

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

โรงเรียนนับเป็นสถาบันทางการศึกษา ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษา เป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาเพื่อปวงชน และเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียน นำประสบการณ์ที่ได้จากการเรียน ไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต ตลอดจนเป็นการศึกษาเพื่อสร้างเอกภาพของชาติ ปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษาได้ดำเนินการจัดการศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษาหรืออนุบาลศึกษา ระดับประถมศึกษา ตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ปรับปรุง พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ตามมติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2533 ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จัดโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น การจัดการศึกษาทั้ง 3 ระดับดังกล่าว เป็นการมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้พร้อมที่จะทำประโยชน์แก่สังคมตามบทบาทหน้าที่ของตนในฐานะพลเมืองดี ตามระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะในการดำรงชีวิตทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ คิดเป็น ทำงานเป็น แก้ปัญหาเป็น และครองชีวิตอยู่ในสังคมปัจจุบันและอนาคตได้อย่างสงบสุข

สำหรับระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานปัจจุบัน มีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 โดยแบ่งระบบบริหารงานการศึกษาออกเป็น 5 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ มีคณะกรรมการการบริหารคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีสำนักงานเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชา มีบทบาท และอำนาจหน้าที่เน้นหนักในการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรการทางวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของโรงเรียน

2. ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการการบริหาร เรียกว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีสำนักงาน เรียกว่า สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยมีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะมียบทบาทและอำนาจหน้าที่เน้นหนักในการบริหารงานการประถมศึกษาภายใน

ในจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบ และอนุมัติการดำเนินงานการประถมศึกษาจังหวัด ทั้งด้านนโยบาย แผนงานงบประมาณ งานวิชาการ และงานบุคลากรภายในจังหวัด

3. ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีคณะกรรมการการบริหารคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มีสำนักงานเรียกว่า สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ดูแลการประสานงาน การเสนอแนะ และการเสนอข้อมูลเบื้องต้นในด้านแผนงาน งบประมาณ วิชาการ และบุคลากร ต่อระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และอนุมัติ

4. ระดับกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการบริหารงานเรียกว่าคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนมีสำนักงานเรียกว่า ศูนย์วิชาการกลุ่มโรงเรียน โดยมีประธานกลุ่มเป็นผู้นำในการบริหารงาน ปฏิบัติงานตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2534 มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบ กำหนดแนวทางประสานงาน ให้ความร่วมมือช่วยเหลือกันระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่ม เกี่ยวกับแผนงานงบประมาณ วิชาการ และบุคลากร เสนอต่อระดับอำเภอ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับระดับจังหวัดต่อไป

5. ระดับโรงเรียน มีคณะกรรมการบริหารงาน คือ คณะกรรมการโรงเรียน ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 มีหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนพัฒนาโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนจึงถือว่าเป็นหน่วยงานทางการบริหารการศึกษา ระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด ในการรับเอานโยบายในระดับสูงไปปฏิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร

ดังนั้นประสิทธิผลทางการศึกษา ย่อมพิจารณาได้จากคุณภาพของนักเรียน เมื่อได้รับการศึกษาจนสำเร็จตามหลักสูตรแล้ว มีคุณภาพที่พึงประสงค์ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ด้านคุณธรรม และมีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งผลสำเร็จดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง จากการศึกษาวิจัยร่วมกันระหว่างสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527). ได้วิจัยเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการประถมศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ คือ ผู้บริหารโรงเรียน ระบบบริหาร ครู การจัดการเรียนการสอน นักเรียน ชุมชนและผู้ปกครอง

ผู้บริหารโรงเรียน นับได้ว่าเป็นตัวจักรที่สำคัญยิ่ง ในการบริหารงานการศึกษา และเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษา การจัดการประถมศึกษาจะบรรลุผลสำเร็จ ตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดนั้น คุณภาพของผู้บริหารโรงเรียนจึงมีความสำคัญยิ่ง ที่จะสามารถปฏิบัติงานตามบทบาทและภารกิจการบริหารงานโรงเรียน หรือตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ที่สำนัก

งานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด คือ แบ่งขอบข่ายงานภารกิจการบริหารโรงเรียน ประถมศึกษาออกเป็น 6 งาน คือ

1. งานบริหารวิชาการ
2. งานบริหารบุคลากร
3. งานบริหารกิจการนักเรียน
4. งานบริหารธุรการและการเงิน
5. งานบริหารอาคารสถานที่
6. งานบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญยิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน คือ ผู้บริหารโรงเรียนไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองดีพอ ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามภารกิจที่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด ทำให้การบริหารงานโรงเรียนไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร และผู้บริหารยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการวางแผนบริหารโรงเรียน บริหารงานไม่เป็นระบบแบบแผน รวมทั้งขาดการควบคุม กำกับดูแล การนิเทศและการประเมินผลงานของโรงเรียนให้เป็นระบบ (สปช, 2529, หน้า 3-4)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ให้แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน โดยมีโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ทั่วประเทศ โรงเรียนประถมศึกษาดังกล่าวมีสภาพที่แตกต่างกันในด้านปัจจัยพื้นฐานของโรงเรียน สภาพแวดล้อม สภาพสังคมและเศรษฐกิจของชุมชน จึงทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีลักษณะหลากหลาย มีความแตกต่างกันในด้านประสิทธิภาพการจัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ถือเป็นภารกิจสำคัญ ในการที่จะพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด จึงได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 4/2536 เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2536 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อให้โรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามภารกิจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับใช้เป็นแนวทางในการบริหารการดำเนินงาน และการประเมินผล

เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษาที่จัดทำขึ้นนี้ ได้ใช้ภารกิจและขอบข่ายงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 17 เกณฑ์มาตรฐาน แยกเป็น 43 ตัวบ่งชี้

อนึ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีนโยบายที่สำคัญต่อการศึกษานโยบายของชาติ คือ การปฏิรูปการศึกษา เพื่อมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบในการจัดการศึกษาทั้งปัจจัยต่างๆและกระบวนการทำงาน หวังผลว่าคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจะสูงขึ้น เพื่อให้ทันต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ และได้กำหนดให้การศึกษาของไทยเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 โดยแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ มีแนวทางการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษา ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ได้ใช้โรงเรียนเป็นฐานมุ่งที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว บุคคลที่มีความสำคัญยิ่งที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ คือ ผู้บริหารโรงเรียนเพราะต้องเป็นผู้นำครูในโรงเรียน และแสวงหาความร่วมมือกับชุมชน องค์กรท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ

สำหรับสภาพการปฏิบัติงานด้านการศึกษา ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหาดง จังหวัดเชียงใหม่ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาประกอบด้วย กลุ่มโรงเรียน 7 กลุ่ม โรงเรียนในสังกัด 34 โรงเรียน ทุกโรงเรียนมีการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษา และมีจำนวน 6 โรงเรียน ที่ขยายโอกาสทางการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีจำนวนนักเรียนรวมทั้งสิ้น 5,898 คน

เนื่องจากสภาพพื้นที่ของอำเภอหาดง เป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ประชาชนในพื้นที่มีวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับมีพื้นที่ติดกับอำเภอเมือง ซึ่งมีโรงเรียนที่มีชื่อเสียงอยู่จำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาการหลั่งไหลของประชากร ที่กำลังศึกษาเล่าเรียน เดินทางไปเรียนในเมือง ทำให้โรงเรียนต่างๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ในอำเภอหาดง มีจำนวนนักเรียนลดลงอย่างรวดเร็วซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษาของโรงเรียนที่ต้องลดลงตามส่วนจำนวนนักเรียนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน จากการประเมินคุณภาพการศึกษาของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2539 ของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหาดง พบว่า ผลการเรียนของนักเรียนส่วนใหญ่บางกลุ่มประสิทธิภาพยังต่ำกว่าเป้าหมาย ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด

ด้วยเหตุดังกล่าว ปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา คือ ประสิทธิภาพการบริหารงานตามภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน ที่จะสามารถปฏิบัติงานตามบทบาทภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำหนด โดยเป็นผู้นำครูและชุมชน ในการพัฒนาการศึกษา เพื่อให้เป็นโรงเรียนมาตรฐาน เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความต้องการที่จะศึกษา สภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามสภาพที่เป็นจริง และความคาดหวังของครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา หรือภารกิจและขอบข่ายงานของโรงเรียนทั้ง 6 งาน โดยศึกษาจากความคิดเห็นของครู ตามสภาพที่ผู้บริหารดำเนินการอยู่จริงในปัจจุบัน และความคาดหวังของครูต่อการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่จริง กับความคาดหวัง ความต้องการ ตามความคิดเห็นของครูผู้ร่วมงาน ต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน สาเหตุที่ศึกษาจากครูทุกคนในสังกัด ด้วยเหตุผลที่ว่าครูเป็นผู้ร่วมงานที่ใกล้ชิดกับผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้ลงมือปฏิบัติภารกิจโดยตรง และรู้สภาพแวดล้อมการบริหารงานในโรงเรียนมากที่สุด ความคาดหวังของครูต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โรงเรียน ใช้เป็นแนวทางปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารงานตามภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพที่เป็นจริงในการปฏิบัติงาน ของผู้บริหารโรงเรียนตามความคิดเห็นของครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาสภาพความคาดหวังของครู ต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

### ขอบเขตของการศึกษา

#### ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ประกอบด้วย ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 34 โรงเรียน รวมจำนวนทั้งสิ้น 392 คน ใช้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 161 คน ในปีการศึกษา 2541

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ ศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ตามสภาพที่เป็นจริงและความคาดหวังของครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง โดยมีขอบเขตเนื้อหาในการศึกษา ดังนี้

1. ด้านภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน 6 ด้าน ประกอบด้วย
  - 1.1. การบริหารงานวิชาการ
  - 1.2. การบริหารงานบุคลากร
  - 1.3. การบริหารงานกิจการนักเรียน
  - 1.4. การบริหารงานธุรการและการเงิน
  - 1.5. การบริหารงานอาคารสถานที่
  - 1.6. การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. ด้านการปฏิบัติงานตามภารกิจ ยึดเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 17 เกณฑ์มาตรฐาน 43 ตัวบ่งชี้

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง การดำเนินงานตามภารกิจ และขอบข่ายงานบริหารโรงเรียนทั้ง 6 งานตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง

2. สภาพที่เป็นจริง หมายถึง การปฏิบัติงานที่เป็นอยู่จริงของผู้บริหารโรงเรียน ตามภารกิจหน้าที่และเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา

3. ความคาดหวังของครู หมายถึง ความปรารถนา ความต้องการของครูต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่และตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนของผู้บริหารโรงเรียน

4. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการในตำแหน่ง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอหางดง ในปีการศึกษา 2540

#### **ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา**

1. ได้ข้อมูลเป็นแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน ของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
2. ได้ข้อมูลเป็นข้อมูลให้หน่วยงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ได้ใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาต่อไป