

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาของปัญหา

ในการจัดการศึกษาจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายของการศึกษาและมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ การศึกษาชั้นประถมศึกษาเป็นระดับการศึกษาที่สำคัญที่สุดระดับหนึ่ง เป็นรากฐานของการศึกษาเบื้องต้นที่ถูกลบหลวมโดยทั่วไป พึงได้รับในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 กล่าวว่า "การประถมศึกษาเป็นการศึกษาซึ่งมุ่งหมายที่จะสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กด้วยการอบรมสั่งสอนอันมีมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติ"<sup>1</sup> และตามหลักการประถมศึกษานั้นถือว่าเป็นการศึกษาของเด็กในวัย 4 - 12 ปี ซึ่งเป็นวัยก่อนวัยรุ่น

เดิมการจัดการประถมศึกษามุ่งแต่จะให้เด็กอ่านออกเขียนได้ ทำเลขเป็น และรู้หน้าที่พลเมือง แต่ในปัจจุบันการประถมศึกษาต้องจัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการตามธรรมชาติของเด็กด้วย นอกจากนี้ผู้ที่ต้องการจะศึกษาหาความรู้ต่อไปในชั้นสูงก็ต้องอาศัยการศึกษาชั้นประถมเป็นรากฐาน ถ้ารากฐานดีก็จะประสพผลสำเร็จอันทำให้ชีวิตประสพความสุข ความก้าวหน้า Mochlman ได้เน้นถึงโรงเรียนประถมศึกษาว่า "โรงเรียนประถมศึกษาควรจัดขึ้นเพื่อสนองความแตกต่างระหว่างบุคคล และเพื่อความรู้ทางด้านสังคมของเด็กให้มากที่สุด พยายามเสริมสร้างให้เด็กแต่ละคนได้พัฒนาบุคลิกภาพ ทางร่างกาย จิตใจ สังคม อารมณ์ และศีลธรรม"<sup>2</sup>

สำหรับการศึกษาในประเทศไทย รัฐได้เห็นความสำคัญของการประถมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง พยายามจัดให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาในระดับนี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

---

<sup>1</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา 2503) หน้า 5.

<sup>2</sup> Arthur B. Mochlman, School Administration, (Boston : Houghton Mifflin Co., 1951) P. 273.

การจัดการประถมศึกษาในนั้นมีหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบเป็นผู้จัดการต่าง ๆ กันดังนี้ คือ

1. โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา
2. โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. โรงเรียนสังกัดเทศบาล

จึงอาจแบ่งโรงเรียนออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. โรงเรียนรัฐบาล คือ โรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดกรมสามัญศึกษา

โดยอาศัยเงินงบประมาณจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. โรงเรียนสังกัดส่วนกลาง เป็นโรงเรียนที่ขึ้นตรงต่อกรมสามัญศึกษา โดยตรง มี 50 โรงเรียน<sup>3</sup>

ข. โรงเรียนสังกัดจังหวัด เป็นโรงเรียนที่ขึ้นตรงต่อจังหวัดซึ่งโรงเรียนนั้นตั้งอยู่ แต่อาศัยเงินงบประมาณจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มีอยู่ 325 โรงเรียน<sup>4</sup>

2. โรงเรียนประชาบาล หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอาศัยเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางช่วยเหลือ ซึ่งโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้เป็นโรงเรียนที่โอนไปจากกรมสามัญศึกษา เมื่อ 1 ตุลาคม 2509 ทั้งนี้ เพื่อกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการศึกษา และเมื่อ 14 มีนาคม 2510 โรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 71 จังหวัด ปัจจุบันมี 71 องค์การ รวม 25292 โรงเรียน<sup>5</sup>

3. โรงเรียนเทศบาล หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดเทศบาล โดยอาศัยเงินงบประมาณของเทศบาล ปัจจุบันโรงเรียนเทศบาลสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพฯ มี 96 โรงเรียน<sup>6</sup>

<sup>3</sup>ที่มา : กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

<sup>4</sup>ที่มา : กองการศึกษาพิเศษ กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

<sup>5</sup>ที่มา : กองการศึกษาประชาบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย

<sup>6</sup>ที่มา : แผนกโรงเรียน กองการศึกษา เทศบาลนครกรุงเทพฯ

สำหรับงานวิจัยและค้นคว้านี้ จะได้อธิบายถึงเฉพาะระบบการบริหารการศึกษาของ เทศบาลนครกรุงเทพเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น การศึกษาเป็นงานในหน้าที่ของ เทศบาลอย่างหนึ่ง ในพระราชบัญญัติได้มีบทบัญญัติไว้ให้เทศบาลมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการ ศึกษาอบรม และตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาได้มีบัญญัติไว้อีกว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็น เทศบาลแล้วให้โอนโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น"<sup>7</sup>

ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่านโยบายโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เทศบาลดำเนินการเป็นที่สนใจของประชาชน ดังนั้น ครูใหญ่ในฐานะเป็น ผู้บริหารโรงเรียนและเป็นผู้นำของโรงเรียนจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการวางโครงการ การจัดการ และการบริหารงานโรงเรียนให้ไปสู่เป้าหมายของการศึกษา จึงควรมีความรู้ทางวิชาการ เป็น อย่างดี สามารถปกครองครูในโรงเรียนและเป็นที่พึ่งพาอาศัยของครู จะต้องรู้จักปรับปรุงตัวเอง ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของการศึกษา จะต้องแสวงหาความรู้และทฤษฎีอยู่เสมอ อันจะทำให้ การบริหารการศึกษาของโรงเรียนประสบผลสำเร็จถึงเป้าหมายที่วางไว้ เพราะจะเห็นได้ว่า การบริหารเป็นศาสตร์ที่ผู้บริหารจะต้องเข้าใจบทบาทของตน และขอบเขตของการบริหารโรงเรียน เป็นผู้นำในด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน เป็นผู้คอยประสานงานของโรงเรียนกับชุมชน ความรับผิดชอบของครูใหญ่เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ดัง L.D. Hasker ได้กล่าวถึงหน้าที่ของนักบริหารที่ดีไว้ ๘ ประการ คือ<sup>8</sup>

1. บทบาทของผู้พยากรณ์
2. บทบาทของประธานการประชุม
3. บทบาทของผู้ประสานงาน

---

<sup>7</sup>ศึกษาธิการ, กระทรวง, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา 2507), หน้า 928.

<sup>8</sup> Roald F. Campbell and Russell T. Gregg, Administrative Behavior in Education, (New York : Harper and Brothers Publishers, 1957) P. 203.

4. บทบาทของผู้บริหาร
5. บทบาทของผู้วางนโยบาย
6. บทบาทของผู้ให้คำปรึกษา และนักเทคนิค
7. บทบาทของผู้วินิจฉัยสั่งการ
8. บทบาทของผู้ผู้นำ

ดังนั้น ครูใหญ่ในฐานะเป็นตัวจักรกลสำคัญจะต้องเข้าใจขอบทบาทการบริหารโรงเรียนเป็นอย่างดี

ในการจัดการศึกษาของเทศบาลนั้น มีโครงการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาล และโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์ในการจัดการศึกษาของเทศบาล และจัดการศึกษาให้ก้าวหน้าได้ระดับมาตรฐาน การจัดการศึกษานั้นประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ฝ่าย คือ

1. คณะกรรมการอำนวยการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ทางการศึกษาของเทศบาล และศึกษาธิการแขวง

2. คณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วยครูใหญ่โรงเรียนเทศบาลต่าง ๆ เพื่อดำเนินการ

ก. พัฒนาตัวบุคคล

ข. พัฒนาทางวิชาการ

ค. พัฒนาทางธุรการ

ง. พัฒนารูมชน

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจต้องการที่จะทราบการดำเนินงานการศึกษาของเทศบาลในแง่ประวัติการศึกษา การจัดระบบการบริหารงาน งบประมาณ และผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัตินี้ได้แก่ ศึกษาธิการแขวง หัวหน้าแผนก และครูใหญ่ บุคคลเหล่านี้ควรมีความรู้ความเข้าใจในงานการบริหารการศึกษาเพียงใดหรือไม่

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาประวัติการศึกษาของเทศบาล การวางแผนงาน การจัดระบบการศึกษาของเทศบาลนครกรุงเทพ

2. เพื่อศึกษางบประมาณการศึกษา ว่าได้มาจากด้านใดบ้าง และใช้ไปในด้านใด
3. เพื่อศึกษาพื้นฐานและประสบการณ์ของครูใหญ่ เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษาทั่วไป
4. เพื่อสำรวจว่าครูใหญ่มีความเห็นและความเข้าใจในนโยบายการบริหารการศึกษาเพียงไร
5. เพื่อสำรวจปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโรงเรียน และการปฏิบัติงานการศึกษาของเทศบาลนครกรุงเทพ อันอาจนำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามความเจริญยิ่งขึ้น
6. เพื่อสำรวจความต้องการความช่วยเหลือของครูใหญ่ เป็นการสร้างความเข้าใจและความร่วมมือประสานงานในด้านบริหารการศึกษา
7. เพื่อสำรวจว่า ผู้บริหารการศึกษาของเทศบาล มีความคิดเห็นและเข้าใจในการบริหารงานด้านการศึกษาเพียงใด

### ขอบเขตของการวิจัย

#### ประชากร

การวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาระบบการบริหารการศึกษาของเทศบาลนครกรุงเทพ เท่านั้น ประชากรในการวิจัยจึงเป็นครูใหญ่โรงเรียนเทศบาลนครกรุงเทพ ทั้ง 12, แขวงการศึกษา รวม 96 โรงเรียน ประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์ คือศึกษานิเทศก์ และหัวหน้าแผนกในกองการศึกษาเทศบาล รวม 16 คน

#### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ครั้งนี้ คือ เอกสาร หนังสือ สถิติ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของเทศบาล แบบสอบถาม สำหรับใช้สอบถามครูใหญ่ โรงเรียนเทศบาลนครกรุงเทพ กับแบบสัมภาษณ์ สำหรับใช้สอบถาม หัวหน้าแผนกและศึกษานิเทศก์ของเทศบาลนครกรุงเทพ

เนื้อหาที่ใช้สอบถามในแบบสอบถามเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพของโรงเรียนและครูใหญ่ ความคิดเห็นและความเข้าใจในการศึกษาเทศบาล ปัญหาอุปสรรคและการต้องการความช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ส่วนแบบสัมภาษณ์เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิดเห็นในการจัดการบริหารการศึกษาที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

### การเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยแจกแบบสอบถามครูใหญ่ที่แขวงการศึกษาของเทศบาลด้วยตนเอง หลังจากนั้นติดตามเก็บแบบสอบถามคืนยังแขวงการศึกษา ภายในเวลา 15 วัน แบบสอบถามที่ไม่ได้รับคืน ผู้วิจัยได้ติดตามขอคืนตามโรงเรียน ส่วนแบบสัมภาษณ์นั้น ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ศึกษาธิการแขวง และหัวหน้าแผนก สังกัดกองการศึกษาของเทศบาลด้วยตนเอง

### การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อแจกแจงข้อมูลเรื่องต่าง ๆ ในแบบสอบถามแล้วก็ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้น โดยใช้วิธีการทางสถิติเบื้องต้นเสนอเป็นตาราง และทำร้อยละ หากค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการให้คำแนะนำ หลังจากนั้นจะแปลข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดเพื่อจะได้นำเสนอสรุปเป็นผลการวิจัย

### ความสำคัญของปัญหา

1. ผลจากการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ทราบระบบการบริหารการศึกษาของเทศบาลนครกรุงเทพ
2. เป็นข้อเท็จจริงที่ชี้ให้เห็นถึงความเข้าใจ และความคิดเห็นของครูใหญ่ในเรื่องการบริหารการศึกษา
3. เป็นข้อเท็จจริงในเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการอำนวยการศึกษา อันจะเป็นประโยชน์ และความเข้าใจอันดียิ่งต่อการบริหารการศึกษาของเทศบาล
4. เพื่อเป็นแนวทางในการคัดเลือกตัวบุคคลให้เข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่ครูใหญ่ โดยให้ได้ผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจในการบริหารการศึกษาที่ดี
5. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก่กรมสามัญศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลในการบริหารการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
6. เพื่อเป็นแนวทางที่ศึกษาธิการ ศึกษาพิเศษ และผู้บริหารการศึกษาในระดับกรม, กอง, เจ้าสังกัด จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือขจัดปัญหาการศึกษาในระดับโรงเรียนต่อไป
7. เพื่อประโยชน์คือนิสิตที่ศึกษาแผนกการบริหารการศึกษา และเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าในเรื่องการบริหารการศึกษาต่อไป

### คำจำกัดความ

คณะกรรมการอำนวยการ หมายถึงเจ้าหน้าที่ชั้นบริหารการศึกษาของเทศบาล ซึ่งได้แก่ หัวหน้าแผนกในกองการศึกษา และศึกษาธิการแขวง

คณะกรรมการดำเนินการ หมายถึงครูใหญ่โรงเรียนเทศบาล

การบริหารโรงเรียน หมายถึงกระบวนการจัด และดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งตลอดจนการดูแลและควบคุมเกี่ยวกับโรงเรียน ครู นักเรียน และการเรียนการสอน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

โรงเรียนประถมศึกษา ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้รวมโรงเรียนประถมศึกษาไว้ในหมวดระบบโรงเรียน และมีข้อความตอนหนึ่งกล่าวว่า

"ประถมศึกษาเป็นการศึกษาเบื้องต้นที่กุลบุตรกุลธิดาโดยทั่วไปพึงได้รับ อาจจัดสอนประโยคประถมศึกษาตอนต้น และประโยคประถมศึกษาตอนปลายรวมในโรงเรียนเดียวกัน หรือแยกกันก็ได้"

ดังนั้น โรงเรียนประถมศึกษาจึงหมายถึง

1. โรงเรียนที่สอนในระดับประถมศึกษาตอนต้น 4 ปี คือ ประถมปีที่ 1 ถึง ประถมปีที่ 4
2. โรงเรียนที่สอนในระดับประถมศึกษาตอนปลาย 3 ปี คือ ประถมปีที่ 5 ถึง ประถมปีที่ 7
3. โรงเรียนที่สอนในระดับประถมศึกษาตอนต้น และประถมศึกษาตอนปลายรวมกัน คือ ตั้งแต่ประถมปีที่ 1 ถึงประถมปีที่ 7

โรงเรียนเทศบาล หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดเทศบาล โดยอาศัยเงินงบประมาณของเทศบาล

รายได้ของโรงเรียน ในที่นี้หมายถึง เงินที่โรงเรียนได้รับมาจากงบประมาณของเทศบาล หรือจัดหาขึ้นเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน ซึ่งครูใหญ่มีอำนาจใช้จ่ายได้ตามระเบียบการเงิน

งบประมาณของโรงเรียน ในที่นี้หมายถึงรายได้ของโรงเรียนซึ่งครูใหญ่มีอำนาจใช้จ่ายได้ในกิจการของโรงเรียนที่แบ่งออกเป็นหมวดหมู่ ตามประเภทของเงินที่จะใช้สอย

### ลำดับชั้นการเสนอข้อมูล

ความเป็นมาของปัญหา ความมุ่งหมายของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ความสำคัญของปัญหาและคำจำกัดความ รายงานไว้ในบทที่ 1 บทที่ 2 เสนอเรื่องประวัติการจัดการศึกษาของเทศบาล แผนงานการจัดการศึกษาของกองการศึกษาเทศบาลนครกรุงเทพ งบประมาณในการจัดการศึกษาของเทศบาล งานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา บทที่ 3 เสนอวิธีดำเนินการวิจัยประชากรในโครงการวิจัย ลักษณะแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ การเก็บข้อมูล การเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล บทที่ 4 เสนอผลของการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของโรงเรียนและครูใหญ่ ความเข้าใจและความคิดเห็นในการบริหารโรงเรียน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ความคิดเห็นในการบริหารการศึกษาของเทศบาล บทที่ 5 เป็นการสรุปการวิจัยและผลของการวิจัย ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงโรงเรียนเทศบาลและการบริหารงานด้านการศึกษาของเทศบาล สำหรับกองการศึกษาของเทศบาล ครูใหญ่และผู้บริหารการศึกษาเทศบาล ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่จะทำการวิจัยต่อไป ส่วนแบบสอบถาม, แบบสัมภาษณ์, สถิติและวิธีการบางอย่างในการวิจัยนี้ได้รวมไว้ในภาคผนวก