

บทที่ 1

บทนำ

1. ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งนี้ โดยที่การจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม จึงกำหนดให้มีการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพในเชิงนโยบายและหลากหลายในทางปฏิบัติ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้ง สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ ส่งผลทำให้สถานศึกษามีระบบการบริหารงานที่เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management) จึงเป็นการสร้างฐานรากและความเข้มแข็งให้สถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ค : 6 - 7)

การบริหารจัดการการศึกษา โดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยตรง เพื่อสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นและให้ทุกฝ่ายในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และให้จัดการเรียนรู้ โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการทำงานเป็นทีม ให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมทุกกระบวนการและทุกกิจกรรม อันจะนำไปสู่การพัฒนาผู้เรียน ได้เต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล (กรมวิชาการ. 2542 : 1 - 2)

ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้มีความสำคัญยิ่งในการเป็นผู้นำ หรือเป็นตัวจักรสำคัญ ในการขับเคลื่อน และพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุประสิทธิผลสูงสุด (กรมวิชาการ. 2544 : 6) สอดคล้องกับที่ สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545 : 3) กล่าวถึง ความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาในด้านของการบริหารการศึกษาว่า การบริหารสถานศึกษาจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพราะว่า ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินงานทุกอย่างในโรงเรียน ผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะ

เป็นเช่นใดย่อมขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก ผู้บริหารสถานศึกษา จึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ให้บรรลุจุดหมายของการจัดการศึกษา จึงเปรียบเหมือนผู้จัดการทางการศึกษา เพื่อให้ครูและบุคลากรอื่นๆ ดำเนินการพัฒนาผู้เรียนให้ เป็นไปตามจุดหมายของการจัดการศึกษา และความคาดหวังของสังคมอย่างมีคุณภาพ

อย่างไรก็ตาม ขนาดสถานศึกษาที่แตกต่างกันอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การปฏิบัติงาน ของสถานศึกษามีความแตกต่างกัน ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่า ขนาดสถานศึกษา ที่แบ่งตาม จำนวนนักเรียนนั้น เป็นตัวกำหนดจำนวนบุคลากร และจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรด้วย สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชูชาติ แก้วนอก (2544 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษา สภาพและปัญหา การปฏิบัติงาน ตามมาตรฐานการบริหารโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดยโสธร ผลการวิจัย พบว่า ผู้บริหารโรงเรียน ของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ยโสธร จำแนกตามขนาดโรงเรียน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน การบริหารโรงเรียน โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการวิจัยของประกอบ กุฎ โภธิ์ (2545 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงาน วิชาการ เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผลจากการศึกษาพบว่า สภาพ การบริหารงานวิชาการ เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ในโรงเรียน ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทั้งโดย ภาพรวม และรายด้านทุกด้าน และนอกจากขนาดสถานศึกษาแล้ว ยังพบว่า ตำแหน่งหน้าที่ของ บุคลากร ในสถานศึกษาที่แตกต่างกัน ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอน อาจจะมีมุมมอง หรือมีความคิดเห็นต่อระดับการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษา แตกต่างกันด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับผลจากการศึกษาของ ธนารัฐ ชื่นวัฒนา (2545 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษา การบริหาร การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ในโรงเรียนประถมศึกษา เขตนิเทศที่ 4 สังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ในโรงเรียนประถมศึกษา โดยรวม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องบ่งชี้ว่า มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างขนาดสถานศึกษา และตำแหน่งบุคลากร ต่อการดำเนินงานด้านต่างๆ เช่น ผลการวิจัยของประกาย บัณฑิตริมงคล (2544 : บทคัดย่อ) ที่พบว่า มีปฏิสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ระหว่างขนาด

ของโรงเรียนและสถานภาพต่อความคิดเห็นเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนมัธยมศึกษา โดยรวม

ข้อสังเกตที่ได้จากผลการประเมินคุณภาพภายใน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 พบว่า มีสถานศึกษาที่มีผลการประเมินมาตรฐานการศึกษา โดยภาพรวม อยู่ในระดับดี จำนวน 114 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 63.68 แต่ผลการประเมินภายนอกกรอบแรกของสำนักงานรับรองและประเมินมาตรฐานการศึกษา (องค์การมหาชน) ที่ได้ทำการประเมินสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 โดยภาพรวม อยู่ในระดับดี จำนวน 38 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 36.89 ของสถานศึกษาที่ทำการประเมินเสร็จสิ้น จำนวน 103 แห่ง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1. 2547 ข : 8) นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่ได้ให้ความเห็นไว้สอดคล้องและแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น จิตรกร หนูจันทร์ (2547 : สัมภาษณ์) ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารงานของสถานศึกษาในปัจจุบันนั้น สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้าน การบริหารทั่วไป แต่สำหรับในด้าน การบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคลนั้น โดยภาพรวม ยังจำเป็นต้องได้รับการพัฒนา ในขณะที่ เสถียร เข็มพรมมา (2547 : สัมภาษณ์) ครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ได้ให้ความเห็นว่า ส่วนใหญ่สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานตามขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาได้แต่สำหรับ มงคล ผิวผ่อง (2547 : สัมภาษณ์) ผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ให้ความเห็นว่า การบริหารสถานศึกษาในปัจจุบัน ยังมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างมาก เพราะการปฏิบัติงานตามขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาในด้านต่างๆ สามารถปฏิบัติได้น้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจาก จำนวนบุคลากรและจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากทางราชการ และขณะที่จันทรา ปรีชา (2547 : สัมภาษณ์) ครูผู้สอนในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ได้กล่าวว่า สภาพความแตกต่างด้านความพร้อมของสถานศึกษา เป็นปัจจัยที่ส่งผลทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงาน

จากเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัย จึงสนใจศึกษา การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 โดยนำปฏิสัมพันธ์ระหว่างขนาดสถานศึกษา และตำแหน่งของบุคลากรในสถานศึกษา ต่อระดับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายการบริหารงาน ทั้ง 4 ด้าน มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา เพื่อให้ได้

ข้อสนเทศที่กว้างขวาง ลุ่มลึกเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาระดับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ทั้งโดยรวมและรายด้าน

2.2 เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ขนาดสถานศึกษาและตำแหน่งของบุคลากร ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ที่มีต่อระดับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งโดยรวมและรายด้าน

3. สมมติฐานการวิจัย

มีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ขนาดสถานศึกษาและตำแหน่งของบุคลากร ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ที่มีต่อระดับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา ทั้งโดยรวมและรายด้าน

4. กรอบแนวคิดการวิจัย

ผู้วิจัย จึงนำความแตกต่างด้านขนาดสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข : 2) และตำแหน่งของบุคลากรในสถานศึกษา กับขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ค : 32) มาสังเคราะห์และกำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ตามแผนภูมิที่ 1 ดังต่อไปนี้ คือ

ตัวแปรต้น (Independent Variables)		ตัวแปรตาม (Dependent Variables)
ขนาดสถานศึกษา	ตำแหน่ง	ขอบข่ายการบริหารสถานศึกษา
1. ขนาดเล็ก	1. ผู้บริหารสถานศึกษา	1. การบริหารวิชาการ
2. ขนาดใหญ่	2. ครูผู้สอน	2. การบริหารงบประมาณ
		3. การบริหารงานบุคคล
		4. การบริหารทั่วไป

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

(ที่มา : กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ค : 32)

5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ปีการศึกษา 2548 จำนวน 2,498 คน จำแนกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 179 คน และครูผู้สอน จำนวน 2,319 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1. 2547 ก : 25)

5.2 กลุ่มตัวอย่าง สุ่มจากประชากร โดยใช้วิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multi - stage Random Sampling) โดยกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตาราง Krejcie & Morgan (บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 43) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 322 คน

5.3 ตัวแปร (Variables)

5.3.1 ตัวแปรต้น คือ ขนาดสถานศึกษาและตำแหน่งของบุคลากรในสถานศึกษา

- 1) ขนาดสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ข : 2) จำแนกเป็น
 - 1.1) สถานศึกษาขนาดเล็ก
 - 1.2) สถานศึกษาขนาดใหญ่
- 2) ตำแหน่งของบุคลากรในสถานศึกษา จำแนกเป็น
 - 2.1) ผู้บริหารสถานศึกษา
 - 2.2) ครูผู้สอน

5.3.2 ตัวแปรตาม คือ ระดับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 ค : 32) ได้แก่

- 1) ด้านการบริหารวิชาการ
- 2) ด้านการบริหารงบประมาณ
- 3) ด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) ด้านการบริหารทั่วไป

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 การบริหารสถานศึกษา หมายถึง ระดับการบริหารงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายการดำเนินงานที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน รวม 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

6.1.1 การบริหารวิชาการ หมายถึง การบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน การส่งเสริม สนับสนุน งานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร และหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษา รวมทั้ง การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น

6.1.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำและเสนอของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล การรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

6.1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัยและการออกจากราชการ

6.1.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง การบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูล สารสนเทศ การประสาน และการพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การจัดระบบในการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริม สนับสนุนด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากรและด้านบริหารทั่วไป การดูแลอาคารสถานที่สภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนนักเรียน การรับนักเรียน การส่งเสริม ประสานงาน ด้านการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน

ประสานงานด้านการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา การประสานงานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน บริการสาธารณะ และงานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

6.3 สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนทุกแห่ง ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในปีการศึกษา 2548

6.4 ขนาดสถานศึกษา หมายถึง การแบ่งขนาดสถานศึกษาตามกฎกระทรวง ที่จำแนกตามจำนวนนักเรียน จำแนกเป็น 2 ขนาด ได้แก่

6.4.1 **สถานศึกษาขนาดเล็ก** หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ทุกแห่ง ที่มีจำนวนนักเรียน ไม่เกิน 300 คน

6.4.2 **สถานศึกษาขนาดใหญ่** หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ทุกแห่ง ที่มีจำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป

6.5 ตำแหน่ง หมายถึง บทบาทหน้าที่ของบุคลากรในสถานศึกษา จำแนกเป็น

6.5.1 **ผู้บริหารสถานศึกษา** หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาราชการในตำแหน่งในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1

6.5.2 **ครูผู้สอน** หมายถึง ครูที่ปฏิบัติการสอน ในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1

6.6 ปฏิสัมพันธ์ หมายถึง การมีอิทธิพลร่วมกัน หรือมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน หรือการมีผลร่วมกัน ระหว่างขนาดสถานศึกษาและตำแหน่งของบุคลากรในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 ต่อระดับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยในครั้งนี้ จะเป็นข้อสนเทศที่เป็นประโยชน์ สำหรับผู้บริหารการศึกษา และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปวางแผน กำหนดนโยบาย ส่งเสริม สนับสนุน และเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY