

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นการศึกษาที่เป็นรากฐานในการพัฒนาคนไทย เพื่อให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ซึ่งจะต้องพัฒนามาตามลำดับขั้นตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับประถมศึกษา เรื่อยไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาของทั้งประเทศอยู่ 3 ระดับ กล่าวคือ การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา) (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2529 : 20) ภารกิจในการจัดการศึกษาทั้ง 3 ระดับนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 จากนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดขึ้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทุกระดับตั้งแต่จังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนจะต้องใช้เป็นหลักกำกับการจัดการศึกษาในส่วนรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในอันที่จะทำให้นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และของรัฐบาลบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

โรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติที่สำคัญที่สุด และผลการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของโรงเรียน ภารกิจหลักของโรงเรียนคือการจัดการเรียนการสอน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือ คุณภาพที่ประสงค์ทางด้านสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่มประสบการณ์ ควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และสุขภาพอนามัยที่ดีของผู้เรียนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่าการจัดการประถมศึกษาเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเจริญและความมั่นคงของชาติ เพราะเหตุที่ว่าประชาชนส่วนใหญ่สิ้นสุดการศึกษาในระบบโรงเรียนในระดับการศึกษานี้ ถ้าการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มีคุณภาพก็ หมายถึง ประชากรส่วนใหญ่มีคุณภาพด้วย ดังนั้น โรงเรียนประถมศึกษาจึงเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญ และกระจัดกระจายทุกส่วนของประเทศ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการ โรงเรียนที่เป็นผู้บริหาร

จึงเป็นบุคคลที่สำคัญยิ่งในโรงเรียน ผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศจึงขึ้นอยู่กับ การบริหารงานของผู้บริหารเป็นสำคัญ

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างน้อยต้องมีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรมจริยธรรมและคุณลักษณะที่ดี ของผู้บริหารโรงเรียน นั่นคือ มีความรู้ในหลักการบริหารและกระบวนการบริหาร ตลอดจน เทคนิคต่าง ๆ มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตน พร้อมทั้งจะดำเนินการด้วยความสำนึกและ เต็มใจ มีความสามารถในการวางแผนบริหารงานโรงเรียนให้สอดคล้องกับงาน และกระบวนการ บริหาร มีความสามารถในการควบคุมกำกับติดตาม และนิเทศ ตลอดจนประเมินผลงานของ โรงเรียน สามารถดำเนินการบริหารยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และสร้าง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้มีในตัวของนักเรียน เช่น มีความรับผิดชอบ มีวินัย ใฝ่หาความรู้ และมีความซื่อสัตย์ ประหยัดในการใช้จ่าย เป็นต้น ตลอดจนนักเรียนมีสุขภาพอนามัยที่ดี นั่นคือ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องมีพฤติกรรมการบริหารที่ดีทั้งด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้าน การประสานงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านการควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผล ซึ่ง พฤติกรรมการบริหารที่ส่งผลต่อการพัฒนาโรงเรียนได้ และส่งผลให้การพัฒนาคอนมีปัญหาและ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

การจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ผ่านมา ได้ใช้ทรัพยากรต่างๆ ทั้งบุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ผลสัมฤทธิ์ ทางการศึกษายังไม่น่าพอใจเท่าที่ควร จากการศึกษา พบว่า ปัญหาต่างๆ เป็นผลมาจาก การบริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดการศึกษา เมื่อ ผู้บริหารโรงเรียน มีความผิดพลาดผลกระทบจึงมีไปถึงนักเรียนอย่างแน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้น กับจากผู้บริหาร โรงเรียน ได้ประมวลผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ . 2529 : 20)

1. ผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ไม่ทราบบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ตนก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหาร
2. การวางแผนบริหารโรงเรียนมีน้อย และมีหน้าที่ที่มักไม่ได้ปฏิบัติตามมากนัก ทำให้การบริหารไม่มีกรอบแนวทางที่แน่นอน เป็นเพียงปฏิบัติกิจวัตรประจำวันปกติเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน
3. ผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนมากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้การนิเทศ กำกับดูแลครูในโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4. ผู้บริหารโรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานของครู โดยยึดความเห็นส่วนตัวมากกว่าระบบคุณธรรม และใช้ผลการประเมินเฉพาะเพื่อพิจารณาความดีความชอบประจำปีเท่านั้น ไม่ได้นำมาใช้เพื่อปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอน

5. ผู้บริหารโรงเรียนยังขาดสมรรถภาพด้านมนุษยสัมพันธ์ การสร้างบรรยากาศในการบริหารและการจัดระบบการเรียนการสอน

6. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษามีความเข้าใจในงานวิชาการในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีคุณวุฒิต่ำ มีอายุราชการมาก และเป็นผู้บริหารมานาน

7. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่เข้าใจในกระบวนการบริหารงานวิชาการ ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเสนอตามหลักสูตรไม่บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

ผู้วิจัยสรุปปัญหาของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาได้ว่า ส่วนใหญ่แล้วจะมีปัญหาอยู่ที่พฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้านการประสานงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านการควบคุมกำกับนิเทศและประเมินผล ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นพฤติกรรมกรรมการบริหารที่ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องพัฒนาให้ อยู่ระดับดี เพราะถ้าหากมีพฤติกรรมกรรมการบริหารที่ไม่ดีแล้ว ย่อมจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทั้งในโรงเรียนของตนเองและโดยภาพรวม ยกตัวอย่างปัญหาผู้บริหารโรงเรียนใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนมากเกินไปย่อมจะมีปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานในด้าน การควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผล เพราะไม่ได้อยู่โรงเรียนทำให้ไม่สามารถกำกับติดตามงานภายในโรงเรียน หรือปัญหาวางแผนบริหารโรงเรียนมีน้อยและที่มีก็มักไม่ได้ปฏิบัติตามมากนัก ทำให้การบริหารไม่มีกรอบแนวทางที่แน่นอน นั่นแสดงว่ามีปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานด้านการวางแผน

สำหรับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ได้มีการทำการศึกษาวิจัยกันอยู่เป็นระยะตามประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันออกไป ผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยใช้กลุ่มประชากรที่อยู่ในสถานะที่เป็นผู้บริหารด้วยคือ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับมุมมองหรือแนวคิดของกลุ่มประชากรที่เป็นครูผู้สอน ผู้วิจัยคาดหวังว่าจะได้แนวคิดอีกลักษณะหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยพฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียนได้ดี

จากความเป็นมาและปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถม

ศึกษาจังหวัดหนองคาย ตามทัศนะผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน ในด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้านการประสานงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านการควบคุมกำกับ นิเทศและประเมินผล เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคายต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา ตามทัศนะของผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาระหว่างผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

### สมมติฐานของการวิจัย

ผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน มีทัศนะเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารงาน ของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย แตกต่างกันทั้งในภาพรวมและรายด้าน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้ชุดฝึกอบรมผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง “บริหารศาสตร์” ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เล่ม 6 (2541 : 71-73) เล่ม 8 (2541 : 168-178) และเล่ม 10 (2541 : 3-13) เป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำวิจัยเพื่อศึกษา พฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการวางแผน
2. ด้านการตัดสินใจ
3. ด้านการประสานงาน
4. ด้านการติดต่อสื่อสาร
5. ด้านการควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผล

## ขอบเขตของการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามทัศนะผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

1. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ช่วยผู้บริหารผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ปีการศึกษา 2545 จำนวน 102 คน จาก 95 โรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนบางแห่งไม่มีผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ปีการศึกษา 2545 จำนวน 5,736 คน จาก 481 โรงเรียน

### 2. กลุ่มตัวอย่าง

2.1 ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย จำนวน 80 คน ได้มาจากจำนวนโรงเรียนที่มีผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย จำนวน 360 คน

### 3. ตัวแปรที่จะศึกษาวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ สถานภาพกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งจำแนกเป็น 2 กลุ่มคือ

3.1.1 ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน

3.1.2 ครูผู้สอน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ พฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามทัศนะของผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย โดยแบ่งเป็น 5 ด้านดังนี้

3.2.1 ด้านการวางแผน

3.2.2 ด้านการตัดสินใจ

3.2.3 ด้านการประสานงาน

3.2.4 ด้านการติดต่อสื่อสาร

3.2.5 ด้านการควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผล

## ข้อตกลงเบื้องต้นของการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างมีความจริงใจในการตอบแบบสอบถามและให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารโดยรวมและรายด้านทั้ง 5 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้านการประสานงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านการควบคุม กำกับ นิเทศและประเมินผล

### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1. พฤติกรรม หมายถึง สภาพการทำงาน ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนบุคลิกภาพการแสดงออก
2. พฤติกรรมการบริหารงาน หมายถึง การปฏิบัติงานที่สามารถบ่งบอกถึงการมีความรู้ความสามารถ ความมีไหวพริบเฉลียวฉลาดเกี่ยวกับเรื่องการวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล
3. พฤติกรรมด้านการวางแผน หมายถึง การปฏิบัติงานการตัดสินใจ และแก้ปัญหาของหน่วยงานโดยยึดหลักการบริหาร ข้อมูลวางกรอบวิสัยทัศน์ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ
4. พฤติกรรมการตัดสินใจ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานทุกครั้งจะต้องมีข้อมูลที่เปรียบเทียบ โดยอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อองค์กร
5. พฤติกรรมด้านการประสานงาน หมายถึง การแสดงออกทั้งกาย วาจา และอารมณ์ของผู้บริหารโรงเรียน ส่งผลต่อแรงจูงใจให้บุคลากรในหน่วยงานอื่นให้ความสนับสนุน
6. พฤติกรรมด้านการติดต่อสื่อสาร หมายถึง การแสดงออกทางกายและการแสดงออกทางวาจา สามารถใช้ภาษาที่ตีความเหมาะสมกับกาลเทศะในการติดต่อประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ
7. พฤติกรรมด้านการกำกับ นิเทศและประเมินผล หมายถึง พฤติกรรมในการกำกับการ ติดตามงาน และสนใจต่องานที่มอบหมายให้บุคลากรในหน่วยงานนำไปปฏิบัติว่าได้ผลมากน้อยเพียงใด
8. สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอในจังหวัดหนองคายสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

9. ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย
10. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย
11. ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่สอนประจำอยู่ใน โรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดหนองคาย

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดการศึกษา ดังนี้

1. ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย มีพฤติกรรมการบริหารด้านใดบ้างควรปรับปรุง พัฒนา แก้ไข
2. ทำให้ทราบถึงความแตกต่างเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาระหว่างผู้ช่วยผู้บริหาร โรงเรียนและครูผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย
3. เป็นข้อสารสนเทศสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่จะนำข้อมูลที่ได้จากการทำวิจัย ไปประกอบการวางแผนและพัฒนาพฤติกรรมของผู้บริหารให้เอื้อต่อการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษา