

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษารัฐมุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานและให้สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และสามารถดำรงความเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด เพราะผลการจัดการประถมศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับกาปฏิบัติงานของโรงเรียนเป็นสำคัญ การปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นจะต้องจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ทั้งด้านคุณภาพที่พึงประสงค์ ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในทุกกลุ่มประสบการณ์ คุณลักษณะที่พึงประสงค์และสุขภาพอนามัยที่ดี ปัจจัยที่จะทำให้บรรลุดังกล่าวคือ การบริหารโรงเรียน ซึ่งจะบรรลุผลตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจของคณะกรรมการภายในโรงเรียนเป็นส่วนสำคัญ ผู้บริหารย่อมอาศัยวิธีการแบบต่าง ๆ มาช่วยดำเนินงาน เพื่อให้การบริหารงานโรงเรียนได้บรรลุตามเป้าหมายการบริหาร โดยให้บุคลากรมีส่วนร่วม เป็นวิธีการที่ดีแบบหนึ่งที่จะช่วยทำให้เกิดการร่วมมือของคณะครูดีขึ้น การมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการซึ่งถือว่าเป็นหัวใจและเป็นงานหลักของโรงเรียน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านหลักสูตร การนำหลักสูตรไปใช้ งานวัดผลและประเมินผล และงานการนิเทศภายใน

ดังที่ สมยศ นาวิกการ (2525, หน้า 24-27) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่า เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจทางการบริหารให้ดีขึ้น เพิ่มขวัญและความพอใจ ช่วยให้องค์การสนองตอบความต้องการของสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น การมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจช่วยให้ตอบสนองความสมหวังของชีวิตและความเชื่อถือตนเองได้ลดความขัดแย้ง ทำให้การขาดงานมีน้อย

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาารับรึ้นมากขึ้น ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กร สูงขึ้น ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การบริหารผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาง่ายขึ้น การติดต่อสื่อสาร จากเบื้องล่างสู่เบื้องบน และการทำงานเป็นทีมดีขึ้น นอกจากนี้ ถวิล เกื้อกูลวงศ์ (2530, หน้า 317) ได้เห็นว่า การมีส่วนร่วมเป็นการจูงใจให้บุคลากรได้ใช้ศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ฉะนั้นการมีส่วนร่วมของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กร โดยเฉพาะโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ก, หน้า 7) ให้ความสำคัญกับการบริหารแบบประชาธิปไตยย่อมจะทำให้ครูแต่ละคนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถของตนเองได้มากขึ้น เกิดความร่วมมือร่วมใจกันมากขึ้น ลดปัญหาความขัดแย้งในการทำงานได้มากขึ้น ส่งเสริมให้ครูเกิดความภาคภูมิใจในตนเองมากขึ้น และช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน ประโยชน์ของการทำงานตามระบบกลุ่มสร้างคุณภาพทั้งต่อบุคคลและต่อหน่วยงาน ประโยชน์ต่อบุคคลนั้น ทุกคนมีโอกาสดำเนินการได้แสดงความสามารถได้พัฒนาตนเองและพัฒนาซึ่งกันและกัน สร้างความใกล้ชิดและความเข้าใจซึ่งกันและกัน สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ ปลุกฝังการทำงานเป็นกลุ่ม เป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจแก่ผู้ร่วมงานทุกคน ทุกคนทำงานด้วยความสบายใจ ประโยชน์ต่อโรงเรียน ผู้ร่วมงานทุกระดับมีความสามารถมากขึ้น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและการทำงานของครูมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการประหยัด บรรยากาศของความเข้าใจมีมากขึ้น ความขัดแย้งลดลง เกิดระบบการทำงานเป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528 ก, หน้า 29) นอกจากนี้ ภิญญู สาธร (2514, หน้า 29) ได้กล่าวถึงการบริหารงานด้านวิชาการนั้น ผู้บริหารการศึกษาโดยทั่วไปควรจะกระจายอำนาจ (Share the Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ไปให้ครูทุกคน ความเป็นผู้นำของผู้บริหารการศึกษาอยู่ที่ความสามารถที่จะใช้คนอื่นให้ทำงาน โดยไม่ต้องใช้วิธีการบีบบังคับหรืออุปหูเจ็ญ แต่อยู่ที่เทคนิค ในการที่จะกระตุ้นเตือน (Motivate) ให้ครูและผู้เกี่ยวข้องกับการสอนนักเรียนทุกคนขยันขันแข็งทำงานอย่างเต็มใจและอดทน อย่างไม่รู้เหน็ดเหนื่อย ผู้บริหารการศึกษาทุกคนพึงระลึกเสมอว่าตนเองนั้นไม่ใช่ครูของครู และไม่รอบรู้ในด้านวิชาการไปเสียหมดทุกวิชา การบริหารงานด้านวิชาการจึงอาศัยเทคนิคในการรู้จักใช้คนมากกว่าการสอน

คนอื่นว่าเขาควรทำอะไร ความจริงการที่ครูจะทำอย่างไร ควรเป็นหน้าที่ของครู ไม่ใช่หน้าที่ของผู้บริหาร ผู้บริหารเพียงแต่ดูแลให้ครูทำงานที่ดีที่สุด และใช้ความรู้ความสามารถอย่างเต็มที่เท่านั้น งานวิชาการนับเป็นงานหลักที่มีความสำคัญมากที่สุดในการบริหารงานของโรงเรียน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนต้องรับผิดชอบในการพัฒนาเด็กนักเรียนให้มีความรู้ ความสามารถ ทักษะคิด ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางที่สังคมต้องการงานวิชาการของโรงเรียนเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้คือ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การบริหารบุคลากรทางวิชาการ การนิเทศการศึกษา การบริหารสื่อการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เสริมการเรียนการสอน

เช่นเดียวกับ เอกชัย กี่สุพันธ์ (2527, หน้า 151) กล่าวว่า งานวิชาการเป็นงานหลักที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงานของโรงเรียน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนต้องรับผิดชอบในการพัฒนาเด็กนักเรียนให้มีความรู้ความสามารถพัฒนาการ ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางที่สังคมต้องการ สถานการณ์ปัจจุบันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สังคมไทยกลายเป็นสังคมक्रम 3 สมัย คือ โบราณ สมัยใหม่ และหลังสมัยใหม่ (ประเวศ วะสี, 2538, หน้า 121) การक्रम 3 สมัย ทำให้เกิดปรากฏการณ์ต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างมากมาย ความหลากหลาย ความซับซ้อน ความยุ่งเหยิงปั่นป่วน (Chaos) คลื่นกระแสแห่งอิสระภาพ เสรีภาพ เสมอภาพ ภราดรภาพ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การปฏิรูป ความเป็นปัจเจกบุคคลและความเป็นประชาธิปไตยได้ทั้บถมเข้ามาอย่างค่อนข้างรุนแรง

ผู้บริหารโรงเรียน ในฐานะผู้นำทางการศึกษาและเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528 ก, หน้า 10) จะปรับเปลี่ยนบทบาทวิธีการทำงานหรือการบริหารงานของตนอย่างไรให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เป็นอยู่กอรกับปัจจุบัน บุคลากรครูทั่วประเทศมีวุฒิทางการศึกษาที่สูงขึ้นอย่างน่าพอใจ อาทิ บุคลากรครูฝ่ายปฏิบัติการสอนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 365,640 คน มีวุฒิทางการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปร้อยละ 79.10 และระดับอนุปริญญาร้อยละ 13.79 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 14)

ตัวเลขดังกล่าวทำให้มองเห็นว่า วุฒิทางการศึกษาที่สูงขึ้นของครูจะส่งผลต่อคุณภาพหรือศักยภาพในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจะใช้ภาวะผู้นำของตนส่งเสริมและสนับสนุนศักยภาพและพัฒนา

ศักยภาพของครูให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อวงการศึกษาระดับประถมศึกษาและสังคมได้อย่างไร รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง

รูปแบบของการบริหารในปัจจุบันได้มีผู้ให้พรศนะเอาไว้อย่างนี้ Likert (อ้างใน สมยศ นาวิกาน, 2538, หน้า 409) ได้ให้ความสำคัญและสนับสนุน การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative) เป้าหมายและการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ จะกระทำโดยกลุ่ม ในการจูงใจ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ผู้บริหารไม่เพียงแต่ใช้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จะพยายามทำให้ ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของพวกเขามีความรู้สึกว่าพวกเขามีคุณค่าและความสำคัญ เช่นเดียวกับ Leithwood (อ้างใน รัตน์ วิเศษสังข์, 2537, หน้า 46) ได้กล่าวว่าโรงเรียนที่มีการพัฒนา อย่างจริงจังและเห็นผลความก้าวหน้าอย่างชัดเจนนั้น ผู้บริหารโรงเรียนจะมีเป้าหมายใหญ่ การทำงานที่เหมือนกันอยู่ 3 ประการ คือ การสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน การส่งเสริม สนับสนุนให้ครูพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา และการแก้ปัญหาด้วยกระบวนการกลุ่ม และอีกเช่นกัน สำหรับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว (2540) จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งเป็นกลุ่มโรงเรียน จำนวน 7 กลุ่มโรงเรียน และมีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 46 โรงเรียน 3 สาขา เป็นผู้บริหารโรงเรียน 44 คน ครูผู้สอน 343 คน และ จำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 6,809 คน ในปัจจุบันสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าวได้จัดการศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทำให้ ผู้บริหารต้องศึกษาหลักสูตรถึง 3 ระดับ ทำให้มีปัญหาในด้านการใช้หลักสูตร การวัดผลการศึกษา และงานการนิเทศภายใน ซึ่งมีถึง 3 ระดับการศึกษา ประกอบกับการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อปฏิบัติ ต่างๆ อยู่เสมอ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ยิ่งเป็นการ เพิ่มความซับซ้อนของปัญหามากขึ้น อีกทั้งผู้บริหารบางส่วนของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว มีอายุมาก ประกอบกับภารกิจของโรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารบริหารงาน 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536, หน้า 5) ความจำเป็นดังกล่าว ผู้บริหารโรงเรียนจึงจำเป็นต้องใช้รูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมผู้ศึกษา จึงเห็นว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารงานของครูผู้สอนจะทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียน

สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าวได้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในงานวิชาการ ซึ่งเป็นงานสำคัญที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528 ข, หน้า 16) ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าวจะได้ทราบข้อมูลสภาพการมีส่วนร่วมของครูผู้สอน และนำไปพัฒนารูปแบบการบริหารการศึกษา การมีส่วนร่วมของครูผู้สอนและผู้บริหารที่จะฝ่าฟันอุปสรรคในการทำงาน สร้างบรรยากาศการทำงาน ดังที่ สมยศ นาวิการ (2525, หน้า 26) ได้ให้ทรรศนะว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมสามารถเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจทางด้านการบริหารให้ดีขึ้นได้ การรวมความรู้และความสามารถของบุคคลหลายคนเข้าด้วยกันในการแก้ปัญหานำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่าการตัดสินใจของผู้บริหารที่ขังตัวเองอยู่ในสำนักงานเพียงคนเดียว ฉะนั้นผู้บริหารจึงควรที่จะ เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วม เพื่อนำไปสู่คุณภาพของการตัดสินใจทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของครูผู้สอน ในการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่

#### ขอบเขตของการศึกษา

##### 1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ได้แก่ ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว ในปีการศึกษา 2541

##### 2. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งที่จะศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของครูผู้สอน โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว ในการบริหารงานวิชาการ 3 งาน คือ งานด้านหลักสูตร และการใช้หลักสูตร งานด้านวัดผลและประเมินผล และงานการนิเทศภายใน

**นิยามศัพท์เฉพาะ**

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การที่ครูผู้สอนได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหาร

**การบริหารงานวิชาการ** หมายถึง การดำเนินงาน 3 งาน เพื่อจะส่งเสริมหรือปรับปรุงการเรียนการสอนของโรงเรียนให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับครูหรือนักเรียนก็ตาม ได้แก่ 1. งานหลักสูตรและการใช้หลักสูตร 2. งานวัดผลและประเมินผล และ 3. งานการนิเทศภายใน

**ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ผลการศึกษาครั้งนี้อาจสามารถนำไปเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของครูผู้สอน ในการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น