

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคน ช่วยเสริมสร้างความรู้ ความคิด ทักษะ และเจตคติให้รู้จักตนเอง รู้จักชีวิต เข้าใจสังคม และสิ่งแวดล้อมที่อาศัยอยู่แล้วนำความรู้ความเข้าใจไปแก้ปัญหา พร้อมทั้งเสริมสร้างชีวิตและสังคมให้ดีขึ้น การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาย่อมต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ จะเห็นได้ว่าการศึกษาเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งในส่วนบุคคล และสังคมโดยรวม นอกจากนี้การพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนาประเทศก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาทั้งสิ้น รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ มีนโยบายในการจัดการศึกษาแก่เยาวชนของชาติให้กระจายอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาคของประเทศไทย นับว่าเป็นการให้การศึกษที่เหมาะสมแก่บุคคลทั้งในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา

การศึกษาในระดับประถมศึกษานั้น เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เยาวชน เป็นระดับการศึกษาที่คนส่วนใหญ่ของประเทศจะได้รับอย่างทั่วถึง และเสมอภาคกัน โดยรัฐได้ออกกฎหมายบังคับให้ผู้ปกครองทุกคนส่งลูกเข้าเรียน เพื่อนำความรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวัน และเป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อระดับสูงขึ้นไป จึงถือได้ว่า การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษามีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการวางพื้นฐานการพัฒนากำลังคน และบุคคลที่เป็นตัวจักรสำคัญกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทในการบริหารการศึกษาให้ไปสู่จุดประสงค์คือ ผู้บริหารสถานศึกษา หรือผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง

การศึกษาระดับประถมศึกษา ได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการจัดการศึกษาให้กับเยาวชน หน่วยงานหลักที่ดำเนินการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และเทศบาล ซึ่งโรงเรียนทั้งสองสังกัดนี้ จะต้องดำเนินการภารกิจในด้านการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยทั่วไป 6 งาน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานทั้งของสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ และเทศบาล ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ยังคงประสบกับปัญหา
ต่าง ๆ แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนางานอย่างต่อเนื่องแล้วก็ตาม ปัญหาที่สำคัญ
ของโรงเรียน สังกัดเทศบาล ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร โรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่ขาดครูพิเศษ
เช่น ครูบรรณารักษ์ เกษตร นาฏศิลป์ ศิลปะ เป็นต้น อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในกองการศึกษา
ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ครู
ส่วนใหญ่ขาดบ้านพัก และเบิกค่าเช่าบ้านไม่ได้ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการเรียนการสอน อาทิเช่น
การใช้หลักสูตร และสื่อการเรียน ทั้งครูและศึกษานิเทศก์ยังไม่เข้าใจหลักสูตรเท่าที่ควร บางคน
เข้าใจแต่ไม่นำไปปฏิบัติ ด้านวิธีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ครูเคยชินกับวิธีการแบบเดิมยัง
ขาดการวัดผลประเมินผล เนื่องจากครูต้องทำเครื่องมือวัดผลเอง ทำให้ครูส่วนใหญ่ไม่ยอมทำ
เครื่องมือ จึงยังใช้การวัดแบบความจำมากกว่าจะวัดพฤติกรรมเด็ก ปัญหาด้านการบริหารและ
การนิเทศ การบริหารทรัพยากร ยังไม่มีการกระจายทรัพยากร ด้วยความเสมอภาคกันทั้งในระดับ
เทศบาล และระดับโรงเรียนในเทศบาลเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรบุคคล การบริหาร
งานบุคคล หน่วยงานต้นสังกัดควรมอบอำนาจการปฏิบัติงานให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ เพื่อความ
รวดเร็วในการปฏิบัติงาน และปัญหาด้านผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษา นักเรียนในโรงเรียนสังกัด
เทศบาลต่าง ๆ ยังมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ไม่น่าพอใจ (บรรจง ผันประเสริฐ,
2537, หน้า 2-3)

นอกจากนี้ ชูสิภรณ์ กอบกัยกิจ (2538, หน้า 3) ได้สรุปถึงปัญหาการจัดการศึกษาระดับ
ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไว้ดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับ
หลักสูตร ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรที่มักไม่ค่อยได้รู้ล่วงหน้า ทำให้ไม่มีเวลาเตรียมตัวที่จะรับ
สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของหลักสูตรได้ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน ได้แก่
ไม่สามารถจัดครูเข้าสอนในหลักสูตรได้ โรงเรียนมักมีบุคลากรไม่สัมพันธ์กับหลักสูตร กล่าวคือ
มีบุคลากรไม่ครบตามลักษณะวิชา และไม่ตรงกับงาน ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์ โดยวัสดุอุปกรณ์ไม่
เพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด และต้องลงทุนในการจัดซื้อสูง และปัญหาเกี่ยวกับการ
นิเทศการสอน ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ และการนิเทศภายในโรงเรียนยังไม่มี การดำเนินงานเป็น
ระบบ และประสิทธิภาพเพียงพอ

ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษา
ศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า ครูยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการจัดการเรียนการสอน
บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดแคลนในสาขาวิชาเฉพาะ ขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

และบุคลากรขาดความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการศึกษา และการบริหารงาน เป็นต้น ส่วนผลการดำเนินงานการบริหารของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลในจังหวัดสมุทรสาคร ก็พบว่า ยังประสบปัญหาในการบริหารงาน เช่น ขาดแคลนบุคลากรในสาขาวิชาเฉพาะ อัตรากำลังครูไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ขาดความรู้ ความเข้าใจในการผลิตสื่อ และการใช้สื่อการเรียนการสอน ขาดการวัดผลและประเมินผล และขาดการนิเทศการศึกษา เป็นต้น

จากสภาพปัญหาและเหตุที่กล่าวมา ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาถึง สภาพ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดสมุทรสาคร ทั้งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสังกัดเทศบาลในจังหวัดสมุทรสาคร เพื่อนำผลการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร ให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาสภาพ และปัญหการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ในจังหวัดสมุทรสาคร
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพ และปัญหการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ตามสังกัด ขนาดของโรงเรียน และวุฒิการศึกษา
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดสมุทรสาคร

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผู้บริหารการศึกษาจะได้ใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทางการพัฒนาการบริหารโรงเรียน และกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาของหน่วยงาน เพื่อพัฒนาและบริหารหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น
2. เป็นข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารระดับสูง ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาการศึกษา ในอันที่จะได้ให้การสนับสนุนในด้านปัจจัยการบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตของเนื้อหา การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพ ปัญหา และแนวทางการพัฒนาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดสมุทรสาคร ตามภารกิจบริหารงานโรงเรียน 6 งาน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร จำแนกเป็นผู้บริหารในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 111 คน และผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดเทศบาล จำนวน 46 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 157 คน แต่ในการเก็บข้อมูลจริงสามารถได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์เพียง 150 คน จึงไม่สามารถศึกษาในลักษณะของประชากรได้จึงกำหนดให้จำนวนดังกล่าวเป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้
3. ผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา มีจำนวน 17 คน โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้
 - 3.1 เป็นผู้ที่มีบริหารหรือมีตำแหน่งทางการบริหารงานการศึกษา หรือบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของเทศบาล หรือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปี
 - 3.2 เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์หรือผลงานด้านการบริหารการศึกษา ระดับประถมศึกษา
4. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย
 - 4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่
 - 4.1.1 สังกัดของผู้บริหารโรงเรียน
 - 4.1.1.1 เทศบาล
 - 4.1.1.2 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
 - 4.1.2 ขนาดของโรงเรียน
 - 4.1.2.1 ขนาดเล็ก
 - 4.1.2.2 ขนาดกลาง
 - 4.1.2.3 ขนาดใหญ่
 - 4.1.3 วุฒิการศึกษา
 - 4.1.3.1 ปริญญาตรี

4.1.3.2 สูงกว่าปริญญาตรี

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ สภาพ และปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ใน จังหวัดสมุทรสาคร ใน 6 ด้าน ดังนี้

- 4.2.1 งานวิชาการ
- 4.2.2 งานบุคลากร
- 4.2.3 งานกิจการนักเรียน
- 4.2.4 งานธุรการและการเงิน
- 4.2.5 งานอาคารสถานที่
- 4.2.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

คำถามของการศึกษาค้นคว้า

1. สภาพ และปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา ในจังหวัดสมุทรสาคร อยู่ในระดับใด
2. สภาพ และปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา จำแนกตามสังกัด ขนาดของโรงเรียน และวุฒิการศึกษาแตกต่างกันหรือไม่
3. แนวทางการพัฒนาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา มีอะไรบ้าง

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. สภาพ และปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา จำแนกตามสังกัด แตกต่างกัน
2. สภาพ และปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา จำแนกตามขนาดของโรงเรียน แตกต่างกัน
3. สภาพ และปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษา จำแนกตามวุฒิการศึกษา แตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สภาพการบริหารงาน หมายถึง การปฏิบัติงานตามภารกิจต่าง ๆ ของโรงเรียนใน ปัจจุบัน ซึ่งวัดได้จากการตอบแบบสอบถาม ซึ่งครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงาน

ของโรงเรียน 6 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2. ปัญหาการบริหารงาน หมายถึง อุปสรรค และข้อขัดข้องที่เป็นสาเหตุให้การบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสังกัดเทศบาล ไม่บรรลุเป้าหมาย ในงานต่าง ๆ 6 ด้านคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานธุรการและการเงิน และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2.1 งานวิชาการ หมายถึง การดำเนินงานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน การวัดผลและประเมินผล การจัดดำเนินงานห้องสมุดโรงเรียน การนิเทศการศึกษา การวางแผน และกำหนดวิธีการดำเนินงานการส่งเสริมการสอน การประชุมอบรมทางวิชาการ

2.2 งานบุคลากร หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการกำหนดความต้องการบุคลากร การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การควบคุม กำกับ ติดตาม และนิเทศบุคลากร การพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2.3 งานกิจการนักเรียน หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำเขตบริการ การทำสำมะโนนักเรียน การเกณฑ์-การรับนักเรียนเข้าเรียน การปฐมนิเทศผู้ปกครอง การแก้ปัญหา นักเรียนขาดเรียน การบริการสุขภาพ การจัดอาหารกลางวัน การบริการแนะแนว การบริการนักเรียนขาดแคลนทุนการศึกษา กิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย กิจกรรมเสริมสร้างวินัยนักเรียน กิจกรรมการจัดตั้งชุมนุมต่าง ๆ กิจกรรมสหกรณ์นักเรียน การจัดทัศนศึกษา การจัดกีฬา การจัดกิจกรรมส่งเสริมจริยธรรม การบำเพ็ญประโยชน์ การติดตามผลนักเรียน การตั้งสมาคมศิษย์เก่า การสรรหาและยกย่องคนดีเด่นประจำท้องถิ่นและชุมชน

2.4 งานธุรการและการเงิน หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานทะเบียนและรายงาน งานการรักษาความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่ งานประชาสัมพันธ์ งานงบประมาณ งานพัสดุ งานการเงินและบัญชี

2.5 งานอาคารสถานที่ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดสร้างอาคารสถานที่ การใช้อาคารสถานที่ การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ การควบคุมดูแลอาคารสถานที่ และการประเมินผลการใช้อาคารสถานที่

2.6 งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์โรงเรียน การให้บริการแก่ชุมชน การร่วมกิจกรรมของชุมชน และการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนและการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และหน่วยงานอื่นในท้องถิ่น

3. แนวทางการพัฒนาการบริหารงาน หมายถึง ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานโรงเรียน ที่จะทำให้การบริหารงานโรงเรียนทั้ง 6 งาน ของผู้บริหารโรงเรียน ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

4. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน ครูวิชาการ และหัวหน้าหมวด/กลุ่มประสบการณ์ ของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดเทศบาล ในจังหวัดสมุทรสาคร ปี 2544

5. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งสังกัดเทศบาลและสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในจังหวัดสมุทรสาคร

6. สังกัด หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสมุทรสาคร ที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและเทศบาล ในจังหวัดสมุทรสาคร ในปีการศึกษา 2543

7. ขนาดของโรงเรียน แบ่งออกเป็น

7.1 ขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 180 คน

7.2 ขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนระหว่าง 181-539 คน

7.3 ขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 540 คนขึ้นไป

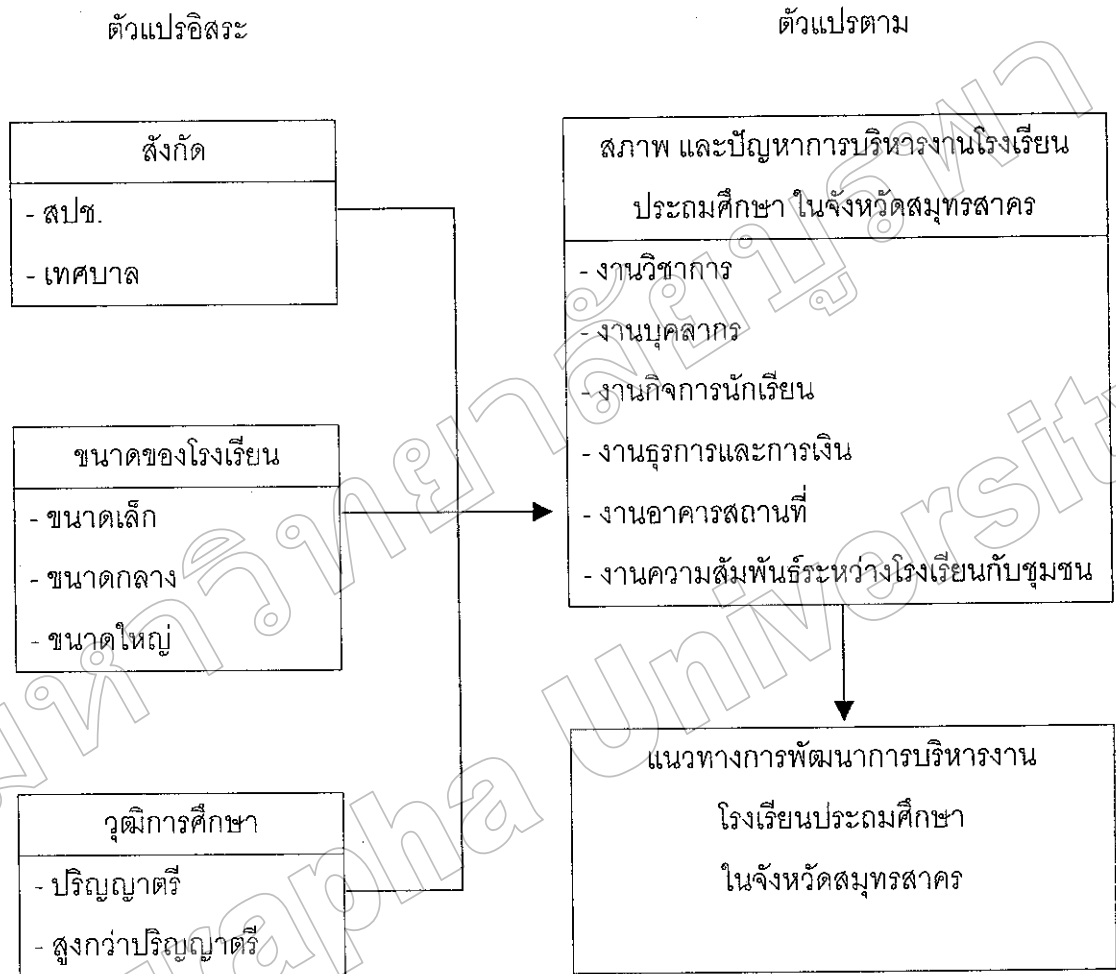
8. วุฒิการศึกษา หมายถึง ระดับการศึกษาที่กลุ่มประชากรสำเร็จการศึกษาและได้รับจากสถาบันทางการศึกษาที่ ก.ค. รับรอง แบ่งออกเป็นระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

9. ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง บุคคลที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์การคัดเลือก เพื่อให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดสมุทรสาคร ในการวิจัยครั้งนี้

กรอบแนวคิดของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้านี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาตามกรอบแนวคิดของ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528, หน้า 11) จำนวน 6 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มุ่งเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดสมุทรสาคร จำแนกตามสังกัด ได้แก่ โรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ วุฒิการศึกษาของ

ผู้บริหารและขนาดโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ซึ่งนำเสนอได้ดังภาพที่ 1 ต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดของการศึกษาค้นคว้า