

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาคตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้นสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงไม่เป็นส่วนราชการในอำเภอตามลักษณะการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหรือหัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารบังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้นำข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและการศึกษาของชาติเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหัวหน้าการประถมศึกษาต้องดำรงตำแหน่งประจำกระจายอยู่ในทุกอำเภอทั่วประเทศทั้งในท้องที่กันดารชายแดนพื้นที่เสี่ยงภัยหรือในเขตเมือง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ใกล้ชิดกับโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติมากที่สุดจึงเป็นเสมือนแม่ทัพหน้าของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สมชัย วุฒิธีระ, 2533)

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์การใดก็ตามเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของหน่วยงานมากที่สุดคือ "พฤติกรรมการบริหารงานของผู้นำ" ของหน่วยงานนั้น พฤติกรรมการบริหารงานของผู้นำจะเป็นตัวประคับ

ขององค์การเป็นตัวแทนขององค์การและเป็นจตุรรมพลังร่วมของบุคคลในองค์การนั้น ดังนั้น พฤติกรรมของผู้นำจึงเปรียบเสมือนหลักชัยในการดำเนินงาน โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใต้บังคับบัญชา และผลต่องานโดยรวม ความสามารถและพฤติกรรมของผู้นำมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับคุณภาพของการปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ เป็นอย่างดี (ไพฑูริย์ เจริญพันธุ์วงศ์, 2533)

การเข้าสู่ตำแหน่งของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอหลังการโอนการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ตำแหน่งผู้บริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอได้แก่ หัวหน้าหมวดการศึกษาได้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ โดยให้หัวหน้าหมวดการศึกษารักษาการในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอไว้ก่อนเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 เมื่อผู้รักษารักษาการในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอได้ปฏิบัติราชการมาครบเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด จึงได้ประเมินตัวบุคคลที่รักษารักษาการในตำแหน่งดังกล่าว เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายที่สมบูรณ์ต่อไป ซึ่งส่วนมากก็ได้แก่ผู้รักษารักษาการในตำแหน่ง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าผู้บริหารการประถมศึกษาระดับอำเภอหรือผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทั่วประเทศในปัจจุบันส่วนใหญ่คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดการศึกษาเดิมนั่นเอง ไม่ได้มีการคัดเลือกและส่งเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอที่สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษาประกอบกับบทบาทหน้าที่การบริหารงานการประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แตกต่างไปจากเดิมที่เคยปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าหมวดการศึกษาเป็นอันมากจึงน่าจะเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารงานในหน้าที่หรือพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารและความต้องการของผู้บริหารโรงเรียน และข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จากการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาพบว่า มีปัญหาที่เกี่ยวกับหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอบางประการคือ การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว ไม่ยึด

หลักการบริหารมีการใช้อำนาจไม่เป็นธรรมและมีการประสานงานน้อย (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2525)

จากปัญหาพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอที่ผ่านมา ส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา เพราะพฤติกรรมการบริหารงานบางประการยังไม่เป็นที่ยอมรับของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา และข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบกับผู้วิจัยดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เคยทำงานใกล้ชิดกับหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมากที่สุด และเคยรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี จึงมีความสนใจที่จะศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาและข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เพราะบุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ใกล้ชิด และปฏิบัติงานร่วมกับหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอมากที่สุด เพื่อนำผลจากการศึกษาค้นคว้าไปเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อจะได้พัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ ให้บรรลุเป้าหมายตามที่หลักสูตรกำหนดไว้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ
- 2) เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา และข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ

1.3 สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาและข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ มีความคิดเห็นต่อพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1) การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา และข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอในจังหวัดชัยภูมิ

2) การวิจัยครั้งนี้จำกัดเพียงพฤติกรรมการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิใน 6 ด้านคือ

- (1) ด้านการวางแผน
- (2) ด้านการตัดสินใจ
- (3) ด้านการประสานงาน
- (4) ด้านการติดต่อสื่อสาร
- (5) ด้านมนุษยสัมพันธ์
- (6) ด้านการควบคุมกำกับนิเทศและประเมินผล

1.5 ขั้วกลางเบื้องต้น

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา และข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและสามารถแสดงความคิดเห็นและตอบแบบสอบถามได้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ข้าราชการครูผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ

2) ข้าราชการในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ศึกษาพิเศษ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ข้าราชการพลเรือนในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ครูช่วยราชการ ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ

3) หลักสูตรการบริหารงาน หมายถึง การปฏิบัติหรือการแสดงออกของหัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอ ที่บ่งบอกถึงความสามารถในการบริหารหรือการจัดการและก่อให้เกิด ความสำเร็จใน 6 ด้าน คือ ด้านการวางแผน ด้านการตัดสินใจ ด้านการประสานงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร ด้านมนุษยสัมพันธ์ ด้านการควบคุม กำกับ นิเทศ และประเมินผล

4) การวางแผน หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการ การกำหนด แนวทางหรือการคาดการณ์ หรือดำเนินงานในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในอำเภอ เพื่อให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนคือ

- (1) ขั้นเตรียมการวางแผน
- (2) ขั้นวางแผน
- (3) ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ
- (4) ขั้นติดตามและประเมินผล

5) การตัดสินใจ หมายถึง การเลือกหนทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งจากบรรดา ทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์บางประการ ประกอบการพิจารณา

6) การประสานงาน หมายถึง การร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานกับหน่วยงานทางการศึกษา การติดต่อสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ กับบุคลากรในหน่วยงานทางการศึกษา

7) การติดต่อสื่อสาร หมายถึง กระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้ส่งและผู้รับ ซึ่งอาจจะเป็นการส่งข่าวสารจากผู้ส่งเพียงบุคคลเดียวไปยังผู้รับที่เป็นบุคคลเพียงคนเดียว หรือ กลุ่มหรือมวลชน หรืออาจจะเป็นการส่งข่าวสารจากผู้รับที่เป็นกลุ่มไปยังผู้รับที่เป็นบุคคลเพียงคนเดียว หรือกลุ่มหรือมวลชน

8) มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง การแสดงออกซึ่งลักษณะท่าทีหรือการปฏิบัติการใด ๆ ทางด้านการติดต่อสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน เกิดความศรัทธา เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือทำงานด้วยความเต็มใจ

9) การควบคุม กำกับ นิเทศ หมายถึง การคอยดูและบุคลากรปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการให้ปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมาย และได้มาตรฐานตามที่กำหนด

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลที่ได้จากการศึกษาริวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในอันที่จะปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาพฤติกรรมการบริหารงานของตนเองให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และความต้องการของผู้บังคับบัญชา อันจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอจังหวัดชัยภูมิ