

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาด้านอื่นๆ ของสังคม ประเทศต่างๆ ที่ได้พัฒนาจนก้าวสู่ระดับประเทศผู้นำ ในประชาคมโลกจึงล้วนแต่ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมี การศึกษา เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนา ดังกล่าว

ประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนเช่นเดียวกันดังจะเห็นได้จากงบประมาณด้านการศึกษาที่ได้รับจัดสรรในสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 – 25 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งประเทศ ในขณะที่งบประมาณด้านอื่นๆ ได้รับจัดสรรในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 1)

สถาบันนานาชาติเพื่อพัฒนาด้านการจัดการ (International Institute for Management Development : IMD) ได้ประเมินสภาพและจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาในปีพ.ศ. 2544 ผลปรากฏว่าความสามารถด้านการศึกษาของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 44 จาก 49 ประเทศ และการเปรียบเทียบจัดอันดับความสามารถด้านการศึกษา ประเมินจากเกณฑ์ชี้วัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพรวม 13 เกณฑ์ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 15)

ผลการวิจัยของ IMD ได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญของปัจจัยด้านการศึกษา ของประเทศไทยนั้นเป็นปัญหาเชิงคุณภาพ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการ เนื่องจากข้อมูลเชิงปริมาณของประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดีกว่าหลายประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลงทุนทางการศึกษา ซึ่งประเทศไทยมีการลงทุนสูงกว่าเกือบทุกประเทศในเอเชีย แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากลับต่ำกว่าประเทศในเอเชียที่มีการลงทุนทางการศึกษาน้อยกว่าประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545:19)

รากฐานสำคัญต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยนั้นคือ การศึกษาของชนในชาติ แต่ข้อมูลจาก IMD ชี้ให้เห็นถึงความสามารถทางการศึกษาประเทศไทยยังด้อยกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชีย ด้วยเหตุนี้ประเทศไทย

จึงจำเป็นจะต้องปฏิรูปและวางแผนทางการศึกษาอย่างเร่งด่วน เพื่อพัฒนาคนและสังคมไทย ให้มีคุณภาพสามารถร่วมมือและแข่งขันกับนานาชาติได้อย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน ได้นั้นประเทศไทยควรต้องมีการปฏิรูป วางแผนการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพและประสิทธิภาพ

..... อีกทั้งเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และเพื่อให้กระบวนการศึกษาส่งเสริมให้

คนไทยพัฒนาเต็มตามศักยภาพตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ จึงเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญที่สุด ซึ่งนับเป็นหัวใจของการปฏิรูปการศึกษา

การพัฒนาของโลกในยุคปัจจุบัน ผลักดันให้ประเทศทั่วโลกต้องมีทั้งการแข่งขันและร่วมมือกันในด้านต่างๆ ที่อาศัยปัจจัยหรือทรัพยากรที่สำคัญคือ คุณภาพของคนอันจะเป็น ขุมพลังอำนาจของชาติในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคนที่มีคุณภาพคือ กระบวนการเรียนรู้ และการศึกษา ดังนั้นรูปแบบการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพจึงเป็นหัวใจของการพัฒนาคน และพัฒนาประเทศในทุกด้าน ประเทศต่างๆ ที่คำนึงถึงความสำคัญของการศึกษา ล้วนให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการศึกษา เพราะประโยชน์ของการศึกษาทำให้ชีวิตการทำงาน มีความหมาย ไม่รู้สึก “พายเรือในอ่าง” เดินทางแล้วรู้ทิศทางเป้าหมายร่วมกัน รูปแบบการบริหารเป็นเสมือนตัวกระตุ้นหล่อหลอมจิตใจ เป็นใส่ง้ามน้ำที่เลี้ยงไฟในตะเกียงให้ลุกโชติช่วง อยู่เสมอ (Chang Leader. 2544 : 44)

องค์การแพรงคลิน โคเวีย แห่งสหรัฐอเมริกา เป็นสถาบันพัฒนาบุคลากรที่มีชื่อเสียง ได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การเป็นเวลานาน และได้ค้นพบโดย กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ที่น่าสนใจว่า อุปนิสัยของมนุษย์เป็นองค์ประกอบที่เกิดจาก ความสัมพันธ์ระหว่าง ความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และความปรารถนา (Desire) ความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะ (Character) และบุคลิกภาพ (Personality) เปรียบได้จาก ภูเขา น้ำแข็ง ที่มองเห็นเปรียบเสมือนบุคลิกภาพ แต่สิ่งที่จะเป็นคุณลักษณะที่ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพที่มองไม่เห็น คือน้ำแข็งที่อยู่ใต้น้ำ (วารสารวิชาการ ปีที่ 6. 2546)

ด้วยเหตุนี้การพัฒนาคนให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยจะต้อง เป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อทำให้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เป็นคนที่มีรู้จักคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง สามารถปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีจริยธรรม

คุณธรรม รู้จักพึ่งตนเอง และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 1)

✓ ด้วยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องการให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่มีการพัฒนาสถานศึกษาจนได้รับการคัดเลือกเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่นเพิ่มขึ้นทุกปี และจากการใช้กระบวนการบริหารงานสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ของการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานดังกล่าว

✓ ในยุคปฏิรูปการศึกษาจำเป็นต้องใช้ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา มืออาชีพ จึงจะนำโรงเรียนบรรลุความสำเร็จตามภารกิจและบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน การเป็นผู้บริหารมืออาชีพจะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะที่เอื้อ โดยเฉพาะและอาศัยกระบวนการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรและทุกฝ่าย ทุกสถาบัน ทุกองค์การที่เกี่ยวข้องภายนอกสถานศึกษาและการบริหารโดยใช้องค์คณะบุคคล (ธีระ รุญเจริญ. 2546:1)

✓ กระบวนการหนึ่งที่ใช้สำหรับยกระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีประสิทธิภาพทางการศึกษาจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ มีคุณสมบัติของความเป็นมนุษย์ที่ดีมีปัญญาใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข ก็คือการพัฒนาโรงเรียนให้มีมาตรฐาน ดำเนินการจัดการศึกษาให้ผ่านเกณฑ์ของการประเมินสถานศึกษา โครงการหนึ่งที่สอดคล้องกับการยกคุณภาพสถานศึกษา ได้แก่โครงการประกวดสถานศึกษาดีเด่น เพราะสถานศึกษาที่เป็นสถานศึกษาดีเด่นได้นั้นจะต้องมีการพัฒนาตามภารกิจในความรับผิดชอบ

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร ได้ใช้โครงการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา เพื่อเป้าหมายสำคัญในการยกระดับคุณภาพของสถานศึกษาให้มีมาตรฐาน สามารถบริหารจัดการทางการศึกษาตามภารกิจงานทั้ง 4 งาน มีประสิทธิภาพบรรลุตามเป้าหมายของนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทุกระดับ สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานของชุมชนที่เป็นสังคมของสถานศึกษาดังอยู่ และตรงกับความพึงพอใจของผู้รับบริการทางการศึกษารวมทั้งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วไปที่ยังมิได้เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สามารถนำแนวทางการปฏิบัติงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่นไปเป็นแบบอย่างสำหรับการปฏิบัติงานหรือนำไปประยุกต์ใช้กับสถานศึกษาโดยสอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานของสถานศึกษานั้นๆ

ด้วยเป้าหมายดังกล่าว คณะผู้ศึกษาค้นคว้าจึงสนใจศึกษากระบวนการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ตามขั้นตอนในการบริหาร 4 ด้าน คือ การวางแผน การจัดองค์การ การดำเนินงาน การประเมินผล มีกระบวนการบริหารเป็นอย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารให้ครอบคลุมทั้ง 4 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล งานบริหารทั่วไปของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเดียวกันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหาร 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการดำเนินงาน และด้านการประเมินผล ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการบริหารทั้ง 4 ด้านในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 จำแนกตามตำแหน่งบุคลากรและขนาดของสถานศึกษา

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

ผลการศึกษาครั้งนี้จะทำให้ทราบกระบวนการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น เพื่อจะได้นำข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องไปพิจารณาทำการปรับปรุงกระบวนการบริหาร และพัฒนาผู้บริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความสามารถประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหาร ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่นได้อย่างเหมาะสมอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไปที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตเนื้อหา การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ศึกษากระบวนการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 จำนวน 5 อำเภอ 1 กิ่งอำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองพิจิตร อำเภอสามง่าม อำเภอโพธิ์ประทับช้าง

อำเภอวังทรายพูน อำเภอชวสิริบารมี และกิ่งอำเภอสากเหล็ก ในด้านการวางแผน การจัด
องค์การ การดำเนินงาน และการประเมินผล

2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนในสถาน
ศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีวิชัย เขต 1 ปีการศึกษา 2546
ดังนี้

2.1 ผู้บริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การ
ศึกษาศรีวิชัย เขต 1 ปีการศึกษา 2546 จำนวน 30 โรงเรียน รวม 30 คน

2.2 ครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การ
ศึกษาศรีวิชัย เขต 1 ปีการศึกษา 2546 จำนวน 30 โรงเรียน รวม 338 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่งของข้าราชการครู จำแนกเป็น

- ผู้บริหารสถานศึกษา
- ครูผู้สอน

3.1.2 ขนาดโรงเรียน แบ่งเป็น

- ขนาดใหญ่
- ขนาดกลาง
- ขนาดเล็ก

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ กระบวนการบริหารในด้านต่างๆ ดังนี้

3.2.1 ด้านการวางแผน

3.2.2 ด้านการจัดองค์การ

3.2.3 ด้านการดำเนินงาน

3.2.4 ด้านการประเมินผล

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. กระบวนการบริหาร หมายถึง วิธีการดำเนินงานของผู้บริหารในสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานดีเด่น ตามขั้นตอนในการบริหาร 4 ด้าน ดังนี้

1.1 การวางแผน หมายถึง กิจกรรมการตัดสินใจ การกำหนดการดำเนินงาน

การไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ให้ใครทำ ทำที่ไหน และทำเมื่อไร

1.2 การจัดองค์การ หมายถึง กิจกรรมการจัดแบ่งงานของหน่วยงาน
ออกเป็นส่วนย่อยๆ พร้อมกำหนดวัตถุประสงค์หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนงาน
รวมทั้งการกำหนดสายการควบคุม บังคับบัญชา และการบริหารงานด้วย

1.3 การดำเนินงาน หมายถึง กิจกรรมการบริหารที่ต้องอาศัยความเป็นผู้นำ
หรือภาวะผู้นำในการประสานงาน การสั่งการ และการควบคุม เพื่อให้การบริหารงานดำเนิน
ไปด้วยความเรียบร้อยบรรลุเป้าหมายตามแผนที่วางไว้ ประกอบด้วย

1.3.1 การประสานงาน หมายถึง กิจกรรมที่ผู้บริหารสร้างขึ้น เพื่อสร้าง
ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทั้งภายนอกและภายในให้ร่วมกันปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย
และภารกิจของโรงเรียน

1.3.2 การสั่งการ หมายถึง กิจกรรมการวินิจฉัยสั่งการควบคุมการปฏิบัติ
งาน การนิเทศงาน และการให้การช่วยเหลือในฐานะผู้บังคับบัญชา

1.3.3 การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบ และการแก้ไขการปฏิบัติ
งานของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้เป็นไปตามจุดประสงค์ที่ได้วางไว้

1.4 การประเมินผล หมายถึง เป็นวิธีดำเนินงานเพื่อตรวจสอบว่าการปฏิบัติ
งานบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด รวมไปถึงประสิทธิภาพของการบริหารขององค์การ
ด้วย

2. การศึกษา หมายถึง กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคล
และสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม
การสร้างสรรคจรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการ
จัดสภาพแวดล้อม สังคม

3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1

4. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1

5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 หมายถึง เขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร ประกอบด้วยท้องที่ อำเภอเมืองพิจิตร อำเภอสามง่าม อำเภอโพธิ์ประทับช้าง อำเภอวังทรายพูน อำเภอรือรบบารมี และกิ่งอำเภอสากเหล็ก จังหวัดพิจิตร

6. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น หมายถึง สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ~~ที่ได้รับรางวัลชนะเลิศ-โครงการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา-ปีการศึกษา 2545 - 2546~~ ตามเกณฑ์ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจิตร 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก รวม 30 โรงเรียน

7. ขนาดสถานศึกษา หมายถึง ลักษณะของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1 ซึ่งแบ่งขนาดตามเกณฑ์ ดังนี้

- ขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป)
- ขนาดกลาง (จำนวนนักเรียน 121 - 300 คน)
- ขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน 1 - 120 คน)

8. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ข้าราชการครูผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1

9. ครูผู้สอน หมายถึง ผู้ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดีเด่น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพิจิตร เขต 1

สมมติฐานการศึกษาค้นคว้า

1. ระดับการบริหารงานตามกระบวนการบริหารด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการดำเนินงาน และด้านการประเมินผล ของผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่มีตำแหน่งต่างกัน แตกต่างกัน

2. ระดับการบริหารงานตามกระบวนการบริหารด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการดำเนินงาน และด้านการประเมินผล ของสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน แตกต่างกัน