

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ และต้องเผชิญกับแรงกดดันของกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก อันได้แก่ การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการใช้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 และออกมาตรการปรับภาคราชการในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ มาตรการปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ มาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ และมาตรการปรับลดบทบาทภารกิจภาครัฐ ซึ่งเป็นการพัฒนาปรับปรุงในแต่ละด้านอย่างเร่งด่วน การที่ภาครัฐขาดความสามารถในการบริหารจัดการ และความสามารถปรับตัวให้ทันในการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของภาครัฐ ได้นำมาสู่ปัญหาและภาวะวิกฤติของประเทศ ได้แก่ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ตลอดจนผลกระทบทางด้านสังคม เป็นต้น จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้ภาครัฐต้องปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งระบบ เพื่อพลิกฟื้นให้ภาครัฐเป็นพลังที่สำคัญในการสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 18-19)

การจัดการศึกษาก็เป็นอีกด้านหนึ่งที่ภาครัฐให้ความสำคัญ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องจัดการศึกษา และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 และปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาประเทศ พัฒนานวัตกรรม และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (กรมการศาสนา, กระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 22-23)

กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทและรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม จำนวน 15 กรม ดังนี้คือ 1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี 2) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 3) กรมการฝึกหัดครู 4) กรมการศาสนา 5) กรมการศึกษานอกโรงเรียน 6) กรมพลศึกษา 7) กรมวิชาการ 8) กรมศิลปากร 9) กรมสามัญศึกษา 10) กรมอาชีวศึกษา 11) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 12) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 13) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 14) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู และ 15) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2534, 2534, หน้า 42-59)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ (สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย, 2536, หน้า 580) กระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 โดยแบ่งส่วนราชการในกระทรวงเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัดและอำเภอ 2 ส่วนราชการ คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (สป.) ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ โดยมีศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนราชการ (สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย, 2536, หน้า 614) และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ได้แก่ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ มีผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามลำดับ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ รับผิดชอบในนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ที่มีกรมต่าง ๆ ในสังกัดรับผิดชอบแต่เป็นงานที่กระจายอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกรมใดที่ไม่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคจะมอบหมายภารกิจของกรมนั้นให้ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือกลั่นกรองเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ทั้งด้านบริหารการเงินงานบริหารบุคคล งานวิชาการ และงานอื่น ๆ ที่เป็นงานของกรมนั้น ตลอดจนกำกับ เร่งรัด ติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามแผนงาน โครงการของหน่วยงานสังกัดกระทรวงภายในจังหวัดและอำเภอ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 192,210)

สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 ได้กำหนดภารกิจสำคัญของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/อำเภอไว้ดังนี้คือ การจัดการศึกษาระดับ

ประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ให้การศึกษากับเด็กไทยทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง เพื่อให้นักเรียนมีความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ตามหลักสูตรประถมศึกษา 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2523, หน้า 5)

จากการประเมินแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ.2540 ถึง 2544) ระยะครึ่งแผน ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ในการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประสบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานหลายด้าน ได้แก่ ด้านการกำหนดบทบาทและภารกิจหน้าที่ ด้านโครงสร้างและระบบงาน ด้านระเบียบและกฎหมายในการปฏิบัติงาน ด้านความพร้อมของระบบงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ ด้านความพร้อมขององค์กรและสำนักงาน ด้านความพร้อมของบุคลากร และด้านเทคโนโลยีในการบริหารและการจัดการ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผู้บริหารของหน่วยงานที่ขาดความรู้ความสามารถ ขาดจิตสำนึกที่จะดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการให้บรรลุผลสำเร็จ (สำนัคนโยบายและแผน, สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2543 หน้า 9-12) และจากการปฏิบัติงานของสำนักงานการศึกษาจังหวัดและสำนักงานการศึกษาอำเภอ พบว่า สภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานการศึกษาจังหวัดและสำนักงานการศึกษาอำเภอ มีลักษณะการบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่น การบริหารงานเป็นการบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ 1) สำนักงานการศึกษาจังหวัด/อำเภอ บริหารงานโดยตรง รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในจังหวัด/อำเภอ ทั้งระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด และ 2) คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด/อำเภอ ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานทางอ้อม ใช้การประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และวางแผนงานทางการบริหาร เพื่อให้สำนักงานการศึกษาจังหวัด/อำเภอ นำนโยบายไปดำเนินการอีกส่วนหนึ่ง (กองวิชาการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2526, หน้า 45-56) ประกอบกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานที่หลากหลายและมีปริมาณงานมาก จึงมีผลทำให้การบริหารงานมีความยุ่งยากและมีความสลับซับซ้อนของงานสูงมาก ทั้งนี้มาจากโครงสร้างและระบบบริหารที่มีลักษณะเฉพาะ ความจำเป็นในการประสานกับหน่วยงานอื่น สภาพและสิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่มีงานหลากหลายครอบคลุมทั้งจังหวัดและอำเภอ ดังนั้นสำนักงานการศึกษาจังหวัดและสำนักงานการศึกษาอำเภอ จึงต้องใช้ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานที่มีทักษะการเป็นผู้นำสูง และจากการสัมมนาเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา พบว่า มีปัญหาสำคัญบางประการที่

เกี่ยวข้องกับผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ คือ การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัว ไม่ยึดหลักการบริหาร มีการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้อง และมีการประสานงานน้อย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2525, หน้า 263) ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความขัดแย้งในองค์การ ขาดความร่วมมือระหว่างผู้บริหารกับผู้ร่วมงาน หรือระหว่างผู้ร่วมงานกันเอง ผู้ร่วมงานไม่มั่นใจในผู้บริหาร ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน และผู้บริหารไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ร่วมงาน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดขวัญ กำลังใจ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคลากรในสำนักงาน เพราะศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นผู้ที่มีบทบาทและเป็นผู้ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงาน ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน และเป็นผู้เริ่มกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ เป็นผู้นำนโยบายและโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ มีอำนาจในการตัดสินใจและปฏิบัติงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายขององค์กร เป็นผู้ประสานทรัพยากรในหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นกลไกสำคัญในการกำกับ ติดตาม และนิเทศการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และเป็นผู้บ่งชี้ความสำเร็จขององค์กร ถ้าผู้บริหารมีคุณลักษณะและความสามารถที่เหมาะสมก็จะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ร่วมงาน หน่วยงาน องค์กร ชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารงานประสบผลสำเร็จ ดังที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2530, หน้า 410) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับความสำเร็จในงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร ผู้นำที่ไม่มีความสามารถย่อมจะเป็นผู้ทำลายขวัญของคณาต่าง ๆ และจะเป็นผลทำให้งานด้านต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามผู้นำที่มีความสามารถอาจจะมีผลทำให้เปลี่ยนลักษณะของคณาต่าง ๆ ให้กลับกลายเป็นกลุ่มที่มีความขยันขันแข็ง และช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น คุณลักษณะของผู้บริหารจึงมีความสัมพันธ์กับคุณค่าของงานและคุณภาพขององค์กรที่จะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของงานในองค์กรนั้น ๆ และมีส่วนทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างองค์กรที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพ สุเมธี จันทร์หอม (2538, หน้า 6)

จากบทบาทภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ที่มีความหลากหลาย มีปริมาณงานมาก การบริหารงานมีความยุ่งยาก มีความสลับซับซ้อนของงานสูง อีกทั้งมีหน่วยงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ กอปรกับ มีความแตกต่างกันในด้านโครงสร้างการบริหาร บุคลากร วิธีการดำเนินงานขององค์กร โดย ผู้บริหารสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

จะดำเนินงานตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ ตามที่ได้รับมอบหมายทั้งในด้านการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม สำหรับผู้บริหารสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดำเนินงานและบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ ก่อให้เกิด ประสิทธิภาพต่อองค์กรสูงสุดได้นั้น ผู้บริหารควรมีคุณลักษณะในด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยให้บริหาร งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้บริหารสังกัด สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ควรมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีความ แตกต่างกันในด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ โครงสร้างและรูปแบบการบริหาร ทำให้ผู้วิจัยมีความ สนใจที่จะศึกษาและเปรียบเทียบคุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 5

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาคุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5 จำแนกตามระดับ การบริหารและสังกัด
2. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับการบริหารและสังกัด ที่มีผลต่อคุณลักษณะ ของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5
3. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับการบริหารและสังกัดที่มีผลต่อคุณลักษณะ ส่วนตัวของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5
4. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับการบริหารและสังกัดที่มีผลต่อคุณลักษณะ วิชาชีพของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5

ความสำคัญของการวิจัย

ผลของการศึกษาค้นคว้า อาจเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ รวมทั้งผู้ครองตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานดังกล่าว สำหรับใช้เป็นข้อมูลพัฒนาตนเอง หรือ พิจารณาส่งบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเข้ารับการพัฒนอบรม เพื่อความเป็นผู้บริหารที่มี คุณสมบัติเหมาะสม เป็นที่ยอมรับของเพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาและชุมชน

คำถามในการวิจัย

1. คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5 จำแนกตามระดับการบริหารและสังกัด อยู่ในระดับใด
2. ระดับการบริหารและสังกัดมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับคุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5 หรือไม่
3. ระดับการบริหารและสังกัดมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับคุณลักษณะส่วนตัวของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5 หรือไม่
4. ระดับการบริหารและสังกัดมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับคุณลักษณะวิชาชีพของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5 หรือไม่

สมมุติฐานของการวิจัย

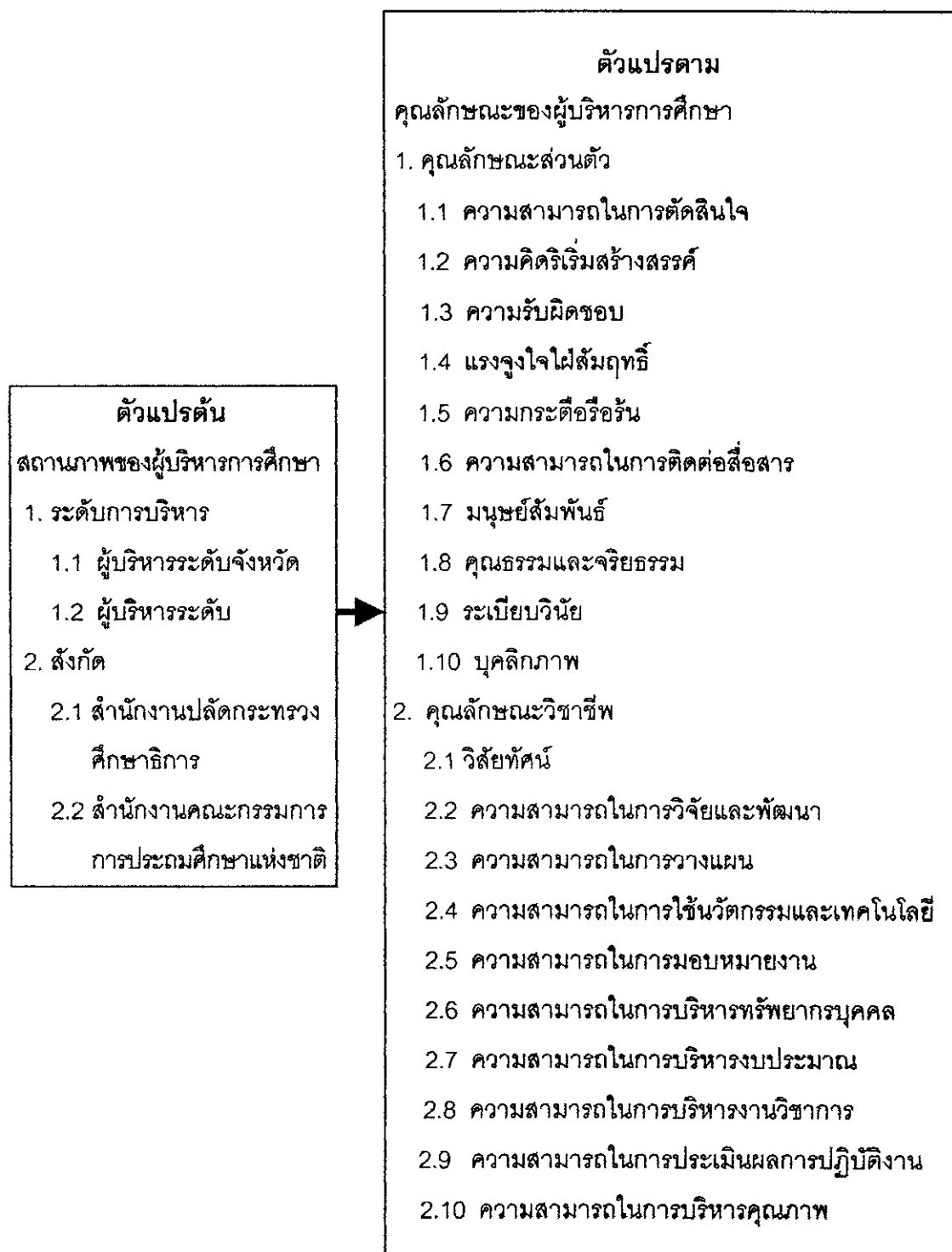
1. ระดับการบริหารและสังกัดมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับคุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5
2. ระดับการบริหารและสังกัดมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับคุณลักษณะส่วนตัวของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5
3. ระดับการบริหารและสังกัดมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับคุณลักษณะวิชาชีพของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้อาศัยแนวคิดของ สโตกคิล (Stogdill, 1974, pp. 74-75) ที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์คุณลักษณะของผู้นำ และกำหนดคุณลักษณะของผู้นำไว้ว่าประกอบด้วย คุณลักษณะด้านกายภาพ คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ คุณลักษณะด้านการปฏิบัติงาน และคุณลักษณะด้านสังคม และจากการวิจัยคุณลักษณะผู้นำของศึกษาธิการอำเภอที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 6 ของ สุเมธี จันทร์หอม (2538, หน้า 9-16) ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้นำไว้ 2 ด้าน คือ คุณลักษณะด้านส่วนตัว และคุณลักษณะด้านวิชาชีพ และจำลอง นักพ่อน (2543, หน้า 3-4) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารมืออาชีพควรมีคุณลักษณะ ดังนี้ 1) คุณลักษณะเฉพาะตัว (character) 2) ทักษะและความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน (skills and abilities) และ 3) ประสบการณ์และผลสำเร็จในการปฏิบัติงานที่ผ่านมา (experience and achievement)

และจากการศึกษาของ แคทซ์ (Katz, 1955, pp. 32-34) ที่ได้ค้นคิดวิธีการที่เรียกว่า สามทักษะ พบว่า ผู้บริหารต้องมีความสามารถในการบริหาร 3 ด้าน คือ ทักษะด้านเทคนิค ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ และทักษะด้านมโนคติหรือด้านความคิดรวบยอด ในการใช้ทักษะทั้งสามของผู้บริหารนั้นในแต่ละระดับจะใช้แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูงจะใช้ทักษะด้านมโนคติมากที่สุด รองลงมาคือทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์และทักษะด้านเทคนิคตามลำดับ สำหรับผู้บริหารระดับกลางจะใช้ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์มากที่สุด รองลงมาคือทักษะด้านมโนคติและทักษะด้านเทคนิคตามลำดับ ส่วนผู้บริหารระดับต้นจะใช้ทักษะด้านเทคนิคมากที่สุด รองลงมาคือทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ และทักษะด้านมโนคติจะใช้น้อยที่สุด ซึ่งทักษะการบริหารดังกล่าวเป็นความสามารถและความชำนาญในการบริหารงานของผู้บริหารเพื่อปฏิบัติงานที่รับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาดูแล้วจะพบว่า คุณลักษณะของผู้บริหารจะมีความสัมพันธ์กับทักษะการบริหารตามแนวคิดของแคทซ์

จากหลักการและแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะผู้นำทั้ง 2 ด้าน คือ คุณลักษณะส่วนตัว และคุณลักษณะด้านวิชาชีพ เป็นตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ประยุกต์คุณลักษณะของผู้บริหาร จากแนวคิดของ สโตกคิล (Stogdill), สุมเมรี จันทรหอม , และ จำลอง นักพ่อน เพื่อใช้ในการวิจัย ซึ่งได้กรอบแนวคิด ดังภาพประกอบที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาสาระของการศึกษาครั้งนี้ เกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนตัวและคุณลักษณะวิชาชีพของผู้บริหารการศึกษา ในเขตการศึกษา 5 ตามหลักความเป็นผู้นำของ ราล์ฟ เอ็ม สโตกคิลล์ (Raip M. Stogdill)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้แก่ บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เขตการศึกษา 5 จำนวน 183 คน บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 5 จำนวน 249 คน บุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 5 จำนวน 437 คน และบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 5 จำนวน 705 คน รวมทั้งสิ้น 1,574 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เขตการศึกษา 5 จำนวน 35 คน บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ เขตการศึกษา 5 จำนวน 48 คน บุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 5 จำนวน 85 คน และบุคลากรของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เขตการศึกษา 5 จำนวน 138 คน รวมทั้งสิ้น 306 คน ซึ่งได้จากประชากรโดยการสุ่มแบบแบ่งระดับชั้น (stratified random sampling) โดยใช้สังกัดเป็นเกณฑ์ในการแบ่งชั้น และกลุ่มตัวอย่างมีขนาดเป็นไปตามตารางของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1970, p. 608)

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ประกอบด้วย

3.1.1 ระดับการบริหาร ได้แก่

3.1.1.1 ระดับจังหวัด

3.1.1.2 ระดับอำเภอ

3.1.2 สังกัด ได้แก่

3.1.2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

3.1.2.2 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3.2 ตัวแปรตาม ประกอบด้วย คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด และ อำเภอ ในเขตการศึกษา 5 แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

3.2.1 คุณลักษณะส่วนตัว ได้แก่

3.2.1.1 ความสามารถในการตัดสินใจ

- 3.2.1.2 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- 3.2.1.3 ความรับผิดชอบ
- 3.2.1.4 แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์
- 3.2.1.5 ความกระตือรือร้น
- 3.2.1.6 ความสามารถในการติดต่อสื่อสาร
- 3.2.1.7 มนุษย์สัมพันธ์
- 3.2.1.8 คุณธรรมและจริยธรรม
- 3.2.1.9 ระเบียบวินัย
- 3.2.1.10 บุคลิกภาพ
- 3.2.2 คุณลักษณะวิชาชีพ ได้แก่
 - 3.2.2.1 วิสัยทัศน์
 - 3.2.2.2 ความสามารถในการวิจัยและพัฒนา
 - 3.2.2.3 ความสามารถในการวางแผน
 - 3.2.2.4 ความสามารถในการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี
 - 3.2.2.5 ความสามารถในการมอบหมายงาน
 - 3.2.2.6 ความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคล
 - 3.2.2.7 ความสามารถในการบริหารงบประมาณ
 - 3.2.2.8 ความสามารถในการบริหารงานวิชาการ
 - 3.2.2.9 ความสามารถในการประเมินผลการปฏิบัติงาน
 - 3.2.2.10 ความสามารถในการบริหารคุณภาพ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ความสามารถหรือพฤติกรรมที่ผู้บริหารการศึกษาแสดงออกโดยต่อเนื่องและสามารถรับรู้ได้โดยบุคลากรในหน่วยงานและในวิจัยนี้ จำแนกคุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาตามแนวคิดของราล์ฟ เอ็ม สโตกดิลล์ (Ralp M. Stogdill) ดังนี้

1.1 คุณลักษณะส่วนตัว หมายถึง ความสามารถหรือพฤติกรรมที่เป็นลักษณะเฉพาะบุคคลของผู้บริหารการศึกษา ซึ่งในวิจัยนี้ประกอบด้วยความสามารถหรือพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

1.1.1 ความสามารถในการตัดสินใจ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการแก้ปัญหา โดยให้ข้อมูล สารสนเทศและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

1.1.2 ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาความรับผิดชอบ การแสวงหาความรู้เพิ่มเติมและมีวิธีการปฏิบัติงานแบบใหม่

1.1.3 ความรับผิดชอบ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นผู้รับผิดชอบต่อหน้าที่ การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและการรับผิดชอบต่อความผิดพลาดที่เกิดขึ้น

1.1.4 แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการให้การยกย่องชมเชย การให้คำแนะนำและให้การปกป้องผู้ร่วมงาน รวมทั้งการสร้างบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงาน

1.1.5 ความกระตือรือร้น หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความตั้งใจ ความมุ่งมั่น และความคล่องแคล่วว่องไวในการปฏิบัติงาน

1.1.6 ความสามารถในการติดต่อสื่อสาร หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการติดต่อถ่ายทอด และใช้วิธีการที่เหมาะสมในการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ร่วมงาน

1.1.7 มนุษยสัมพันธ์ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นผู้เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความเป็นกันเอง และเข้ากับผู้อื่นได้

1.1.8 คุณธรรมและจริยธรรม หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นผู้มีคุณมยติธรรมและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

1.1.9 ระเบียบวินัย หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และใช้ระเบียบด้วยความถูกต้องเป็นธรรม

1.1.10 บุคลิกภาพ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการแต่งกาย และความเป็นผู้มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี

1.2 คุณลักษณะวิชาชีพ หมายถึง ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของผู้บริหารการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยความรู้ความสามารถในลักษณะดังต่อไปนี้

1.2.1 วิสัยทัศน์ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนางานของหน่วยงาน

1.2.2 ความสามารถในการวิจัยและพัฒนา หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการศึกษาค้นคว้าอย่างมีกระบวนการ

1.2.3 ความสามารถในการวางแผน หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติงาน การจัดทำและการใช้แผนเพื่อการทำงาน

1.2.4 ความสามารถในการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการจัดหา การให้คำแนะนำปรึกษาและการเลือกใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสมเพื่อการทำงาน

1.2.5 ความสามารถในการมอบหมายงาน หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ร่วมงาน และการมอบหมายงานที่เหมาะสมให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา

1.2.6 ความสามารถในการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาบุคลากรที่เหมาะสม การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความเป็นธรรม และการให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาในการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

1.2.7 ความสามารถในการบริหารงบประมาณ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการจัดทำแผน การควบคุมแผนงบประมาณของหน่วยงาน

1.2.8 ความสามารถในการบริหารงานวิชาการ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และพัฒนาบุคลากรในหน่วยงาน

1.2.9 ความสามารถในการประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือและการมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน

1.2.10 ความสามารถในการบริหารคุณภาพ หมายถึง คุณลักษณะของผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับ ตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ และคำนึงถึงประสิทธิผลที่มีคุณภาพของหน่วยงาน

2. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปฏิบัติงานในเขตการศึกษา 5 และในวิจัยนี้จำแนกสถานภาพของผู้บริหารการศึกษาเพื่อเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

2.1 ระดับการบริหาร หมายถึง สถานะการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารการศึกษา ซึ่งในวิจัยนี้จำแนกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

2.1.1 ผู้บริหารการศึกษาระดับจังหวัด หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งในวิจัยนี้ประกอบด้วย ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และศึกษาธิการจังหวัด

2.1.2 ผู้บริหารการศึกษาระดับอำเภอ หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยงานการศึกษาระดับอำเภอ ซึ่งในวิจัยนี้ประกอบด้วย หัวหน้าการการประถมศึกษา อำเภอ และศึกษาธิการอำเภอ

2.2 สังกัด หมายถึง หน่วยงานระดับกรมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งผู้บริหารการศึกษาปฏิบัติงาน ซึ่งในวิจัยนี้ประกอบด้วย 2 หน่วยงาน ดังนี้

2.2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

2.2.2 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. เขตการศึกษา 5 หมายถึง การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2535 และเขตการศึกษา 5 ประกอบด้วยพื้นที่ 6 จังหวัด คือ ราชบุรี, สมุทรสงคราม, เพชรบุรี, กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และสุพรรณบุรี