



ความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันเป็นระยะที่ระบบการศึกษาของประเทศไทยกำลังมีปัญหายุ่งยาก ทั้งนักการศึกษา และผู้บริหารระดับสูง เริ่มยอมรับว่าระบบการศึกษาของเราที่ดำเนินอยู่ทุกวันนี้ล้าสมัยและนิคพลาคนาน ค่านิยมทางการศึกษาของคนไทยในปัจจุบันไม่แตกต่างกับคนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มุ่งเรียนสูง ๆ เพื่อจะได้ทำงานสบาย เป็นเจ้าคนนายคน นิยมรับราชการและเป็นลูกจ้างบริษัทมากกว่าที่จะประกอบอาชีพอิสระส่วนตัว นิยมชายบริการ แรงกายและความคิด มากกว่าที่จะเป็นผู้ผลิต จึงเป็นผลให้ประเทศไทยมีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ คิดค้อค้าขายกับประเทศโลกที่สี่เปรียบคล้ายการค้าเรื่อยไป เพราะเราขาดความคิดริเริ่มที่จะคัดแปลงสินค้าเกษตรกรรมที่เป็นวัตถุดิบราคาถูกให้เป็นสินค้าสำเร็จรูปที่มีคุณภาพราคาแพงอย่างกว้างขวาง เราขาดพ่อค้าส่งสินค้าออกต่างประเทศที่เชื่อถือได้และมีคุณธรรมพอที่จะคิดถึงประเทศชาติด้วยการส่งสินค้าที่คุณภาพได้มาตรฐานไม่ปลอมปน เราจึงอยู่รอดด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศมาลงทุนอยู่เรื่อย ๆ ข้อสำคัญคนของเราที่พุ่มเฟือย ไม่เป็นผู้บริโภคที่ประหยัด

ปัญหาของประเทศไทยที่ผู้บริหารระดับสูงหนักใจ และที่คนไทยส่วนใหญ่ต้องเผชิญอยู่ทุกวันนี้ก็คือ (1) ปัญหาความยากจน (2) ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ (3) ปัญหาความต้องการที่จะได้รับการศึกษาอบรมให้ถูกทาง เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาความยากจนและความป่วยไข้ได้

ทางฝ่ายผู้รับบริการทางการศึกษา คือประชาชน และฝ่ายผู้ให้บริการคือรัฐบาล ต่างก็ทราบดีว่าระบบการศึกษาของเราบกพร่อง ไม่ได้คุณภาพตรงกับความต้องการ แต่กระนั้นทุกคนก็ยังอยากได้ รับการศึกษาสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ รัฐบาลก็โอนอ่อนผ่อนตามด้วยการเปิดวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เพิ่มขึ้น ในมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมก็พยายามรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น โดยหวังจะผ่อนคลายความตึงเครียดทางการศึกษา แต่ก็ไม่ได้ผล กลับมีปัญหาเพิ่มขึ้นเพราะคนเรียนจบแล้วหางานทำไม่ได้ ทั้งราชการและบริษัท

เอกชนมีตำแหน่งไม่พอ ในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติว่าจะมีการปรับปรุงระบบการศึกษาครั้งใหญ่ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2517 เพื่อพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงระบบการศึกษาเสียใหม่ให้เหมาะสม ในขณะที่กำลังทำการวิจัยนี้ คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้เสนอผลงานต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติในหลักการที่สามารถกระทำไปได้ไปพลางก่อน¹ แต่มาเสียค่ายที่ คณะรัฐมนตรียังไม่เห็นค้วยในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาให้ท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้น ตามที่คณะกรรมการเสนอ การวิจัยนี้จะมีส่วนให้ผู้นสนใจการศึกษาโดยทั่วไป ได้มองเห็นสักลงไปถึงการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นและโรงเรียน ว่าควรจะทำอย่างไรูปการณเป็นอยู่เช่นปัจจุบันหรือไม่

เวลานั้นนักการศึกษาตลอดจนประชาชนทั่วไป เริ่มตระหนักถึงความเสมอภาคทางการศึกษา ของปวงชน คือความมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะได้รับการศึกษาอบรมรองเด็กจากทุกฐานะ เศรษฐกิจ ทุกสภาพแวดล้อม ทั้งในเมืองและชนบททางไกล ทุกฝ่ายเริ่มพูดถึงการศึกษาเพื่อมวลชน เริ่มคิดถึง คนกลุ่มใหญ่ของประเทศ (80%) ที่อยู่ในชนบท มีอาชีพเกษตรกรรมและยากจน เริ่มตระหนักถึงความ รับผิดชอบและความสามารถของประเทศว่าจะสามารถให้การศึกษแก่คนกลุ่มนี้ได้สักเท่าไร ผู้บริหาร และนักการศึกษาเริ่มคิดถึงการศึกษาขั้นมูลฐาน และการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งถ้าหมายถึงการศึกษาใน ระบบโรงเรียนก็คือการศึกษาระดับประถมศึกษาชั้นนั้นเอง² และเป็นภาระผูกพันที่รัฐจะต้องจัดให้เปล่า แก่ประชาชน

ในระยะ 2 - 3 ปี ที่ผ่านมานี้จึงมีงานวิจัยเกี่ยวกับโรงเรียนประถมศึกษาเผยแพร่ออกมาหลายเรื่อง เรื่องล่าสุดคือ "สัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาภาคบังคับ" ของกรมสามัญศึกษาและที่

¹ กรมประชาสัมพันธ์, ข่าวภายในประเทศ, 28 ธันวาคม 2517

² สรุปจากการอภิปรายเรื่อง "รัฐควรจัดการศึกษาขั้นมูลฐานเพื่อมวลชนได้อย่างไร" โดย ดร. วิจิตร ศรีสอาน, ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต, ดร. เอกวิทย์ ฌ, กลาง นายสมชัย วุฒิปรีชา ฌ คณะครุศาสตร์

กำลังทำการวิจัยยังไม่เสร็จและยังไม่เผยแพร่คือการวิจัยเรื่อง "ประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา" ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ³

ยกเว้นงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ยังไม่เปิดเผยแล้ว งานวิจัยเรื่องก่อน ๆ ไม่มีการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลเลย อาจเป็นเพราะโรงเรียนเทศบาลเป็นชนกลุ่มน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โรงเรียนเทศบาลก็รับผิดชอบนักเรียนจำนวนมากกว่า ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 จำนวนนักเรียนประถมศึกษาแยกตามสังกัด ปีการศึกษา 2515

	ประถมต้น (คน)	ประถมปลาย (คน)	รวม
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	4,180,170	625,310	4,805,500
โรงเรียนราษฎร์	509,159	284,716	793,875
เทศบาล	235,176	73,481	308,662
กรมสามัญศึกษา	77,839	143,390	221,229
โรงเรียนสาธิต	1,397	1,964	3,361
รวม	5,003,741	1,128,866	6,132,607

³ นางเยาว์ กาญจนจारी, "บรรณาธิการแถลง" วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ปีที่ 8 ฉบับที่ 5 (เมษายน - พฤษภาคม, 2517), หน้า 2.

⁴ กองแผนงานสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2515 (โรงพิมพ์คุรุสภา:2517), หน้า 5.

และโรงเรียนเทศบาลนั้นวันจะทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่จัดโดยชุมชน เพื่อชุมชน และโดยประชาชน อย่างแท้จริง ตามหลักการของเทศบาล จึงน่าที่จะมีผู้สนใจทำการวิจัยเกี่ยวกับ ระบบบริหาร สถาปัตยกรรม ปัญหา และโครงสร้าง ของโรงเรียนไว้ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุง โรงเรียน หรือ เป็นพื้นฐานรองรับความเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาระดับประถมศึกษา ในอนาคต

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งสำรวจเพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคกลาง
2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคกลาง โดยเฉพาะในด้าน ความสัมพันธ์กับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน
3. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหาร และปัญหาเกี่ยวกับงานบริหาร การศึกษาทั้ง 5 ประเภทดังกล่าว ในโรงเรียน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานบริหารการศึกษาระดับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคกลางเท่านั้น

คำว่า "ภาคกลาง" หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคกลางของประเทศไทยตาม หลักภูมิศาสตร์ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

คำว่า "งานบริหารการศึกษา" หมายถึงงานหลัก 5 ประเภท คือ งานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน และงานบริการอื่น ๆ

ความสำคัญของปัญหา

จากผลของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะทำให้ทราบ การวางรูปแบบบริหารงาน งานบริหาร การศึกษา และปัญหาเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษา ที่โรงเรียนกำลังกระทำอยู่ โดยเฉพาะโรงเรียน ประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคกลาง ซึ่งผู้บริหารการศึกษาทุกระดับอาจนำความรู้ความเข้าใจที่ได้ จากการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในโอกาสต่อไป

คำจำกัดความ

เนื่องจากคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยอาจมีความหมายแตกต่างจากคำที่ใช้กันโดยทั่วไป ผู้วิจัย จึงขอให้ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

โครงสร้างระบบบริหารของโรงเรียน หมายถึงการจัดแบ่งสายการดำเนินงาน ครอบคลุม ตำแหน่งหน้าที่ ขอบเขตของงาน ภายในโรงเรียน ทั้งที่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด และที่ครูใหญ่จัดดำเนินการเอง เพื่อความสะดวกในการบริหารงาน

งานบริหารการศึกษา หมายถึงงานที่โรงเรียนปฏิบัติ 5 ประเภท คือ

1. งานที่เกี่ยวข้องกับชุมชน หมายถึงงานทุกประเภท ที่โรงเรียนจัดดำเนินการเพื่อคึงประชาชนเข้ามา รู้จักและให้ความร่วมมือกับโรงเรียน และที่โรงเรียน พยายามออกไปเพื่อรู้จัก เข้าใจ และให้ความร่วมมือกับชุมชน
2. งานวิชาการ หมายถึงงานเกี่ยวกับการเรียน การสอน ที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร แบบเรียน การวัดผล การนิเทศการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
3. งานบริหารงานบุคคล ได้แก่การแสวงหาอัตรากำลัง

บรรจ การเลือกสรร การรับและนำคนเข้าสู่หน่วยงาน
การพัฒนา บำรุงรักษา แต่งตั้ง ย้ายโอน ให้ออก คสอค
จนการนี้เทศงาน



4.งานกิจการนักเรียน หมายถึงงานทุกอย่างที่เกี่ยว
ข้องกับนักเรียน ได้แก่การทำสำมะโนนักเรียน การ
รับเข้าเรียนลงทะเบียน แบ่งกลุ่ม แบ่งชั้น การจัด
สวัสดิการนักเรียน การส่งเสริมให้มีกิจกรรมนอกหลักสูตร
ของนักเรียน

5.งานธุรการและการเงิน ได้แก่งานสำนักงานและ
งานบริการทุกประเภท มี งานสารบรรณ การเงิน
อาคาร สถานที่ อาหารกลางวัน น้ำดื่ม น้ำใช้ ฯลฯ
หมายถึงผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลการศึกษา และการบริหาร
โรงเรียนในระดับท้องถิ่น และโรงเรียน แบ่งเป็น
3 กลุ่ม คือ (1) ผู้บริหารฝ่ายปกครอง ได้แก่
ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล
(2) ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง ได้แก่
ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวด
การศึกษาของเทศบาล (3) ผู้บริหารการศึกษาใน
โรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่

ผู้บริหาร

นักวิชาการ

หมายถึงผู้ทำหน้าที่เน้นหนักไปทางด้านเกี่ยวกับการเรียน
การสอน ได้แก่ ครู ศึกษานิเทศก์ผู้ช่วยสามัญศึกษาประจำ
จังหวัดและเทศบาล (มีเฉพาะบางเทศบาล)

ประชาชน

หมายถึงผู้ปกครองนักเรียน

ภาคกลาง

หมายถึงพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ 24 จังหวัดต่อไปนี้ คือ

กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ตราด
นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์
ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี
ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี
สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง

โรงเรียน

หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลที่เปิดสอน
ระดับ ป.1 - ป.4 , ป.1 - ป.7 , ป.5 - ป. 7
ทุกระดับ

ขนาดของโรงเรียน

ถือตามระเบียบของกรมสามัญศึกษาว่าด้วยการแต่งตั้ง
ครูในโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา แบ่งโรงเรียน
ประถมศึกษาออกเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียน
ขนาดปานกลาง และโรงเรียนขนาดใหญ่ คือ

- (1) โรงเรียนขนาดเล็ก คือโรงเรียนขนาดต่ำกว่า
10 ห้องเรียน นักเรียนประมาณ 140 - 400 คน
- (2) โรงเรียนขนาดปานกลาง มีห้องเรียน 10 - 20
ห้องเรียน นักเรียนประมาณ 400 - 800 คน
- (3) โรงเรียนขนาดใหญ่ มีห้องเรียนเกิน 20 ห้องเรียน
แต่ไม่เกิน 30 ห้องเรียน มีนักเรียนประมาณ 800 -
1200 คน ⁵

วุฒิสามัญ

หมายถึงวุฒิที่เรียนจบจากโรงเรียนสามัญ ได้แก่ ป.4
ป.7 , ม.ศ.3 , ม.ศ.5 , ม.6 , ม. 8

วุฒิทางวิชาชีพ

เตรียมอุดมศึกษา เป็นต้น

หมายถึงวุฒิที่เรียนต่อจากชั้นสามัญ ได้แก่ วุฒิมหาบัณฑิต และ
วุฒิทางวิชาชีพ อื่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวิธีดำเนินการวิจัยดังต่อไปนี้

ประชากร ประชากรที่ตอบแบบสำรวจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้บริหาร; นักวิชาการ และ
ประชาชน

ผู้บริหาร หมายถึงผู้มีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาของเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรี
ปลัดเทศบาล ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาเทศบาล ครูใหญ่ ผู้ช่วย
ครูใหญ่

นักวิชาการ หมายถึงผู้ที่ทำหน้าที่เน้นหนักทางด้านงานการเรียนการสอน ได้แก่ ครูโรงเรียน
เทศบาล ศึกษาพิเศษฝ่ายสามัญศึกษาประจำจังหวัด ศึกษาพิเศษเทศบาล

ประชาชน หมายถึงผู้ปกครองนักเรียนปัจจุบันของโรงเรียนเทศบาล

การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

เลือกจังหวัดตัวอย่าง 20 % ของจังหวัดในภาคกลาง โดยวิธี Simple Random
Sampling ได้จังหวัดชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา และ สระบุรี
รวม 5 จังหวัด

ใช้วิธี Simple Random Sampling อีกครั้งหนึ่ง เลือกโรงเรียน 50 % ของแต่ละจังหวัด
ตัวอย่าง ได้ 26 โรงเรียน (รายละเอียดและรายชื่อโรงเรียนจะเสนอในบทที่ 3)

เทศบาลตัวอย่าง เลือกทุกเทศบาลที่มีโรงเรียนตัวอย่าง รวม 11 เทศบาล (รายละเอียด
ปรากฏในบทที่ 3)

เครื่องมือ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสำรวจที่สร้างขึ้นเอง ภายใต้การควบคุมของ
อาจารย์ที่ปรึกษา และนักวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แล้วนำไปทดสอบกับ

โรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่โรงเรียนตัวอย่าง 4 โรงเรียน เพื่อทำข้อบกพร่อง นำมาแก้ไขปรับปรุง แล้วจึงนำไปใช้

นอกจากนี้ยังใช้การสังเกตและสัมภาษณ์ครูใหญ่ประกอบเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมและความถูกต้อง การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยนำแบบสำรวจที่แก้ไขแล้วไปมอบถึงตัวผู้บริหารทุกระดับและทุกโรงเรียนด้วยตนเอง และนัดเก็บคืนหลังจากวันส่งแบบสำรวจ 1 สัปดาห์ ผู้วิจัยเดินทางไปเก็บแบบสำรวจด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการทางสถิติหาค่าร้อยละของคำตอบ และเปรียบเทียบความแตกต่างหาค่าความเชื่อมั่นโดยใช้ไคสแควร์

ลำดับขั้นในการ เสนอข้อมูล

บทที่ 1 ประกอบด้วยความเป็นมาของปัญหา ความมุ่งหมายของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ความสำคัญของปัญหา คำจำกัดความ และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึงงานด้านการเขียนและงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ ได้แก่เรื่องเกี่ยวกับความเป็นมาของการจัดการศึกษาของเทศบาลและงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา

บทที่ 3 เสนอวิธีการวิจัย ประชากรในโครงการวิจัย ลักษณะของแบบสำรวจ การเก็บรวบรวมข้อมูล การเสนอข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กล่าวถึงผลของการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 กล่าวถึงสภาพของโรงเรียนและโครงสร้างระบบบริหารของโรงเรียนโดยทั่วไป เป็นข้อมูลที่ไ้จากการสังเกตและสัมภาษณ์ของผู้วิจัย

ตอนที่ 2 กล่าวถึงสภาพของผู้ตอบแบบสำรวจ ได้แก่ เพศ วุฒิ อายุ รารการ อาชีพ

ตอนที่ 3 เสนอผลของการวิเคราะห์คำตอบแบบสำรวจ

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลของการวิจัยและขอเสนอแนะ

ภาคผนวก ประกอบด้วย หนังสือขอความร่วมมือในการวิจัย ตัวอย่างแบบสำรวจ หลักเกณฑ์การขอกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนครูสังกัดเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตารางแสดงการกระจายของคำตอบของประชากรในกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยทุกกลุ่ม