



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าแก้ไข ปัญหาสังคมและเป็นกระบวนการที่ช่วยพัฒนาคนสู่การพัฒนาประเทศ ซึ่งคุณภาพของคนจะเป็น ปัจจัยสำคัญในความสำเร็จของการพัฒนาทั้งปวง (วิจิตร ศรีสะอ้าน. 2548 : 1) สำหรับการพัฒนา คุณภาพการศึกษาที่ผ่านมาแม้ว่าจะประสบความสำเร็จเป็นที่พอใจในระดับหนึ่ง แต่ผลการประเมิน มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัดหรือการประเมินคุณภาพการศึกษาจากองค์กร ภายนอกได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพการศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดสถานศึกษา ส่วนใหญ่ขาดความตระหนักในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550 : 50) จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับ นโยบายการจัดการศึกษาที่ต้องมี การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง บนฐานของหลักการและ แนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยกำหนดเป้าหมายภายใน พ.ศ. 2561 มีการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเน้น ประเด็นหลัก 3 ประการด้วยกันคือ คือ พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ เพิ่มโอกาส การศึกษาและการเรียนรู้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคม ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพ คนไทยยุคใหม่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2552 : 5-12)

สำหรับปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาไทยนั้นยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่ของระบบ การศึกษา ดังจะเห็นได้จากผลการประเมินคุณภาพการศึกษา ระดับชาติของนักเรียนซึ่งพบว่าผลสัมฤทธิ์ ทางการเรียนของระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีระดับที่ต่ำมาก ซึ่งประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับ การทดสอบ PISA (วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และการอ่าน) ขององค์กรเพื่อความร่วมมือและ การพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) นั้น ประเทศไทยได้คะแนนต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศที่เข้าร่วมทดสอบ ทั้งหมด(สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550 : 44) ส่วนผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในวิชาหลักของ นักเรียนก็มีคะแนนต่ำกว่าเกณฑ์การประเมินขั้นต่ำค่อนข้างมาก (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550 : 56) จากการเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณแต่ไม่ใช่เชิงคุณภาพ จึงทำให้การศึกษาเกิดปัญหาทั้งระบบซึ่งไม่ใช่ เพียงเฉพาะแต่การศึกษาระดับใดระดับหนึ่งเท่านั้น และอีกปัจจัยหนึ่งคือการที่ไม่สามารถจัดหาหรือ เตรียมทรัพยากรบุคคลหรืออื่น ๆ ในการจัดการศึกษาให้ทันต่อการขยายตัวอันที่จะส่งผลต่อคุณภาพ การศึกษาได้ รวมถึงคุณภาพของครู หลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน การใช้สื่อ เทคโนโลยี ผู้เรียน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2

ครอบครัว และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม (อมรวิรัช นาคทรพรพ. 2545 : 38) และจากนโยบายการจำกัดอัตรากำลังคนของภาครัฐ จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการถูกตัดอัตรารัฐจากการเกษียณราชการปกติและโครงการเกษียณก่อนกำหนดตั้งแต่ปี 2543-2549 โดยมีครูเกษียณ 74,784 คนแต่ได้คืนเพียง 20,836 อัตรา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550 : 10) จึงเป็นเหตุให้การพัฒนาคุณภาพการศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จและที่เกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2544 นั้นพบว่า ครูไม่มั่นใจในวิธีการจัดทำหลักสูตรและการนำหลักสูตร ไปใช้ เนื้อหาในกลุ่มสาระมีมากเกินไปควรมีการแก้ไขให้มีที่เลี้ยงที่มีความชำนาญและเข้าใจการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาในแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรืออาจจะระดมกำลังเพื่อร่วมกันทำหลักสูตรท้องถิ่นระดับจังหวัดและภูมิภาค ไม่ใช่ให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรเองซึ่งมักใช้การลอกเลียนกันซึ่งทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน จึงเป็นจุดอ่อนของการปฏิรูปการเรียนรู้ของการศึกษาไทยในปัจจุบัน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550 : 86)

นอกจากนั้นการบริหารและการจัดการศึกษายังพบปัญหาและอุปสรรคของระบบการบริหารจัดการศึกษา คือ การศึกษาไทยมีการบริหารแบบรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางซึ่งเป็นไปตามระบบการบริหารราชการแผ่นดินจึงก่อให้เกิดจุดอ่อนทั้งการบริหารจัดการและคุณภาพการศึกษาที่ยังไม่สามารถพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพในสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปรวมทั้งไม่สามารถพัฒนาและสร้างสังคมประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมในสังคมโลกได้ซึ่งเป็นปัญหาวิกฤติที่ต้องแก้ไขอย่างรวดเร็วและจริงจัง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2550 : 81) ฉะนั้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจึงเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาทุกขนาดและจากข้อมูลการประเมินคุณภาพการศึกษายังพบว่าขนาดของสถานศึกษาส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งปัจจุบันนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะอัตราการเกิดของประชากรได้ลดลงตามลำดับ ส่งผลให้ประชากรในวัยประถมศึกษา(6-12 ปี) มีจำนวนลดลงไปด้วย ประกอบกับอัตราการย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้นักเรียนที่เป็นตัวป้อนให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาที่กระจายอยู่ทั่วประเทศถึง 30,000 กว่าโรงเรียนลดลงตามลำดับ และจากข้อมูลตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็กปีการศึกษา 2549 มีสถานศึกษาที่มีนักเรียนน้อยกว่า 120 คน ถึง 12,828 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 39.73 ของสถานศึกษาทั้งหมด 32,288 โรงเรียน มีนักเรียนจำนวน 931,574 คนและครูจำนวน 58,655 คน มีอัตราเฉลี่ยครู 1 คนต่อนักเรียน 16 คนโดยประมาณนอกจากนั้น ยังพบว่า ผลการประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและ การประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) สถานศึกษาขนาดเล็ก (นักเรียนต่ำกว่า 300 คน) ที่ผ่านการประเมิน จำนวน 22,866 โรงเรียนมีจำนวนโรงเรียน 491 โรงเรียน (ร้อยละ 2) อยู่ในระดับปรับปรุง โรงเรียน 15,528 โรงเรียน (ร้อยละ 67.91)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา³

อยู่ในระดับพอใช้ และโรงเรียน 6,847 โรงเรียน (ร้อยละ 29.94) อยู่ในระดับดี ซึ่งระดับปรับปรุงและพอใช้ดังกล่าวถือว่าไม่ผ่านมาตรฐานการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เมื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนแล้วพบข้อมูลที่มีความสอดคล้องกัน คือ นักเรียนในสถานศึกษาขนาดเล็ก ทุกช่วงชั้นและทุกพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยของผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ต่ำกว่านักเรียนจากสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่และยังมีนักเรียนในสัดส่วนที่ต้องปรับปรุงสูงกว่าในทุกช่วงชั้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2551 : 2)

จากข้อมูลพบว่า สถานศึกษาขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันในหลาย ๆ ด้านเช่นด้านการบริหารจัดการ ด้านการเรียนการสอน ความพร้อมด้านปัจจัยต่างๆและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารมือใหม่ยังขาดทักษะการบริหารจัดการ การใช้ข้อมูลสารสนเทศและการนำผลการประเมินงาน/โครงการมาใช้วางแผน ปรับปรุง พัฒนางาน ส่วนปัญหาด้านการเรียนการสอน พบว่า ครูส่วนใหญ่ขาดทักษะการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนสภาพที่มีครูไม่ครบชั้นครูสอนไม่เต็มเวลาและเต็มความสามารถ เพราะมีภารกิจอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการเรียนการสอนที่ครูจำเป็นต้องปฏิบัติ ทั้งจากสังกัดเดียวกันและต่างสังกัด หลักสูตรและแผนการสอนไม่สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน สื่อการเรียนการสอนและแหล่งเรียนรู้มีจำนวนจำกัดและที่มีอยู่ก็ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำไปด้วย ส่วนปัญหาด้านความพร้อมเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุนสถานศึกษาขนาดเล็กนั้นได้รับการจัดสรรงบประมาณ ด้านวัสดุ อุปกรณ์ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง จำนวนน้อย สภาพอาคารเรียนเก่าทรุดโทรม เนื่องจากการก่อสร้างมานาน คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ยังไม่เพียงพอ ไม่สามารถระดมทรัพยากรจากผู้ปกครอง ชุมชนได้มากนัก เนื่องจากผู้ปกครองและชุมชนดังกล่าวมีฐานะยากจน ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษา ถึงแม้ว่าจะมีตัวแทนของชุมชนและองค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวยังมีไม่มากนัก การประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรอื่นทั้งภาครัฐและเอกชนมีน้อยมากหรือไม่มีเลยในบางพื้นที่ ชุมชน ผู้ปกครอง มีฐานะยากจน ไม่สามารถส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษาและการเรียนของบุตรหลานได้เท่าที่ควร (กระทรวงศึกษาธิการ. 2551 : 3)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวโรงเรียนในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญที่สุดจะต้องมีการบริหารและจัดการให้เกิดการขับเคลื่อนไปได้ภายใต้ภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้อง มีการบริหารสำหรับสถานศึกษาในรูปแบบใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยคำนึงถึงคุณค่าความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนเพื่อให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจเป็นสำคัญ ซึ่งมีนักการศึกษาหลายคนได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาให้ได้ประสิทธิภาพ เช่น คริสทิล (Chrispeel. 1992 : Abstract) ได้ศึกษาปัจจัยที่แสดงถึงความมีประสิทธิภาพของสถานศึกษา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา⁴

ออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง เช่น การบริหารและภาวะผู้นำ แบบกระจายอำนาจ ความมั่นคงในการปฏิบัติงานของครูการพัฒนาครู หลักสูตรที่ชัดเจนและจัดเป็นระบบ การมีส่วนร่วม และการสนับสนุนจากผู้บริหารและกลุ่มที่เกี่ยวกับกระบวนการ เช่น มีการวางแผน แบบมีส่วนร่วม กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน มีความคาดหวังร่วมกันสูงและเนื่องจากสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีข้อจำกัด นานาประการ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบ โครงสร้างให้เหมาะสมหรือมีการจัดแบบผสมผสาน เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่คล่องตัวสอดคล้องกับ ปีเตอร์ ตรีเกอร์ (Drucker. 1979 : 38) ที่กล่าวว่า องค์การควรมีหน่วยงานอะไรบ้าง แต่ละหน่วยควรจัดกลุ่มเข้าด้วยกันอย่างไร ขนาดและรูปร่าง ที่แตกต่างกันการสร้างความสัมพันธ์ในแต่ละหน่วยควรปฏิบัติอย่างไรเพื่อความเหมาะสมและจาก ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับการใช้ทักษะการบริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก ยังพบต่อไปอีกว่าผู้บริหารสถานศึกษา ขนาดเล็ก สามารถบูรณาการความคิดเปิดใจกว้างและยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน จึงจะทำให้ เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมสร้าง ความรับรู้ร่วมกันและ มีการทำงานเป็นทีม มีภาวะผู้นำทางวิชาการด้วยการฝึกฝนและพัฒนาทักษะด้านวิชาชีพที่ได้รับ ประสบการณ์ตรงจากการอบรมสัมมนาหรือศึกษาดูงานการจัดเทคโนโลยีและนวัตกรรมการศึกษา ที่เป็นองค์ความรู้ใหม่เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ จุดประกายความคิดในการสร้างสรรค์และพัฒนา นวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นการเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารและความสามารถในการบริหาร จัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (ชนสาร บัลลังก์ปัทมา. 2552 : 56)

นอกจากนั้นยังมีนักการศึกษาได้กล่าวถึง การนิเทศภายในโรงเรียน เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งหวัง ให้ผู้บริหารและครูได้ร่วมมือกันเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาทุกด้าน เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพและสัมฤทธิ์ผลสูงสุดในการเรียนของผู้เรียนซึ่งสอดคล้องกับ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2531 : 24) ที่นำเสนอว่า การบริหารและ การนิเทศ ภายในโรงเรียนเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์ของ หลักสูตร ส่วน สุรศักดิ์ ปาเฮ (2545 : 26-27) ได้สรุปถึงวัตถุประสงค์ของการนิเทศภายในไว้ว่า เป็นการช่วยครูให้ได้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของสถานศึกษาเพื่อนำไปเป็น ข้อมูลในการวางแผนพัฒนาวิชาการ กำหนดทางเลือก สร้างเครื่องมือ นวัตกรรม การเรียนการสอน ให้เหมาะสมกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของสถานศึกษา จัดประสบการณ์เรียนรู้ให้กับผู้เรียนได้ ถูกต้องตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้โดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีความตระหนักถึงปัญหาการจัดประสบการณ์ การเรียนรู้รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาได้ สร้างขวัญกำลังใจให้กับครูเกิดความร่วมมือและประสานงาน กันเป็นอย่างดีภายในระบบงานของสถานศึกษาเป็นการควบคุมมาตรฐานและพัฒนางานด้านการเรียน การสอนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน ตามโครงการยกระดับคุณภาพสถานศึกษาขนาดเล็กที่สรุปได้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษาต้องจัดทำแผน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

5

นิเทศหรือปฏิทินให้ชัดเจนและใช้ความเป็นกัลยาณมิตรในการนิเทศ (ชัยสิทธิ์ เลิศไกร. 2548 : บทคัดย่อ) สอดคล้องกับ วิโรจน์ จันทสิงห์ (2542 : บทคัดย่อ) ที่สรุปเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนขนาดเล็กที่ได้รับรางวัลพระราชทานไว้ว่า ผู้บริหารจะต้องจัดโครงสร้างอย่างเป็นระบบและมีการมอบหมายงานให้ทุกคนรับผิดชอบงานตรงตามความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคลมีการควบคุมกำกับ ติดตาม ดูแลและนิเทศอย่างใกล้ชิด สนับสนุนให้ไปศึกษาดูงาน โรงเรียนดีเด่นเป็นระยะ ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนางาน นอกจากการนิเทศภายในโรงเรียน และการสอนงาน (Coaching) ยังช่วยให้ครูมีความรู้และสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้ดีขึ้นได้ (ทองพันชั่ง พงษ์วารินทร์. 2552 : 76) สอดคล้องกับ ชีระ รุญเจริญ (2550 : 208) และ วิชัย โถสุวรรณจินดา (2546 : 61) ที่กล่าวทำนองเดียวกันว่าการสอนงานเป็นการที่ผู้บังคับบัญชาสอนหรือแนะนำให้ผู้บังคับบัญชาได้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับลักษณะงาน วิธีปฏิบัติงานและพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถทำงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและอีกนัยหนึ่งการสอนงานยังถือว่าเป็นกระบวนการถ่ายทอดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดให้แก่ผู้ปฏิบัติเพื่อจะได้ไม่มีการลองผิดลองถูก ผู้ที่สอนงานนั้นอาจเป็นหัวหน้างานเองหรือมีการมอบหมายให้คนงานที่มีความชำนาญงานอยู่แล้วเป็นผู้สอนงานแทนก็ได้ ซึ่งมีนักการศึกษาหลายคนได้กล่าวเพิ่มเติมไว้อีกนัยหนึ่งว่า การสอนงานยังเป็นเครื่องมือในการพัฒนาบุคลากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการสอนงานที่ดีและจะประสบความสำเร็จได้นั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารหรือหัวหน้าจะต้องมีความเข้าใจถึงลักษณะของบุคลิกภาพของบุคลากรแต่ละคน เพื่อปรับวิธีการสอนให้สอดคล้องและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอนงานแก่บุคลากรในระดับที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนองค์กรสู่เป้าหมาย เพื่อให้เกิดการสอนงานแก่บุคลากรในระดับภายใต้ความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่องจนทั่วองค์กร สอดคล้องกับผลการวิจัยของ เวิร์ดโลว์ (Wardlow. 2008 : Abstract) ที่สรุปเกี่ยวกับปัจจัยสนับสนุนการบริหารงานในสถานศึกษาที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนักเรียน คือ ประสิทธิภาพของผู้นำทีมงานตลอดจนรูปแบบการสอนงานที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ เกรนดัลฟ์ (เกรนดัลฟ์. 2552) นักการศึกษาชาวออสเตรเลียในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กในประเทศออสเตรเลีย พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กจะต้องมีภาวะผู้นำการตัดสินใจ ทีมงานและการสื่อสารที่ดีสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ บิลรันแฮม (รันแฮม. 2552) นักการศึกษาชาวออสเตรเลียเช่นกันได้สรุปถึงความสำเร็จของการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กนั้นจะต้องประกอบด้วยภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารมี การสนับสนุนเทคนิคการสอนของครู การตัดสินใจ การสื่อสาร การสร้างทีมงานและการมีส่วนร่วมภายในโรงเรียนของชุมชนและผู้ปกครอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา⁶

ด้วยเหตุผลและความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขนาดเล็กดังกล่าวในข้างต้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 ซึ่งมีจำนวนสถานศึกษาขนาดเล็กทั้งหมด 166 โรงเรียนและเป็นสถานศึกษาที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) ไม่รับรองมาตรฐานการศึกษา จำนวน 23 โรงเรียน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13.86 ทำให้คุณภาพการศึกษาของผู้เรียนไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดและเพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวมทั้งคุณภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและชุมชน ได้มาตรฐานที่กำหนด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาหรือแสวงหารูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพเพื่อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีคุณภาพให้ได้มาตรฐานส่งผลต่อการพัฒนาตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ ดังนั้นผู้วิจัย จึงสนใจศึกษารูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขนาดเล็ก ให้ก้าวสู่มาตรฐานที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 สอดคล้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 สนองนโยบายตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาสถานศึกษาขนาดเล็ก พ.ศ. 2551-2553 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2551 : 3) และกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อนำเสนอรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2

ความสำคัญของการวิจัย

1. ความสำคัญเชิงทฤษฎีหรือองค์ความรู้
ผลการวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก ที่สามารถนำมาพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
2. ความสำคัญเชิงปฏิบัติ
ผลการวิจัยนี้จะทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กและผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการศึกษาได้แนวปฏิบัติในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็กให้เหมาะสมกับศักยภาพความพร้อม ในปัจจัยด้านต่าง ๆ ของตนเอง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตที่จะศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

1.1 ผู้เชี่ยวชาญประเภทนักวิชาการและนักบริหารการศึกษา จำนวน 7 คน

1.2 ผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

พระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 จำนวน 70 คน

1.3 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้ปกครอง จำนวน 8 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเฉพาะองค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบ ได้แก่

2.1 คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำทางวิชาการ

2.1.1 ด้านบุคลิกภาพ

2.1.2 ด้านคุณธรรมจริยธรรม

2.1.3 ด้านความรู้

2.1.4 ด้านทักษะ

2.1.5 ด้านความสามารถ

2.2 ขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานในสถานศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ

กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550

2.2.1 การบริหารงานวิชาการ

2.2.2 การบริหารงานงบประมาณ

2.2.3 การบริหารงานบุคคล

2.2.4 การบริหารงานทั่วไป

2.3 กระบวนการบริหารแบบบูรณาการ

3.3.1 การวางแผนแบบบูรณาการ

3.3.2 การปฏิบัติงานแบบบูรณาการ

3.3.3 การตรวจสอบงานแบบบูรณาการ

3.3.4 การปรับปรุงงานแบบบูรณาการ

2.4 การนิเทศภายใน

3.4.1 กิจกรรมประชุม

3.4.2 กิจกรรมสังเกตการสอน

3.4.3 กิจกรรมเยี่ยมชั้นเรียน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

3.4.4 กิจกรรมตรวจสอบเอกสาร

3.4.5 กิจกรรมสัมมนา ศึกษาดูงาน

3.5 การสอนงาน

3.5.1 ระบุเป้าหมายในการเรียนรู้

3.5.2 พัฒนาแผนปฏิบัติการ

3.5.3 การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสอน

3.5.4 ดำเนินการสอนงาน

3.5.5 ติดตามและประเมินผล

3. แหล่งข้อมูล ประกอบด้วย

3.1 ชั้นศึกษาองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก
ทำการศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 2 แหล่ง ดังนี้

3.1.1 การวิเคราะห์เอกสารที่เป็นแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ
องค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก เช่น ภาวะผู้นำทางวิชาการ
ขอบข่าย ภาระกิจการบริหาร 4 งาน กระบวนการบริหารแบบบูรณาการ การนิเทศภายในและ
การสอนงาน

3.1.2 ศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบการบริหารสำหรับ
สถานศึกษาขนาดเล็ก จากผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กที่จัดการศึกษาช่วงชั้นที่ 1-2 ซึ่งมีจำนวน
นักเรียนไม่เกิน 120 คนและตัวแทนกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและกลุ่มผู้ปกครอง โดยใช้
วิธีการสนทนากลุ่ม สำหรับเกณฑ์การเลือกกลุ่มที่ให้ข้อมูล ผู้วิจัยใช้เกณฑ์การเลือก ดังนี้

3.1.2.1 สถานศึกษาที่ได้รับรองมาตรฐาน(รอบที่สอง)ของสำนักงานรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน)

3.1.2.2 สถานศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกเป็นโรงเรียนต้นแบบขนาดเล็ก
ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2 ชั้นการสร้างรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก

ตรวจสอบความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างรูปแบบการบริหาร
สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
สถานศึกษา จำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก กลุ่มผู้อำนวยการสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา กลุ่มศึกษานิเทศก์และกลุ่มนักวิชาการ

3.3 ชั้นการประเมินรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา⁹

การประเมินรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ และใช้แบบสอบถามเกี่ยวกับความเป็นประโยชน์ ความเป็นไปได้ ความเหมาะสมและความถูกต้อง ของรูปแบบ กับผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา พระนครศรีอยุธยา เขต 1 และ เขต 2 จำนวน 60 คน

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัยครั้งนี้ จำแนกได้ดังนี้

1. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานในสถานศึกษา ผู้วิจัยได้ศึกษา หลักการ แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 โดยมีภารกิจและแนวปฏิบัติตามหลักการบริหารงาน 4 งาน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงาน ทั่วไป

2. กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร ผู้วิจัยศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมของ ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2541 : 43); นิคม สมสงวน (2544 : 9-10); โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff. 1980 : 19); แซดดิค และคณะ(Shadid et al. 1982 : 107-122); และ การบริหารคุณภาพของ เอ็ดเวิร์ด เดมมิง (Edward Demming) การบริหาร จัดการศึกษาแบบบูรณาการของ วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2545 : 4) และหน่วยงานต่างๆ โดยมีสาระสำคัญ และนำมาบูรณาการประกอบด้วย 1) การวางแผนแบบบูรณาการ 2) การปฏิบัติงานแบบบูรณาการ 3) การตรวจสอบแบบบูรณาการ และ 4) การปรับปรุงแบบบูรณาการ

3. กรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความสำคัญ องค์ประกอบและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำทางวิชาการของ ชีระ รุญเจริญ (2550 : 141-142); สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2543 : 3-20); แมคอีแวน (McEwan. 1998 : 13); แบมเบอร์ก และแอนด์คริวส์ (Bamburg & Andrews. 1990 : 29); และ กลิกแมน (Glickman) เดวิส และโทมัส (Davis & Tomas. 1989 : 25-28); เกรดี (Grady. 1992 : 17-24) โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ 1) ด้านบุคลิกภาพ 2) ด้านคุณธรรมจริยธรรม 3) ด้านความรู้ 4) ด้านทักษะ และ 5) ความสามารถ

4. กรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับกิจกรรมนันทศึกษาในสถานศึกษา ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนันทศึกษาในสถานศึกษาของ ชารี มณีศรี (2538 : 204-205); ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2546 : 86-97); สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

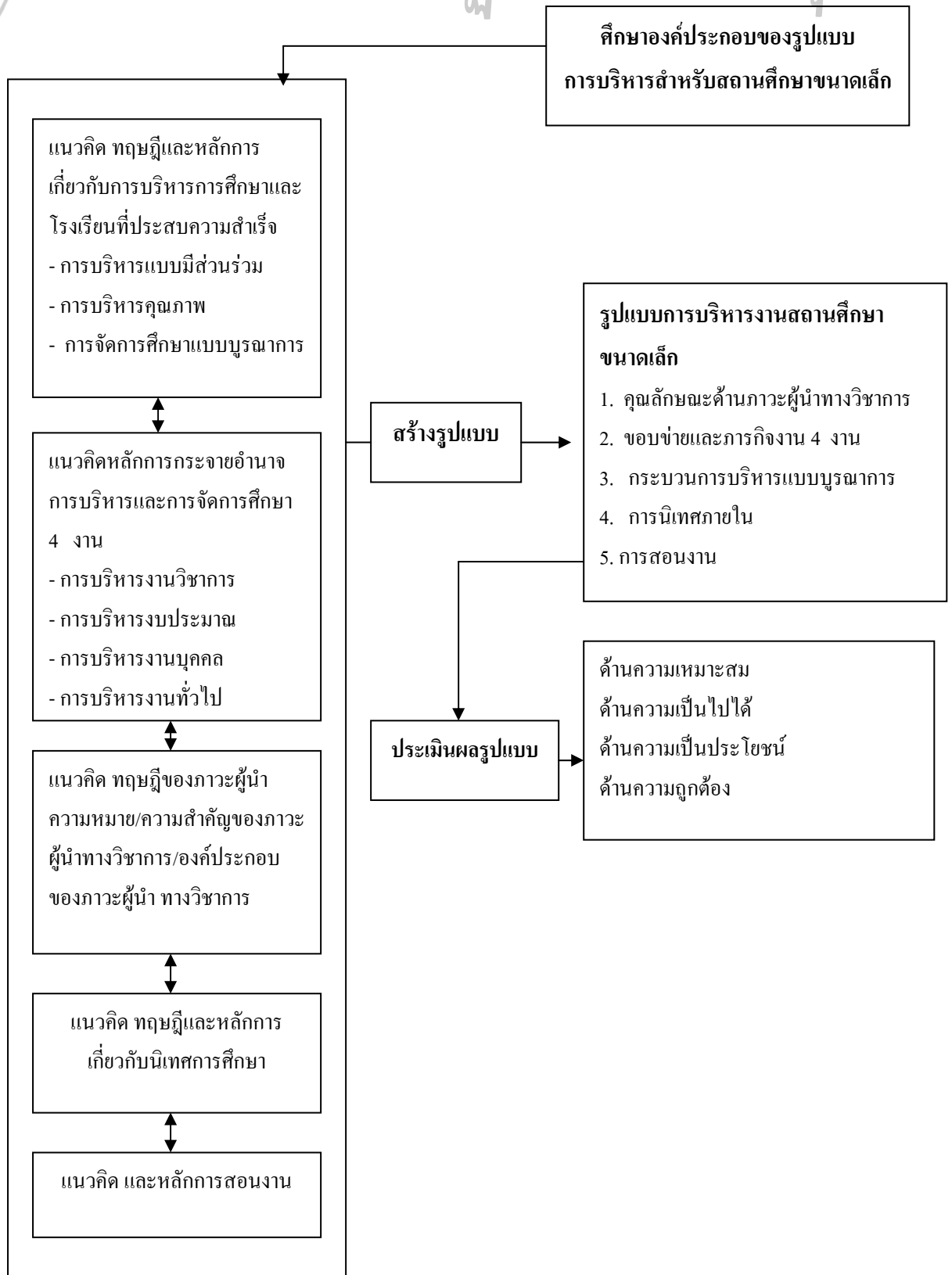
10

(2543 : 15-51) ; แฮร์ริส (Harris. 1985 : 20-23) ; กวิน (Gwynn. 1974 : 174-192) ; ฟรานเซท (Franseth. 1961 : 23-28) ; มาร์คและสตูป (Mark & King. 1985 : 5) ; เซอร์จิโอไอแวนนีและสตาร์เร็ด (Sergiovanni & Robert. 1971 : 3-4) ซึ่งมีสาระสำคัญของกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้ 1) กิจกรรมประชุม 2) กิจกรรมสังเกตการสอน 3) กิจกรรมเยี่ยมชั้นเรียน 4) กิจกรรมตรวจสอบเอกสาร 5) กิจกรรมสัมมนาศึกษาดูงาน

5. กรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการสอนงาน ผู้วิจัยได้ศึกษา ความหมาย เทคนิค กระบวนการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสอนงานของ กาจ กอวัฒนสกุล (2547 : Online) ; ทองพันชั่ง พงษ์วารินทร์ (2552 : 74) ; บลันชาร์ด และแททเกอร์ (Blanchard & Thacker. 2004 : 268) ; ฮาร์โกรฟ (Hargrove. 2000 : 137-217) ; มิงค์, โอเวน และมิงค์ (Mink, Owen & Mink. 1993 : 149-156) ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการสอนงาน ดังนี้ 1) ระบุเป้าหมายในการเรียนรู้ 2) พัฒนาแผนปฏิบัติการ 3) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสอน 4) ดำเนินการสอนงาน 5) ติดตามและประเมินผล



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา



ภาพประกอบ 1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

12

นियามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง องค์ประกอบหลักสำคัญของการดำเนินงานบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก ได้แก่ คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำทางวิชาการ การบริหารงานวิชาการแบบบูรณาการ การบริหารงานงบประมาณแบบบูรณาการ การบริหารงานบุคคลแบบบูรณาการและการบริหารงานบริหารทั่วไปแบบบูรณาการ
2. ขอบข่ายภาระงานของการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง หน้าที่การดำเนินงานตามรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งประกอบด้วยการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารงานทั่วไป
3. กระบวนการบริหารแบบบูรณาการ หมายถึง การดำเนินงานที่ผสมผสานกันระหว่างกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมกับเทคนิคการบริหารคุณภาพ เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ในสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยมีขั้นตอน ดังนี้
 - ขั้นที่ 1 การวางแผน (P)
 - ขั้นที่ 2 ปฏิบัติงาน (D)
 - ขั้นที่ 3 การตรวจสอบ (C)
 - ขั้นที่ 4 การปรับปรุง (A)
4. คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำทางวิชาการ หมายถึง พฤติกรรมหรือการแสดงออกที่ดีที่ส่งผลต่อการบริหารงานวิชาการ ของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ได้แก่ ด้านบุคลิกภาพ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะและด้านความสามารถ
5. การนิเทศภายใน หมายถึง การดำเนินงานของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กเพื่อพัฒนาคุณภาพ การบริหารให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา โดยมีการส่งเสริมและพัฒนาครูผู้สอนให้จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการศึกษาที่กำหนด ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม ดังนี้ กิจกรรมการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ กิจกรรมการสังเกต การสอน กิจกรรมการเยี่ยมชมชั้นเรียน กิจกรรมการตรวจสอบเอกสารและกิจกรรมการอบรม สัมมนา ศึกษา คูงาน
6. การสอนงาน หมายถึง การดำเนินงานตามกระบวนการที่ใช้เสริมสร้างและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษาขนาดเล็ก โดยมีขั้นตอน ดังนี้
 - 6.1 ระบุเป้าหมายในการเรียนรู้
 - 6.2 พัฒนาแผนปฏิบัติการ
 - 6.3 การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสอน
 - 6.4 ดำเนินการสอนงาน
 - 6.5 ติดตามและประเมินผล



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

13

7. สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 และเขต 2 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเป็นโรงเรียนของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 35 และมีนักเรียนทั้งหมดตั้งแต่ 60 - 120 คน

8. การประเมินรูปแบบการบริหาร หมายถึง การตรวจสอบคุณภาพของรูปแบบ โดยผ่านกระบวนการประเมินที่ใช้เกณฑ์ของคณะกรรมการด้านมาตรฐานสำหรับการประเมินผลทางการศึกษา ประเทศสหรัฐอเมริกา 4 ด้าน ประกอบด้วย

8.1 ความเป็นประโยชน์ หมายถึง คะแนนที่ได้จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กเกี่ยวกับความสอดคล้องตอบสนองความต้องการ ความสนใจในการนำรูปแบบไปใช้ ขอบเขตสาระและการตอบสนองการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งวัดค่าได้จากแบบสอบถาม ประเภทมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

8.2 ความเป็นไปได้ หมายถึง คะแนนที่ได้จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กเกี่ยวกับความเป็นไปได้กับสภาพของสถานศึกษาที่สามารถดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดได้อย่างชัดเจน ครบถ้วน ซึ่งวัดค่าได้จากแบบสอบถามประเภทมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ

8.3 ความเหมาะสม หมายถึง คะแนนที่ได้จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กเกี่ยวกับความเหมาะสมและครอบคลุมของรูปแบบการบริหารสำหรับสถานศึกษา ซึ่งวัดค่าได้จากแบบสอบถามประเภทมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ

8.4 ความถูกต้อง หมายถึง คะแนนที่ได้จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาขนาดเล็กที่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร สอดคล้องกับวัตถุประสงค์การบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก แหล่งข้อมูลและสารสนเทศที่เชื่อถือและตรวจสอบได้ ซึ่งวัดค่าได้จากแบบสอบถามประเภทมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยคาดว่าจะเกิดประโยชน์ ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับศาสตร์การบริหารการศึกษาเพิ่มขึ้น และได้แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็กตามบริบทของสถานศึกษา
2. ผู้บริหารสถานศึกษา/หน่วยงานต้นสังกัด สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่หรือบริบทใกล้เคียงกันได้อย่างเหมาะสม