

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษที่รัฐมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถลงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และรัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายการศึกษาของรัฐไว้ว่า "รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงบริบูรณ์สำหรับสถานศึกษาของรัฐ และของท้องถิ่นจะต้องจัดให้เปล่า" โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการควบคุม และกำกับระบบการศึกษาของทั้งประเทศ ให้บรรลุจุดหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ตามช่วงของแผนระยะต่าง ๆ ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีแนวนโยบาย "จัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงมีคุณภาพและสะดวกแก่ผู้เรียน สถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นบริการแบบให้เปล่า" "ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น" และ "ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา"

ดังนั้น นโยบายและแนวทางในการดำเนินงาน ที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดขึ้นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียน จะต้องใช้เป็นหลักกำกับการจัดการศึกษาในส่วนรับผิดชอบของงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ จะต้องมีความที่และความรับผิดชอบโดยตรง ในอันที่จะทำให้นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และของรัฐบาลบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2529)

โรงเรียนเป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด และผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติงานของโรงเรียน ภารกิจหลักของโรงเรียน คือ

การจัดการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร นั่นคือ คุณภาพที่พึงประสงค์ทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่มประสบการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และสุขภาพอนามัยที่ดี

ปัจจัยที่จำเป็นในการบริหารที่สำคัญ มี 4 ประการ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการจัดการ (Management) ในบรรดาทรัพยากรทั้ง 4 อย่าง นี้ คน (Man) เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด และถึงแม้ว่าปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการประถมศึกษา ซึ่งมี ระบบการบริหารประถมศึกษา ครู ผู้บริหารโรงเรียน ชุมชน และผู้ปกครองก็ตาม แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ผู้บริหารโรงเรียน เพราะเป็นบุคคลสำคัญที่จะทำให้การจัดการศึกษาบรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตรที่กำหนดไว้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ได้นำเสนอไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพอย่างน้อยต้องมีความรู้ ความสามารถ คุณธรรม และคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารโรงเรียนดังต่อไปนี้

1) ความรู้

- (1) มีความรู้ในหลักการบริหารและกระบวนการบริหาร ตลอดจนทั้งเทคนิคต่าง ๆ
- (2) มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน พร้อมทั้งจะดำเนินการด้วยความสำนึก และเต็มใจ

2) ความสามารถ

- (1) มีความสามารถในการวางแผนบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับงาน และกระบวนการบริหาร
- (2) มีความสามารถในการควบคุม กำกับ ติดตาม และนิเทศ ตลอดจนทั้งประเมินผลงานของโรงเรียนได้
- (3) สามารถดำเนินการบริหารจนยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ของนักเรียน และสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์ให้มีในตัวนักเรียน เช่น มีความรับผิดชอบ มีวินัย ใฝ่หาความรู้ มีความซื่อสัตย์ ประหยัดการใช้จ่าย เป็นต้น ตลอดจนทั้งนักเรียนมีสุขภาพอนามัยดี

3) คุณธรรม และคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหารโรงเรียน โดย

- (1) บริหารโดยยึดระบบคุณธรรม
- (2) มีความเป็นผู้นำที่น่าเชื่อถือ

- (3) บริหารด้วย เมตตา กรุณา
- (4) มีความอดสาหัส พยายามปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายหลักของการ
ประถมศึกษา
- (5) บริหารด้วยศักดิ์ศรีของผู้บริหาร และด้วยความสำนึกในหน้าที่ความ
รับผิดชอบ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้ง บุคลากร
งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์จำนวนมาก แต่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษายังไม่น่าพอใจเท่าที่ควร จาก
การศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาต่าง ๆ เป็นผลจากการบริหารโรงเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาก็เกิดจาก
ตัวผู้บริหารนั่นเอง เพราะผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการควบคุมกำกับดูแลการจัดการศึกษา เมื่อ
บริหารโรงเรียนมีความผิดพลาด ผลกระทบจึงมีไปถึงนักเรียนอย่างแน่นอน

ปัญหาที่เกิดจากผู้บริหารโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
(2529) ได้ประมวลผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ ไม่ทราบบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน ก่อให้
เกิดปัญหาทางการบริหาร
- 2) การวางแผนการบริหารโรงเรียนมีน้อย และที่มีก็มักไม่ได้มีการปฏิบัติตามนัก ทำให้
การบริหารไม่มีกรอบแนวทางที่แน่นอน เป็นเพียงปฏิบัติกิจวัตรประจำวันปกติเท่านั้น ทั้งนี้
เนื่องจากผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน
- 3) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาใช้เวลาอยู่นอกโรงเรียนมากเกินไปจนความจำเป็น ทำให้
การนิเทศ การกำกับดูแลครู ในโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
- 4) ผู้บริหารโรงเรียนประเมินผลการปฏิบัติงานของครู โดยยึดความเห็นส่วนตัวมากกว่า
ระบบคุณธรรม และใช้ผลการประเมินเฉพาะ เพื่อการพิจารณาความดีความชอบประจำปีเท่านั้น
ไม่ได้นำมาใช้เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน
- 5) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขาดสมรรถภาพด้านมนุษยสัมพันธ์ การสร้าง
บรรยากาศในการบริหาร และการจัดระบบการเรียนการสอน
- 6) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่มีความเข้าใจงานวิชาการอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง ผู้มีวุฒิต่ำ มีอายุราชการมาก และบริหารมานาน
- 7) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงานวิชาการ ทำให้
การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรไม่บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ยังได้มีผู้ทำวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา เช่น สมจิตร ภาชนะ (2530) ได้ทำการวิจัย เรื่อง การประเมินผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ พบว่า พฤติกรรมการบริหารโรงเรียน ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชัยภูมิ มีความสัมพันธ์ กับ ขวัญ กำลังใจของครู และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

จากความเป็นมา และปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยมีความต้องการที่จะศึกษาถึงพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้ เป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อเป็นแนวทางแก้ไข และพัฒนา คุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา และสำนักงานการ ประถมศึกษาแห่งชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เกี่ยวกับ

- 1) การวางแผน
- 2) การอำนวยการ
- 3) การตัดสินใจ
- 4) การแก้ปัญหา
- 5) การประสานงาน
- 6) การควบคุม กำกับ และการประเมินผลงาน

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา เท่านั้น

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้น

ประชากรที่ตอบแบบสอบถามในครั้งนี้ เป็นผู้บริหารโรงเรียนและครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งปฏิบัติงานในปีการศึกษา 2537

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1) **พฤติกรรมของผู้บริหาร** หมายถึง การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในเรื่องการวางแผน การอำนวยการ การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การประสานงาน การควบคุมกำกับ และประเมินผลงาน

2) **ครู** หมายถึง ครู อาจารย์ผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

3) **ผู้บริหารโรงเรียน** หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการ ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

4) **สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ** หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษากิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา