



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิตซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการช่วยพัฒนาและปลูกฝังคุณสมบัติที่พึงปรารถนาให้กับคนในสังคม รวมถึงการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข ดังนั้นการจัดการการศึกษาให้มีคุณภาพจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนจะต้องเข้ารับการศึกษาระดับนี้ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวถึงการประถมศึกษาไว้ว่า การประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถลงมือทำ อ่านออก เขียน และคำนวณได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 โดยมีฐานะเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการ และส่วนที่เป็นสำนักงาน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว มาเป็นองค์คณะบุคคล มีคณะกรรมการทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน

ลักษณะโครงสร้างของการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน จึงเป็นลักษณะที่พิเศษไม่เหมือนหน่วยราชการอื่น คือ มีการบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ และการกระจายอำนาจ ตลอดจนการรับผิดชอบไปสู่พื้นที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต้องรับผิดชอบต่อบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ คือ นักเรียนประมาณ 6,703,854 คน ข้าราชการครู 340,902

คนและโรงเรียนในสังกัดถึง 31,427 โรงเรียน ซึ่งมีภาระกิจที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินงาน 3 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2534) คือ

1. จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาให้แก่เด็กก่อนเกณฑ์การศึกษาระดับภาคบังคับตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา

2. จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่เด็กที่มีอยู่ในเกณฑ์การศึกษาระดับภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ให้มีความรู้ ทักษะคุณลักษณะและความสามารถตามจุดหมายของหลักสูตร

3. จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ให้เด็กที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ตามมติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 9 ปี

จากภารกิจดังกล่าว การบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงได้รับการกล่าวถึงปัญหาการบริหารมาตลอดสิบกว่าปีที่ผ่านมาจากบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2526) ได้สำรวจสภาวะทางการศึกษาของประเทศ พบปัญหาการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา คือ การจัดการศึกษาระดับภาคบังคับยังไม่ทั่วถึง มีความไม่เสมอภาคของการบริการทางการศึกษา ความไม่เสมอภาคของคุณภาพทางการศึกษา โอกาสทางการศึกษาของเด็กบางกลุ่มยังไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร การที่เด็กบางส่วนต้องออกจากโรงเรียนกลางคันก่อนวัยอันสมควร

ชนิดา รัชพลเมือง (2532) กล่าวถึงปัญหาภายในระบบบริหารการประถมศึกษาว่ายังมีความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้ารับการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรและค่าใช้จ่ายทางการศึกษาอยู่มาก มีโรงเรียนขนาดเล็กที่จัดการศึกษามันได้คุณภาพอยู่ถึงร้อยละ 13 เด็กชุมชนห่างไกลและชุมชนแออัดยังไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเพียงพอ พฤติกรรมการสอนของครูไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ของหลักสูตรทำให้คุณภาพการศึกษาของเด็กต่ำ เชื่อมโยงไปถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเรียนการสอน ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัย ของ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2533) ซึ่งพบว่าโรงเรียนประถมศึกษาศึกษายังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไข คือการจัดการเรียนการสอนในแต่ละกลุ่มประสบการณ์ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ ความจำกัดในเรื่องของงบประมาณและความเสมอภาคของคุณภาพทางการศึกษาระหว่างภาคภูมิศาสตร์

ส่วนกระทรวงศึกษาธิการ (2535) กล่าวถึงสภาพและปัญหา การศึกษาระดับประถมศึกษาว่า ว่างปริมาณ จัดได้ครอบคลุมกลุ่มประชากรในวัยเรียนในระดับที่น่าพอใจ แต่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพ ระหว่างการศึกษาระหว่างชั้นกับการศึกษาระดับเมืองที่เห็นได้ชัด คือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กชนบทในบางกลุ่มวิชายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำคุณภาพของสถานศึกษาในชนบท ตลอดจนอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอนและสื่อต่าง ๆ ยังขาดแคลนคุณภาพครูประถมศึกษาโดยทั่วไปยังไม่ดีพอ ยังขาดสวัสดิการ

เมื่อพิจารณาในระดับภูมิภาคแล้ว จะพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้มีปัญหาอย่างมากมาย เห็นได้จากการสำรวจภาวะทางการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2526) พบว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอาคารสถานที่ด้อยกว่าภาคอื่น ๆ มีอัตราส่วนของนักเรียนต่อครูสูง วัสดุการศึกษาของครูต่ำกว่าภาคอื่น นักเรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนกว่าภาคอื่น ผลการเรียนการจ้ดอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ บางจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช้ภาษาถิ่นในชีวิตประจำวันทำให้เด็กในท้องถิ่นดังกล่าวไม่สามารถใช้ภาษาไทยได้ดีเท่าที่ควร ส่งผลถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนโดยเฉพาะในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 นอกจากนี้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังเป็นภาคที่มีการเคลื่อนย้ายของประชากรมากที่สุด ส่งผลให้มีการออกกลางคันของนักเรียนที่จะต้องติดตามผู้ปกครองไปทำงานในที่อื่น โดยที่ยังเรียนไม่จบชั้นประถมศึกษา และไม่ได้เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนแห่งใหม่

ส่วนการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2533) พบว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะมีปัญหาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในกลุ่มวิชาต่าง ๆ ยังไม่น่าพอใจ การจัดสรรทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่นต่าง ๆ ยังไม่สามารถเท่าได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

จากปัญหาที่กล่าวมา ตลอดจนแนวคิดของนักการศึกษาต่าง ๆ แสดงให้เห็น

เห็นว่าระบบบริหารการประถมศึกษา ยังมีปัญหาจะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขอีกมาก การที่จะแก้ไขปัญหเหล่านี้ จำเป็นจะต้องเข้าใจสภาพและปัญหาเหล่านี้ อย่างชัดเจน ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา จึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อที่จะได้นำข้อมูลพื้นฐานมาพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา ในด้านนโยบายการจัดการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะระบบบริหารการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาของผู้บริหารในสถานศึกษา ผู้บริหารนอกสถานศึกษา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา และครูในสังกัดโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น
3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาระบบบริหารการประถมศึกษา 5 ด้าน คือ
 - 3.1 นโยบายการจัดการประถมศึกษา
 - 3.2 โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา
 - 3.3 การบริหารงานวิชาการ
 - 3.4 การบริหารงานบุคคล
 - 3.5 การบริหารงบประมาณ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. ผลของการวิจัยจะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของ ระบบบริหารการประถมศึกษาในโอกาสต่อไป

คานิยามที่ใช้นในการวิจัย

ระบบบริหารการประถมศึกษา หมายถึง ส่วนประกอบที่สำคัญในการบริหารการประถมศึกษา ซึ่งประกอบด้วย นโยบายการจัดการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงบประมาณ

นโยบายการจัดการประถมศึกษา หมายถึง การกำหนดนโยบาย การนํานโยบายไปปฏิบัติ การติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา หมายถึง การแบ่งแยกงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และการกำหนดความสัมพันธ์ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การแสวงหาบุคคล การบำรุงรักษาบุคคล การพัฒนาบุคคลและการให้บุคคลพ้นจากงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กิจกรรมเสริมหลักสูตร สื่อการเรียนการสอน การนิเทศการศึกษา การวัดและประเมินผลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดตั้ง การจัดสรร และการบริหารงบประมาณ ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษา และผู้บริหารนอกสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้บริหารในสถานศึกษา หมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้บริหารนอกสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ครูวิชาการ หมายถึง ครูซึ่งทำหน้าที่เป็นครูวิชาการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ และศึกษาธิการอำเภอ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวม 17 จังหวัด คือ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครราชสีมา นครพนม บุรีรัมย์ มุกดาหาร มหาสารคาม ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย อุดรธานี และอุบลราชธานี

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

1. ผู้บริหารการศึกษา ได้แก่

 ผู้บริหารในสถานศึกษา 11,725 คน

 ผู้บริหารนอกสถานศึกษา 277 คน

2. ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา 571 คน

3. ครูวิชาการ 11,725 คน

รวมประชากรทั้งสิ้น 24,298 คน

กลุ่มตัวอย่าง เนื่องจากจำนวนประชากรมีจำนวนมาก ผู้วิจัย จึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling)

จะได้กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ

ผู้บริหารการศึกษา	483 คน
- ผู้บริหารในสถานศึกษา	407 คน
- ผู้บริหารนอกสถานศึกษา	76 คน
ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา	143 คน
ครูวิชาการ	407 คน
รวมเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น	1,033 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ

ตอนที่ 2 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับสภาพของระบบบริหารการประถมศึกษา มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ

ตอนที่ 3 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด แนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษา จากเอกสาร ตำรา และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประมวลเป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับการวิจัย

2. ผู้วิจัยสร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัยขึ้น ครอบคลุมที่ได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร-ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำไปปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

3. ทำการปรับปรุงเครื่องมือตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยมี 3 ชุด คือ ชุดที่ 1 สำหรับผู้บริหารการศึกษา ชุดที่ 2 สำหรับข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาและชุดที่ 3 สำหรับครูวิชาการ

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับคืนทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามโดยการแจกแจงความถี่ หา ค่าร้อยละและนำเสนอผลการวิเคราะห์โดยการใส่ตารางประกอบคำบรรยาย

ลำดับขั้นตอนการเสนอผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้จัดลำดับขั้นตอนในการนำเสนอผลการวิจัยไว้ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตการวิจัยประโยชน์ของการวิจัย คำนายามที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ