

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษา กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาให้เด็ก เยาวชน และคนไทยให้เป็นคนดี มีคุณธรรม เป็นคนเก่ง คิดดี ทำงานได้ดีมีคุณภาพ มีความเป็นไทย สามารถปรับตัวได้เหมาะสมกับสถานการณ์โลกและสังคมที่เปลี่ยนแปลง สถานศึกษานับได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักสำคัญและเป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนและผู้มีส่วนได้เสียกับการศึกษามากที่สุด ในอันที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาบรรลุเป้าหมาย ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

การจัดการศึกษาจะประสบผลสำเร็จตรงตามเป้าหมายได้นั้น สถานศึกษาต้องมีการบริหารงานที่ดี เป็นระบบ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีศักยภาพรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากรัฐได้อย่างแท้จริง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ซึ่งสอดคล้องกับ ธีระ รุญเจริญ (2547, หน้า 12) ที่กล่าวว่า การจัดการศึกษาจะประสบผลสำเร็จได้ต้องมีสถานศึกษาที่ดี ซึ่งสถานศึกษาที่ดีนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถบริหารสถานศึกษาตามแนวทางการจัดการศึกษาได้เป็นอย่างดี อีกทั้งผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้นำในการปฏิรูปการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ (2549, หน้า 11) ที่กล่าวว่า ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องยกระดับมาตรฐาน และคุณภาพในฐานะที่เป็นวิชาชีพชั้นสูง จะเห็นได้ว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทหน้าที่ ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารจัดการและการดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ภายใต้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การนำนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไปสู่การปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จ

ผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นบุคคล ที่มีคุณลักษณะที่เหมาะสม มีความรอบรู้ เชี่ยวชาญ อีกทั้งต้องประพฤติปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาที่แสดงออกถึง ความรู้ ความสามารถ เจตคติและทักษะในการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งการ แสดงออกดังกล่าว เรียกว่า สมรรถนะ (Competency) ซึ่งเป็นคุณลักษณะด้านความรู้ ทักษะ ทศนคติและพฤติกรรมที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล ประกอบกับภาวะในโลกยุคปัจจุบัน ที่มีการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันสูง ทุกองค์กรต้องเผชิญ กับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ค่านิยม ตลอดจนข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีอื่นๆ ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาต้องบริหารจัดการ การศึกษาให้สอดคล้องกับบริบท ขององค์กรที่เปลี่ยนไป และต้องมีความกระตือรือร้นพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา สมรรถนะ(Competency) ของบุคคลจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับ ผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้เตรียมรับการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้การจัดการศึกษามุ่งเป้าหมายผู้บริหาร สถานศึกษาจึงจำเป็นที่จะต้องมิตสมรรถนะที่ดีในการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 เป็นหน่วยงานที่สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการยุบรวมสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงาน ศึกษาธิการอำเภอ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และ สำนัศึกษจังหวัดเป็นหน่วยงานเดียวกันตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2546 มีหน้าที่รับผิดชอบบริหาร จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ให้กับประชากรในวัยเรียน ในเขตอำเภอเมือง อำเภอพระประแดง และอำเภอพระสมุทรเจดีย์ โดยในการจัดการศึกษาระดับ ประถมศึกษานั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการเขต 1 มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาใน ระดับประถมศึกษาจำนวน 124 โรงเรียน แยกเป็นโรงเรียนของรัฐ จำนวน 73 โรงเรียน และ โรงเรียนเอกชน จำนวน 51 โรงเรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1, 2552, หน้า 1)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไป ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้ สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของท้องถิ่น

2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษาและหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบและกำกับตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่างๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคลเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
7. การจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
8. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา
9. ดำเนินการ และประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
10. ประสาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา
11. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กร หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา
12. ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะหรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

นอกจากนี้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 ยังเป็นองค์กรนำในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และพัฒนาสู่มาตรฐานสากล มุ่งสร้างเสริมโอกาสทางการศึกษาให้ประชากรในวัยเรียนทุกคนอย่างทั่วถึงเท่าเทียมและต่อเนื่อง มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ มีคุณภาพและมีคุณธรรม นอกจากนี้ยังมีแนวนโยบายในการพัฒนามาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ได้รับการพัฒนาให้สูงขึ้นสู่ความเป็นสากล ดังนั้นผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 ต้องมีสมรรถนะที่ดีในการบริหารงานของสถานศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายตามแนวนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด

จากเหตุผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการบริหารสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จนั้น หัวใจหลักอยู่ที่ผู้บริหารที่ต้องมีความรู้ ความสามารถด้านการบริหารจัดการสถานศึกษาตามกรอบอำนาจหน้าที่ ที่ทางกฎหมายและหน่วยงานต้นสังกัดกำหนด ซึ่งการที่จะทำการบริหารสถานศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลนั้น ต้องอาศัยผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถรวมทั้งมีคุณลักษณะต่างๆที่รวมกันเข้าเป็นสมรรถนะของบุคคลที่จะช่วยให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆที่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารสถานศึกษาที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสถานศึกษา ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1. ภายใต้ขอบเขตงานทั้ง 4 ด้าน ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 คือ สมรรถนะด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาและคุณภาพผู้เรียนที่จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าและเป็นสารสนเทศสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้บริหารสถานศึกษาอื่นๆต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสมรรถนะการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบสมรรถนะการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 จำแนกตามขนาดโรงเรียน และประเภทโรงเรียน

## สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน ที่มีขนาดโรงเรียนต่างกันมีสมรรถนะการบริหารงานแตกต่างกัน
2. ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนมีสมรรถนะการบริหารงานแตกต่างกัน

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทพรปราการ เขต 1 จากโรงเรียนของรัฐ จำนวน 73 คน และโรงเรียนเอกชน จำนวน 51 คน รวม 124 คน (กลุ่มนโยบายและแผน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทพรปราการ เขต 1, 2552)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทพรปราการ เขต 1 ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ตามขนาดของโรงเรียน โดยใช้เกณฑ์การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูปของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970, p. 608) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างจากโรงเรียนของรัฐ จำนวน 65 คน และโรงเรียนเอกชน จำนวน 48 คน รวม 113 คน

### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

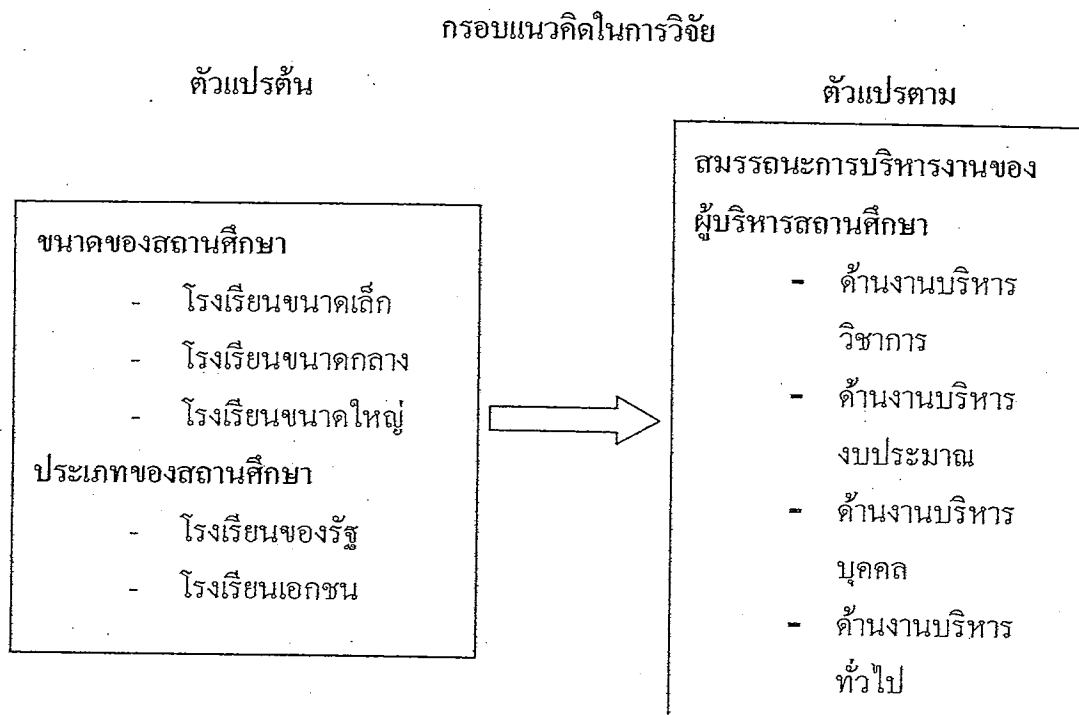
การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสมรรถนะการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุทพรปราการ เขต 1 ใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

### 3. ขอบเขตด้านเวลา

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 11 เดือน ตั้งแต่เดือน พฤษภาคม 2553 – เดือน มีนาคม 2554

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาสมรรถนะการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 โดยผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งแสดงไว้ดังภาพ



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

สมรรถนะการบริหารงาน หมายถึง ความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้ในการบริหารงาน 4 ด้าน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

สมรรถนะด้านการบริหารงานวิชาการ หมายถึง ความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้ในการบริหารงานหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดและการประเมินผล การนิเทศภายใน การประกันคุณภาพการศึกษา การวิจัยและพัฒนา

สมรรถนะด้านการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง ความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้ในการบริหารงานการเงิน การจัดสรรงบประมาณ การวางแผนการใช้จ่าย การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่าย งานบัญชี พัสดุและสินทรัพย์ การระดมทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

สมรรถนะด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง ความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้ในการบริหารงานการวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและการคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร การจัดและบริหารบุคคล การบำรุงรักษาบุคลากร การประเมินผล การปฏิบัติงาน การให้พ้นจากงาน

สมรรถนะด้านการบริหารงานทั่วไป หมายถึง ความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษาที่ใช้ในการบริหารงานธุรการ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อม งานสัมพันธ์ชุมชน งานการประสานงานและพัฒนาเครือข่ายทางการศึกษา

สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ได้รับการแต่งตั้งและรับผิดชอบในการบริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1

ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง การแบ่งขนาดสถานศึกษาตามจำนวนนักเรียนของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1 ซึ่งการวิจัยครั้งนี้กำหนดเป็น 3 ขนาด (จิระพงษ์ สุภศรี, 2552) คือ

- สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 1-400 คน
- สถานศึกษาขนาดกลาง หมายถึง สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 401-800 คน
- สถานศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 801 คนขึ้นไป

สถานศึกษาของรัฐ หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาของรัฐสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1

สถานศึกษาเอกชน หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาเอกชนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรปราการ เขต 1

## ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ผู้บริหารสถานศึกษา สามารถนำผลจากการวิจัยครั้งนี้เป็นแนวทางในการพัฒนาตนเองเพื่อให้เป็นผู้บริหารที่มีสมรรถนะในการบริหารจัดการศึกษาที่พึงประสงค์
2. เขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปรับปรุงพัฒนาและคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษาเข้าดำรงตำแหน่งได้เหมาะสมกับภารกิจ
3. ผลจากการวิจัย จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและเพิ่มสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษา
4. ผลจากการวิจัย จะเป็นข้อมูลช่วยกระตุ้นให้ผู้บริหารสถานศึกษาเกิดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง
5. การวิจัยครั้งนี้ เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าให้กว้างขวางขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของชาติต่อไป