

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระบบบริหารการประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 รูปแบบการบริหารในลักษณะที่เรียกว่า "การบริหารโดยองค์คณะบุคคล" ซึ่งมีรูปแบบการบริหารแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ เรียกว่า "คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ" ระดับจังหวัด เรียกว่า "คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร" และระดับอำเภอ เรียกว่า "คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ/คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ" โดยในแต่ละระดับจะมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกันเพียงแต่นับหนักแตกต่างกัน กล่าวคือ

ระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษา การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรฐาน ด้านวิชาการ อาคารสถานที่ ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เกี่ยวกับการประถมศึกษา

ระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายการดำเนินงาน และการวางแผนพัฒนาการศึกษาของจังหวัด การจัดตั้ง และจัดสรรงบประมาณ การจัดตั้ง การรวมและเลิกโรงเรียนประถมศึกษา การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู และการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียน

ระดับอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ ในการประสานการดำเนินงานของโรงเรียน การเสนอ การแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน และการเสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบ

การบริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีส่วนราชการรับผิดชอบการดำเนินงานเป็น 3 ระดับเช่นเดียวกัน คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักงาน

การประถมศึกษาอำเภอ โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและตามมติคณะรัฐมนตรี

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานบริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นของโรงเรียนในสังกัด และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

การแบ่งงานภายในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีดังนี้

- 1) งานบริหารทั่วไป
- 2) งานการเงินและพัสดุ
- 3) งานนิเทศการศึกษา

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหน่วยงานทางการศึกษาตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 26 และมาตรา 28 (2) พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในภูมิภาค ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็น พ.ศ. 2523 ดังนั้น สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ จึงไม่เป็นส่วนราชการในอำเภอตามลักษณะการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารงานของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ แล้วแต่กรณีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหาร บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528)

สงวน สุทธิเลิศอรุณ (2529) ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในการบริหารการศึกษาว่าในการบริหารการศึกษานั้น ผู้บริหารการศึกษาจะใช้ปัจจัย 4 M, s อันได้แก่ Man, Money, Material และ Management ปัจจุบันนี้ใช้ปัจจัย 6 M, s อันได้แก่ Man, Money, Material, Management, Minute, และ Morale มาดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารการศึกษาเมื่อมีคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์แล้วการบริหารการศึกษาจะยังไม่บรรลุผล ถ้ายังขาดการจัดการ การจัดการจะเริ่มจากขั้นต้นด้วยการลงทุน(Input) จนกระทั่งสุดท้ายปรากฏ

ผลออกมา (Output) การจัดการจะดีหรือไม่อาจพิจารณาที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ประสิทธิภาพอาจพิจารณาว่าการจัดการนั้นสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การหรือไม่ และผลการจัดการนั้นเป็นที่พอใจของผู้เกี่ยวข้องหรือไม่ด้วย สำหรับประสิทธิผลนั้น อาจพิจารณาว่าการจัดการนั้นสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การหรือไม่

บรรจง ชูสกุลชาติ (2531) ได้กล่าวว่า การบริหารและการสนับสนุน จะมีลักษณะอันดีงามหรือมีคุณภาพได้ต้องมีผู้บริหารที่มีลักษณะอันดีงาม หรือมีคุณธรรม และผู้บริหารที่มีคุณภาพนั้นจะเป็นผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ และศรัทธาในเพื่อนร่วมงาน มีความจริงใจ และใจจริงต่อเพื่อนร่วมงาน และมีความกตัญญูตาเวทิตา ต่อเพื่อนร่วมงาน และมีคุณลักษณะอันดีงามในกระบวนการของการบริหาร คือไม่มองเพื่อนร่วมงานในแง่ร้าย หรือแง่ดีเกินไป แต่มองอย่างเป็นกลาง ๆ ว่า ทุกคนมีดี และ ไม่ได้ไปเน้นไปผู้บริหารจะต้องมองแง่ดีให้ได้ และมองแง่ไม่ดีให้ชัด แล้วนำเอาแง่ทั้งดี และไม่ดีของเพื่อนร่วมงาน มาเป็นประโยชน์ต่อกิจการงานในหน้าที่ทำให้งานในการดำเนินงานกิจการใดนั้นผู้บริหารจะต้องถือว่า กิจการงานทั้งหมดนั้นเป็นงานของส่วนรวม มิใช่กิจการงานของใครคนใดคนหนึ่งแน่นอน มิใช่กิจการงานของผู้บริหารผู้บริหารเป็นเพียงผู้นำในการประกอบกิจการ เป็นเพียงผู้มีความคิดต่อกิจการงาน และการกิจต่อเพื่อนร่วมงาน และต่อทรัพย์สินทั้งปวงอย่างมีสำนึก นอกจากนั้นผู้บริหารย่อมจะมีศิลปะในการสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน คือ ความสุจริตใจและจริงใจต่อเพื่อนร่วมงานโดยปราศจากอคติว่าจะเป็นอคติในเรื่อง ชั่วดี คุณชั่ว รวยชั่ว อนุชัศ และสถาบันนิยม และต้องพยายามทำระจิตใจของตนให้พ้นอุปทาน คือความลำเอียงในความรู้สึก และความคิดในเรื่องความคิดเห็น ความประสงค์ความเชื่อของคนต่อชีวิตต่องานและอาชีพ ตลอดจนไม่มีอุปทานเกี่ยวกับตำแหน่ง ระดับ ฐานะทั้งปวง เพราะอคติและอุปทานเหล่านี้จะกีดกันร่อนให้ความคิดเห็นค่าผิด และการกระทำขาดมโนภาพ ปฏิภาณ อยากรู้ตามสิ่งสำคัญที่สุดในเรื่องคุณภาพ ก็คือคุณภาพของผู้บริหาร และครูอาจารย์ เพราะเราย่อมมีความเชื่อโดยทั่วกันตามทฤษฎีแห่งสิ่งแวดล้อมว่า ถ้าผู้บริหารและครูอาจารย์มีคุณภาพ นักเรียน นักศึกษาย่อมมีคุณภาพด้วย

จากแนวความคิดของนักวิชาการ จะเห็นได้ว่า การบริหารการศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารและครูอาจารย์ ที่จะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการจัดกิจกรรมโดยใช้ทรัพยากรการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ มาดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป็นเป้าหมายของสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารควรใช้ศาสตร์และศิลป์ ในการปฏิบัติงาน

ร่วมกับเพื่อนร่วมงานด้วยความสุจริตและจริงใจต่อเพื่อนร่วมงาน โดยปราศจากอคติสิ่งสำคัญที่สุดก็คือ คุณภาพของผู้บริหาร และครูอาจารย์ในโรงเรียน ถ้าผู้บริหารและครูอาจารย์ มีคุณภาพ ผลผลิตคือนักเรียนย่อมจะเป็นนักเรียนที่มีคุณภาพด้วย

ในความสำเร็จที่กล่าวมาเบื้องต้น จะเห็นว่าการบริหารการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร ที่สามารถบริหารงานในหน้าที่และความรับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่สำคัญของงาน ขณะเดียวกันการบริหารการศึกษานั้น พื้นฐานในระดับอำเภอ อันได้แก่ การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โดยมีหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้มีความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาดังกล่าวให้มีคุณภาพ และประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น ถ้าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้มีพฤติกรรมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักและกระบวนการบริหาร มีทักษะในการปฏิบัติงาน มีคุณธรรมของนักบริหาร และมีคุณลักษณะที่ดีของนักบริหาร

จากกรอบแนวความคิดดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานในสายงานผู้บริหารการศึกษานำตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ และใกล้ชิดกับหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการทำงานและคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำผลที่ได้จากการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก่ผู้เกี่ยวข้อง และเป็นข้อมูลสนับสนุนหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อการวางแผนพัฒนาคุณภาพของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาพฤติกรรมการทำงาน และคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา
- 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการทำงาน และคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ

### 1.3 สมมุติฐานการวิจัย

พฤติกรรมการปฏิบัติงาน และคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดนครราชสีมา มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบพฤติกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 2) ทำให้ทราบพฤติกรรมด้านคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 3) ทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการปฏิบัติงานและคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ
- 4) เป็นข้อมูลนำเสนอหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อการวางแผนพัฒนาคุณภาพของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอต่อไป

### 1.5 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาพฤติกรรมการปฏิบัติงานของ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอใน 4 งาน คือ งานบริหารทั่วไป งานการเงินและพัสดุ และ หน่วยศึกษานิเทศก์ และคุณธรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอใน 3 ด้าน คือคุณธรรมในการดำรงตน คุณธรรมต่อเพื่อนร่วมงาน และคุณธรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่ง พฤติกรรมของหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ในความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่าง ในสังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เท่านั้น

### 1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1) คุณธรรม หมายถึง สิ่งที่สังคมเห็นว่าถูกต้อง ดีงาม เป็นความดีที่สะสมอยู่ในใจมนุษย์ เช่น ความเมตตา ความซื่อสัตย์ ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

2) พฤติกรรมด้านคุณธรรม หมายถึง การกระทำหรือ การแสดงออกของหัวหน้าการ  
ประถมศึกษาอำเภอ ในการบริหารโดยยึดหลักธรรมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ และความรับผิดชอบ  
ให้เกิดผลดี

3) พฤติกรรมการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงาน หรือการแสดงออกของหัวหน้าการ  
ประถมศึกษาอำเภอ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบข่ายงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ที่สำนักงาน  
คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดไว้มี 4 งาน คือ งาน  
บริหารทั่วไปงานการเงินและพัสดุ และหน่วยศึกษานิเทศก์

4) สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/  
กิ่งอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา  
ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

5) หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ  
ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

6) ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หมายถึง ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/  
กิ่งอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

7) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) หมายถึง คณะกรรมการการประถม  
ศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอโดยตำแหน่งคือ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ  
และศึกษาธิการอำเภอหรือศึกษาธิการอำเภอกิ่งอำเภอ และผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการ  
การประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

8) ข้าราชการและลูกจ้างประจำในสำนักงาน หมายถึง ศึกษาพิเศษ ข้าราชการพลเรือน  
สามัญ ข้าราชการครูช่วยราชการ และลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานการประถมศึกษา  
อำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

9) ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด  
นครราชสีมา