

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มีบทบัญญัติให้รัฐต้องจัดให้คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้คนไทยเป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถและมีความสุข จะได้ช่วยกันสร้างสรรค์สังคมไทยให้มีสันติ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน เศรษฐกิจมั่นคง สามารถร่วมมือและแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้อย่างมีศักดิ์ศรีในสังคมโลก (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 2) โดยเฉพาะเน้นความเป็นป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล ความเสมอภาคในการรับการศึกษา ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงมีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดในหมวด 6 มาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษา ว่า ต้องมีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนา คุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบประกันคุณภาพภายนอก โดยหน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษาต้องจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ให้นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาเพื่อรองรับการประกันภายนอก โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดมาตรฐานโรงเรียนขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 8) ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้ปรับปรุงมาตรฐาน โรงเรียนขึ้นใหม่ คือ มาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 ซึ่งใช้เป็นหลักในการพัฒนาตนเองของสถานศึกษา

มาตรฐานการบริหารโรงเรียน เป็นมาตรฐานสำคัญเพราะการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนที่มีการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน โดยแผนนั้นเกิดจากการวางแผนแบบมีส่วนร่วม มีเป้าหมายชัดเจนสอดคล้องกับสภาพโรงเรียนและมุ่งเน้นที่คุณภาพนักเรียน โรงเรียนดำเนินการสนับสนุนให้บุคลากรเกิดความมุ่งมั่นในการพัฒนางาน จัดกิจกรรมสนับสนุนการเรียนการสอน มีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อพัฒนาโรงเรียน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ และจากการพิจารณากระบวนการบริหารดังกล่าว จึงได้กำหนดมาตรฐานต่อ

กระบวนการเรียนการสอน และคุณภาพนักเรียน จำนวน 5 มาตรฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 54) การประเมินคุณภาพการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการตรวจสอบรายงานผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนตามมาตรฐานโรงเรียน พ.ศ. 2541 การประเมินผลที่ดี สามารถบ่งบอกถึงผลการดำเนินงานได้อย่างถูกต้อง ระดับความมั่นใจ และพึงพอใจของโรงเรียนและชุมชนในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นที่ยอมรับของบุคลากรในชุมชนและสาธารณชนทั่วไป ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้กำหนดให้โรงเรียนทุกโรงเรียนได้รับการประเมินผลโดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือ เพื่อตรวจสอบคุณภาพเพื่อรับรองคุณภาพการศึกษา พร้อมกับรายงานผลให้สาธารณชนได้รับทราบ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541 : 1)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 มีโรงเรียนในสังกัด 178 โรงเรียน มีความพยายามที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด ให้พัฒนา โดยเฉพาะความพยายามในการพัฒนาผลสอบวัดความรู้ระดับชาติ (National Test) ซึ่งในภาพรวมนั้นมีระดับคะแนนที่ต่ำมาก ทั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งถือเป็น “ผู้นำ” ในสถานศึกษา จึงได้พยายามพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้บริหาร โดยเฉพาะในด้านความเป็นผู้นำ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำทางวิชาการให้ได้ จากการนิเทศกำกับติดตามโดยคณะทำงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า คุณภาพการบริหารจัดการยังประสบปัญหาหลายด้าน ผู้บริหารสถานศึกษาบางส่วนดำเนินการบริหารจัดการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หรือ จุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จึงต้องมีความพยายามในการพัฒนาคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาต่อไป (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3, 2547 : 3) เนื่องจากพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร โรงเรียนมีความสำคัญและส่งผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการในโรงเรียนดังที่กล่าวมาในข้างต้น จึงเป็นสาเหตุให้ผู้วิจัยเกิดข้อสงสัยว่า ปัญหาในการบริหารจัดการโรงเรียนที่พบในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 3 นั้นเกิดจากพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารหรือไม่ ในเบื้องต้นจึงต้องการที่จะศึกษาว่า พฤติกรรมผู้นำของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 3 นั้นเป็นอย่างไร และเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง จึงต้องการศึกษาจากตัวผู้บริหารเองและครูผู้สอนเพื่อเปรียบเทียบกัน นอกจากนี้ ประสพการณ์ในการบริหาร ผู้วิจัยก็มีความสนใจในประเด็นนี้ เพราะเมื่อได้ข้อสรุปว่า ประสพการณ์ในการบริหารระดับใดที่มีปัญหาพฤติกรรมผู้นำ ก็จะเป็นข้อสนเทศในการจัดกลุ่มผู้บริหารเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องวางแผนพัฒนาคุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำของผู้บริหารตามระดับแยกเป็นกลุ่มๆ ต่อไป

ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 มีหน้าที่ในการบริหาร โรงเรียนให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา 2541 จึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียน ของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 3 เพื่อนำไปเป็น ข้อเสนอแนะใช้ในการวางแผนพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนให้ดำเนินการไป อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 โดยภาพรวม เป็นรายด้านและรายข้อ
2. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียน ของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 โดยภาพรวม เป็นรายด้านและรายข้อ
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ตามขนาดโรงเรียน โดยภาพรวมและ เป็นรายด้าน
4. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ตามขนาดโรงเรียน โดยภาพรวมและ เป็นรายด้าน

สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ที่ปฏิบัติงาน ในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีระดับการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนแตกต่างกัน
2. ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ที่ปฏิบัติงาน ในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีระดับปัญหาการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนแตกต่างกัน

ความสำคัญการวิจัย

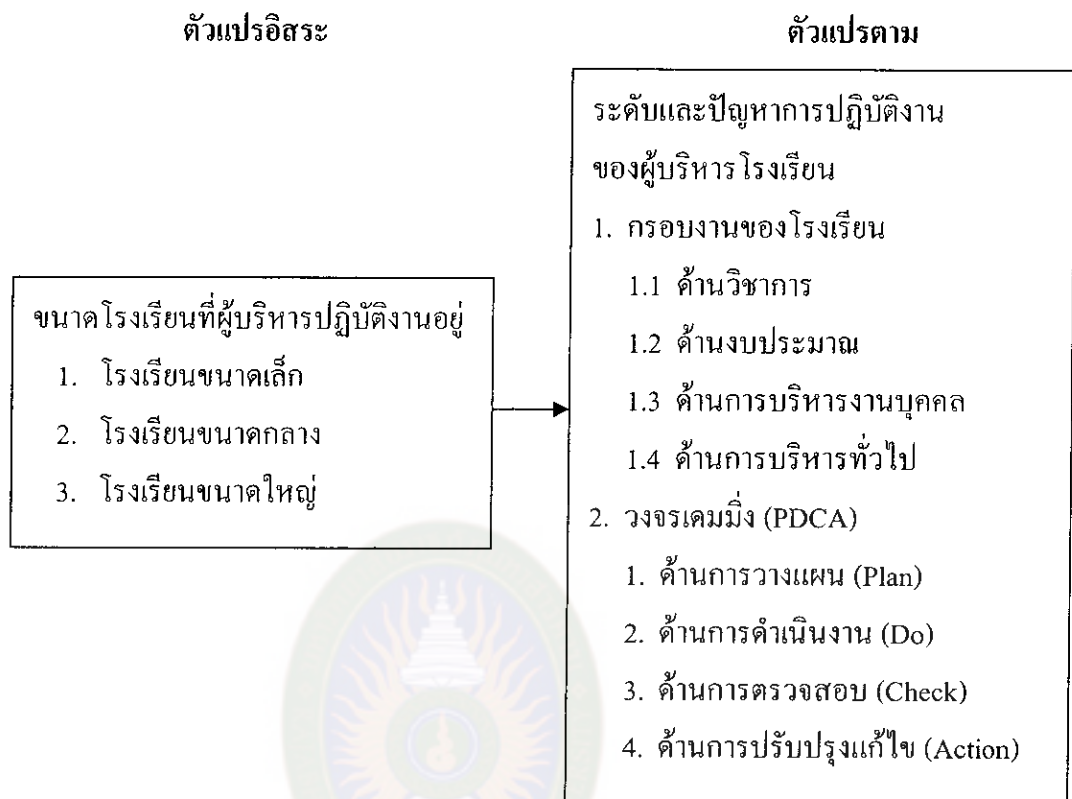
1. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาใช้ในการวางแผน ควบคุม กำกับ ติดตามการปฏิบัติงานบริหาร โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 3

2. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกระทรวงศึกษาธิการ ในการวางแผน ควบคุม กำกับ ติดตามการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียน ของผู้บริหาร โรงเรียน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาระดับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียนของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 โดยใช้กรอบแนวคิดดังนี้

1. กรอบงานของโรงเรียนเป็นนิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 งาน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 4 – 5) ดังนี้
 - 1.1 งานวิชาการ
 - 1.2 งานการงบประมาณ
 - 1.3 งานการบริหารบุคคล
 - 1.4 งานการบริหารทั่วไป
2. กระบวนการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวงจรเดมมิง (Deming Cycle) หรือ วงจร PDCA มี 4 ด้าน คือ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(สมศ.). 2544 : 5)
 - 2.1 ด้านการวางแผน (Plan)
 - 2.2 ด้านการดำเนินงาน (Do)
 - 2.3 ด้านการตรวจสอบ (Check)
 - 2.4 ด้านการปรับปรุงแก้ไข (Action)



แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง ระดับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียนของ
 ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขต
 การวิจัยไว้ดังนี้ คือ

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
 เขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ปีการศึกษา 2548 ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการสถานศึกษา
 และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 281 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ปีการศึกษา 2548 ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการ
 สถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวนทั้งสิ้น 162 คน ได้มาโดยการสุ่มแบบ

แบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ตามขนาดโรงเรียน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้ตารางเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan)

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ขนาดโรงเรียนที่ผู้บริหารปฏิบัติงานอยู่ มี 3 ขนาด ดังนี้

3.1.1 โรงเรียนขนาดเล็ก

3.1.2 โรงเรียนขนาดกลาง

3.1.3 โรงเรียนขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานบริหารโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 ดังนี้

3.2.1 ระดับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานตามกรอบงานของโรงเรียนเป็นนิติบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 งาน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 4 – 5) ดังนี้

- 1) งานวิชาการ
- 2) งานการงบประมาณ
- 3) งานการบริหารบุคคล
- 4) งานการบริหารทั่วไป

3.2.2 ระดับการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวงจรเดมมิ่ง (Deming Cycle) หรือ วงจร PDCA มี 4 ด้าน คือ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(สมศ.). 2544 : 5)

- 1) ด้านการวางแผน (Plan)
- 2) ด้านการดำเนินงาน (Do)
- 3) ด้านการตรวจสอบ (Check)
- 4) ด้านการปรับปรุงแก้ไข (Action)

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **ระดับการปฏิบัติงาน** หมายถึง การกระทำที่แสดงออกที่ในฐานะผู้บริหาร โรงเรียน ในด้านการวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการปรับปรุงการบริหาร ซึ่งสามารถวัดได้ด้วยแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

2. **ปัญหาการปฏิบัติงาน** หมายถึง สภาพที่ไม่พึงประสงค์หรือสิ่งที่เป็นอุปสรรค การแสดงออกที่ในฐานะผู้บริหาร โรงเรียน ในด้านการวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการปรับปรุงการบริหาร ซึ่งสามารถวัดได้ด้วยแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

3. **การปฏิบัติงานตามภาระงานของโรงเรียน** หมายถึง การปฏิบัติงานตามภาระงาน ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปฏิบัติ ประกอบด้วยงาน 4 ด้าน ดังนี้

3.1 **ด้านงานวิชาการ** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจัดทำ หลักสูตรสถานศึกษา นิเทศและพัฒนาการเรียนการสอน การจัดกิจกรรมห้องสมุด การเผยแพร่ เอกสารสิ่งพิมพ์ การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชน การวัดและประเมินผล การประเมิน มาตรฐาน และการวิจัยการเรียนการสอน

3.2 **ด้านงานงบประมาณ** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ และผลประโยชน์ของโรงเรียน การนิเทศ ตรวจสอบ กำกับการใช้จ่ายงบประมาณ เงินบริจาค การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

3.3 **ด้านงานบุคลากร** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเสนอแผนการจัด อัตรากำลัง การเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา จัดทำข้อมูลสารสนเทศ การประเมินผลการ ปฏิบัติงาน การกำหนดวิสัยทัศน์ การเผยแพร่ข้อมูล การร่วมเป็นกรรมการบริหาร โรงเรียน การร่วมจัดทำระบบพัฒนาองค์กร

3.4 **ด้านงานบริหารทั่วไป** หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลอาคาร สถานที่ การจัดซื้อจัดจ้าง ประสานงานร่วมกับองค์กรอื่นทางการศึกษา การรับนักเรียน การจัดตั้ง ยุบ รวมสถานศึกษา จัดระบบควบคุมภายใน

4. **การปฏิบัติงานของโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามวงจรเดมมิง (Deming Cycle) หรือ วงจร PDCA** หมายถึง การปฏิบัติงานตามวงจรคุณภาพ 4 ด้าน ดังนี้

4.1 **ด้านการวางแผน (Plan)** หมายถึง การคิดเตรียมการไว้ล่วงหน้า เพื่อให้การบริหารงานโรงเรียนบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ด้านการดำเนินงาน (Do) หมายถึง การดำเนินกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

4.3 ด้านการตรวจสอบ (Check) หมายถึง การควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

4.4 ด้านการปรับปรุงแก้ไข (Action) หมายถึง การรวบรวมผลการประเมิน มาปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

5. โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 จำแนกตามจำนวนนักเรียนออกเป็น 3 ขนาด ดังนี้

5.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน

5.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียน 121 - 300 คน

5.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คน ขึ้นไป

6. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3