

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาสังคมไทยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในแง่บวกและแง่ลบ อันมีผลกระทบเชื่อมโยงจากบริบทของสังคมโลก เพื่อให้สังคมไทยสามารถก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง แข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างมีศักดิ์ศรีในฐานะแห่งความเป็นไทย โดยที่ประชาชนมีความสุข ครอบคลุม ร่มเย็นและสังคมมีสันติ การพัฒนาคุณภาพคนจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด แม้การศึกษาจะเป็นกระบวนการสำคัญในการพัฒนาคน แต่ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพเท่านั้นจึงจะเอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพและความสามารถ ตลอดจนคุณลักษณะต่าง ๆ ของคนที่จะเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยเหตุนี้ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษา หรือการศึกษาไทยที่พึงประสงค์ในอนาคตดังนี้

1) การศึกษาที่มุ่งพัฒนาคนที่สุดทั้งด้านปัญญา จิตใจและสังคม ทั้งในระดับความคิด ค่านิยมและพฤติกรรม โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้และขัดเกลาเชิงสังคม

(1) พัฒนาคอนไทยให้มีคุณลักษณะ "มองกว้าง คิดไกล นวัตกรรม" กล่าวคือ เป็นผู้ผ่านการเรียนรู้ รู้จักคิดและวิเคราะห์ใช้เหตุผลและผลเชิงวิทยาศาสตร์ มีความคิดรอบขอบจินตนาการและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

(2) พัฒนาคอนไทยให้มีวินัยในตนเอง รับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชนและสังคม เคารพและรักษากฎเกณฑ์ของสังคม ทำงานด้วยความอดทนมากกว่าการหวังผลสำเร็จ ด้วยวิธีที่ซื่อสัตย์สุจริต ให้ความสำคัญในคุณธรรมและจริยธรรม ตามแนวพระพุทธศาสนาหรือศาสนาที่แต่ละคนนับถือ รู้คุณค่าวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของคนไทยควบคู่ไปกับการเปิดและเลือกรับวัฒนธรรมต่างประเทศ

(3) พัฒนาคอนไทยให้มีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคโลกาภิวัตน์ เช่น มีความรู้ภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดี โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ รู้จักใช้คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีความสามารถเชิงจัดการ เห็นความสำคัญและ

ประเทศไทยในวิทยาการสมัยใหม่ ควบคู่กับภูมิปัญญาไทย ตลอดจนรู้เท่าทันความเปลี่ยนแปลง เป็นผู้รอบรู้ในความสัมพันธ์ เชื่อมโยง ในขณะที่สามารถเพิ่มพูนทักษะความสามารถเฉพาะทาง กับเพิ่มพูนสุนทรียภาพ

2) เป็นการศึกษางานที่จัดให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ชุมชน สังคมและประเทศชาติ สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตของคนที่บรรพชาตีสังฆและคุณค่าในสังคมไทย เมื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตอย่างสมดุล ทั้งด้านสังคม การเมือง การปกครอง รวมทั้งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมของประเทศ ให้สามารถร่วมมือและแข่งขัน อันจะทำให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ภาคชนบทมากขึ้น เป็นการจัดช่องว่างทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพิ่มศักยภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะการศึกษาจะต้องสร้างคนให้รู้จักการสร้างงานด้วยตนเอง มีโอกาสมีงานทำอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง

3) แนวคิดหรือกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาการศึกษา จำเป็นต้องปรับเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่พึงประสงค์ ดังนี้

(1) ให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทาให้ผู้เรียนรู้จักจัดการเรียนรู้ รู้วิธีแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ในรูปแบบและวิธีการหลากหลายต่อไปได้ และรักที่จะเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคม ข้อมูลข่าวสารและสังคมแห่งการเรียนรู้

(2) เป็นการศึกษาที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาให้โอกาสผู้เรียนมีบทบาท ร่วมในการพัฒนาตนเอง ให้เต็มตามศักยภาพ ให้ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานแทนการจัดตามศักยภาพของผู้จัด หรือหน่วยงานที่จัด และตระหนักถึงสิทธิที่ประชาชนหนึ่งได้รับบริการ การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างดี

(3) มีรูปแบบการศึกษาที่ให้ทางออกและทางเลือกที่ดีแก่ทุกคน เพื่อสนองความต้องการ ความสามารถและความถนัด ตลอดจนข้อจำกัดและคุณลักษณะที่แตกต่างของบุคคล แม้ผู้เรียนจะมีทางเลือกในการศึกษามากขึ้น แต่ต้องเน้นให้ผู้เรียนรู้จักใช้วิจารณญาณในการเลือกช่องทางที่เหมาะสม เพื่อการพัฒนาศักยภาพและขีดความสามารถ และวุฒิภาวะความเป็นมนุษย์มากกว่าการมุ่งได้รับวุฒิบัตรเป็นสำคัญ

(4) ระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมเพื่อการศึกษา ทุกส่วนของสังคม ทั้งครอบครัว ชุมชน รัฐ เอกชน องค์กรเอกชน สื่อมวลชน จะต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบร่วมกัน ในการจัดการศึกษาทุกขั้นตอน แทนการผลักภาระให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐอย่างเดียว แต่รัฐ

ต้องมีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะสนับสนุนการลงทุน และสร้างโอกาสให้ เชื้อต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างต่อเนื่องและจริงจัง เพราะการศึกษาเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศ เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ทางสติปัญญาที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคล และความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศโดย ส่วนรวมด้วย

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่รัฐมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถขั้น พื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพ ตามการแก้ไข และเป็นผลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข และรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ว่า "รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับ ทั่วถึง บริบูรณ์สำหรับสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดให้เปล่า"

โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในการจัดการ และกำกับระบบการศึกษาของทั้งประเทศ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษา แห่งชาติ ช่วงของแผนระยะต่าง ๆ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีแนวนโยบาย "จัดการศึกษาภาคบังคับทั่วถึง มีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียนสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นแบบบริการให้เปล่า" "ให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น" และ "ปรับปรุงระบบ บริการการศึกษา"

ดังนั้น นโยบายและแนวทางในการดำเนินงานที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ เป็นผู้กำหนดขึ้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน จะต้องใช้เป็นหลักกำกับการจัดการ ศึกษาในส่วนรับผิดชอบของงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วย งานปฏิบัติการ จะต้องทำหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในอันที่จะทำให้เห็นนโยบายของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และของรัฐบาลบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ (สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529)

โรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด และผลการจัดการ ประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของโรงเรียน ภารกิจหลักของโรงเรียน คือ การจัดการเรียนการสอน เพื่อให้เด็กเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตรนั้นคือ คุณภาพ ที่พึงประสงค์ทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่มประสบการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์และสุข ภาพอนามัยที่ดี

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่า การประถมศึกษาเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเจริญและความมั่นคงของชาติ เพราะประชาชนส่วนใหญ่สิ้นสุดการศึกษาในระบบโรงเรียนในระดับการศึกษานี้ ถ้าการประถมศึกษามีคุณภาพก็หมายถึง ประชากรส่วนใหญ่มีคุณภาพด้วย ดังนั้นโรงเรียนประถมศึกษาจึงเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญและกระจายอยู่ทุกส่วนของประเทศ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการ จึงเป็นบุคคลที่สำคัญยิ่งในโรงเรียน ผลการศึกษาของนักเรียนผูกไว้กับผู้บริหารโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ได้นำเสนอไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างน้อยมีความรู้ ความสามารถ คุณธรรมและลักษณะที่ดีของผู้บริหารโรงเรียนดังต่อไปนี้

1) ความรู้

- (1) มีความรู้ในหลักการบริหารและกระบวนการบริหารตลอดทั้งเทคนิคต่าง ๆ
- (2) มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตน พร้อมทั้งจะดำเนินการด้วยความสำนึกและเต็มใจ

2) ความสามารถ

- (1) มีความสามารถในการวางแผนบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับงานและกระบวนการบริหาร
- (2) มีความสามารถในการควบคุม กำกับ ติดตาม และนิเทศ ตลอดทั้งประเมินผลงานของโรงเรียน
- (3) สามารถดำเนินการบริหาร จนยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้ไว้ในตัวนักเรียน เช่น มีความรับผิดชอบ มีวินัย ใฝ่หาความรู้ และความซื่อสัตย์ ประหยัดการใช้จ่าย เป็นต้น ตลอดทั้งนักเรียนมีสุขภาพอนามัยดี

3) คุณธรรม และคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารโรงเรียน โดย

- (1) บริหารโดยยึดระบบคุณธรรม
- (2) มีความเป็นผู้นำที่น่าับถือ
- (3) บริหารด้วยเมตตา กรุณา
- (4) มีความอดทน พยายามปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายหลักของการประถมศึกษา
- (5) บริหารด้วยศักดิ์ศรีของผู้บริหาร และด้วยความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งบุคลากรงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังไม่น่าพอใจเท่าที่ควร จากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาต่าง ๆ เป็นผลจากการบริหารโรงเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาก็เกิดจากตัวผู้บริหารนั่นเอง เพราะผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุม กำกับ ดูแลการจัดการศึกษา เมื่อผู้บริหารโรงเรียนมีความผิดพลาด ผลกระทบจึงมีไปถึงนักเรียนอย่างแน่นอน ปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ได้ประมวลผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่มักรับบทบาทท้อแท้จนหน้าที่ของตน ก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหาร
- 2) การวางแผนบริหารโรงเรียนมีน้อย และที่มีก็มักไม่ได้ปฏิบัติตามนัก ทำให้การบริหารไม่มีกรอบแนวทางที่แน่นอน เป็นเพียงปฏิบัติกิจวัตรประจำวันปกติเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน
- 3) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนมากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้การนิเทศ การกำกับดูแลครูในโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- 4) ผู้บริหารโรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานของครู โดยยึดความเห็นส่วนตัวมากกว่าระบบคุณธรรม และใช้ผลการประเมินเฉพาะ เพื่อการพิจารณาความดีความชอบประจำปีเท่านั้น ไม่ได้นำมาใช้เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
- 5) ผู้บริหารโรงเรียนยังขาดสมรรถภาพด้านมนุษยสัมพันธ์ การสร้างบรรยากาศในการบริหารและการจัดระบบการเรียนการสอน
- 6) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา มีความเข้าใจในงานวิชาการอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้มีคุณวุฒิต่ำ มีอายุราชการมากและบริหารมานาน
- 7) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงานวิชาการ ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรไม่บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้

จากความเป็นมาและปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาพฤติกรรมการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูโรงเรียนประถมศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 5 ด้าน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย เกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล

1.4 ขั้วกลางเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างมีความจริงใจในการตอบแบบสอบถาม และให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) พฤติกรรมการบริหาร หมายถึง การกระทำหรือการแสดงกริยาท่าทางที่ผู้บริหารแสดงออกในด้านการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตน และด้านความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น เพื่อให้งานในหน้าที่ที่ปฏิบัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- 2) พฤติกรรมของผู้บริหาร หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับ การวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร การควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล
- 3) ครู หมายถึง ครู อาจารย์ ที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

4) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

5) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย

2) เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารระดับเหนือขึ้นไปและผู้เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาต่อไป

3) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ด้านการวางแผน การตัดสินใจ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล