

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะช่วยพัฒนามนุษย์ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และผลึกคั้นให้สังคม และประเทศชาติเจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต โดยถือว่าบุคคลเกิดและมีชีวิตอยู่ได้นั้น เพราะสามารถปรับตัวให้กับเข้าสิ่งแวดล้อมได้ ในการปรับตัวต้องมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเสียใหม่ให้มีคุณภาพดีกว่าเดิม เพื่อให้คนไทยรู้จักตนเอง รู้จักใช้ชีวิต และเข้าใจสังคม รวมทั้งสิ่งแวดล้อมที่ตนอยู่ และใช้ชีวิตในการทำงานอย่างรู้เท่าทัน และแก้ปัญหาได้ สามารถสร้างสรรค์ชีวิตและสังคมให้ดีขึ้น ได้อย่างกลมกลืนธรรมชาติ การจัดการการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบหลายประการ เพื่อนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนา ในการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ การจัดการศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกประเทศต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เพื่อยกระดับคุณภาพประชากร และเพิ่มขีดความสามารถของประเทศชาติ ในการแข่งขันระหว่างประเทศ (ศิริพงษ์ เสากายน. 2548 : 19)

การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดีมีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยกำหนดระบบโครงสร้างและ กระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพเชิงนโยบายรวมถึงมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาและพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ได้กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหาร การศึกษาใหม่โดยให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทันที ซึ่งเมื่อกำหนดให้สถานศึกษา เป็นนิติบุคคลจะทำให้ฐานะความเป็นนิติบุคคลเข้าไปช่วยให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งมากขึ้น เพราะเขตพื้นที่การศึกษา ไม่เป็นนิติบุคคลและรับมอบอำนาจจากส่วนกลางสถานศึกษาจึงมีบทบาท เพิ่มขึ้น ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นตัวแทนของนิติบุคคลที่ใช้อำนาจแทนสถานศึกษาทั้งระบบ โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษามีหน้าที่กำกับส่งเสริมและทำงานร่วมกับผู้บริหารได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในเรื่องการบริหารการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน. 2547 : 9)

ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษา นอกจากจะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษา ยังมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดทั้งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นสถานศึกษาจะดำเนินการต่าง ๆ ได้ ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถานศึกษาเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยได้กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2547 : 12) ผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลและมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารสถานศึกษาโดยอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่เป็นนิติบุคคลและของผู้อำนวยการสถานศึกษาตามกฎหมาย ประกอบด้วย การบริหารงาน 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาจึงนับเป็นส่วนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความก้าวหน้าหรือล้มเหลวของสถานศึกษา และการปฏิรูปการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547 : 10)

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานในสถานศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การวางแผนการปฏิบัติงาน การกำหนดหน้าที่และวิธีดำเนินงานด้านบุคคลในสถานศึกษา การควบคุมติดตามผล การดำเนินงาน ด้านวิชาการในการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้การวัดผลประเมินผลและเทียบโอนผลการเรียน ด้านงบประมาณ เช่น การตั้งและการจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่าย การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา งานการเงิน บัญชี พัสดุ และทรัพย์สิน ส่วนด้านการบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายครอบคลุมงานเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัยและการออกจากราชการและด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งครอบคลุมงานเกี่ยวกับการดำเนินงานธุรการงานเลขานุการการพัฒนาาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ จัดทำทะเบียนการประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษาการจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการงบประมาณบุคลากรและบริหารทั่วไป ให้เป็นไปตามระเบียบ การควบคุม ดูแลและปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา รวมถึงการมอบหมายงานให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของบุคลากร การติดตามแก้ไขปัญหาดังกล่าว การนิเทศครู อาจารย์ นักเรียน และเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องมีคุณลักษณะของการเป็นนักพัฒนาที่มีประสิทธิภาพควรแก่การยอมรับและยกย่องของผู้ร่วมงาน

โดยเฉพาะผู้บริหารต้องแสดงพฤติกรรมที่เป็นต้นแบบที่ดีในการทำงานที่จะให้ครูทุกคนปฏิบัติอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้การบริหารงานในสถานศึกษามุ่งบรรลุตามจุดมุ่งหมาย (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2550 : 235)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 1 ประกอบด้วย สถานศึกษาที่อยู่ใน การควบคุมดูแล ตั้งแต่การศึกษาระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี จำแนกเป็น โรงเรียน ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โดยได้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย ของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาจริยธรรม ความรู้ความสามารถ ความสนใจ ทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข (สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาจระยอง เขต 1. 2557 : 1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จระยอง เขต 2 ดำเนินการจัดการศึกษาตั้งแต่การศึกษาระดับปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี มีการบริหารจัดการเพื่อให้เด็กไทยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ (สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาจระยอง เขต 2. 2557 : 2) ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จระยอง ทั้งเขต 1 และเขต 2 ได้จัดรูปแบบการบริหารสถานศึกษาโดยยึดแนวทางการบริหารและ การจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วย การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร จัดการและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามสภาพ ที่แท้จริงของสถานศึกษา ดังนั้นบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาจระยอง จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของการดำเนินงานและกิจกรรม ต่าง ๆ ให้ดำเนินไปสู่ความสำเร็จ

จากความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยในฐานะที่ผู้ปฏิบัติ หน้าที่ในสถานศึกษา จึงสนใจศึกษามบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจระยอง ใน 4 ด้าน ซึ่งผลจากการวิจัย ทำให้ทราบถึงบทบาท การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจระยอง ในการบริหารงานซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลและเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารงานภายใน สถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจระยอง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษามบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาจระยอง

2. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา จำแนกตามประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและขนาดของสถานศึกษา

ประโยชน์ของการวิจัย

ผลจากการวิจัยทำให้ทราบถึงบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา ในการบริหารงานซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลและเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารงานภายในสถานศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ครูผู้สอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา ปีการศึกษา 2557 จำนวน 2,348 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา เขต 1. 2557 : 2, สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา เขต 2. 2557 : 3)

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ครูผู้สอนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา ปีการศึกษา 2557 กำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางเทียบหา กลุ่มตัวอย่างของเกรจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 : 607 - 610) และการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามสัดส่วน (Stratified Random Sampling) โดยใช้ขนาดของสถานศึกษาเป็นชั้นในการแบ่งได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 330 คน ประกอบด้วย ครูผู้สอน สถานศึกษาขนาดเล็ก 72 โรงเรียน จำนวน 118 คน สถานศึกษาขนาดกลาง 63 โรงเรียน จำนวน 107 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ 25 โรงเรียน จำนวน 105 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรต้น แบ่งเป็นดังนี้

1.1 ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน จำแนกเป็น

1.1.1 ประสบการณ์น้อย

1.1.2 ประสบการณ์มาก

1.2 ขนาดของสถานศึกษา จำแนกเป็น

1.2.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก

1.2.2 สถานศึกษาขนาดกลาง

1.2.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ บทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจะเขียงเทรา ใน 4 ด้าน ดังนี้

2.1 การบริหารวิชาการ

2.2 การบริหารงบประมาณ

2.3 การบริหารงานบุคคล

2.4 การบริหารทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

บทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการปฏิบัติที่ได้แสดงออกตามตำแหน่งหน้าที่ของแต่ละบุคคล ซึ่งจะมีลักษณะแตกต่างกันไป

การบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ภารกิจหลักของผู้บริหารสถานศึกษา โดยอาศัยทรัพยากร เทคนิค กระบวนการต่าง ๆ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ให้ดำเนินไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย

1. การบริหารวิชาการ หมายถึง การพัฒนาหลักสูตรให้สนองความต้องการของผู้เรียน และท้องถิ่น พัฒนากระบวนการเรียนรู้โดยจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ กำกับ ดูแล ติดตามผล และนิเทศเพื่อให้ครูได้ประเมินผลตามสภาพจริง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครูทำวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ครูใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างหลากหลาย ส่งเสริมและพัฒนาแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างหลากหลาย

2. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศและดัชนีชี้วัดผลผลิต และผลลัพธ์ด้านงบประมาณ จัดสรรงบประมาณได้อย่างเป็นระบบ ให้คณะกรรมการสถานศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการตรวจสอบ ติดตามการใช้ทรัพยากร โดยประเมินผลคุณภาพการปฏิบัติงาน และวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าการใช้ทรัพยากร ในสถานศึกษา ส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา จัดการเงินในและ นอกงบประมาณให้มีระบบการทำบัญชีที่ดี จัดหา ควบคุม บำรุงรักษาพัสดุของสถานศึกษา ให้เพียงพอและเป็นปัจจุบัน

3. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการบริหารงานบุคคลตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย จัดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานของแต่ละงาน กำกับดูแลและติดตาม

ผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ และให้บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา สร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรตามความเหมาะสม ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนวางแผนจัดระบบงานธุรการให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

4. การบริหารทั่วไป หมายถึง งานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารจัดการภายในสถานศึกษา ให้ทันสมัยมีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม จัดระบบข้อมูลสารสนเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดแผนการรับนักเรียนของสถานศึกษาโดยประสานกับเขตพื้นที่ การศึกษา จัดการศึกษาตามความเหมาะสมของท้องถิ่นและศักยภาพของสถานศึกษา ระดม ทรัพยากรเพื่อการศึกษาทุกด้านรวมทั้งความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริม สนับสนุนให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมอย่างหลากหลายตามความสนใจและความถนัด

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการหรือผู้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการ สถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ฉะเชิงเทรา เขต 1 และเขต 2

ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่ปฏิบัติงานด้านการเรียนการสอนประจำในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 และเขต 2

ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของครูผู้สอน ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 และเขต 2 ตั้งแต่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ โดยนับเวลาตั้งแต่วันบรรจุจนถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น

1. ประสบการณ์น้อย หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานน้อยกว่าค่าเฉลี่ย ซึ่งได้จากการหาค่าเฉลี่ยของประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง
2. ประสบการณ์มาก หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานที่มากกว่า ซึ่งได้จากการหาค่าเฉลี่ยของประสบการณ์ในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่าง

ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง การแบ่งขนาดของโรงเรียนตามเกณฑ์ของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 3 ขนาด ดังนี้

1. ขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน
2. ขนาดกลาง หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 121 - 300 คน
3. ขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาบทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาฉะเชิงเทรา โดยยึดตามกฎกระทรวงซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2550 : 29) ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมุติฐานในการวิจัย

1. บทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาฉะเชิงเทรา จำแนกตามประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน แตกต่างกัน
2. บทบาทการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาฉะเชิงเทรา จำแนกตามขนาดของสถานศึกษา แตกต่างกัน