

บทที่ 1

บทนำ



ภูมิหลัง

ประเทศไทยเริ่มจัดการศึกษาแผนใหม่ตามแบบสากลในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อ พ.ศ. 2414 โดยให้มีความมุ่งหมายให้กุลบุตรมีความรู้ความสามารถพอที่จะเข้ารับราชการได้<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2464 นับว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญว่าเด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชาย ที่มีอายุตั้งแต่ 7 ขวบบริบูรณ์ ต้องเข้าอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ การศึกษาในโรงเรียนประชาบาลเป็นการให้เปล่าไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่นใดเลย จัดตั้งสภารวศศึกษาคอยตรวจตราให้เด็กได้เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วถึงกัน<sup>2</sup> ปี พ.ศ. 2478 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ตั้งแต่ 24 พฤศจิกายน 2478 มีสาระสำคัญเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น เกณฑ์บังคับเข้าเรียนให้เริ่มเมื่ออายุเด็กย่างเข้าเป็นปีที่ 8 พันเกณฑ์บังคับเมื่ออายุ 15 ปี ส่วนที่เพิ่มเติมนอกจากนี้ได้แก่ ท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลก็ต้องโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล และกำหนดให้นายอำเภอจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลทุกตำบล ให้เพียงพอกับความจำเป็นของตำบลนั้น

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2434-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 28 - 29.

<sup>2</sup>กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, รายงานผลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2512), หน้า 5 - 6.

พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ให้ท้องถิ่นช่วยจัดการศึกษา เพื่อราษฎรจะได้เข้าใจในระบบการปกครองอย่างประชาธิปไตย และได้มีการจัดตั้งเทศบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ กับให้เทศบาลช่วยจัดการศึกษา และถือเป็นหน้าที่โดยตรงของเทศบาลในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นตั้งมีระบุไว้ใน พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (ฉบับแก้ไข) ในมาตรา 40 ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้อोनโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น" นอกจากนั้นใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2479 มาตรา 50 ข้อ 6 ได้เพิ่มเติมกำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ข้อหนึ่งว่า "เทศบาลมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม" ซึ่งผลของ พ.ร.บ. นี้ทำให้เทศบาลต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งปรากฏว่าทำไปไม่นานก็เกิดภาวะขาดแคลนบุคลากรและวัสดุอีก ไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ กระทรวงศึกษาธิการจึงรับโอนคืนมา ในปี พ.ศ. 2487 และโอนกลับไปยังเทศบาลอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2488 ซึ่งเทศบาลได้รับโอนทรัพย์สิน ตัวโรงเรียนไว้ดูแลรักษา ส่วนการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการต่อไปตามเดิม ซึ่งหมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบด้านการจัดหาครู เงิน ค่าใช้สอยอื่น ๆ ส่วนเทศบาลนั้นเป็นผู้ดูแลเด็กที่เข้าเกณฑ์ศึกษาภาคบังคับโดยมีสารวัตรศึกษา กับครูแลอาคาร<sup>1</sup>

พ.ศ. 2496 รัฐบาลได้มีนโยบายให้โอนโรงเรียนประชาบาลในเขตเทศบาลให้เทศบาลไปดำเนินการอีก โดยให้เฉพาะเทศบาลที่มีรายได้สูงพอดำเนินการได้และทางกระทรวงศึกษาธิการได้ให้ยืมตัวบุคลากรชั่วคราวจนกว่าเทศบาลจะจัดการเองได้ทั้งหมด ซึ่งหมายความว่าต่อไปเทศบาลจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารด้านการศึกษาโดยตรง<sup>2</sup>

การกระจายอำนาจของรัฐบาลเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการปฏิบัติที่กระทำอยู่เดิมหลายประการคือ

<sup>1</sup> วิทยุ สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 340 - 341.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 341 - 342.

1. ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินการโดยมีต้องรอคำสั่ง หรือขออนุมัติจากส่วนกลาง ทำให้งานรวดเร็วขึ้น ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและประหยัด

2. ท้องถิ่นมีโอกาสใช้ความคิดริเริ่มในการวางแผนงาน การปฏิบัติงาน และการแก้ไขปัญหา กับปรับปรุงงานของตัวเอง

3. ท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา โดยนำเงินมารวมสมทบกับเงินของรัฐบาล เป็นการแบ่งเบาภาระทางงบประมาณของรัฐบาล<sup>1</sup>

การศึกษาแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษา ให้จัดเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้มีประโยชน์ครบถ้วนในทุกระดับ เพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาแต่ละระดับสามารถดำรงชีพได้ด้วยความมั่นใจในความสามารถของตน

การจัดการศึกษาในทุกระดับ จะต้องมุ่งใหญ่เรียน คิดเป็น ทำเป็น รู้จักแก้ปัญหา รักการทำงาน และสนใจที่จะมีส่วนร่วมในภารกิจของส่วนรวมตามวิถีทางของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีความยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ มีระเบียบวินัย มีวัฒนธรรมและศีลธรรม รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย

การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนการศึกษาระดับบังคับ เพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทุกด้านที่จะเข้ารับการศึกษาคือไป

การจัดสถานศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา อาจจัดเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนหรือการศึกษานอกโรงเรียน โดยอาจจัดเป็นสถานรับเลี้ยงเด็ก หรือศูนย์เด็กปฐมวัยและในบางกรณีอาจจัดเป็นชั้นเด็กเล็กหรือโรงเรียนอนุบาลก็ได้

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งใหญ่เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบ

<sup>1</sup>พิพนะ สุวรรณพานิชย์, "การจัดการศึกษาประชาบาลโดยท้องถิ่น" วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 70-71.



อาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การจัดสถานศึกษาระดับประถมศึกษาพึงจัดเป็นตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี

การศึกษาระดับมัธยมศึกษา เป็นการศึกษาลงระดับประถมศึกษา มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความสนใจ และความถนัด เพื่อให้แต่ละบุคคลเข้าใจและรู้จักเลือกอาชีพที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม

การศึกษาระดับนี้แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ใช้เวลาเรียนตอนละประมาณ 3 ปี ในตอนต้นพึงให้ผู้เรียนได้เลือกเรียนกลุ่มวิชาการและวิชาชีพตามความถนัดและความสนใจอย่างกว้างขวาง ในตอนปลายพึงให้ผู้เรียนได้เน้นการเรียนกลุ่มวิชาที่ผู้เรียนจะยึดเป็นอาชีพต่อไป

การศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการศึกษาลงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งพัฒนาความเจริญงอกงามทางสติปัญญาและความคิด เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ มุ่งสร้างสรรค์กำลังคนในระดับวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่อพัฒนาประเทศ และมุ่งพัฒนาคนให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้และเข้าใจในศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอันมีคุณค่าแก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ

การจัดสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา อาจจัดเป็นรูปวิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือสถาบันเฉพาะอย่างก็ได้ และอาจจัดในรูปที่ใช้สื่อการเรียนในลักษณะต่าง ๆ โดยผู้เรียนไม่จำเป็นต้องมาเรียนในสถานศึกษาก็ได้<sup>1</sup>

ปัจจุบันนี้รัฐได้มองเห็นความสำคัญเกี่ยวกับการลงทุนทางการศึกษาและพยายามอย่างยิ่ง ที่จะยกระดับการศึกษาของประชาชนโดยส่วนรวมให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาระดับประถมศึกษา ถือว่าเป็นการศึกษาที่ควรจัดอย่างทั่วถึง และถือเป็นการศึกษา

<sup>1</sup> ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 12 เมษายน 2520, เล่มที่ 49, ตอนที่ 31,

บังคับที่เยาวชนทุกคนควรได้รับ สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอรับผิดชอบในการจัดการประถมศึกษาแก่ประชาชน ขณะนี้แบ่งออกเป็น 7 หน่วยงานด้วยกัน คือ

1. กรมสามัญศึกษา
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล
4. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.)
5. กรุงเทพมหานคร (ก.ท.ม.)
6. โรงเรียนสาธิตของกรมการฝึกหัดครู
7. โรงเรียนสาธิตในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

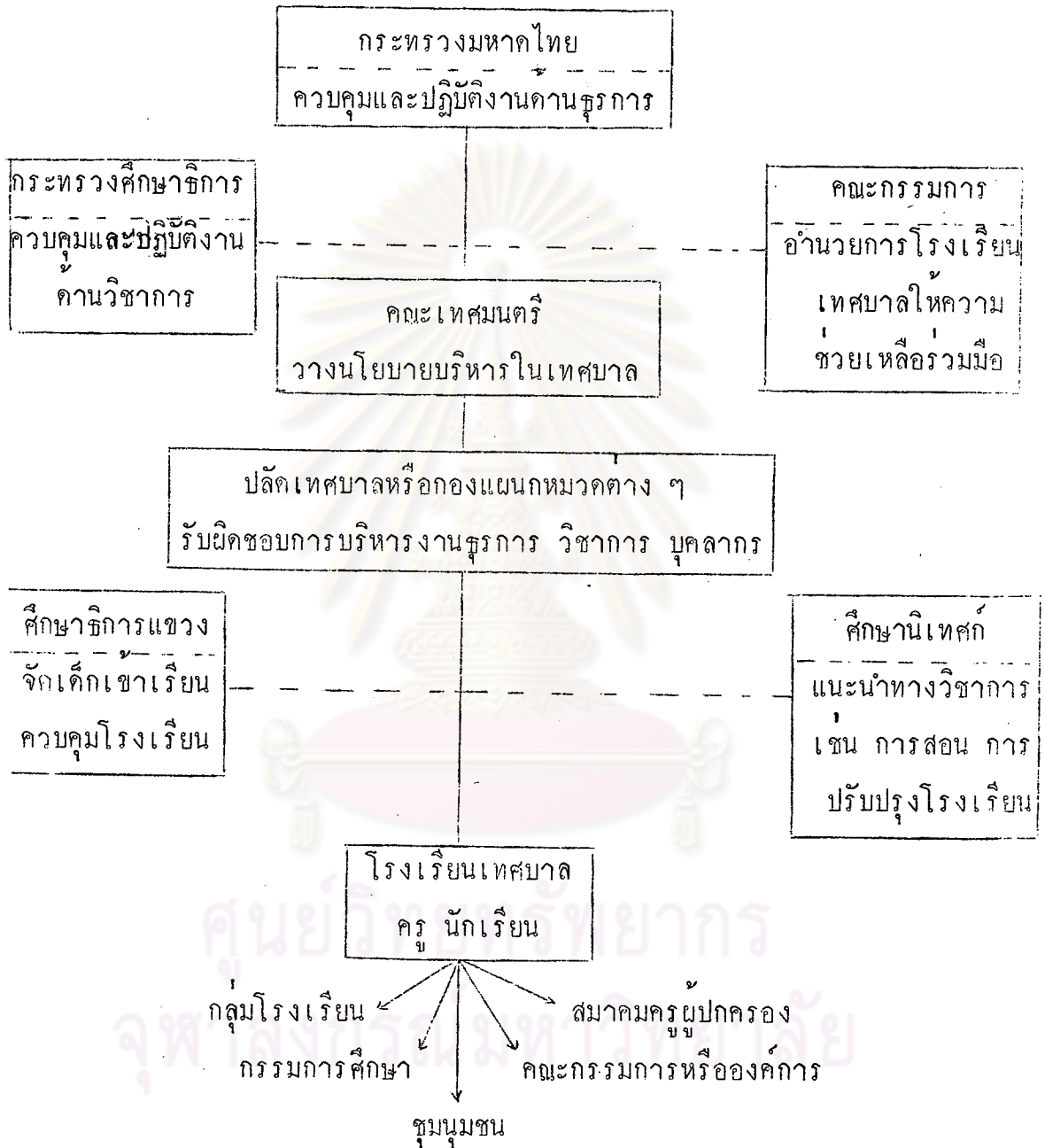
เทศบาลมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลในเขตของตนอย่างเต็มที่โดยมีความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ประถมศึกษาปี พ.ศ. 2478 โดยเป็นผู้บริหารและดำเนินการโดยตรง การบริหารการศึกษาของเทศบาล มีคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบาย ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การควบคุมการบริหารการศึกษาของเทศบาล และปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพนักงานประจำ ซึ่งมีปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่การศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่สำคัญรับผิดชอบการบริหารการศึกษา นอกจากนี้สภาเทศบาล ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณการศึกษา ยังได้ควบคุมการบริหารของคณะกรรมการเทศมนตรี และการบริหารการศึกษาของเทศบาลอีกด้วย<sup>1</sup>

อนึ่ง บุคคลที่มีหน้าที่ในการบริหารการศึกษาของเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่การศึกษา ซึ่งแบ่งฐานะเป็นหัวหน้าหมวด หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง หรือผู้อำนวยการฝ่าย สู้คดีขนาดและปริมาณการศึกษาของเทศบาลแต่ละแห่ง

<sup>1</sup> วิทยุ สาร, หลักการบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 346.



แผนผังแสดงการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น<sup>1</sup>



<sup>1</sup> ภิญญา สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 347.

นอกจากนี้ยังมีครูใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บริหารการศึกษาที่สำคัญไม่น้อย สมาน แสงมณี กล่าวไว้ว่า "ครูใหญ่เป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากที่สุดในเรื่องการบริหารการศึกษา เพราะครูใหญ่เป็นหัวหน้าหน่วยบริหารที่เล็กที่สุดในการจัดการศึกษา นโยบายต่าง ๆ หลักสตร ความมุ่งหมายของการศึกษาหรือวิธีสอนต่าง ๆ นั้นโรงเรียนจะนำไปใช้หรือไม่ขึ้นอยู่กับครูใหญ่ทั้งสิ้น ถ้าครูใหญ่ไม่เข้าใจหน้าที่ของตน ไม่ดำเนินนโยบายไปให้ถูกต้องแล้ว นโยบายต่าง ๆ ก็จะไม่เป็นไปตามที่ทางราชการต้องการ จึงถือว่าครูใหญ่เป็นผู้มีความสำคัญในการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง"<sup>1</sup>

ปัจจุบันนี้อาจจำแนกบุคลากรและผู้บริหารการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ผู้บริหารฝ่ายวางแผนนโยบายประกอบด้วย นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี และปลัดเทศบาล
  2. ผู้บริหารฝ่ายควบคุมการปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไป ประกอบด้วย หัวหน้ากอง หรือแผนกการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ
  3. ผู้บริหารฝ่ายควบคุมการปฏิบัติโดยตรง ประกอบด้วย ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่
  4. บุคลากรทำหน้าที่ปฏิบัติโดยตรง ประกอบด้วย ครู เสมียนพนักงาน คนงาน การโรง
  5. บุคลากรช่วยปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ศึกษาธิการเทศก์ของเทศบาล ศึกษาธิการเทศก์ของกรมสามัญศึกษา
  6. หน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย สมาคมผู้ปกครองและครู กรรมการศึกษาและผู้ปกครองนักเรียน
- สรุปได้ว่าบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของเทศบาลที่ทำหน้าที่บริหารและปฏิบัติงานควรประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

<sup>1</sup>สมาน แสงมณี, เอกสารประกอบการประชุมอบรมครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายในส่วนภูมิภาค ของกรมสามัญศึกษา ณ กรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2513.

## 1. กลุ่มผู้บริหาร ประกอบด้วย

1.1 ผู้บริหารฝ่ายปกครอง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา และปลัดเทศบาล

1.2 ผู้บริหารซึ่งไม่ประจำอยู่ในโรงเรียนประกอบด้วย หัวหน้ากอง หรือแผนกการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ

1.3 ผู้บริหารที่ประจำอยู่ในโรงเรียนประกอบด้วย ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่

## 2. กลุ่มนักวิชาการ ประกอบด้วย

2.1 ครูทุกคนในโรงเรียน

2.2 ศึกษานิเทศก์ของเทศบาล และศึกษานิเทศก์ของกรมสามัญศึกษา

## 3. กลุ่มประชาชน ประกอบด้วย

3.1 กรรมการการศึกษา

3.2 สมาชิกสมาคมผู้ปกครองและครู

3.3 ผู้ปกครองของนักเรียนในโรงเรียนนั้น ๆ

เนื่องจากโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาล เป็นโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนที่มีความเจริญ การติดต่อระหว่างกลุ่มผู้บริหารระดับต่าง ๆ ทั้งผู้บริหารฝ่ายปกครอง ผู้บริหารที่ไม่ประจำอยู่ในโรงเรียน และผู้บริหารที่ประจำอยู่ในโรงเรียนสามารถติดต่อและประสานงานกันได้โดยง่าย นักวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยศึกษานิเทศก์และครู มีโอกาสที่จะเพิ่มพูนความรู้ทางความรู้ทางวิชาการได้ง่าย ทางคานากลุ่มประชาชนส่วนใหญ่น่าจะอยู่ในฐานะปานกลางที่จะช่วยเหลือบุตรหลานของตนได้ รวมทั้งอุปกรณ์การสอนต่าง ๆ น่าจะมีอย่างสมบูรณ์พอสมควร จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจที่จะทำการวิจัยเพื่อให้ทราบปัญหาต่าง ๆ ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคเหนืออันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษาต่อไป

### วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคเหนือ

2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคเหนือ โดยครอบคลุมงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน งานบริหารบุคคล งานบริหารวิชาการ งานบริหารกิจการนักเรียน งานบริหารธุรการ การเงิน และบริการ



3. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคเหนือ และงานบริหารทั้ง 5 ประเภทในโรงเรียนดังกล่าว

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานบริหารการศึกษาระดับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลในภาคเหนือเท่านั้น
2. งานบริหารการศึกษา หมายถึง งานหลัก 5 ประเภทเท่านั้น คือ
  - 2.1 งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
  - 2.2 งานบริหารวิชาการ
  - 2.3 งานบริหารบุคคล
  - 2.4 งานบริหารกิจการนักเรียน
  - 2.5 งานบริหารธุรการ การเงิน และการบริการ

#### คำจำกัดความ

1. โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาลหมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอน ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 4 หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง ประถมศึกษาปีที่ 5 หรือชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 7 ที่สังกัด เทศบาลในภาคเหนือ
2. ภาคเหนือ หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ทางภาคเหนือของประเทศไทย ตาม หลักภูมิศาสตร์ ได้แก่ จังหวัดกำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง แพร่ น่าน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัยธานี นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ อุทัยธานี รวม 16 จังหวัด
3. โครงสร้างระบบบริหารการศึกษา หมายถึง ลักษณะการดำเนินงานภายใน โรงเรียนประถมศึกษาในค่านที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ในการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาใน โรงเรียนสังกัดเทศบาล
4. ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาทั้งในค่านนโยบายและ รับผิดชอบงานการศึกษาโดยตรง ทั้งที่ประจำอยู่ในโรงเรียน ประจำนอก โรงเรียน รวมทั้งผู้บริหารฝ่ายปกครองบ้านเมืองควย แยกเป็น 3 ประเภท คือ

- 4.1 ผู้บริหารฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่วางนโยบาย หรือรับนโยบายการศึกษา จากส่วนกลางมาปฏิบัติได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา ปลัดเทศบาล เป็นต้น
- 4.2 ผู้บริหารซึ่งไม่ประจำอยู่ในโรงเรียน ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและให้ความช่วยเหลือโรงเรียนต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในเขตรับผิดชอบของตน ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้ากองการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา
- 4.3 ผู้บริหารซึ่งประจำอยู่ในโรงเรียน ทำหน้าที่บริหารงานภายในโรงเรียน ให้บรรลุเป้าหมายนโยบายการศึกษาที่ได้รับมอบหมายมา ได้แก่ ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่
5. นักวิชาการ หมายถึง บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการสอนและนิเทศ การศึกษาในสถานวิชาการของโรงเรียน ได้แก่ ครูและศึกษานิเทศก์
6. ประชาชน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการการศึกษาของโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย และรวมถึงผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียน นั้น ๆ ด้วย
7. ขนาดโรงเรียน ยึดตามระเบียบกรมสามัญศึกษาปี 2513 ซึ่งกำหนดห้องเรียนไว้ดังนี้<sup>1</sup>
- 7.1 โรงเรียนประถมศึกษาค่าต่ำกว่า 10 ห้องเรียน มีนักเรียนห้องละ ประมาณ 40 คน และ 35 คน จะมีนักเรียนประมาณ 140 - 400 คน จัดเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก
- 7.2 โรงเรียนประถมศึกษาที่มี 10 ห้องเรียนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 20 ห้อง มีนักเรียนประมาณ 400 - 800 คน จัดเป็นโรงเรียนขนาดปานกลาง

<sup>1</sup>ศึกษานิเทศก์, หน่วย, บันทึกการนิเทศการศึกษา (พระนคร : กรมสามัญศึกษา, 2514), หน้า 51.



- 7.3 โรงเรียนประถมศึกษาที่มีห้องเรียนเกินกว่า 20 ห้อง แต่ไม่เกิน 30 ห้องเรียน มีนักเรียนประมาณ 800 - 1,200 คน จัดเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่
- 7.4 โรงเรียนประถมศึกษาที่มีจำนวนห้องเรียน 30 ห้องเรียนขึ้นไป มีนักเรียนประมาณ 1,200 คน ขึ้นไป จัดเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่มาก
8. วุฒิทางวิชาชีพ หมายถึง วุฒิทางการศึกษาของผู้บริหาร ครู และศึกษานิเทศก์ สำหรับผู้บริหารฝ่ายปกครอง ได้แก่ วุฒิทางวิชาการปกครอง วุฒิทางวิชาชีพ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ
- 8.1 วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี หมายถึง วุฒิ ป.ป. พ.ป. ป.ม. พ.ม. พ.อศ. ป.กศ. ป.กศ.สูง อ.กศ. ประกาศนียบัตรอาชีวศึกษา อนุปริญญาทางการศึกษา และหรือวุฒิทางการศึกษาอื่น ๆ ที่เทียบแล้วต่ำกว่าปริญญาตรี
- 8.2 วุฒิปริญญาตรี หมายถึง วุฒิ กศ.บ. อ.บ. ค.บ. ศศ.บ. ร.บ. ช.บ. และหรือวุฒิทางการศึกษาอื่น ๆ ที่เทียบเท่าปริญญาตรี
- 8.3 วุฒิส่งกว่าปริญญาตรี หมายถึง วุฒิ กศ.ม. ค.ม. รบ.ม. ช.ม. M.A. และหรือวุฒิทางการศึกษาอื่น ๆ ที่เทียบแล้วสูงกว่าปริญญาตรี
9. อาชีพ หมายถึง อาชีพของกรรมการการศึกษาของโรงเรียน หรือผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนกลุ่มตัวอย่าง แบ่งออกเป็น 5 ลักษณะคือ
- 9.1 ข้าราชการ
- 9.2 ธุรกิจ
- 9.3 เกษตรกร
- 9.4 รับจ้าง
- 9.5 อาชีพอื่น ๆ

ขอตกลงเบื้องต้น

ถือว่าผู้ตอบแบบสอบถามทุกคนตอบตามสถานภาพความเป็นจริง

## ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้าน

1. ผู้บริหารการศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบบริหารโรงเรียน  
ประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคเหนือ
2. หน่วยงานที่รับผิดชอบ จะได้ประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารโรงเรียน  
ประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในภาคเหนือ
3. สามารถนำผลจากการวิจัยไปศึกษาเปรียบเทียบกับโรงเรียนประถมศึกษา  
สังกัดเทศบาลภาคอื่น ๆ รวมทั้งการเปรียบเทียบกับโรงเรียนประถมศึกษา  
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ทราบถึงปัญหา เข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์  
ในการประสานงานและร่วมมือกันวางพื้นฐานการศึกษาของประเทศชาติให้  
มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเป็นขั้น ๆ ดังนี้

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
  - 1.1 หนังสือ วารสาร เอกสาร ทะเบียนประวัติและรายงานการวิจัยที่  
เกี่ยวข้องกับโรงเรียนสังกัดเทศบาลและโรงเรียนประถมศึกษาที่  
สังกัดอื่น ๆ
  - 1.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Study) การสังเกตและสัมภาษณ์  
ผู้บริหารโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ
  - 1.3 แบบสอบถาม (Questionnaire) มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วน  
ประมาณค่า (Rating Scale) และการให้ข้อเสนอแนะแบบ  
ปลายเปิด (Open End) ประกอบด้วยแบบสอบถาม 3 ชุด เพื่อ  
ใช้ในการรวบรวมข้อมูลจากประชากร 3 ประเภท คือ

- ก. ผู้บริหาร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี  
 เทศมนตรี เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา ปลัดเทศบาล ศึกษาธิการจังหวัด  
 ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้ากองการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา  
 ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่
- ข. นักวิชาการ ประกอบด้วย ครูในโรงเรียนและศึกษานิเทศก์
- ค. ประชาชน ประกอบด้วย กรรมการการศึกษาและผู้ปกครองนักเรียน

2. กลุ่มประชากร ประกอบด้วย โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดเทศบาลในจังหวัด  
 ต่าง ๆ ในภาคเหนือ คือ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอน ลำพูน  
 ลำปาง แพร่ น่าน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย นครสวรรค์ อุตรดิตถ์ อุทัยธานี  
 รวม 16 จังหวัด

3. กลุ่มตัวอย่าง การวิจัยเรื่องนี้จัดจังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่างโดยเลือกมาประมาณ  
 ร้อยละ 20 ของจังหวัดที่มีอยู่ในภาคเหนือทั้งหมด โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง (Simple Random  
 Sampling) จากตารางสุ่ม ผลจากการสุ่มได้จังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างรวม 3 จังหวัด  
 คือ เชียงใหม่ พิษณุโลก และสุโขทัยธานี เมื่อได้กลุ่มจังหวัดตัวอย่างแล้ว ใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง  
 เลือกโรงเรียนมาใช้ในการวิจัยประมาณร้อยละ 50 ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด  
 เทศบาลในจังหวัดที่ได้รับเลือกมาเป็นตัวอย่าง

สำหรับกลุ่มผู้บริหารใช้แบบสอบถาม ตามผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี  
 เทศมนตรีฝ่ายการศึกษา ปลัดเทศบาล ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอเมือง หัวหน้า  
 กองการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา ครูใหญ่และผู้ช่วยครูใหญ่

สำหรับกลุ่มนักวิชาการ ใช้แบบสอบถามตามคณะครูในโรงเรียนทุกคน ส่วนศึกษานิเทศก์ใช้แบบสอบถาม ตามศึกษานิเทศก์จังหวัด และศึกษานิเทศก์เทศบาลเท่าที่มีอยู่

สำหรับกลุ่มประชาชน ใช้กรรมการการศึกษาของแต่ละโรงเรียน รวมทั้งผู้ปกครอง  
 นักเรียนไม่น้อยกว่าโรงเรียนละ 10 คน

#### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยออกไปสังเกต สัมภาษณ์ แจกแบบสอบถาม และเก็บรวบรวมข้อมูลด้วย  
 ตนเอง จากแหล่งข้อมูลที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่าง



5. การวิเคราะห์ข้อมูลและวิธีสถิติ

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลตามลักษณะของข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์ โดยใช้วิธีการสถิติเปรียบเทียบความถี่เป็นร้อยละ

6. ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

ผู้วิจัยจัดลำดับชั้นการเสนอข้อมูลดังนี้ ในบทที่ 1 เป็นบทนำประกอบด้วย ภูมิหลัง วัตถุประสงค์ในการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย บทที่ 2 เสนอเอกสารอ้างอิง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย การบริหารการศึกษา งานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การบริหารงาน วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารกิจการนักเรียน การบริหารงานธุรการ การเงิน และการบริการ บทที่ 3 เสนอขอบข่ายการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย วิธีดำเนินการวิจัย การเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การรวบรวมข้อมูล บทที่ 4 เสนอการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างระบบบริหาร ภายในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาล สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม การเปรียบเทียบงานบริหารทั้ง 5 ด้าน บทที่ 5 เสนอผลการวิจัยและสรุปข้อเสนอแนะส่วน รายละเอียดของแบบสอบถามจะเสนอไว้ในภาคผนวก

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย