

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเห็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่รัฐมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข และรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ว่า "รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน" (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534) แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดแนวนโยบายการศึกษาไว้ว่า "จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง มีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการให้เปล่า" "ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อป้องกันอย่างทั่วถึงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น" และ "ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา"

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการ ควบคุม และกำกับระบบการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ ได้กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินงานเพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ

ดังนั้น นโยบาย และแนวทางในการดำเนินงาน ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียนจะต้องใช้เป็นหลักกำกับการจัดการศึกษา ในส่วนที่รับผิดชอบของงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารและปฏิบัติการ จะต้องมีความเห็นที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในอันที่จะทำให้นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และรัฐบาลบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 และจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 26 และ มาตรา 28(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ไม่เป็นส่วนราชการในอำเภอ แต่เป็นหน่วยงานทางการศึกษามีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทำหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ รับผิดชอบในการบริหารราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2523 สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล ตามมาตรา 15 และ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523

ดังนั้น หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในฐานะผู้รับผิดชอบบริหารราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1) บังคับบัญชา และควบคุมดูแลงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอที่เกี่ยวกับการบริหาร และบริการทั้ง 4 งาน ได้แก่ งานบริหารทั่วไป งานการเจ้าหน้าที่ งานการเงินและพัสดุ และ งานนิเทศการศึกษา ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย และเป้าหมายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2) บังคับบัญชา ควบคุมดูแลข้าราชการและลูกจ้างในสถานศึกษา ในสังกัดความรับผิดชอบการจัดการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียนทุกด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานการเงิน และพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานบริหารบุคคล งานกิจการนักเรียน งานสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน งานสวัสดิการ และงานอื่น ๆ

3) ปฏิบัติงานเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ รับผิดชอบดำเนินการประชุม ตั้งแต่เตรียมการประชุม อำนวยความสะดวกในการประชุม เสนอข้อมูล จัดทำรายงานการประชุม ตลอดจนดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

4) ประสานงานกับหัวหน้าส่วนราชการ และหัวหน้าหน่วยงานอื่นภายในอำเภอ หรือจังหวัด ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการพัฒนาชนบทในฐานะของเจ้าหน้าที่กระทรวงหลัก

5) ปฏิบัติงานตามที่กฎหมายอื่นกำหนด และปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

จากบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ มีหน้าที่กว้างขวางซึ่งจะต้องใช้ทรัพยากรในการบริหารทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการอย่างมากมาใช้ในการบริหารงาน ในกระบวนการบริหารงานนั้น นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้คล้าย ๆ กันว่าจะบริหารให้ประสบผลสำเร็จต้องประกอบด้วย 7 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดหน่วยงาน การอำนวยการ การประสานงาน การติดต่อสื่อสาร และการงบประมาณ กระบวนการบริหาร 7 ประการนี้ พอสรุปได้ว่าประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมบังคับบัญชา กระบวนการบริหารดังกล่าว เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคน และงานทั้งสิ้น และต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงาน นั่นก็คือ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จะต้องมีความรู้ความสามารถ มีทักษะ และเทคนิคในการวางแผน การมอบหมายงาน การอำนวยการ และระบบการควบคุม กำกับ ติดตามงาน มีความคิดกว้างไกล มองคนออก บอกคนได้ ใช้คนเป็น บริหารงานโดยยึดหลักประชาธิปไตย และกระจายอำนาจ จึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทุกคนจะต้องมีและนำไปปฏิบัติเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความศรัทธา และความพึงพอใจ ให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนด้วยความเต็มใจ

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จะบรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการนั้น จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการบริหารงานที่สำคัญ ๆ อย่างน้อย 4 ประการคือ 1. การวางแผน 2. การจัดองค์การ 3. การอำนวยการ และ 4. การควบคุมบังคับบัญชา ฉะนั้นหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับงานบริหารดังกล่าวให้มากที่สุดเพราะที่ผ่านมา หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอได้แสดงพฤติกรรมการบริหารงาน ในด้านการวางแผนด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านวิชาการ อยู่ในระดับมากเท่านั้น (จำนงค์ เสนาหาญ, 2538) ขณะเดียวกันปัญหาการบริหารงานด้านต่าง ๆ ก็ยังปรากฏให้เห็น ซึ่งแม้จะไม่มากนัก แต่เป็นปัญหาสำคัญที่สุด เพราะเกี่ยวกับการศึกษาของคนในชาติ ยิ่งถ้าไม่ได้รับการแก้ไขจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างถูกต้องบนข้อมูลพื้นฐานที่เป็นจริงแล้ว ก็จะกลายเป็นปัญหา อุปสรรค และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และข้อเสนอแนะการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดอุดรธานี ในด้านการวางแผน ด้านการ

จัดองค์การ ด้านการวินิจฉัยสั่งการ และด้านการควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตาม และประเมินผล เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้เป็นแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนางานบริหารของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา ในการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ กับผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับ สภาพปัจจุบัน ปัญหา ในการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 3) เพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะในการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

## 1.3 สมมติฐานในการวิจัย

บุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นต่อสภาพปัจจุบัน ปัญหา และข้อเสนอแนะในการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ แตกต่างกัน

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา ในการบริหารงาน และหาข้อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในจังหวัดอุดรธานีปี 2540 ใน 4 ด้านคือ

- 1) การวางแผน
- 2) การจัดองค์การ
- 3) การวินิจฉัยสั่งการ
- 4) การควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตามและประเมินผล

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) การบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง การดำเนินการในด้าน การวางแผน การจัดองค์การ การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุม กำกับ นิเทศติดตามและประเมินผล

- 2) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และกิ่งอำเภอในจังหวัดอุดรธานี
- 3) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และกิ่งอำเภอ ในจังหวัดอุดรธานี
- 4) บุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน การประถมศึกษาอำเภอ
- 5) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียน ประถมศึกษา เช่น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนรวมทั้งผู้ที่รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว
- 6) สภาพปัจจุบันในการบริหารงาน หมายถึง สภาพการปฏิบัติงานที่ปรากฏเป็นจริงใน ปัจจุบัน ใน 4 ด้านคือ การวางแผน การจัดองค์การ การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตามและประเมินผล
- 7) ปัญหาในการบริหารงาน คือ อุปสรรค หรือเหตุขัดข้องในการบริหารงาน 4 ด้านคือ การวางแผน การจัดองค์การ การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตาม และ ประเมินผล
- 8) การวางแผน หมายถึง การกำหนดสิ่งที่จะทำล่วงหน้าโดยครอบคลุมเกี่ยวกับ กระบวนการวางแผน
- 9) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดแบ่งงาน การมอบหมายงาน การปกครอง บังคับบัญชาและการพัฒนาองค์การ
- 10) การวินิจฉัยสั่งการ หมายถึง รูปแบบการตัดสินใจ และกระบวนการตัดสินใจ
- 11) การควบคุมกำกับ นิเทศ ติดตาม และประเมินผล หมายถึง การติดตาม ตรวจสอบ การปฏิบัติ นิเทศ แนะนำ และสรุปผลการปฏิบัติงาน

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้เกี่ยวข้องสามารถที่จะนำข้อมูลที่ได้ จากการวิจัยในครั้งนี้ ไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานด้านการวางแผน การจัดองค์การ การวินิจฉัย สั่งการ และการควบคุม กำกับ นิเทศ ติดตาม และประเมินผล ให้ความสอดคล้อง และเหมาะสมกับ ความคิดเห็นของบุคลากรในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดอุดรธานี