

บทที่ 1



บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาที่รัฐจัดให้แก่ประชากรของประเทศนั้น การประณตศึกษานับได้ว่าเป็นการศึกษาในระดับที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับมวลชนมากที่สุด รัฐบาลทุกสมัยได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาในระดับนี้เป็นอย่างมาก โดยให้การสนับสนุนด้านงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อพัฒนาให้เยาวชนของชาติอันเป็นทรัพยากรที่มีค่าของประเทศ ได้มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม อันจะช่วยในการดำรงชีวิต ตลอดถึงการมีสุขภาพแข็งแรง ปัจจุบันการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาส่วนใหญ่นี้ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานนี้ได้ตั้งขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (พ.ศ. 2523) มีหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของโรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่นี้ในประเทศ นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นอีกหลายหน่วยงาน คือ

1. โรงเรียนสาธิตของวิทยาลัยครู กระทรวงศึกษาธิการ และคณะศึกษาศาสตร์ คุรุศาสตร์ มหาวิทยาลัยต่างๆ
2. โรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ
3. โรงเรียนศึกษาพิเศษและศึกษาสงเคราะห์ที่เปิดสอนระดับประถมศึกษาแก่เด็กพิเศษ เช่น เด็กพิการ หรือเด็กที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล สังกัดกรมสามัญศึกษา
4. โรงเรียนสังกัดองค์การท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา
5. โรงเรียนในความควบคุมดูแลของหน่วยงานที่ไม่ได้รับผิดชอบทางการศึกษาโดยตรง เช่น กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

การบริหารงานในระดับต่างๆ ตามโครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ถือว่าโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดในการนำนโยบาย และหลักสูตรไปปฏิบัติ ซึ่งผลการจัดการศึกษาจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับปฏิบัติงานของบุคลากรในโรงเรียน ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่จะต้องรับภาระหน้าที่โดยตรงของโรงเรียนจึงเป็นผู้บริหารโรงเรียนนั่นเองที่จะรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529) ได้กล่าวไว้ว่า

...ประสิทธิภาพในการบริหารโรงเรียน หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารโรงเรียน ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเรียนการสอน นั่นคือนักเรียนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร การบริหารโรงเรียนจะประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ผู้บริหารจะต้องเพียบพร้อมด้วยคุณสมบัติหลายอย่างคือ ความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะ มีคุณธรรม และมีคุณลักษณะที่ดีของผู้บริหาร ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้คือสมรรถภาพของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารที่มีคุณสมบัติดังกล่าวย่อมจะสามารถปฏิบัติภารกิจงานหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเรียกว่ามีสมรรถภาพในการปฏิบัติงานหรือบริหารงานนั่นเอง.

กมล ปิยภัณฑ์ (2531) ศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิผลของโรงเรียน สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า โรงเรียนในสังกัดดังกล่าวมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ไม่ว่าด้านผลสัมฤทธิ์รวมหรือผลสัมฤทธิ์ด้านคุณธรรม ตลอดจนด้านวิชาการอยู่ในระดับไม่น่าพอใจ ส่วนลักษณะในการบริหารงานด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับปานกลาง และจากรายงานการประเมินผล แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนทั้งด้านวิชาการ ด้านคุณธรรมและด้านจริยธรรมของนักเรียนอยู่ในระดับปานกลาง คือได้ผลเพียงผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้ร้อยละ 50 นักเรียนตกซ้ำชั้นถึงร้อยละ 3.36 ซึ่งเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (2535-2539) นักเรียนตกซ้ำชั้นเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 1 ส่วนทางด้านบริหารและสนับสนุน จากการประเมินของครึ่งแผน 6 นั้น ประสิทธิภาพการบริหารของหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่วนหนึ่งยังไม่อยู่ในระดับที่น่าพอใจ และการพัฒนาบุคลากรยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะบุคลากรระดับโรงเรียนได้รับการพัฒนาเพียงร้อยละ 67 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

นโยบายตามแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ข้อที่ 5 ด้านบริหาร และสนับสนุน รัฐสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยการนวัตกรรมการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการ บริหารงาน รวมทั้งให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด ส่วน เป้าหมายด้านคุณภาพ ข้อที่ 13 มีว่าให้หน่วยงานในสังกัดแต่ละระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 มี ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการประถมศึกษา และข้อที่ 14 ให้บุคลากรทุกประเภททุก ระดับได้รับการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ทักษะทางด้านวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และบุคลากรดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 เป็นผู้มีความรู้ จริยธรรม ความรู้ ทักษะและความสามารถในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535)

แต่จากการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา และคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ 2539 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2537) นั้น สรุปการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 7 บุคลากรยังมีปัญหาด้านการดำเนินการหลายประการ โดยเฉพาะการขาดความรู้ และทักษะของ บุคลากร

ข้อสรุปดังกล่าวรัฐจึงกำหนดนโยบายและมาตรการในการพัฒนาการศึกษาในปีงบประมาณ 2539 เพื่อให้การจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา โครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สำเร็จตามเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 7 รัฐจึง ให้ความสำคัญและเน้นให้มีการพัฒนาความรู้ และความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรใน หน่วยงาน โดยเฉพาะทักษะที่จำเป็นให้กับผู้บริหารระดับปฏิบัติทั้งในระดับเขตการศึกษาและระดับ จังหวัด

ดังคำกล่าวของนักการศึกษา คือ วิจิตร ศรีสอ้าน (2523) กล่าวว่า ผู้บริหารมีภารกิจ สำคัญหลายด้าน จะต้องทำงานกับสิ่งของและทำงานกับคนจะต้องเกี่ยวข้องกับกิจการภายใน และ ภายนอกโรงเรียน ผู้บริหารจึงเป็นศูนย์กลางของกิจกรรม การที่ผู้บริหารการศึกษาจะกระทำ ภารกิจได้ตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถในการ ปฏิบัติภารกิจได้อย่างดี Katz (1974) ได้เห็นความสำคัญของทักษะเชิงทางการศึกษาวิเคราะห์

และพบว่า ผู้บริหารที่จะทำหน้าที่ของตนได้ดีเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับทักษะ 3 ทักษะ คือ ทักษะด้าน คตินิยม (Conceptual skill) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Skill) และทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีโรงเรียนในความรับผิดชอบทั้งหมด จำนวน 30,879 โรงเรียน มีนักเรียนจำนวน 6,734,653 คน และมีข้าราชการในสังกัดจำนวน 363,386 คน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536) โดยแบ่งเขตการศึกษา ออกเป็น 12 เขต สำหรับเขตการศึกษา 1 ประกอบด้วย 5 จังหวัดคือ จังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร มีโรงเรียนประถมศึกษาในความรับผิดชอบจำนวน 843 โรงเรียน มีจำนวนนักเรียน 286,860 คน ข้าราชการครูจำนวน 14,741 คน การบริหารงาน ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา เขตการศึกษา 1 มีปัญหาหลายประการ เช่น การวางแผน การทำงาน ดังปรากฏจากรายงานการสังเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษา ปีที่ 6 ระดับจังหวัด ปี 2533-2535 มีผลสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะของเขตการศึกษา 1 คือ ผู้บริหาร และฝ่ายวิชาการทุกระดับควรวางแผนการทำงานเพื่อช่วยเหลือโรงเรียนด้านการเรียน การสอนให้ทั่วถึงทุกโรงเรียน และต่อเนื่องตลอดปี โดยเฉพาะโรงเรียนที่มีผลการประเมินต่ำ และควรมีการศึกษาสาเหตุที่ทำให้ผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่น่าพอใจ หรือลดลงในกลุ่มประสพ การณ์ หรือสมรรถภาพต่างๆ ของแต่ละโรงเรียนแล้วดำเนินการแก้ไข (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ, 2538)

จากสภาพและปัญหา ตลอดจนความสำคัญของผู้บริหารการศึกษา ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการใช้ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 แต่เนื่องจากโรงเรียนมีขนาด แตกต่างกันไปถึง 7 ขนาด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2537) การใช้ ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนในแต่ละขนาดจะมีความแตกต่างกัน ผู้วิจัยจึง เลือก ศึกษาโรงเรียนที่มีขนาดใกล้เคียงกันคือ โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 901 คนขึ้นไป การปฏิบัติงาน หรือกิจกรรมต่างๆ จะไม่แตกต่างกัน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการใช้ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาการใช้ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 คือ จังหวัด นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการใช้ทักษะการบริหารงานตามกรอบแนวคิดของ Katz (1974: 90-102) คือ
  - 2.1 ทักษะด้านคตินิยม
  - 2.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์
  - 2.3 ทักษะด้านเทคนิค

### คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

**ทักษะการบริหารงาน** หมายถึง ทักษะด้านคตินิยม ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านเทคนิค ของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา

**ทักษะด้านคตินิยม** หมายถึง ความสามารถในการเข้าใจหน่วยงานโดยรวม สามารถประสานสัมพันธ์ทั้งภายในโรงเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอกโรงเรียน เข้าใจความเกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงภายในหน่วยงาน

**ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์** หมายถึง ความสามารถในการทำงานกับผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจูงใจ ปฏิบัติงานร่วมกับสมาชิกของหน่วยงาน และทำให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

**ทักษะด้านเทคนิค** หมายถึง ความสามารถในการใช้ความรู้เฉพาะอย่าง เกี่ยวกับการใช้วิธีการ กระบวนการ และเทคนิคต่างๆ รวมทั้งการใช้เครื่องมือที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ผู้บริหารโรงเรียน** หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน หรือ ศึกษานิเทศก์ในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน

**ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน** หมายถึง ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน หรือ ศึกษานิเทศก์ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน

**ครูอาจารย์** หมายถึง ครูที่ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา

**โรงเรียนประถมศึกษา** หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 เป็นโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 901 คนขึ้นไป

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 ในการจัดทำโครงการพัฒนาทักษะการบริหารงาน สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงตนเองของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1

## วิธีดำเนินการวิจัย

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร ประกอบด้วย

- ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 จำนวน 52 คน จากโรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 901 คนขึ้นไป

- ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 จำนวน 170 คน จากโรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 901 คนขึ้นไป

- ครูอาจารย์ ได้แก่ ครูอาจารย์ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 จำนวน 52 โรงเรียน รวม 3,167 คน

รวมประชากรจำนวน 3,389 คน

#### 1.2 กลุ่มตัวอย่าง กำหนดกลุ่มตัวอย่าง คือ

- ผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 จำนวน 52 คน

- ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 จำนวน 170 คน

- ครูอาจารย์ ได้แก่ ครูอาจารย์ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1 จำนวน 312 คน

รวมกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 534 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (Checklist)

ตอนที่ 2 การใช้ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน ครอบคลุมทักษะด้านคุณนิยม ด้านมนุษยสัมพันธ์ และด้านเทคนิค มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ และปลายเปิด

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอหนังสือขอความร่วมมือในการวิจัยจากบัณฑิตวิทยาลัย ถึงผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดน่านเขตการศึกษา 1 พร้อมแบบสอบถามส่งทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่งแบบสอบถามคืนผู้วิจัยทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าความถี่และค่าร้อยละ

4.2 การใช้ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน ใช้วิธีหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ และการวิเคราะห์เนื้อหา

5. ลำดับขั้นตอนการเสนอผลวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัยไว้ดังนี้

บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คานิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ลำดับขั้นตอนการเสนอผลงานการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงการบริหารงานโรงเรียน ประถมศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับทักษะการบริหารงาน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล



บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้  
ทักษะการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 1

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รายการอ้างอิง

ภาคผนวก ประกอบด้วย หนังสือขอเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หนังสือขอความร่วมมือ  
ในการวิจัย แบบสอบถามเพื่อการวิจัย และประวัติผู้เขียน