

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา และต้องการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและทักษะในสาขาวิชาต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญซึ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศและสิ่งที่จะสามารถช่วยพัฒนากำลังคนคือ การศึกษา

การพัฒนาประเทศไม่ว่าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมือง จะส่งผลสะท้อนไปถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งการศึกษามีส่วนรับผิดชอบเป็นอย่างมาก เพราะกำลังคนที่น่ามาใช้เพื่อพัฒนาประเทศนั้น ย่อมเป็นผลผลิตทางการศึกษา

ถ้าการศึกษาผลิตคนที่มีความรู้ ความสามารถและประสิทธิภาพ ประเทศชาติย่อมมั่นคงและมีเสถียรภาพตามไปด้วย แต่ถ้ากำลังคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการทำงานค่า ผลที่เกิดขึ้นก็จะนำไปในทางตรงกันข้าม ทั้งนี้การให้การศึกษาที่ดีแก่พลเมือง จึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ทุกประเทศต้องคำนึงถึง และถือว่าไม่มีสิ่งใดจำเป็นสำหรับประเทศชาติยิ่งไปกว่าการให้การศึกษา¹

จะเห็นได้ว่า การศึกษาระดับประถมศึกษาที่มีความสำคัญมาก รัฐบาลจะต้องจัดการอย่างดีที่สุดที่จะทำได้ จะต้องวางรากฐานการศึกษาให้มั่นคงและมีเสถียรภาพ เพราะเด็กส่วนใหญ่จะอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา เด็กเหล่านี้ล้วนเป็นทรัพยากรที่สำคัญ

¹Jean Thomas, Teacher for The School Tomorrow (Paris: Unesco, 1968), p. 28.

ของไทยทั้งสิ้น นับตั้งแต่ผู้บริหารประเทศ ทหาร ตำรวจ พ่อค้า ชาวนา ชาวสวนและกรรมกร ก็มาจากเด็กเหล่านี้¹

ก้อ สวัสดิทพานิश्य์ กล่าวว่า การศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญจะช่วยให้บุคคลแต่ละคนพัฒนาตนเอง ไม่ว่าจะพัฒนาถึงระดับไหนหรือทิศทางใด เขาก็ต้องอาศัยการประถมศึกษาเป็นพื้นฐานก่อน ถ้าพลาดโอกาสนี้ไปหนทางที่เขาจะก้าวต่อไปในระบบการศึกษาย่อมถูกจำกัดจนแทบจะไม่มีทางเกิน การประถมศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาตนเองเป็นอย่างยิ่ง²

นิโคลาส เบนเนต ได้เปรียบเทียบการศึกษาระหว่างระดับต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในประเทศแล้วจะเห็นว่า การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษามีความสำคัญมากที่สุด แม้แต่การศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาที่จัดให้กับชุมชนบางกลุ่ม และเพื่อผลในการพัฒนาความก้าวหน้าในบางแขนงก็ยังมีค้ำคัญน้อยกว่าการประถมศึกษา

ทั้งนี้เพราะว่า การประถมศึกษาจะมีผลกระทบโดยตรงต่อประชากรเกือบทั้งหมดในประเทศ ซึ่งหมายถึงความรู้สึกนึกคิดหรือคุณภาพของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ อยู่ภายใต้อิทธิพลของการให้การศึกษาในชั้นต้นคือ ระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่นั้นเอง³

ประเทศไทยได้เริ่มจัดการศึกษาแผนใหม่ตามแบบสากล ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งโรงเรียนหลวง

¹ อภัย จันทวิมล, ประมวลข้อคิดทางการศึกษาของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ศาสนา, 2515), หน้า 41.

² ก้อ สวัสดิทพานิश्य์, "เสียงจากการประถมศึกษา," ประชาศึกษา 33 (เมษายน 2525) : 7.

³ นิโคลาส เบนเนต, ประมวลบทบรรยายเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตร (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2519), หน้า 364.

ขึ้นเป็นครั้งแรกในพระบรมมหาราชวัง เมื่อปี พ.ศ.2414 และต่อมาในปี พ.ศ.2427 จึงโปรดเกล้าให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหรณพารามเป็นแห่งแรก¹ และในปี พ.ศ.2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภัทรมหาราช บัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2464 นับว่าเป็น ครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญ ว่า เด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชายที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ ต้องเข้าอยู่ในโรงเรียน ประถมศึกษาจนถึงอายุ 14 ปีบริบูรณ์

และโดยที่กระทรวงศึกษาธิการได้โอนการศึกษาประชาบาลให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมของท้องถิ่น ควรให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาของตนเอง² ฉะนั้น จึงยังมีโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาอีก 189 แห่ง และตั้งอยู่ในส่วนกลาง 37 แห่ง ในส่วนภูมิภาค 152 แห่ง โรงเรียนเหล่านี้กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายสงวนไว้เพื่อเป็นโรงเรียนสำหรับทดลอง และค้นคว้าทางวิชาการ³

หลังจากที่ได้โอนโรงเรียนประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเวลา 14 ปี ก็พบว่าเกิดปัญหาจากการดำเนินการหลายประการ คือ

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 47-48.

² เถลิงศักดิ์ พัดโน, "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล," วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 255.

³ กระทรวงศึกษาธิการ, กองการประถมศึกษา, ฝ่ายสนเทศ, โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา 2522 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2522), หน้า 13.

1. ปัญหาเอกภาพของการจัดการศึกษา
2. ปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจของครูประชาบาล
3. ปัญหาความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. ปัญหาคุณภาพของการศึกษา¹

จากปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลโดยมี นายสมภพ โทกระดิคย์ เป็นประธานกรรมการ ทำเนียบพิจารณาในรายละเอียดและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลได้จัดทำรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง เช่น การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การสำรวจทรัพยากรบุคคลและบุคลากร ตลอดจนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 ฉบับ และได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษเล่มที่ 97 ตอนที่ 158 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2523 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นไป²

ตามที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523 ตามมาตรา 3 วรรค 5 กำหนดให้มี สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ตั้งอยู่ในส่วนกลาง เป็นหน่วยงานที่ไม่มีสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ดังนั้นการบริหารจากโรงเรียนและกลุ่มจึงขึ้นตรงต่อสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร โดยมีโครงสร้างและระบบบริหารประกอบด้วยคณะกรรมการการศึกษากกรุงเทพมหานคร³

ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษากรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ในมาตรา 15

¹ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล, "การประถมศึกษาแห่งชาติ โครงสร้างระบบการบริหารและระบบบริหารงานบุคคล เมษายน 2523," (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เจริญผล, 2523), หน้า ช.

² วิไลวรรณ, วิทวิโรจน์, การประถมศึกษา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เจริญผล, 2525), หน้า 41 - 42.

³ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "วันประถมศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 1 25-27 พฤศจิกายน 2523," (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2523), หน้า 9 - 10.

ใ้ให้โอนโรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งโอนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนโคอยู่ในเขตกิ่งอำเภอ อำเภอ จังหวัดใด ให้ถือว่าโรงเรียนนั้นสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา กิ่งอำเภอ อำเภอ หรือสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนั้น และให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้โรงเรียนสังกัดกองการประถมศึกษา จำนวน 35 โรงเรียน จึงได้โอนมาสังกัด สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และเป็นที่น่าสังเกตว่าโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีเฉพาะโรงเรียนประถมที่โอนมาจากกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา ซึ่งมีจำนวน 35 โรงเรียน¹ และในปี พ.ศ. 2525 สำนักพระราชวังได้มีหนังสือให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการตามพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ขึ้นในบริเวณท้ายพระบรมมหาราชวัง คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ได้ประชุมเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2525 มีมติเป็นเอกฉันท์ในการจัดตั้งโรงเรียน และได้กราบบังคมทูลขอชื่อพระราชทานชื่อโรงเรียนจากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โปรดเกล้าฯ พระราชทานนามโรงเรียนว่า "โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ" คณะกรรมการจึงได้มีประกาศจัดตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2525 ซึ่งสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ปัจจุบันสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร มีโรงเรียนในสังกัดทั้งสิ้น 36 โรงเรียน²

จากการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาดังกล่าวนั้น มีหลักการที่สำคัญ 9 ประการคือ

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร, "เอกสารสำคัญที่ 1/2526," (เอกสารโรเนียว), หน้า 1-3.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

1. เอกภาพในการจัดการศึกษา
2. ความพร้อมและความสามารถของท้องถิ่น
3. ความเสมอภาคของผู้เรียน
4. ขวัญ กำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของครู
5. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคล
6. การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น
7. ความสอดคล้องของระบบบริหารการประถมศึกษาและการปกครอง
ประเทศ
8. ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร
9. ประสิทธิผลของการจัดการศึกษา¹

ในปัจจุบันนี้ การจัดการประถมศึกษาของไทยสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท
โรงเรียนใหญ่ ๆ ดังนี้

1. โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา
แห่งชาติ
2. โรงเรียนราษฎร์ที่อยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
เอกชน
3. โรงเรียนขององค์กรท้องถิ่น คือ โรงเรียนเทศบาลเมืองพัทยาและ
กรุงเทพมหานคร
4. โรงเรียนในสังกัดอื่น ๆ ได้แก่ โรงเรียนประถมสาธิตของมหาวิทยาลัย
ของวิทยาลัยครู และโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดกรมประชาสงเคราะห์

¹ อรรถ สนิทবাদ และ ชาญชัย ศรีไสยเพชร, การประถมศึกษา 1
(ศึกษา 235) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนส์โตร์, 2523), หน้า 7.

จากการศึกษาปัญหาโดยทั่วไปของการจัดการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2523-2527 ที่การประถมศึกษาไทยอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีปัญหาการจัดการประถมศึกษาโดยสรุปมีดังนี้

1. คุณภาพของนักเรียนที่เข้าสู่ระบบประถมศึกษาในด้านสุขภาพและความพร้อมยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
2. คุณภาพของนักเรียนที่จบประถมศึกษา ในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณสมบัติที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ มีความเหลื่อมล้ำและไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และของท้องถิ่น
3. คุณภาพขององค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อจัดการประถมศึกษาโดยเฉพาะผู้บริหาร ครู ตลอดจนความร่วมมือของชุมชน เจตคติของผู้ปกครอง และการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
4. ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการประถมศึกษา ทั้งในแง่ของการบริหารและการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน อยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ
5. การกระจายทรัพยากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากร อาคารสถานที่และสื่อการเรียนการสอน
6. การกระจายโอกาสทางการศึกษายังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในท้องถิ่นห่างไกลชุมชนแออัด และชนกลุ่มน้อย
7. การวางแผนเกี่ยวกับการศึกษา เพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ยังมีน้อย¹

จากการศึกษาปัญหาโดยทั่วไปดังกล่าวจะพบว่า ตามข้อ 3 คุณภาพขององค์ประกอบที่กระทบต่อการจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหาร ครู ตลอดจนความร่วมมือของชุมชน เจตคติของผู้ปกครองและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นยังไม่เป็นที่น่าพอใจ น่าจะมาจากพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนเป็นประการสำคัญประการหนึ่ง

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 100 ปี ประถมศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2527), หน้า 45 - 46.

ถึงแม้ว่าโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาในสังกัดซึ่งมีโรงเรียน จำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ แต่ถ้าจะพิจารณาในกรณีที่ว่าโรงเรียนเหล่านี้ ล้วนเป็นโรงเรียนที่อยู่ในเกณฑ์ที่ดีเป็นแบบอย่างได้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีบางสิ่งบาง อย่างที่เป็นปัญหาในการบริหาร เช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับอาคารสถานที่และอุปกรณ์

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับที่ตั้งและบริเวณโรงเรียน โรงเรียนส่วนใหญ่มีที่ดิน น้อย ไม่ค่อยสัมพันธ์กับจำนวนนักเรียนที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

1.2 ปัญหาเรื่องอาคารเรียนและอาคารประกอบ โรงเรียนมีสวนและ ที่บัสส์วาระน้อยกว่าจำนวนนักเรียน

1.3 โรงเรียนบางโรงเรียนเปิดห้องเรียนเกินกว่าที่เกณฑ์กำหนดเป็นผล ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนดูแลบุคลากรอื่นได้แก่ ครู นักเรียน คนงานและภารโรง ได้ไม่ทั่วถึง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะบางโรงเรียน ซึ่งได้แก่

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารกิจการนักเรียน ที่เกี่ยวกับการกำหนด ข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อให้นักเรียนถือปฏิบัติ

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร เช่น การจัดหาหนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสืออ่านเพื่อให้ความรู้ความบันเทิงให้แก่ครูและนักเรียน

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างของครู 1 คนต่อนักเรียน ไม่เป็นไปตาม เกณฑ์มาตรฐาน คือสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเรียนการสอน พบว่า กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัยเท่านั้น ที่โรงเรียนส่วนใหญ่ได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของส่วนรวม¹

¹ การประถมศึกษากรุงเทพมหานคร, สำนักงาน, "รายงานการประเมินมาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา" 2524, (อักษราเนา) หน้า 23 - 31.

และจากการศึกษาปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานครพบว่า ครูส่วนหนึ่งมีสาขาวิชาเรียนมา ไม่ตรงตามวุฒิประสบการณ์ของหลักสูตรที่เป็นเช่นนี้เพราะกรุงเทพมหานครเป็นจังหวัด ที่ครูย้ายและโอนตลอดเวลา ครูที่ได้รับการพิจารณา การย้ายหรือโอนเข้ามาใหม่ มี สาขาวิชาที่เรียนมาไม่ตรงกับที่ย้ายหรือโอนออกไป ทั้งนี้เป็นเพราะในการพิจารณา การย้ายของครูนั้นจะต้องพิจารณาผู้ที่ขอย้ายติดตามครอบครัวก่อน จึงทำให้โรงเรียน ได้ครูที่มีสาขาวิชาที่เรียนมาไม่สอดคล้องกับวุฒิประสบการณ์ของหลักสูตร จึงเป็นผล กระทบถึงการบริหาร¹

และจากการวิเคราะห์พบว่า ยังขาดครูตามสาขาวิชาที่เรียนดังนี้

| | |
|-------------------------|-------|
| คณิตศาสตร์ | 63 คน |
| งานเกษตร | 44 คน |
| งานเลือก | 42 คน |
| จริยศึกษา | 41 คน |
| กิจกรรมสร้างลักษณะนิสัย | 37 คน |
| ภาษาไทย | 6 คน |
| งานประดิษฐ์ | 2 คน |

และจากการวิเคราะห์เรื่องเดียวกัน พบว่า มีครูที่เกินตามสาขาวิชาที่เรียน

มีดังนี้คือ

| | |
|---------------------------|-------------------|
| สร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต | 94 คน |
| งานบ้าน | 54 คน |
| ศิลปศึกษา | 32 คน |
| ภาษาอังกฤษ | 26 คน |
| พลศึกษา | 11 คน |
| ดนตรี-นาฏศิลป์ | 7 คน ² |

¹ การประถมศึกษากรุงเทพมหานคร, สำนักงาน, "รายงานการวิเคราะห์กำลัง บุคลากร" 2524, (อักษราเนา) หน้า 1.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.

จากปัญหาที่กล่าวมาแล้วพบว่า ส่วนใหญ่เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการบริหาร การศึกษาเป็นประการสำคัญ จึงเป็นผลทำให้ผู้บริหารระดับโรงเรียน ซึ่งได้แก่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ ตลอดจนครูและนักเรียน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการประถมศึกษาปฏิบัติงาน เกิดความสับสน และเกิดปัญหาใน การบริหารงานบุคคล ซึ่งจะเป็ผลกระทบค่อพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหาร เป็นอันมาก

ภิญโญ สาธร ได้เขียนเน้นลงไปให้เห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญ ที่สุดดังนี้ "โรงเรียนเป็นระบบสังคมระบบหนึ่ง อาคารเรียน หลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์ในการเรียนการสอนจะคืออย่างไรก็ตาม จะไร้ความหมาย ถ้าคนใช้สิ่งเหล่านั้น ไม่มีความสามารถพอ ไม่มีความตั้งใจหรือพอใจจะใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมความ ว่าความเจริญในวงการศึกษานี้นอยู่กับบุคคลหลายฝ่าย แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ผู้บริหารการ ศึกษากับครู"¹

ครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบงานของโรงเรียนทั้งหมด ภาวะผู้นำของผู้บริหารจึงมี ความสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้การจักการศึกษาในระดับโรงเรียนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กิ่งเช่น อรุณ ริกขรรณ ได้กล่าวไว้ว่า

"... ภาวะผู้นำ (Leadership) นั้น ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการบริหาร งานเพราะผู้นั้นเปรียบเทียบประดุจดวงประทีปขององค์กร เป็นสัญลักษณ์ เป็นตัวแทนของ องค์กรและเป็นจุดรวมพลังของทุกคนในองค์กร..."²

¹ภิญโญ สาธร, หลักบริหารการศึกษา, หน้า 155.

²อรุณ ริกขรรณ, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 195.

ฉะนั้นผู้บริหารย่อมเป็นหลักที่สำคัญยิ่งต่อโรงเรียน ต่อครูอาจารย์ และต่อผลงานอันเป็นส่วนรวม คุณภาพและคุณลักษณะผู้นำของผู้บริหารย่อมจะมีผลสะท้อนต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่งเป็นอันมาก

ถึงแม้ว่านักการศึกษาจะให้ความสำคัญต่อผู้บริหารมาก แต่จากการศึกษาทัศนะของผู้บริหารการศึกษาที่มีต่อปัญหาการบริหารการศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลของโรงเรียนระดับประถมศึกษาพบว่า

1. ผู้บริหารขาดความยุติธรรมในการทำงาน
2. ผู้บริหารนำเรื่องส่วนตัวไปปนกับอำนาจหน้าที่การงาน
3. ผู้บริหารบางคนขาดความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษา
4. ผู้บริหารขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน¹

จะเห็นว่า พฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้นำสูงสุดในการบริหารมีความสำคัญมากต่อประสิทธิภาพของงานจัดการศึกษาในโรงเรียน เพราะผลของพฤติกรรมของผู้บริหารนั้นจะไปกระทบต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน ดังที่ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ ไก่กล่าวไว้ว่า "ภาวะผู้นำเป็นองค์ประกอบอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน จะต้องรักษาเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน อำนวยความสะดวกในการให้บุคลากรมีปฏิสัมพันธ์กัน และรักษาความสามัคคีกลมเกลียวของบุคคลในหน่วยงาน ผู้นำจะเป็นผู้ชี้แนะบังคับบัญชาและสื่อสารประสานงานให้คนได้มีความเข้าใจในแผนงาน วิธีการปฏิบัติงาน แสวงหาความร่วมมือและความหมาย บทบาทของแต่ละคนให้เข้าใจ ความสำเร็จของงานในหน่วยงานขึ้นอยู่กับความสามารถและรูปแบบของความ เป็นผู้นำ การตัดสินใจของผู้นำมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน การรู้จักจริงใจ กระตุ้นการทำงานของผู้น้อยได้บังคับบัญชาเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่ผู้นำจะต้องศึกษา

¹ กองวิจัยการศึกษา, รายงานการวิจัยเรื่องทัศนะของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีต่อระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชเนต, 2519), หน้า 24.

และเลือกใช้ให้เหมาะสมกับคน อย่าคิดว่า พฤติกรรมของผู้นำในการทำงานแต่ละวันมีความสำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานของเพื่อนร่วมงาน ดังนั้น ความศรัทธาและความเชื่อถือในตัวผู้นำจะเป็นผลให้บุคคลในหน่วยงานร่วมกันทำงานให้ได้ดี¹

จากการศึกษาที่ว่า พฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนจะมีอิทธิพลและผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรในโรงเรียน อုပ်กรณ์ อาคารสถานที่ หลักสูตร แบบเรียน ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความหมาย ถ้าหากขาดผู้นำหรือผู้บริหารที่ดีในการบริหารคน เพราะพฤติกรรมของผู้นำจะมีผลกระทบต่อการทำงานของบุคลากรซึ่งจะส่งผลไปถึงเป้าหมายของการดำเนินการ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรจะทำการศึกษาพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เพื่อจะหาทางปรับปรุงการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์เกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

¹ นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.เอ็ม.เอ็ม., 2525), หน้า 119.

พฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการ
ประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ตามความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำ เฉพาะตำแหน่ง
ผู้บริหารสูงสุดในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร
เท่านั้น

2. การศึกษาพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหาร จะยึดหลักการตามทฤษฎีพฤติกรรม
ภาวะผู้นำของ แคนเนียด อี. กริฟฟิธส์ (Daniel E. Griffiths) ซึ่งประกอบ
ด้วยองค์ประกอบ 7 ประการคือ

- 2.1 ผู้นำในฐานะผู้มีควมริเริ่ม
- 2.2 ผู้นำในฐานะผู้รู้จักการปรับปรุงแก้ไข
- 2.3 ผู้นำในฐานะเป็นผู้ให้การยอมรับนับถือ
- 2.4 ผู้นำในฐานะเป็นผู้ให้การช่วยเหลือ
- 2.5 ผู้นำในฐานะเป็นนักพูดที่เก่ง
- 2.6 ผู้นำในฐานะเป็นผู้ประสานงาน
- 2.7 ผู้นำในฐานะเป็นผู้เข้ากับสังคมได้ดี



ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะพิจารณาแค่เพียงโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน
การประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เท่านั้น ไม่นับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดอื่น ๆ

2. พฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน จะพิจารณาตามความคิดเห็นของ
ตัวผู้บริหารเอง และอาจารย์ที่ประเมินได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเองตามแนวทฤษฎี
ของ แคนเนียด อี. กริฟฟิธส์ (Daniel E. Griffiths) เท่านั้น

ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้จะให้ประโยชน์ดังนี้ คือ

1. เพื่อให้ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาได้ทราบถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำที่แสดงออกว่าเป็นอย่างไรเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพฤติกรรมการบริหารให้ดีขึ้น
2. เพื่อเสนอแนะคณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นแนวทางการคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียนในโอกาสต่อไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

พฤติกรรม หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมที่ปรากฏออกมาทางร่างกาย ซึ่งรวมถึงทุกอย่างที่เป็นการกระทำภายนอกและภายใน ตลอดจนกระบวนการทางอารมณ์และกิจกรรมทางจิตใจที่สังเกตเห็นได้ชัด¹

ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยการ (Directing) โดยใช้กระบวนการคิดค่อซึ่งกันและกัน ในอันที่จะให้บรรลุผลตามเป้าหมาย²

พฤติกรรมภาวะผู้นำ หมายถึง การกระทำที่ผู้นำใช้ความสามารถและอิทธิพลในการชักจูงให้ผู้ใต้บังคับบัญชาร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมหรือแสดงออกมทั้งทางคำน่ร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่หน่วยงานร่วมกันกำหนด โดยที่ผู้นำจะทำหน้าที่ประสานให้ผู้ร่วมงานมีปฏิสัมพันธ์กันในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดด้วยความเต็มใจ

¹ Carter V. Good, Dictionary of Education (New York : McGraw-Hill Book Co., 1973), p. 58.

² อรุณ ภัทธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร, หน้า 194.

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ตำแหน่ง อาจารย์ใหญ่ และผู้อำนวยการโรงเรียน

อาจารย์ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้ปฏิบัติการสอนในสถานศึกษาระดับประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ได้แก่ ตำแหน่งครู และอาจารย์

วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างประชากร

กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ อาจารย์ใหญ่และผู้อำนวยการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร โดยสุ่มตัวอย่างประชากรอย่างง่าย

(The Simple Random Sampling) จากผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจำนวน 36 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 33 คน¹ ซึ่งเท่ากับร้อยละ 92

2. กลุ่มอาจารย์ ได้แก่ ครู-อาจารย์ที่ปฏิบัติการสอนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ที่สุ่มตัวอย่างผู้บริหารได้ ทั้ง 33 โรงเรียน โดยสุ่มตัวอย่างประชากรอย่างง่าย (The Simple Random Sampling) จากกลุ่มอาจารย์ทั้งสิ้น 2,078 คน ได้จำนวน 334 คน² ซึ่งเท่ากับร้อยละ 16

รวมกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยทั้ง 2 กลุ่มเท่ากับ 367 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ใช้แบบสอบถามโดยแบ่งออกเป็น 2 ชุด ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันคือ

¹Paul A. Games and George R. Klare, Elementary Statistics : Data Analysis for Behavioral Sciences (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967), p. 10.

²Ibid.

ชุดที่ 1 สำหรับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะของคำถามที่ใช้เป็นแบบสอบถาม กำหนดให้เลือกตอบ (checklist)

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา แบบมาตราส่วนประเมินค่า (rating scale)

ชุดที่ 2 สำหรับอาจารย์ ใต้แก่ ผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะของคำถามที่ใช้เป็นแบบสอบถามกำหนดให้เลือกตอบ (checklist)

ตอนที่ 2 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา เป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (rating scale)

การสร้างแบบสอบถามผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามของ ภิญญาพร วัฒนเจริญ เกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนมัธยม มาใช้โดยปรับปรุงภาษาและเนื้อหาในบางข้อ จากนั้นนำแบบสอบถามไปให้ผู้ชำนาญการอ่าน วิจัย และเสนอแนะทั้งด้านเนื้อหา ส่วนวงภาษาที่ใช้และนำแบบสอบถามมาปรับปรุงแก้ไขตามข้อวิจารณ์และเสนอแนะแล้วนำไปทดลองใช้หาความเชื่อมั่นของแบบสอบถามแล้วจึงนำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัย

วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยส่งแบบสอบถามไปยังผู้บริหารและอาจารย์ในโรงเรียนที่สุ่มได้ด้วยตนเอง และขอให้เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนรวบรวมส่งที่อาจารย์ชัยยุทธ บุญยสวัสดิ์ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เมื่อได้แบบสอบถามคืนแล้ว จึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งผู้บริหารและอาจารย์ จะทำการวิเคราะห์โดยหาค่าความถี่และค่าร้อยละ
2. ข้อมูลตอนที่ 2 ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสถานต่าง ๆ จะใช้วิธีหาค่าฐานนิยม (Mode) และค่าร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม
3. ข้อมูลจากตอนที่ 2 ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสถานต่าง ๆ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและอาจารย์ จะนำมาเปรียบเทียบความคิดเห็นโดยหาค่าค่าวยแมน วิทนี ยู-เทสต์ (Mann-Whitney U - Test)

ลำดับชั้นในการเสนอรายงานการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ลำดับชั้นตอนการเสนอรายงานวิจัยไว้ดังนี้

บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 2 เสนอเอกสารวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกล่าวถึง ความหมายของผู้นำ ภาวะผู้นำ ประเภทผู้นำ ลักษณะการเป็นผู้นำที่ดี พฤติกรรมความเป็นผู้นำ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเป็นผู้นำ

บทที่ 3 เสนอวิธีการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล กล่าวถึง สมมติฐานของการวิจัย กลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ลำดับการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล
เกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 เสนอสรุปผลการวิจัย การอภิปรายและข้อเสนอแนะ วัตถุประสงค์
ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลของการวิจัย การ
อภิปรายและข้อเสนอแนะ ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

ภาคผนวก ประกอบด้วย หนังสือจดหมายขอความร่วมมือในการวิจัย แบบ
สอบถามเพื่อการวิจัย ตารางจำนวนประชากรที่ใช้ตอบแบบสอบถามแต่ละโรงเรียน และ
ประวัติของผู้วิจัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย