

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โลกปัจจุบันและอนาคตจะเป็นโลกแห่งการเรียนรู้ มีการแข่งขันสูง คุณภาพของคน จึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในเชิงความได้เปรียบ ในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ทุกประเทศในโลกเริ่มตระหนักดีว่า คุณภาพของคน เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขัน อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนที่มีประสิทธิภาพที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ [สปช.] , ม.ป.ป : 13-14)

การจัดการศึกษาจะประสบผลสำเร็จได้ก็ด้วยการบริหารที่ดี ซึ่งการบริหารที่ดีต้องอาศัยกระบวนการบริหารเป็นสำคัญ ดังที่ วิจิตร ศรีสอ้าน (2523 : 26) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนเกี่ยวเนื่องกัน การบริหารที่ดีจะต้องอาศัยกระบวนการบริหารเป็นหลักหรือที่ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2534 : 39) กล่าวว่า กระบวนการทางการบริหารเป็นแนวทางเทคนิค หรือ วิธีการที่ผู้บริหารใช้ในการปฏิบัติภารกิจ ให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ผู้บริหารการศึกษาในระดับที่ปฏิบัติงานจะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารอยู่ตลอดเวลา

การศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาระดับประถมศึกษาชั้นนั้น เป็นกระบวนการผลิตกำลังคนระดับพื้นฐาน ซึ่งประเทศชาติมีความต้องการมากที่สุด เป็นการศึกษาในระดับพื้นฐานที่ก่อให้เกิดสมรรถภาพในตัวบุคคลและส่งผลถึงคุณภาพของการศึกษาของคนไทย (พิมพันธ์ เดชะคุปต์ , 2539 : 71) ซึ่งโรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารที่ดีที่นำไปสู่คุณภาพในการจัดการศึกษา เพื่อให้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่ได้มาตรฐานในที่สุด

ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต มาตรฐานคุณภาพจะเป็นเรื่องสำคัญ จากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่า "... จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ..." นั้น หน่วยงานบริหารส่วนกลาง 3 หน่วยงาน กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร และกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ขึ้น ซึ่งสาระและหลักการที่สอดคล้องกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา คือ "ให้มีองค์กรอิสระภายนอกประเมิน

คุณภาพของสถานศึกษาด้วย นอกเหนือจากการประเมินตนเอง" (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541: 1) ซึ่งในการประเมินโดยองค์กรอิสระภายนอกนั้นเพื่อเป็นการรับรองมาตรฐานคุณภาพ (Accreditation) เพื่อเป็นการประกันคุณภาพของสถานศึกษานั้นเอง (สำนักงานทดสอบทางการศึกษา กรมวิชาการ, 2541: 3)

สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ศึกษาวิเคราะห์เกณฑ์มาตรฐานของหน่วยงานการศึกษา ที่มีการจัดทำมาตรฐานการศึกษา เช่น กรมวิชาการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร รวมทั้ง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ[สกศ.] ,2541 : 3-4) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานทางการศึกษาต่าง ๆ เห็นความสำคัญของมาตรฐานการศึกษา ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานทางการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตอนต้น (สปช., ม.ป.ป. : 2) มีนักเรียนในแต่ละระดับการศึกษา คือ ระดับก่อนประถมศึกษา 1,392,505 คน หรือร้อยละ 64 ของกลุ่มอายุ 4-5 ปี ระดับประถมศึกษาจำนวน 4,662,350 คน หรือร้อยละ 83 ของนักเรียนระดับประถมศึกษาทุกสังกัด ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 494,492 คน หรือ ร้อยละ 19 ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นทุกสังกัด (สปช., ม.ป.ป. : 3) โดยที่โรงเรียนในสังกัด สปช. เป็นหน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งมีสภาพแตกต่างกันในด้านปัจจัยพื้นฐานของโรงเรียน สภาพแวดล้อม สภาพสังคม วัฒนธรรม ประเพณีและเศรษฐกิจของชุมชน เป็นต้น จึงทำให้การศึกษาของโรงเรียนมีลักษณะแตกต่างกันในด้านประสิทธิภาพ สปช. จึงได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในแต่ละระดับชั้น (กองวิชาการ สปช., 2539 ค : 3) เพื่อเป็นการพัฒนา โรงเรียนให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ในปีการศึกษา 2538 สปช. ได้มีการวิจัยในหัวข้อ "การประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2538" ขึ้น โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2536 เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ. 2537 เป็นเครื่องมือในการประเมินโดยให้บุคลากรของโรงเรียนมีส่วนร่วมประเมินโรงเรียนของตนเอง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ได้ประชุมชี้แจงและซักซ้อมความเข้าใจกันแล้วเป็นอย่างดี (กองวิชาการ สปช., 2539 ข : 1) ซึ่งในครั้งนี้เป็น การประเมินในภาพรวมทั้งประเทศ มีโรงเรียนเข้าร่วมในการประเมินครั้งนี้ จำนวน 28,226 โรง จากโรงเรียนทั้งหมด 31,419 โรง ใน 12 เขตการศึกษา (กองวิชาการ สปช., 2539 ข : 45)

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง มีโรงเรียนในสังกัดเข้าร่วมการประเมินครั้งนี้จำนวนทั้งสิ้น 325 โรงเรียน จาก 338 โรงเรียน ปรากฏว่า มีโรงเรียนที่ได้มาตรฐานเพียง 10 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 3.08 เท่านั้น ทั้งที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรังมีโรงเรียนอยู่ในสังกัดมากที่สุด ในเขตการศึกษา 4 แต่มีโรงเรียนได้มาตรฐานเป็นรองอันดับสุดท้าย กล่าวคือ จังหวัดภูเก็ต มีโรงเรียนได้มาตรฐานมากที่สุด ร้อยละ 18.97 รองลงมาคือ จังหวัดระนอง ได้มาตรฐานร้อยละ 15.22 จังหวัดพังงา ได้มาตรฐานร้อยละ 6.36 จังหวัดตรัง ได้มาตรฐานร้อยละ 3.08 และกระบี่ได้มาตรฐานร้อยละ 1.29 (กองวิชาการ สปช., 2539 ข. : 84) เมื่อพิจารณาในด้านการตกซ้ำชั้นและการออกกลางคัน ในภาพรวมโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรังมีนักเรียนระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2539 จำนวน 52,272 คน แต่ตกซ้ำชั้นถึง 2,862 คน หรือ ร้อยละ 5.48 (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง[สปจ.ตรัง],2541 : 56) มีนักเรียนระดับมัธยมศึกษา ม.1-ม.3 จำนวน 3,845 คน แต่ออกกลางคัน 118 คน คิดเป็นร้อยละ 3.07 (สปจ. ตรัง, 2541 : 64) ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาในการพัฒนาการศึกษาของจังหวัดตรัง

การที่โรงเรียนทั้ง 10 โรงเรียน ได้รับการประเมินให้เป็นโรงเรียนได้มาตรฐาน ผู้บริหารโรงเรียนเหล่านี้ย่อมมีกระบวนการบริหารที่ดี ดังนั้น ผู้วิจัยซึ่งรับราชการในสังกัด สปจ.ตรัง จึงมีความสนใจที่จะศึกษากระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการประเมินให้เป็นโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน เพื่อเป็นแนวทางให้โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด สปจ.ตรัง หรือโรงเรียนประถมศึกษาที่มีบริบทใกล้เคียงกันซึ่งยังไม่ได้มาตรฐาน พัฒนาโรงเรียนให้ได้มาตรฐานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง
2. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มุ่งศึกษากระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน สังกัด สปจ. ตรัง เท่านั้น
2. การวิจัยนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน ในปีการศึกษา 2538 เท่านั้น

3. กรอบแนวคิดที่ใช้ศึกษากระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน ใช้กรอบแนวคิดของ Robbins (1980 : 7 - 11) ครอบคลุมในเรื่อง

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การเป็นผู้นำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการบริหาร หมายถึง ขั้นตอนในการบริหารงานเพื่อให้โรงเรียนได้มาตรฐาน ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำ และการควบคุม

การวางแผน หมายถึง การกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการที่จะทำให้โรงเรียนได้มาตรฐาน ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ การคาดคะเนหรือการกำหนดภาพอนาคต การกำหนดกลยุทธ์ การกำหนดมาตรฐาน และการติดตามทบทวนแผน

การจัดองค์การ หมายถึง การจัดระเบียบในการทำงานของโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนได้มาตรฐาน ประกอบด้วย การแบ่งงานหรือการมอบหมายงาน การกำหนดช่วงการบริหารหรือโครงสร้างการบริหารของโรงเรียน การกำหนดกลุ่มงาน การประสานงานและเอกภาพในการบังคับบัญชา

การเป็นผู้นำ หมายถึง การเป็นผู้ให้คำแนะนำและนิเทศผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้โรงเรียนได้มาตรฐาน ประกอบด้วย การนิเทศงาน การจูงใจ การนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง การติดต่อสื่อสาร และการขจัดความขัดแย้ง

การควบคุมงาน หมายถึง กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของกิจกรรมที่จะทำให้โรงเรียนได้มาตรฐาน ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ วัดผลการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบกับมาตรฐาน และแก้ไขการทำงาน

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนสังกัด สปจ.ตรัง ที่ได้มาตรฐานจากการประเมินโรงเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2538

มาตรฐาน หมายถึง เกณฑ์ที่ สปช. ได้จัดทำเป็นเกณฑ์กลาง เพื่อใช้ในการประเมินเพื่อปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียนที่อยู่ในสังกัด

โรงเรียนที่ได้มาตรฐาน หมายถึง โรงเรียนที่ผ่านการประเมินได้คุณภาพไม่ต่ำกว่าระดับ 3 ทุกตัวบ่งชี้ ในทุกมาตรฐานของทุกระดับการศึกษาที่เปิดสอน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ และ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ หรือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากโรงเรียนให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนในโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยจะทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน
2. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางให้ผู้บริหารโรงเรียนนำไปใช้พัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการบริหารโรงเรียนให้ได้มาตรฐาน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ

1. ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ และผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน ในปีการศึกษา 2538 จำนวน 9 โรงเรียน 18 คน จากจำนวนทั้งหมด 10 โรงเรียน จำนวน 20 คน เนื่องจากในปีการศึกษา 2540 มีการยุบโรงเรียน 1 โรงเรียน
2. ครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรังที่โรงเรียนได้มาตรฐาน ในปีการศึกษา 2538 จำนวน 9 โรงเรียน จำนวน 69 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

1. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน แบ่งเป็น 3 ตอน
ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์ มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ (checklist)
ตอนที่ 2 กระบวนการบริหารของโรงเรียน มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด (open-ended)
ตอนที่ 3 ปัญหาการบริหารโรงเรียน มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด
2. แบบสอบถาม เพื่อเก็บข้อมูลจากครูผู้สอน แบ่งเป็น 3 ตอน
ตอนที่ 1 สถานภาพของครูผู้สอน มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการ
ตอนที่ 2 กระบวนการบริหารของโรงเรียน มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด
ตอนที่ 3 ปัญหาการบริหารโรงเรียน มีลักษณะเป็นแบบตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด

3. แบบวิเคราะห์เอกสาร ใช้ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารของโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน ประจำปีการศึกษา 2538 ได้แก่ แผนปฏิบัติการประจำปี คำสั่งแต่งตั้งของโรงเรียน บันทึกการประชุม และบันทึกการนิเทศ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูล โดยวิธีสัมภาษณ์ประชากรที่เป็นผู้บริหารและศึกษาเอกสารด้วยตนเอง ส่วนแบบสอบถามสำหรับครูผู้สอน ผู้วิจัยนำไปส่งในวันที่ไปสัมภาษณ์ผู้บริหาร และเก็บแบบสอบถามคืนด้วยตนเอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ แบบสอบถามและจากการศึกษาเอกสารใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา หาค่าความถี่และร้อยละ การนำเสนอผลการวิจัย นำเสนอในรูปตารางประกอบคำบรรยาย

ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

รายงานการวิจัยเสนอเป็น 5 บท ตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการบริหารการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษา เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ การประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2538 จังหวัดตรัง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ในที่สุดท้ายจะเป็นรายการอ้างอิง ภาคผนวกและประวัติผู้วิจัย