

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมทุกวันนี้มีความเชื่อมโยง ชับซ้อน เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นสาเหตุให้มนุษย์ ไม่สามารถเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ จึงทำให้เกิดภาวะวิกฤติทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เช่น ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงของการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาความเครียดทางกาย เกิดปัญหาทางอารมณ์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิด ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสาเหตุให้มนุษย์ไม่สามารถเลือกแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับชีวิตของตนเองได้ (ประเวศ วะสี. 2542 : 23)

ในขณะที่การจัดการศึกษาของประเทศไทย อย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงและมีการปรับเปลี่ยนค่านิยมทางวัฒนธรรม พร้อมทั้งตั้งความหวังและต้องการให้ประชาชนของตน สามารถเผชิญกับภาวะของการเปลี่ยนแปลงในสิ่งเหล่านี้ได้อย่างเป็นเหตุเป็นผลและมีความต่อเนื่องตลอดชีวิตต่อไปนั้น ไม่ว่าจะต้องเผชิญปัญหาเป็นรายบุคคลหรือต้องเผชิญกับปัญหาโดยรวมทั้งประเทศ ซึ่งสถาบันการศึกษาทุกระดับมีภารกิจสำคัญที่มุ่งพัฒนาการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานเพื่อส่งผลต่อการพัฒนาคนให้เผชิญกับปัญหานานัปการที่เกิดขึ้นได้

แต่สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันนี้ การศึกษามีได้สอนให้มนุษย์สามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ดังนั้นการพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาที่ถูกละเลยมาเป็นศตวรรษนั้น นักบริหารต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นนักจัดการที่ดีและต้องเป็นนักเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่มีความชำนาญอย่างมืออาชีพ (สุรัฐ ศิลปอนันต์. 2543 : 9) ซึ่งจะเห็นได้ว่าการศึกษาคือเครื่องมือที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการพัฒนาคนในชาติให้เป็นคนดี คนเก่ง มีคุณธรรมจริยธรรม มีความรู้และความสามารถในการทำงาน มีจรรยาบรรณในการประกอบอาชีพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ หากแม้ว่าประเทศใดมีประชากรที่มีการศึกษาสูง ย่อมจะเป็นเครื่องมือชีวิตได้ว่าประเทศนั้นจะมีความเจริญรุ่งเรือง การบริหารมักจะประสบความสำเร็จทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

ดังนั้นการจัดการศึกษาของสถานศึกษา จึงต้องให้ความสำคัญกับการนำนโยบายทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล และในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ตระหนักในการให้ความสำคัญของการจัดการศึกษา โดยจัดให้มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย ถึงระดับอุดมศึกษาทั้งในระบบ นอกโรงเรียนและตามอัธยาศัย เพื่อมุ่งส่งเสริมการเรียนรู้ของประชาชน โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา นับได้ว่าเป็นขั้นต้นของกระบวนการจัดการศึกษาที่มีความสำคัญต่อผู้เรียนเป็นอย่างยิ่ง เพราะมุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนมีความรู้และพัฒนาการขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การแสวงหาความรู้ในระดับสูงขึ้นไป

การบริหารสถานศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในอดีต เป็นการบริหารงานจากหน่วยงานบังคับบัญชาในระดับกรม สู่การบริหารสถานศึกษาในท้องถิ่นผ่านสำนักงานการศึกษาจังหวัด และสำนักงานการศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอตามลำดับ แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการทำให้การจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูป ได้มีการปรับปรุงรูปแบบและพัฒนาระบบโครงสร้างการบริหารใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมทั้งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตลอดจนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กฎหมายเหล่านี้นำไปสู่ทางเลือกใหม่ของการจัดระบบโครงสร้างการบริหารการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป การควบคุมมาตรฐานการศึกษา การตรวจสอบกำกับติดตามและประเมินผลการบริหาร โดยมุ่งที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐานในการพัฒนาการศึกษา (สุวัฒน์ เงินฉ่ำ. 2542 : 29) การเปลี่ยนแปลงการศึกษาทั้งระบบ (Systemic Change) ซึ่งเป็นการรื้อระบบการบริหารและปรับรูปแบบการบริหารการศึกษาครั้งใหม่ ตั้งแต่ระดับกระทรวง ลงมาจนถึงระดับสถานศึกษา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารหลักสูตรสถานศึกษา ที่สถานศึกษาทุกแห่งสามารถจัดหลักสูตรสถานศึกษาได้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็นบุคลากรที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

เมื่อกล่าวถึงระบบการศึกษา ถ้าสามารถจัดได้อย่างเป็นระบบ จะเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างประชากรที่มีคุณภาพให้กับประเทศได้และเมื่อวิเคราะห์ถึงระบบการจัดการศึกษาในอดีต แม้จะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแต่ก็ยังไม่สามารถจัดได้สำเร็จตามความต้องการที่แท้จริง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบการจัดการศึกษาขึ้นใหม่ตามแนวทางปฏิรูปและคุณภาพของผู้เรียน จะเกิดขึ้นได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริงนั้น ครู ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่จะต้องปรับแนวทางการจัดการเรียนรู้เป็นครูมืออาชีพ มีวิธีสอนที่สอดคล้องกับความแตกต่างระหว่างบุคคลของผู้เรียน มีระบบสนับสนุนที่เหมาะสมจากฝ่ายบริหาร ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ย่อมทำให้ผู้เรียนมีคุณภาพ (สุรัฐ ศิลปอนันต์. 2543 : 13)

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสถานศึกษาจะสามารถดำเนินการจัดการศึกษาให้สำเร็จได้ ต้องอาศัยปัจจัยอื่นทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ตลอดจนการมีพฤติกรรมที่เหมาะสมที่สังคมยอมรับว่าเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม มีความรู้ดี สามารถครองตน ครองคน ครองงานได้ (ชินภัทร ภูมรัตน์. 2533 : 29)

ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาจึงเปรียบเสมือนหัวใจของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งไม่มีสถานศึกษาใดที่มีคุณภาพได้โดยปราศจากผู้บริหารที่ดี การบริหารสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ บริหารงาน สามารถนำความรู้เรื่องกระบวนการบริหาร หรือทฤษฎีซึ่งพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาจะส่งผลต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครู และย่อมส่งผลกระทบต่อถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบันผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในภาพรวมของประเทศต่ำกว่าร้อยละ 50 แทบทุกกลุ่มวิชาโดยวิชาที่มีผลสัมฤทธิ์สูงสุด คือ วิชาสังคมศึกษา เฉลี่ยร้อยละ 54.7 ส่วนกลุ่มวิชาอื่น ๆ ต่ำกว่าร้อยละ 50 ทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา กับประเทศอื่นนั้นประเทศไทยอยู่อันดับที่ 33 ใน 47 ประเทศ (รุ่ง แก้วแดง. 2543 : 63) ส่วนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ปรากฏว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนยังไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีผลการเรียนอยู่ในระดับ 1 และ 2 ส่วนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นโดยภาพรวมยังอยู่ในเกณฑ์ไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิชาคณิตศาสตร์และวิชาภาษาอังกฤษ มีผลการเรียนในระดับ 1 และ 2 เท่านั้น และยังพบอีกว่าการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูมักไม่เอื้อประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในชีวิตประจำวัน ซึ่งสภาพปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นก็เนื่องจากผู้บริหารให้ความสนใจงานวิชาการน้อยเกินไปและยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์. 2545 : 15)

จากข้อมูลดังกล่าวมานั้นแสดงให้เห็นว่า การจัดการศึกษาของประเทศไทยและการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ยังมีปัญหาทางด้านคุณภาพอยู่ในระดับจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะด้านการบริหารวิชาการของผู้บริหารสถานศึกษานั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ว่ามีพฤติกรรมด้านใด ที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนบ้างโดยศึกษาพฤติกรรมผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นจริงและพฤติกรรมที่คาดหวังตามที่คณะของครูซึ่งพิจารณาจากกรอบการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 39 ที่กระทรวงศึกษาธิการมุ่งกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้เขตพื้นที่และสถานศึกษาโดยตรงใน 4 ด้าน คือ

การบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนางานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นจริงและที่คาดหวังตามทัศนะของครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นจริงและที่คาดหวังตามทัศนะของครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1

### สมมติฐานการวิจัย

พฤติกรรมผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็นจริงและที่คาดหวังตามทัศนะของครูแตกต่างกันเมื่อจำแนกตาม เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

### ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารสถานศึกษาทั้งในระดับสถานศึกษาและระดับที่สูงขึ้นดังนี้

1. ใช้ผลการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาให้ดีขึ้นตรงตามความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
2. ใช้ผลการวิจัยนี้เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการให้การศึกษอบรมและพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะผู้บริหารสถานศึกษาและเกิดความตระหนักต่อความรับผิดชอบด้านผลผลิตจากการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้น
3. ใช้ผลการศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นข้อมูลสารสนเทศและเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารระดับสูงในการพิจารณาคัดเลือกหรือสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาที่มีความพร้อมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารในอนาคต

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตของเนื้อหา

ผู้วิจัยมุ่งศึกษาทัศนะของครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 เกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารสถานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ที่กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้สถานศึกษาโดยตรง ใน 4 ด้าน ดังนี้

- 1.1 การบริหารวิชาการ
- 1.2 การบริหารบุคลากร
- 1.3 การบริหารงบประมาณ
- 1.4 การบริหารทั่วไป

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลในครั้งนี้คือครูในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ปีการศึกษา 2547 จำนวน 220 แห่ง จำนวนครูทั้งสิ้น 3,403 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1. 2546 : 14)

กลุ่มตัวอย่าง โดยการสุ่มตัวอย่างจากประชากรด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) สถานศึกษาละ 1 คนได้กลุ่มตัวอย่าง 220 คน (ประสิทธิ์ สุวรรณรักษ์. 2542 : 151)

## 3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพของครู

3.1.1 แบ่งตามเพศ

3.1.1.1 ชาย

3.1.1.2 หญิง

3.1.2 แบ่งตามอายุเป็น 3 ระดับคือ

3.1.2.1 น้อยกว่า 30 ปี

3.1.2.2 30 - 40 ปี

3.1.2.3 มากกว่า 40 ปีขึ้นไป

3.1.3 แบ่งตามระดับการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ระดับ

3.1.3.1 ต่ำกว่าปริญญาตรี

3.1.3.2 ปริญญาตรี

3.1.3.3 สูงกว่าปริญญาตรี

3.1.4 แบ่งตามตำแหน่งครู 3 ระดับ คือ

3.1.4.1 ครู คศ.1

3.1.4.2 ครู คศ.2

3.1.4.3 ครู คศ.3

3.1.5 แบ่งตามประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน 3 ระดับ คือ

3.1.5.1 น้อยกว่า 10 ปี

3.1.5.2 10-20 ปี

3.1.5.3 มากกว่า 20 ปีขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม คือ ทักษะของครูที่มีต่อพฤติกรรมของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1 ทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารบุคลากร การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและสอดคล้องกับความมุ่งหมายของการวิจัยครั้งนี้จึงได้นิยามความหมายของคำดังนี้

1. พฤติกรรม หมายถึง การกระทำหรือการแสดงออกในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบของผู้บริหารที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำในแต่ละด้านดังนี้
  - 1.1 การบริหารวิชาการ ได้แก่ การบริหารงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและงานสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอน
  - 1.2 การบริหารบุคลากร ได้แก่ งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรในสถานศึกษา
  - 1.3 การบริหารงบประมาณ ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ เอกชนและชุมชน
  - 1.4 การบริหารทั่วไป ได้แก่ งานที่ดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการบริหาร
2. พฤติกรรมที่เป็นจริง หมายถึง การกระทำหรือการแสดงออกที่เป็นจริงอย่างสม่ำเสมอของผู้บริหารขณะที่อยู่ในสถานศึกษา
3. พฤติกรรมที่คาดหวัง หมายถึง การกระทำหรือการแสดงออกของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครูต้องการให้เกิดขึ้น
4. ทักษะ หมายถึง ความคิดเห็นของครูแต่ละคนที่มีต่อพฤติกรรมการบริหารงานของผู้อำนวยการสถานศึกษา
5. ครู หมายถึง ครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1
6. ตำแหน่ง หมายถึง ตำแหน่งครูสายผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง
7. สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1
8. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบุรีรัมย์ เขต 1