

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โรงเรียนประถมศึกษา เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่สำคัญที่สุดหน่วยงานหนึ่ง ที่จะดำเนินการจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การประถมศึกษาเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าของชาติ เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศสิ้นสุดการศึกษาในระบบโรงเรียนในการศึกษาระดับนี้ ดังนั้นถ้า การศึกษามีคุณภาพก็หมายถึงประชากรส่วนใหญ่มีคุณภาพด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528) ซึ่งการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน ส่วนใหญ่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีหน้าที่ในการจัดการ ควบคุม กำกับให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติและปฏิบัติตามนโยบายของ รัฐบาลในกิจกรรมของการประถมศึกษาโดยตรง โดยมีโรงเรียนเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่ สำคัญที่สุด เพราะผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็น เช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติงานของโรงเรียน เป็นสำคัญ การปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นจะต้องจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนบรรลุจุดหมายที่ กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือ คุณภาพที่พึงประสงค์ทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่ม ประสิทธิภาพ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และมีสุขภาพอนามัยที่ดี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536) โดยมีปัจจัยหลายอย่างในโรงเรียนเป็นสิ่งสนับสนุนส่งเสริม เช่น ด้าน บุคลากร ได้แก่ ครู นักเรียน ผู้บริหาร นักการภารโรง ผู้ปกครอง หรือด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ ระบบการบริหาร เป็นต้น แต่ปัจจัยที่กล่าวมานั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุด ที่ทำให้การศึกษาประสบความสำเร็จคือ ผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งการบริหารโรงเรียนจะให้บรรลุ ผลสำเร็จตามจุดหมายของหลักสูตร ได้ดีนั้นผู้บริหารย่อมต้องอาศัยงานบริหารทั้ง 6 งานประกอบกัน ได้แก่ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการ การเงินและพัสดุ งาน อาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ดังนั้น เมื่อผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลที่สำคัญในการบริหารโรงเรียนให้มีคุณภาพ ตามที่กล่าวมาทั้งหมดแล้ว โดยเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติมีจำนวนมากและมีขนาดแตกต่างกันหลายขนาด ผู้บริหารโรงเรียนก็ประกอบ ด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างกันจึงทำให้การบริหารโรงเรียนประสบกับปัญหาและอุปสรรค มากมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ได้สรุปถึงปัญหาที่เกี่ยวข้อง กับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไว้ดังนี้

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ไม่ได้รับการฝึกอบรมก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ทำให้ไม่ทราบบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหาร
 - 2) โรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหาในการบริหารงานเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะการบริหารงานวิชาการ
 - 3) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนมากเกินไปจนความจำเป็นทำให้การนิเทศ การกำกับดูแลครูในโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
 - 4) การวางแผนงานบริหารมีน้อยและที่มีก็มักจะ ไม่ปฏิบัติตามมากนักทำให้การบริหารไม่มีกรอบแนวทางที่แน่นอนเป็นปฏิกิจวัตรประจำวันปกติเท่านั้น ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้บริหารโรงเรียนขาดความรู้ ความสามารถ และไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนก็ได้
 - 5) การนิเทศภายในโรงเรียนมีน้อย และไม่ถูกต้องตามหลักการ ทำให้งานวิชาการไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร
 - 6) ผู้บริหารโรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานของครูโดยยึดความเห็นส่วนตัวมากกว่าระบบคุณธรรม และใช้ผลการประเมินเฉพาะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีเท่านั้นแทนที่จะนำมาใช้เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนด้วย
 - 7) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษายังขาดสมรรถนะด้านมนุษยสัมพันธ์ การสร้างบรรยากาศในการบริหาร และการจัดระบบการเรียนการสอน
 - 8) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้ความสนใจงานวิชาการอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารที่มีวุฒิต่ำ อายุราชการมาก และเป็นผู้บริหารมานาน
 - 9) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงานวิชาการ ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรไม่บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้
- จากบทบาทหน้าที่และปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโรงเรียนประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ทั้งนี้เพราะผู้บริหารเป็นเพียงหลักในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2528) และโรงเรียนประถมศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติในการจัดการศึกษาโดยตรง ฉะนั้นโรงเรียนจะมีคุณภาพหรือไม่ รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ จะได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไปมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนเป็นสำคัญ โดยคำว่าอ้างดังกล่าวยังมีผลงานยืนยันจำนวนมากมาย อาทิ จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเองซึ่งพบว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจะบรรลุจุดมุ่งหมายเพียงใด ขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียนเป็นประการสำคัญ(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529) พงษ์ศักดิ์ ภูพานขาว (2536) ได้กล่าวว่าการบริหารโรงเรียนจะบังเกิดผลดีได้นั้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของผู้บริหาร และกระทรวงศึกษาธิการเองก็ยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า ผู้บริหารโรงเรียนเป็นบุคคลสำคัญที่สุดที่จะบริหารหลักสูตรการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายได้ เพราะความสำเร็จหรือความล้มเหลวทั้งปวงของงานในโรงเรียนขึ้นอยู่กับ

ผู้บริหารเป็นจุดใหญ่การปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญมากดังที่ ชีระ รุณเจริญ (2521) ได้กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนเป็นตัวจักรสำคัญในการกำกับ ติดตาม นิเทศ และการจัดการศึกษาในโรงเรียน คุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาขึ้นอยู่กับความเป็นผู้นำของผู้บริหาร โดยเฉพาะความเป็นผู้นำทางวิชาการ

ปัญหาเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพทางการศึกษาในระดับประถมศึกษาชั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติให้ความสำคัญ และได้พยายามหาทางปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาเรื่อยมาเป็นลำดับ ความพยายามอย่างหนึ่งคือ ได้จัดอบรมผู้บริหารสถานศึกษาตามโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2528 นอกจากนั้นการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในปัจจุบันจะต้องผ่านการสอบคัดเลือก และการอบรมเตรียมความพร้อมก่อนการเข้าสู่ตำแหน่ง ทั้งนี้เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการ บริหาร มีทักษะ มีคุณธรรมจริยธรรมและพฤติกรรมที่เหมาะสม สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษามีคุณลักษณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ตามจุดหมายของหลักสูตรเป็นสำคัญ และในแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายด้าน บริหารและสนับสนุน ไว้ชัดเจนว่า "ปรับปรุงการบริหารและการนิเทศการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารงาน รวมทั้งให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด" (สำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นมีความเห็นว่าปัญหาด้านคุณภาพการประถมศึกษาย่อมเป็นผลมาจากการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัด ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน เพื่อจะได้ทราบถึงสภาพปัญหา และผลการปฏิบัติงานตามภารกิจทั้ง 6 ด้าน คือ

- 1) การบริหารงานวิชาการ
- 2) การบริหารงานบุคลากร
- 3) การบริหารงานกิจการนักเรียน
- 4) การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ
- 5) การบริหารงานอาคารสถานที่
- 6) การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

การศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารตามขอบข่ายนี้ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ไม่มีผู้ศึกษาไว้ก่อนผู้วิจัยจึงเชื่อมั่นว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบว่า การบริหารงานของ ผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหาที่จุดไหน มากน้อยเพียงใด อันจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารโรงเรียน นำไปปรับปรุงการบริหารงานภายในโรงเรียน และเป็นข้อมูลสำคัญที่สามารถนำไปวางแผนพัฒนา

บุคลากร โดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษาอันเป็นเป้าหมายปลายทางสำคัญของการจัดการศึกษาในระดับนี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ตามหัวข้อต่อไปนี้

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และผลการปฏิบัติงานตามภารกิจ 6 ด้าน คือ
 - (1) งานวิชาการ
 - (2) งานบุคลากร
 - (3) งานกิจการนักเรียน
 - (4) งานธุรการ การเงินและพัสดุ
 - (5) งานอาคารสถานที่
 - (6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- 2) เพื่อเปรียบเทียบสภาพปัญหาและผลการปฏิบัติงานจำแนกตามขนาดของโรงเรียน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้สอน โดยพิจารณาจากการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก 6 ด้านคือ

- 1) การบริหารงานวิชาการ
- 2) การบริหารงานกิจการนักเรียน
- 3) การบริหารงานบุคลากร
- 4) การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ
- 5) การบริหารงานอาคารสถานที่
- 6) การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

1.4 สถานที่ทำการวิจัย

โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น จำนวน 1,084 โรงเรียน ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ 18 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น สามารถใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางในการสำรวจ และพัฒนาการปฏิบัติงานของตนเอง ให้มีความเหมาะสมยิ่ง ๆ ขึ้น

2) สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการพิจารณากำหนดนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดได้

1.6 ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรเพื่อการศึกษาดังนี้

1) ตัวแปรต้น ได้แก่ ขนาดของโรงเรียน 3 ขนาด คือ โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดใหญ่

2) ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพปัญหา และผลการปฏิบัติงานตามภารกิจ 6 ด้าน คือ

- (1) งานวิชาการ
- (2) งานบุคลากร
- (3) งานกิจการนักเรียน
- (4) งานธุรการ การเงินและพัสดุ
- (5) งานอาคารสถานที่
- (6) งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1) การปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในการบริหารโรงเรียนตามขอบข่ายงาน 6 งาน

2) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

3) โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

4) ครูผู้สอน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครูโดยทำหน้าที่สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

5) สภาพปัญหา หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ทำให้การบริหารโรงเรียนไม่บรรลุตามจุดมุ่งหมายในการบริหารโรงเรียน ทั้ง 6 งาน

6) ผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ผลจากการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามภารกิจ 6 งานคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

7) ขนาดของโรงเรียน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งขนาดโรงเรียนออกเป็น 3 ขนาดคือ

- (1) ขนาดเล็ก ได้แก่ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน
- (2) ขนาดกลาง ได้แก่ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121-300 คน
- (3) ขนาดใหญ่ ได้แก่ โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป

1.8 ข้อตกลงเบื้องต้น

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากแบบสอบถามถือว่าเป็นข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติงานปกติ และเป็นความรู้สึกที่แท้จริงของผู้ตอบแบบสอบถาม และเชื่อถือได้

1.9 ข้อจำกัดของการวิจัย

การศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น มีข้อจำกัดดังนี้

1) กลุ่มตัวอย่าง ศึกษาเฉพาะผู้บริหาร และครูผู้สอนในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่นเท่านั้น

2) ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา อยู่ช่วงภาคเรียนแรกของปีการศึกษา 2537