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษาของผู้บริหาร คือ

4.1.1 การบริหารการศึกษา

4.1.2 วิชาอื่นๆ

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารของผู้บริหาร  
สถานศึกษาใน 4 ด้าน คือ

4.2.1 การศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการ

4.2.2 การวางแผน

4.2.3 การดำเนินการตามแผนงาน

4.2.4 การประเมินผล

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงาน หมายถึง การทำหน้าที่ตามภารกิจของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม

2. กระบวนการบริหาร หมายถึง วิธีการบริหารงานโดยการกำหนดขั้นตอนอย่างมีระบบและสอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบด้วยกระบวนการบริหารใน 4 ด้าน คือ

2.1 การศึกษาสภาพ ปัญหา และความต้องการ หมายถึง การศึกษาสภาพปัจจุบัน ผลที่ปรากฏซึ่งไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง และระดับความคาดหวังตามเป้าหมายต่อการดำเนินงานของสถานศึกษา

2.2 การวางแผน หมายถึง การวางแผนในการตัดสินใจกำหนดแนวทางหรือวางโครงการและแผนปฏิบัติประจำปี การจัดองค์การในการกำหนดโครงสร้างสายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และการจัดบุคลากร ทั้งการจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างบรรยากาศของการทำงานที่ดี

2.3 การดำเนินการตามแผนงาน หมายถึง การอำนวยการด้วยการวินิจฉัยสั่งการ ควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฐานะผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน การประสานงานในกิจการด้านต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานที่ดีและ

ดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมาย และการงบประมาณ ด้วยการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบด้านการเงิน และทรัพย์สินให้เป็นไปโดยถูกต้อง

2.4 การประเมินผล หมายถึง การกำกับ ติดตาม และรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

3. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษา ในที่นี้หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม

4. สาขาวิชาที่สำเร็จการศึกษา หมายถึง วิชาเอกที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรีหรือระดับปริญญาโทของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม จำแนกเป็น

4.1 สาขาการบริหารการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรีหรือระดับปริญญาโท ที่เป็นวิชาเอกด้านการบริหารการศึกษาหรือสาขาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา

4.2 สาขาอื่น ๆ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดในระดับปริญญาตรีหรือระดับปริญญาโท ในสาขาวิชาเอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา

5. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ หัวหน้าฝ่าย และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ยกเว้นตัวแทนที่เป็นครู) ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม

6. สถานศึกษา หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 3-4 จังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2547 รวม 55 โรงเรียน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ สามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน