



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา หรือการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่เด็กในวัยเรียนของไทย ตามที่มีหลักฐานปรากฏทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดีนั้น เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยนางเจ้า (วรวิทย์ วสินสรากร, 2526) แต่การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาสมัยนั้น ยังไม่มีรายละเอียดปรากฏชัดว่ามีการจัดการศึกษาอย่างไร เริ่มจะมีรายละเอียดของการจัดการตั้งแต่สมัยลานนาไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน สมัยนางเจ้า การจัดการประถมศึกษาเป็นหน้าที่ของวัด โดยพระเป็นผู้สอน จุดมุ่งหมายเน้นให้เด็กมีความรู้พื้นฐานที่จะศึกษาพระธรรมวินัยมากกว่าอย่างอื่น ต่อมาในสมัยสุโขทัยการศึกษาได้แยกการจัดการเป็น 2 ประเภท (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2524) คือฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายพุทธจักรโดยเป็นไปในลักษณะของความร่วมมือระหว่างวัดกับรัฐ

การประถมศึกษาในสมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มมีแบบแผนมากขึ้นและพระมหากษัตริย์หลายพระองค์ได้ทรงเอาใจใส่เป็นธุระในการจัดการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชนับได้ว่ามีการจัดการศึกษาอย่างแพร่หลายและเป็นระบบขึ้น แม้แต่การรวบรวมตำราที่จัดเป็นหมวดหมู่ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527) แต่วัดก็ยังเป็นศูนย์กลางการจัดการเรียนการสอนอยู่ดี จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ได้ทรงส่งเสริมการศึกษาของประชาชนเป็นอย่างมาก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เริ่มมีโรงเรียนและได้ประกาศโครงการการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2411 และได้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษาใน พ.ศ. 2464

ตั้งแต่เริ่มมีพระราชบัญญัติศึกษามีกระทรวงที่รับผิดชอบคือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ และในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาโดยการโอนการศึกษาประชาบาล ซึ่งเดิมสังกัดองค์การบริหารส่วน

จังหวัดและกรมสามัญศึกษาไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีหลักการสำคัญเพื่อกระจายอำนาจการบริหารการประถมศึกษาไปสู่ระดับต่าง ๆ ให้มากขึ้น และเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กร ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจจากเดิมที่ตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว มาเป็นองค์กรคณะบุคคลมี คณะกรรมการบริหาร 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับกลุ่มโรงเรียน (คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2527) ระบบบริหารการประถมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีการบริหารงานบุคคลโดยแยกเป็นนักเรียน 6,732,962 คน บุคลากร 400,549 คน โรงเรียนในสังกัด 31,427 โรงเรียน (แผนพัฒนาการประจำปีการศึกษา 2535) นอกจากนี้ในแผนยังระบุว่า ยังขาดแคลนอัตราครูอีก 11,723 อัตรา ทั้งในด้านอาคารมีอาคารที่ไม่ได้มาตรฐาน คือ อาคารชั่วคราวถึง 4,588 หลัง อาคารต้องปรับปรุงและรื้อถอน 4,820 หลัง สำหรับงบประมาณในแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และการวัฒนธรรม ระยะที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ของกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับ 550,832.832 ล้านบาท โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้รับอนุมัติ 274,215.92 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 49.78 ซึ่งมากที่สุดในปี 14 กรมของกระทรวงศึกษาธิการ

จากรายงานการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2533 ได้พบว่าปัญหาในโรงเรียนประถมศึกษา คือ

1. ด้านการเรียนการสอน พบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในกลุ่มประสบการณ์ต่างๆยังอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ
2. ปัญหาในด้านระบบบริหาร ต้องพบอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพหลายประการ
3. ปัญหาในด้านงบประมาณเพื่อการศึกษา การจัดสรรงบประมาณยังไม่สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ขาดการวางแผนอย่างรัดกุมที่จะสนองต่อสภาพความจำเป็นตามลำดับความสำคัญ สาเหตุประการหนึ่งที่พบคือ การขาดสารสนเทศที่ช่วยในการติดตามและคาดคะเนสภาพการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่เหมาะสมต่อการตัดสินใจ และทันต่อสภาวะการณ์
4. ปัญหาด้านความเสมอภาคของคุณภาพการศึกษาพบว่ามี ความแตกต่างกันระหว่างภาคภูมิศาสตร์

สำหรับรายงานฉบับสังเคราะห์เรื่อง การวิจัยและประเมินคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (2531) ได้สรุปปัญหาของการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไว้ดังนี้

1. ด้านสภาพปัญหาและความต้องการด้านคุณภาพ
 - 1.1 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคุณภาพของนักเรียนตามหลักสูตร ยังไม่น่าพอใจ
 - 1.2 อัตราการซ้ำชั้นยังอยู่ในเกณฑ์สูง
 - 1.3 ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่น่าพอใจ
 - 1.4 สุขภาพอนามัยของนักเรียนจำนวนหนึ่งยังมีปัญหา
2. ด้านการบริหารและการสนับสนุน
 - 2.1 การบริหารและการจัดการประถมศึกษา ยังไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน โดยระบบการบริหารและการวางแผน รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศ การจัดสรรและใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ
 - 2.2 การกระจายอัตรากำลังครูในหลายท้องที่ยังไม่เหมาะสม
 - 2.3 ขาดระบบการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ
 - 2.4 การนิเทศและติดตามผลยังไม่บรรลุผลต่อการพัฒนาการเรียนการสอน
 - 2.5 ขาดการวางแผน การจัดสรรองค์กร และการให้ขวัญและกำลังใจ
 - 2.6 การพัฒนาบุคลากรยังไม่ทั่วถึง และขาดการติดตามผลที่เกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาจากการจัดระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคภูมิศาสตร์แล้ว จะพบว่าภาคกลางยังเป็นภาคที่มีปัญหาต่อระบบบริหารการประถมศึกษา โดยมีปัจจัยสนับสนุนดังนี้

1. ด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 6 รัฐบาลได้กำหนดเขตการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก ในเขตจังหวัดระยอง และเขตอุตสาหกรรมรองรับที่จังหวัดชลบุรี โดยให้ทรัพยากรทางธรรมชาติ คือก๊าซเป็นวัตถุดิบซึ่งทำให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องกว่า 20 ชนิด ความต้องการกำลังคนถึง 80,000 คน ทำให้เกิดชุมชนขนาดใหญ่กว่า 80,000

ครอบครัว การเกิดเหตุการณ์พัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกทำให้ระบบอื่น ๆ ซึ่งเป็นระบบรองรับเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาคเช่น ระบบการศึกษา ระบบการขนส่ง ระบบสาธารณสุขระบบนิเวศวิทยา ผลกระทบโดยตรงต่อระบบบริหารการประถมศึกษาคือ การกำหนดนโยบาย การจัดการศึกษาให้สอดคล้องเหมาะสมและรองรับความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ โดยจัดการให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมและประยุกต์เข้าได้ทั้งด้านวิชาการและเหมาะสมกับภูมิภาค

2. ด้านความหนาแน่นของประชากรและความหลากหลายของวัฒนธรรม เนื่องจากภาคกลางซึ่งครอบคลุม 26 จังหวัดของประเทศ และเป็นภาคที่มีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพและศูนย์รวมความเจริญด้านความรู้และวิทยาการต่างๆ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางการปกครอง ทำให้พลเมืองของทุกภาคหลั่งไหลเข้ามา บางครั้งอยู่ชั่วคราวระยะสั้น ๆ ทำให้มีผลกระทบต่อระบบบริหารการประถมศึกษาในด้านการกระจายโอกาส โดยรัฐไม่สามารถกระจายโอกาสได้อย่างเต็มที่ ทั้งถึง และเท่าเทียมกัน

3. ด้านสภาพภูมิศาสตร์ แม้ว่าส่วนใหญ่ของภาคกลางเป็นที่ราบลุ่มแต่ก็มีบางจังหวัดมีสภาพเป็นที่ราบสูง มีภูเขาสูง เช่น กาญจนบุรี ปราจีนบุรี ลพบุรี สระบุรี บางจังหวัดเป็นที่ชายฝั่งทะเล เช่น ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด และนอกจากนี้ยังมีจังหวัดซึ่งเป็นปัญหาด้านชายแดน เช่น เพชรบุรี ปราจีนบุรี ตราด จันทบุรี ลักษณะความแตกต่างของภูมิประเทศ ทำให้มีอาชีพและความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน มีผลต่อการจัดการศึกษาของรัฐโดยเฉพาะด้านการกระจายโอกาสและความเสมอภาค รัฐไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสม

จากปัญหาต่าง ๆ จะพบว่าระบบบริหารการประถมศึกษายังคงต้องมีการพัฒนาและแก้ไขปัญหาคูบสรรคอีกมากมาย ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง เพื่อจะได้ข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในภาคกลางในด้านนโยบายการ

จัดการประถมศึกษา โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานงบประมาณ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจำกัดกรอบของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ศึกษาเฉพาะระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลางของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเท่านั้น

2. ขอบเขตในการศึกษาสภาพและปัญหา ของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง มุ่งศึกษาระบบบริหารการประถมศึกษา 5 ด้าน คือ

1. นโยบายการจัดการประถมศึกษา
2. โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา
3. การบริหารงานวิชาการ
4. การบริหารงานบุคคล
5. การบริหารงานงบประมาณ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยครั้งนี้จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาในภาคกลาง

2. ผลจากการวิจัยนี้จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษา

คานิยามที่ใช้ในการวิจัย

ระบบบริหารการประถมศึกษา หมายถึง ส่วนประกอบที่มีความสัมพันธ์กันในการบริหารการประถมศึกษา ของนโยบายการจัดการประถมศึกษา โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานงบประมาณ

นโยบายการจัดการประถมศึกษา หมายถึง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

โครงสร้างการบริหารการประถมศึกษา หมายถึง การแบ่งแยกงานกำหนดอำนาจหน้าที่และการกำหนดความสัมพันธ์ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การวางแผนงานด้านวิชาการ หลักสูตรการจัดการเรียนการสอน กิจกรรมเสริมหลักสูตร สื่อการเรียนการสอน การนิเทศการศึกษา การวัดและประเมินผลของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงานบุคคล หมายถึง การแสวงหาบุคคล การบำรุงรักษาบุคคล การพัฒนาบุคคล และการให้บุคคลพ้นจากงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดตั้ง การจัดสรร และการบริหารงบประมาณของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาและผู้บริหารนอกสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในภาคกลาง

ครูวิชาการ หมายถึง ครูซึ่งทำหน้าที่เป็นครูวิชาการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในภาคกลาง

ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอและศึกษาธิการอำเภอ ในภาคกลาง

ภาคกลาง หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ซึ่งรวมเอาเขตการศึกษาเอาไว้ 4 เขต คือ เขตการศึกษา 1, 5, 6 และ 12 ประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวม 26 จังหวัด คือ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชัยนาท ตราด นครนายก นครปฐม นครสวรรค์ นนทบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สิงห์บุรี สระบุรี สุพรรณบุรี อุทัยธานี กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ครู และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษาในภาคกลางจำนวน 26 จังหวัด 241 อำเภอ ดังนี้

ผู้บริหารในสถานศึกษา ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน จำนวน 7,065 คน

ผู้บริหารนอกสถานศึกษา ได้แก่

ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด จำนวน 26 คน

หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศจังหวัดจำนวน 26 คน

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ จำนวน 241 คน

ครูวิชาการ จำนวน 7,065 คน

ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

ผู้ว่าราชการจังหวัด จำนวน 26 คน

ศึกษาธิการจังหวัด จำนวน 26 คน

นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด จำนวน 26 คน

นายอำเภอ จำนวน 241 คน

ศึกษาธิการอำเภอ จำนวน 241 คน

รวม 14,983 คน

กลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาการประถมศึกษาของผู้บริหารการศึกษา ครู และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา ประชากรที่ใช้เป็นข้อมูลมีจำนวนมาก ไม่สามารถทำการวิจัยโดยใช้ประชากรทั้งหมดได้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling) ดังนี้

1. นำจังหวัดในภาคกลางทั้ง 26 จังหวัด มาสุ่มร้อยละ 50 ได้ 13 จังหวัด คือ ราชบุรี สมุทรปราการ สระบุรี สุพรรณบุรี อุทัยธานี จันทบุรี ชลบุรี ตราด นครปฐม นนทบุรี อยุธยา ประจวบคีรีขันธ์
2. นำอำเภอในจังหวัดที่สุ่มได้ 13 จังหวัด มาสุ่มร้อยละ 50 ของอำเภอที่ได้ 55 อำเภอ
3. นำโรงเรียนทั้ง 55 อำเภอ มาสุ่มร้อยละ 25 ได้ 405 โรงเรียน
4. จะได้กลุ่มประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ

ผู้บริหารการศึกษา

- ผู้บริหารในสถานศึกษา	405	คน
- ผู้บริหารนอกสถานศึกษา	81	คน
ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา	149	คน
ครูวิชาการ	405	คน
รวมเป็นกลุ่มตัวอย่าง	1,040	คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น แบ่งเป็น 2 ตอน คือ

- ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ
- ตอนที่ 2 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษา มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ

การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด แนวปฏิบัติ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษา จากเอกสาร ตำรา ผลการวิจัย เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย
2. ผู้วิจัยสร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัยโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า แล้วนำไปปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
3. ปรับปรุงเครื่องมือตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยครั้งนี้ มี 3 ชุด คือ ชุดที่ 1 สำหรับผู้บริหารการศึกษา ชุดที่ 2 สำหรับข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประถมศึกษา และชุดที่ 3 สำหรับครูวิชาการ โรงเรียน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับคืนทางไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยการแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และนำเสนอผลการวิเคราะห์โดยการใส่ตารางประกอบคำบรรยาย

ลำดับขั้นตอนในการเสนอข้อมูล

แบ่งลำดับขั้นตอนการเสนอข้อมูลออกเป็น 5 บท บรรณานุกรม และภาคผนวก ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนียามที่เข้าในการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิชิตาเนนการวิจัย ประกอบด้วย ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ขั้นตอนการ
วิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย