

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

การทำงานในระบบราชการปัจจุบัน ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นความเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดการพัฒนา และการเคลื่อนไหวอย่างมากในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าการปฏิรูประบบราชการในระยะปีแรก จะมีส่วนสำคัญอย่างมากในการบริหารราชการส่วนกลาง แต่ก็มีผลสืบเนื่องต่อเชื่อมโยงไปถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลมีความปรารถนาที่จะให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ เกิดผลจากการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การบริหารงานในระบบราชการปัจจุบันมีหน่วยงานราชการจำนวนมาก การทำงานของแต่ละหน่วยก็มีเป้าหมายวัตถุประสงค์แตกต่างกัน มีลักษณะที่เป็นอาณาจักรของตนเองเกิดปัญหาในการทำงานร่วมกัน เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเป็นไปด้วยความไม่จริงใจ และจริงจัง เป้าหมายองค์กรต่างกัน จึงทำให้ต่างคนต่างทำ สิ้นเปลือง สูญเสียงบประมาณ ไร้ประสิทธิภาพ ประเทศชาติและประชาชน ไม่ได้รับประโยชน์อย่างที่ทุกคนตั้งใจ (จารุพงศ์ พลเดช. 2544 : 20)

การบริหารงานที่ดีนั้นมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือต้องการให้งานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กาหรือหน่วยงานที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งมีการพัฒนาให้ทันสมัยอยู่เสมอ แต่หน่วยงาน หรือองค์การจะประสบความสำเร็จ และบรรลุจุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใดนั้น ต้องอาศัยทรัพยากรในการบริหาร หลายประการ ทรัพยากรพื้นฐานในการบริหาร (สมยศ นาวิการ. 2545 : 20) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีโดยทั่วไปมี 4 ประเภท หรือเรียกว่า 4 M's ดังต่อไปนี้ คน (Man) คือ ทรัพยากรบุคคลทั้งหมดที่กิจการมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นบุคคลระดับบริหาร หรือระดับปฏิบัติการ เงินทุน (Money or Capital) คือเงินลงทุนที่จะใช้ในการดำเนินกิจการ วัสดุอุปกรณ์ (Material) คือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น เครื่องจักร วัตถุดิบ วัสดุใช้สอยต่าง ๆ รวมทั้งอาคาร และที่ดิน การจัดการ (Management) คือ วิธีการหรือกระบวนการนำเอาทรัพยากรทั้ง 3 ประการข้างต้น มาดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับอริปิษฐ์ คลีสุณฑร (2549 : 23) บอกถึงองค์ประกอบสำคัญที่เป็นทรัพยากร

ช่วยให้การบริหารงานใด ๆ สำเร็จได้โดยง่าย คือ คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ แนวคิดนี้รู้โดยทั่วกันว่า 4 M's

สถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย ได้ดำเนินการ โดยยึดหลักการและแนวทางของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งกล่าวถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไว้ในมาตรา 4 วรรคสอง ว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ในมาตรา 4 วรรค 5 กล่าวว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาตรา 16 กล่าวว่า การแบ่ง การศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา ระดับและประเภท การศึกษา ให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงออก กฎกระทรวง ว่าด้วยการแบ่งระดับ และประเภท ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ตาม ความในข้อ 1 และ 2 สรุปได้ว่า การศึกษาที่เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา โดยที่ในระดับมัธยมศึกษา นั้น ให้แบ่งย่อยเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับ มัธยมศึกษาตอนปลายแบ่งเป็น 2 ประเภท คือประเภทสามัญศึกษา และประเภทอาชีวศึกษา (สำนักงานเทศบาลเมืองหนองคาย. 2549 ก : 3)

ผู้บริหารเป็นผู้นำที่สำคัญที่สุดในสถานศึกษา และเป็นผู้นำในการพัฒนาคน จึงต้องเป็น ผู้นำในการจัดการเรียนการสอน เพื่อพัฒนาคุณภาพของนักเรียน ให้มีความรู้คู่คุณธรรม มี ความสามารถในการแก้ปัญหา รักธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม อยู่ในสังคม ได้อย่างมีความสุขตลอด ทั้งเป็นคนที่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล รู้เท่าทันเทคโนโลยี และมีจิตใจดีงาม ความคิดริเริ่มที่ดี ผู้บริหารจึงต้องเป็นผู้นำทางการศึกษาที่เหมาะสมกับยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยจะเป็นผู้นำใน การทำงานตามแนวประชาธิปไตย และนำการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมทางการสื่อสารให้เกิด ประโยชน์ต่อการจัดการเรียนการสอนได้เหมาะสม มีประสิทธิภาพ (ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. 2543 ก : คำนำ) สรุปได้ว่า ผู้บริหารตามยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาท จากผู้บังคับบัญชาแบบผู้กำกับดูแล (Supervisor) มาเป็นผู้บังคับบัญชาแบบผู้ฝึกสอน (Coach) การเป็นผู้ฝึกสอนที่ดีนั้น ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางทฤษฎี และมีความสามารถทางปฏิบัติ ที่สำคัญ คือ ต้องรู้จักประยุกต์ใช้เทคนิค และเครื่องมือช่วยในการบริหาร ได้อย่างคุ้มค่า

ดังนั้นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร คือ ผู้บริหารสถานศึกษา มีหน้าที่ใน การวางแผนนโยบาย ให้บริการส่งเสริม และอำนวยความสะดวก ซึ่งเป็นผู้นำโดยตรง ขณะเดียวกัน ครูผู้สอนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน เสนองงานของผู้บริหาร และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

เป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการศึกษา ทั้งสามกลุ่มจึงเป็นผู้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารสถานศึกษา

เทศบาลเมืองหนองคาย จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1, 2, 3 และ 4 โดยมีสถานศึกษาในสังกัด จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาล 1 สว่างวิทยา ระดับการสอน ประถมศึกษาปีที่ 1-6 มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.4) โรงเรียนเทศบาล 2 ชำนาญอนุเคราะห์ ระดับการสอน ประถมศึกษาปีที่ 1- 6 โรงเรียนเทศบาล 3 ยูวบูรณ์บำรุง ระดับการสอน ประถมศึกษาปีที่ 1-6 มัธยมศึกษาตอนต้น และ โรงเรียนเทศบาล 4 ฉลองรัตน ระดับการสอน ก่อนประถมศึกษา

จากรายงานการประเมินคุณภาพการศึกษาปี 2548 ที่ผ่านมาพบข้อบกพร่องของการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย ว่าการจัดบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจของสถานศึกษา ขาดการประชุมเชิงปฏิบัติการในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ระยะเวลาที่ปฏิบัติการดำเนินงานของสถานศึกษาและการนิเทศติดตามอย่างต่อเนื่อง ขาดการสนับสนุนปรับปรุงอาคารสถานที่ และงบประมาณสนับสนุนจากเทศบาลเมืองหนองคายเงินอุดหนุนและเงินบริจาคไม่เพียงพอ (สำนักงานเทศบาลเมืองหนองคาย. 2549 ข : 2)

ฉะนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินการจัดการศึกษาของ เทศบาลเมืองหนองคาย ยังปรากฏ ปัญหาการบริหารในสถานศึกษาหลายประการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบริหารสถานศึกษา ดังนั้นจึงมีความจำเป็น โดยเร่งด่วนที่ต้องศึกษาวิจัยถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเร็ว

ผู้วิจัยเป็นพนักงานครูเทศบาล สายปฏิบัติการสอน ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ซึ่งผลการวิจัยจะนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนา การบริหารสถานศึกษาในสังกัด เทศบาลเมืองหนองคาย ต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหา การบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

### สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับปานกลาง

2. ผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย ปีการศึกษา 2549 ซึ่งมีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย จำแนกได้ ดังนี้

1.1 ผู้บริหาร	จำนวน 32 คน
1.2 ครูผู้สอน	จำนวน 156 คน
1.3 กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน	จำนวน 60 คน
<b>รวม</b>	<b>จำนวน 248 คน</b>

2. กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหาร ครูผู้สอน และ กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 194 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของการบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ได้แก่

3.1.1 ผู้บริหาร

3.2.2 ครูผู้สอน

3.3.3 กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent variables) ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารสถานศึกษา โดยอาศัยกรอบแนวคิดเรื่องทรัพยากรในการบริหาร จำนวน 4 ด้าน ได้แก่

- 3.2.1 ด้านบุคลากร
- 3.2.2 ด้านงบประมาณ
- 3.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์
- 3.2.4 ด้านการจัดการ

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ที่ทำการสอน ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนเทศบาล 1 สว่างวิทยา โรงเรียนเทศบาล 2 ชำนาญอนุเคราะห์ โรงเรียนเทศบาล 3 ยูวบูรณ์บำรุง และ โรงเรียนเทศบาล 4 ฉลองรัตน์

2. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากลุ่มสาระ และหัวหน้าช่วงชั้น ที่ปฏิบัติหน้าที่ ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

3. ครูผู้สอน หมายถึง ครูผู้ปฏิบัติหน้าที่ ในการสอนในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย

4. กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับคัดเลือก และแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติหน้าที่ กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

5. ปัญหาการบริหารสถานศึกษา หมายถึง ปัญหาการบริหาร โดยการใช้ทรัพยากรการบริหาร 4 ด้าน ได้แก่

5.1 ปัญหาด้านบุคลากร หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้คน และ/หรือ กลุ่มบุคคล ให้สามารถปฏิบัติงานได้ ตามที่องค์กรมุ่งหวัง ด้วยการวิเคราะห์ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อกำหนดกระบวนการ ที่นำไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การปฐมนิเทศ บุคลากร การฝึกอบรมบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การดูแลรักษาบุคลากร การประเมินผล การปฏิบัติงาน การให้แนวทางความก้าวหน้าในอาชีพ

5.2 ปัญหาด้านงบประมาณ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับแผนงาน รายละเอียด ทรัพยากรที่จะหามา และทรัพยากรที่จะใช้ไป ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เป็นแผนงานสำหรับ

อนาคต ที่มีการเขียน และเรียบเรียงไว้ อย่างมีรูปแบบที่ชัดเจน ในลักษณะที่สามารถวัดได้ ประกอบด้วย การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและความต้องการ การจัดสรรทรัพยากรขององค์การ การศึกษาประสิทธิภาพ การใช้งบประมาณ การวางแผน และควบคุมงบประมาณ

**5.3 ปัญหาด้านวัสดุอุปกรณ์** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยการดำเนินการที่ครอบคลุมถึง การศึกษางาน ที่กำลังดำเนินการ ที่จำเป็นต้องใช้วัสดุอุปกรณ์เข้าสนับสนุน การสำรวจวัสดุคงคลัง การรับรู้ความต้องการขององค์กร กระบวนการจัดซื้อ กระบวนการใช้งาน การบริการ และการเก็บบำรุงรักษา

**5.4 ปัญหาด้านการจัดการ** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนำทรัพยากรการบริหาร มาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ ตามขั้นตอนการบริหารคือ การวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) การควบคุม (Controlling) โดยอาศัยวิธีการ การศึกษาปัญหา จากข้อมูลพื้นฐาน เพื่อการพัฒนา การทำงานเป็นทีม การนำเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการทำงาน ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัย จะเป็นข้อมูลที่จะใช้ในการวางแผนพัฒนา การบริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลเมืองหนองคาย ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป