



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของไทย ได้เริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เมื่อปี พ.ศ. 2414 นับเป็นครั้งแรกที่มีการจัดตั้งโรงเรียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2427 จึงทรงพระกรุณาให้จัดตั้งโรงเรียนหลวง สำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหรพารามเป็นแห่งแรก และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น โดยเริ่ม บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2464 สาระสำคัญ คือบังคับให้เด็กทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิง ที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ ถึง 14 ปีบริบูรณ์ ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง (กระทรวง ศึกษาธิการ 2507 : 47-48)

นับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกเป็นต้นมา การจัดการศึกษาในระดับศึกษาอยู่ในความควบคุมดูแลและดำเนินการโดยกระทรวงธรรมการ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการจนถึงปัจจุบัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2509 กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตให้จัดการศึกษาประชาบาลในองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2509 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นใน ระบอบประชาธิปไตย (เดลินิวส์ พัดโน 2515 : 255) แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาประชาบาลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายอย่าง (คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล 2523 : 8) คือ

1. ปัญหาเอกภาพของการจัดการศึกษา
2. ปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจของครูประชาบาล
3. ปัญหาความไม่พร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. ปัญหาคุณภาพของการศึกษา

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้โอนการศึกษาประชาบาล ซึ่งจัดโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาไว้กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดักรมรับผิดชอบอีกครั้งหนึ่ง โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นมา (วิไลวรรณ วิทยวิโรจน์ 2525 : 42) แต่จากการศึกษาสภาพการจัดการประถมศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้รับผิดชอบในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2527 และยังพบว่า การจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันมีปัญหาดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ 2527 : 45-46)

1. คุณภาพของนักเรียนที่เข้าสู่วัยประถมศึกษาในค่านิสภาพและความพร้อมยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
2. คุณภาพของนักเรียนที่จบประถมศึกษาในค่านิสผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคุณสมบัตินี้จำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ มีความเหลื่อมล้ำและไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการทาง เศรษฐกิจสังคมและของท้องถิ่น
3. คุณภาพขององค์ประกอบที่มีผลกระทบท่อการจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหาร ครู ตลอดจนความร่วมมือของชุมชน เจตคติของผู้ปกครองและการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
4. ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการประถมศึกษา ทั้งในแง่การบริหารและการนำหลักสูตร ไปใช้ในการจัดการเรียนการสอนอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ
5. การกระจายทรัพยากรทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพยังไม่ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งในค่านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากร อาคาร สถานที่ และสื่อการเรียนการสอน
6. การกระจายโอกาสทางการศึกษายังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกลชุมชนแออัด และชนกลุ่มน้อย
7. การวางแผนเกี่ยวกับการศึกษา เพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ยังมีน้อย

ถึงแม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะได้กำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการเร่งรัดคุณภาพไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม การพัฒนาคุณภาพของนักเรียน ที่ชั้นประถมศึกษาในสถานผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณสมบัติที่ต่องาน เน้นตามหลักสูตร ประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ยังไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร และจากผลการประเมิน คุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ พบว่าผลการ เรียนยังไม่เป็นที่น่าพอใจ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 : 9)

จากปัญหาดังกล่าว น่าจะเกิดมาจากสาเหตุหลายประการ และสิ่งที่น่าจะเป็น สาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อาจจะเป็น เนื่องมาจากกระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่เข้าใจงานและกระบวนการบริหารการศึกษา ทุกคน จะสามารถบริหารการประถมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุโขทัยธรรมมาธิราช 2527 : 27) ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษานั้น เป้าหมายหลักก็คือ ผลสัมฤทธิ์ทาง การเรียนและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน การที่ผู้บริหารโรงเรียนจะสามารถบริหาร งานไ้บรรลุเป้าหมายหลักหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหาร โรงเรียนเป็นสำคัญ ซึ่งผู้บริหารจะต้องเข้าใจกระบวนการบริหารและเทคนิคการบริหาร เป็น อย่างดี เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของโรงเรียนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ ตั้งไว้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 : 24)

นับตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีนโยบายเร่งรัด คุณภาพเป็นต้นมา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ก็ได้จัดทำโครงการประเมิน คุณภาพนักเรียน ชั้น ป.6 ตั้งแต่ปีการศึกษา 2527 จนถึงปัจจุบัน และจากรายงานผลการ ประเมินคุณภาพนักเรียน ชั้น ป.6 ของจังหวัดนครปฐม ปีการศึกษา 2530 ได้เปรียบเทียบ คะแนนเฉลี่ยร้อยละเป็นรายกลุ่มประสบการณ์ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2527 - 2530(สำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม 2531 : 34)

คะแนนเฉลี่ยเมื่อนำมาเปรียบเทียบกันตั้งแต่ปีการศึกษา 2527-2530 แล้วจะ เห็นได้ว่า ตั้งแต่ปีการศึกษา 2527-2529 คะแนนเฉลี่ยส่วนใหญ่ค่อย ๆ สูงขึ้นเกือบทุก กลุ่มประสบการณ์ แต่ในปีการศึกษา 2530 คะแนนเฉลี่ยลดลงเกือบทุกกลุ่มประสบการณ์

การที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม มีคะแนนเฉลี่ยลดลง เกือบทุกกลุ่มประสพการณ์นี้ อาจเกิดจากสาเหตุหลายประการ และสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้คะแนนเฉลี่ยลดลง น่าจะเป็นผลมาจากกระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงกระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงในจังหวัดนครปฐม โดยศึกษาโรงเรียนที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในกลุ่ม 25% สูงของจังหวัดติดต่อกัน 3 ปีการศึกษา คือตั้งแต่ปีการศึกษา 2527-2529 เพื่อจะได้ทราบถึงกระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนดังกล่าวว่ามีกระบวนการบริหารอย่างไร เพื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำผลการวิจัยไปใช้ เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงผู้บริหารในระดัโรงเรียนให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง

2. การศึกษากระบวนการบริหารงานจะยึดกรอบความคิดตามกระบวนการบริหารของ Gulick ซึ่งประกอบด้วย

2.1 การวางแผน (Planning) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

2.1.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย

2.1.2 การวางแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการ

2.1.3 การกำหนดวิธีกำรปฏิบัติงาน

2.2 การจัดองค์การ (Organizing) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้

2.2.1 การกำหนดโครงสร้างการบริหาร

ไปนี้

- 2.2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง
- 2.2.3 การสื่อสาร
- 2.3 การบริหารงานบุคคล (Staffing) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้
 - 2.3.1 การมอบหมายงาน
 - 2.3.2 การพัฒนาบุคลากร
 - 2.3.3 การบำรุงรักษามูลค่าบุคลากร
- 2.4 การอำนวยการ (Directing) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้
 - 2.4.1 การตัดสินใจ
 - 2.4.2 การสั่งการ
 - 2.4.3 การให้คำแนะนำในการปฏิบัติงาน
- 2.5 การประสานงาน (Co-ordinating) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้
 - 2.5.1 การประสานงานภายในองค์กร
 - 2.5.2 การประสานงานภายนอกองค์กร
- 2.6 การรายงาน (Reporting) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้
 - 2.6.1 การรายงานและให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้บังคับบัญชา
 - 2.6.2 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง
 - 2.6.3 การบันทึกไว้เป็นหลักฐาน
- 2.7 การงบประมาณ (Budgeting) ศึกษาในประเด็นต่อไปนี้
 - 2.7.1 การจัดทำงบประมาณการเงิน
 - 2.7.2 การวางแผนการใช้จ่ายเงิน
 - 2.7.3 การจัดทำบัญชี
 - 2.7.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการบริหาร หมายถึง กระบวนการบริหารงานทั้ง 7 ด้านของ Gulick

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การวางแผนโครงการเกี่ยวกับสิ่งที่จะต้องทำและวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างการบริหารซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยที่จะต้องประสานการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
3. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การจัดการคนบุคลากรทั้งหมด ตั้งแต่การรับสมัครเข้าทำงาน การพัฒนาและการดำรงสภาพการทำงานให้เป็นที่พึงพอใจ
4. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การตัดสินใจและสั่งการ หรือให้คำแนะนำทั้งในเรื่องทั่วไปและเฉพาะเรื่อง เพื่อให้เกิดการปฏิบัติและทำหน้าที่ผู้นำขององค์การ
5. การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ในองค์การ
6. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การให้ข้อมูลแก่ผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติงานโดยอาศัยการบันทึก วิจัย และตรวจสอบ
7. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การวางแผนงบประมาณ การบัญชี และควบคุมการใช้จ่ายเงิน
 - ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ที่นักวิจัยมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง
 - โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม
 - โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้น ป.6 ตั้งแต่ปีการศึกษา 2527-2529 อยู่ในลำดับสูง (กลุ่ม 25% สูง) ของจังหวัด ติดต่อกันทั้ง 3 ปี

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. จะทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการบริหารของโรงเรียนประถมศึกษา
ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง
2. ผู้บริหารการศึกษาระดับอำเภอและจังหวัด จะได้ใช้ผลการวิจัยเป็นแนวทาง
ในการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรทั้งหมด ซึ่งได้แก่
ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม ที่มีผล
สัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง จำนวน 10 คน และผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 10 คน
รวมทั้งสิ้น 20 คน
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย
 - 2.1 แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้างมี 2 ตอน คือ
 - ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์
 - ตอนที่ 2 เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานของโรงเรียน
 - 2.2 แบบวิเคราะห์เอกสาร ใช้วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ
บริหารงานของโรงเรียน ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน แผนปฏิบัติการ
ประจำปี ปฏิทินปฏิบัติงาน แผนภูมิการจํากัดการ คำสั่งแต่งตั้งงาน พรรณางาน รายงาน
การประชุม และสมุดบันทึกการสอน
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากเอกสารด้วยตนเอง
4. การวิเคราะห์ข้อมูล
ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์
เนื้อหา จัดหมวดหมู่ และหาค่าความถี่
5. การนำเสนอข้อมูล
เสนอเป็นตารางประกอบความเรียง

ลำดับชั้นในการนำเสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึงความจำเป็นและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ใคร่จกการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและขอเสนอแนะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย