

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่จะมาถึง การศึกษาที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ดังพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำรัสไว้ว่า

"...การศึกษาเป็นปัจจัยในการสร้างและพัฒนาความรู้ ความคิด ความประพฤติ และคุณธรรมของบุคคล สังคมและบ้านเมืองใดให้การศึกษาที่ดีแก่เยาวชนได้อย่างครบถ้วนพอเหมาะกันทุกๆด้าน สังคมและบ้านเมืองนั้นก็จะมีพลเมืองที่มีคุณภาพซึ่งสามารถธำรงรักษาความเจริญมั่นคงของประเทศชาติไว้ และพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไปได้ตลอด..." (วารสารการศึกษาแห่งชาติ, 2530:27)

การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษานั้นเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ประเทศทั่วโลกต่างถือเป็นหน้าที่ที่รัฐพึงจัดให้กับประชากรทุกคน และได้จัด ทำเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติไว้ 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเป็นพื้นฐานของการศึกษาทุกระดับ เพราะประสบการณ์ที่ได้รับในช่วงอาสนี้เป็นการสร้างพื้นฐานความพร้อมทั้งทางร่างกาย จิตใจอารมณ์ สังคมและสติปัญญา และเป็นพื้นฐานในการพัฒนาที่สำคัญสำหรับช่วงอายุต่อไป นอกจากนั้นการอบรมเลี้ยงดู และประสบการณ์ต่างๆ ที่เด็กได้รับในระยะต้นของชีวิตเป็นรากฐานการพัฒนาคุณภาพประชากร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2528) ซึ่งตามหลักจิตวิทยาทางการศึกษา การให้การดูแลเด็กระยะแรกเริ่มนับว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็นยิ่ง โดยช่วงที่สำคัญที่สุดในการวางรากฐานพัฒนาการของบุคคลก็คือ ตั้งแต่อยู่ในครรภ์ถึงอายุ 6 ปี เนื่องจากเป็นระยะ

เวลาที่มีการเจริญเติบโตทางร่างกายและระบบประสาทอย่างรวดเร็ว มีความอ่อนไหวต่ออิทธิพลของสิ่งแวดล้อมมากกว่าในช่วงอายุอื่นๆ ของชีวิต ดังนั้นถ้าเด็กไม่ได้รับการดูแลหรือได้รับการดูแลที่ไม่ถูกต้องในช่วงเวลาดังกล่าว จะมีผลทำให้ไม่สามารถจะพัฒนาได้อย่างเต็มที่ หรืออาจเกิดปัญหาทางพัฒนาการซึ่งยากที่จะแก้ไขได้ในภายหลัง นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2531 ว่า "ให้รัฐจัดและส่งเสริมการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ตั้งแต่วัยแรกเกิดจนกระทั่งก่อนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษานี้ อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สพช. จึงได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539 : 19-20) โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาไว้ว่า " เพื่อให้เด็กวัยก่อนประถมศึกษาได้มีพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจอารมณ์ สังคม และสติปัญญาตามศักยภาพ มีคุณธรรมจริยธรรม และมีความพร้อมในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในปัจจุบัน รัฐได้ตระหนักถึงปัญหาอันเนื่องมาจากความไม่เสมอภาคทางการศึกษาระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทจึงได้มุ่งเน้นที่จะให้มีการกระจายโอกาสทางการศึกษามากกว่าแต่ก่อน และคุณภาพของการศึกษาจะดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียน

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 4 ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุม 5 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ตรัง ภูเก็ต พังงา และระนอง ปีการศึกษา 2536 มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น 726 โรงเรียน และมีแนวโน้มจะขยายการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อสนองนโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยจัดบริการ และให้ความเสมอภาคทางการศึกษาแก่เด็กวัย 4-5 ปี จากสภาพพื้นที่ของเขตการศึกษา 4 มีลักษณะเป็นทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบทซึ่งเป็นผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ผู้ปกครองทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบทมีความต้องการที่จะส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษามากขึ้น การจัด

การศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 4 ยังไม่สามารถจัดได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ ทั้งนี้เนื่องจากบางแห่งไม่สามารถจัดได้ เพราะมีศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนและโรงเรียนอนุบาลเอกชนตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน 5 กิโลเมตร บางแห่งผู้ปกครองยังขาดความรู้ความเข้าใจและความเอาใจใส่ในการเตรียมความพร้อมที่ถูกต้องแก่บุตรหลานยังมุ่งหวังที่จะให้โรงเรียนสอนการอ่านเขียน นอกจากนี้ข้อมูลระดับจังหวัด พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอนหลายประการแม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหานั้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนว่าการแก้ปัญหาเหล่านั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด

การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539:21) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีเป้าหมายการจัดการศึกษาว่า " เด็กวัยก่อนประถมศึกษาไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของประชากรกลุ่มอายุ 4-5 ปี ได้รับการเตรียมความพร้อมในชั้นอนุบาลศึกษา หรือเมื่อสิ้นแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 7 นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 95 ได้ผ่านการเตรียมความพร้อมในชั้นอนุบาลศึกษา อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะมีนโยบายและให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา แต่โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ เป็นโรงเรียนที่ไม่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษามาก่อน การเปิดสอนในระดับดังกล่าวในโรงเรียนประถมศึกษาจึงอาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานโรงเรียนได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเรื่องนี้เพื่อเสนอผลการศึกษาคือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการเพื่อนำไปปรับปรุงการจัดการศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 4

2. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย จะครอบคลุมการบริหารงาน 9 ด้าน ตามแนวคิด ของ Kimbrough และ Nunnery (1988:44-80) ดังนี้

- 2.1 การจัดโครงสร้างองค์การ
- 2.2 การบริหารหลักสูตรและการสอน
- 2.3 การเงินทางการศึกษา
- 2.4 การบริการสนับสนุนด้านธุรการ
- 2.5 การบริหารงานบุคคล
- 2.6 การบริหารงานกิจการนักเรียน
- 2.7 การบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก
- 2.8 ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
- 2.9 ความรับผิดชอบต่อสังคม

### คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

สภาพ หมายถึง ลักษณะการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาตั้งแต่ปี 2529 - 2537

ปัญหา หมายถึง ความแตกต่างระหว่างสภาพที่ควรจะเป็นกับสภาพที่เป็นอยู่ในการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา

ระดับก่อนประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาก่อนการศึกษาคะบังคับเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนที่จะเข้าเรียนชั้นประถมศึกษา ทั้งความพร้อมทางร่างกาย

สติปัญญา จิตใจ อารมณ์ สังคม และจริยธรรม ได้แก่ชั้นเด็กเล็ก และชั้นอนุบาลศึกษา

ชั้นเด็กเล็ก หมายถึง ชั้นเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาสำหรับเด็กอายุระหว่าง 5 - 6 ปี โดยใช้ระยะเวลาในการศึกษา 1 ปี

ชั้นอนุบาลศึกษา หมายถึง ชั้นเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา สำหรับเด็กอายุ 4 - 6 ปี โดยใช้ระยะเวลาในการศึกษา 2 ปี คือ ชั้นอนุบาลปีที่ 1 และชั้นอนุบาลปีที่ 2

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นก่อนประถมศึกษา ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรือถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 4

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ โรงเรียนที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแล ควบคุม การบริหารงานของโรงเรียนตามแนวการดำเนินงานในคู่มือการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา

ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หรือ ครูผู้สอน ที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลงานระดับก่อนประถมศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง การบริหารงานในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนตามกรอบงานของ Kimbrough และ Nunnery [1988:44-80] รวม 9 ด้าน คือ

1. โครงสร้างองค์การ หมายถึง กระบวนการจัดระบบการทำงานทั้งหมด ภายในองค์การหรือสำนักงาน โดยกำหนดลักษณะของตำแหน่ง วิชาชีพปฏิบัติ ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการประสานงานระหว่างตำแหน่งต่างๆให้แน่นอน เพื่อให้การทำงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผน

2. การบริหารหลักสูตรและการสอน หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวกับการวางแผนงานวิชาการ งานด้านหลักสูตร และการนำหลักสูตรไปใช้ งานการเรียน การสอน งานสื่อการเรียนการสอน งานวัดผลและประเมินผล งานห้องสมุด งานนิเทศการศึกษา งานส่งเสริมการสอน

3. การเงินทางการศึกษา หมายถึง การจัดหาและจัดสรรงบประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่วางไว้

4. การบริการสนับสนุนด้านธุรการ หมายถึง งานบริหารโรงเรียนในด้านการจัดให้มีบริการสนับสนุนการปฏิบัติงานในองค์การซึ่งรวมทั้งการบริหารงานด้านการเงิน การบัญชี งานสารบรรณ งานพัสดุ และงานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่

5. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบายด้านบุคคล การกำหนดความต้องการบุคลากร การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

6. การบริหารงานกิจการนักเรียน หมายถึง การจัดการทุกอย่างในโรงเรียนที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน ได้แก่ การรับนักเรียน การบริการให้ค่าปรึกษา งานปกครองนักเรียน การจัดการบริการและกิจกรรมอื่นๆ

7. การบริหารงานอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวก หมายถึง การที่ผู้บริหารใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ดำเนินการอาคารสถานที่ร่วมกับบุคลากรในโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

8. การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนหมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวกับการวางแผนงานและโครงการในการนำชุมชนเข้ามาพัฒนาโรงเรียน การให้ความรู้ความเข้าใจแก่ชุมชน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชน การให้ชุมชนร่วมกิจกรรมของโรงเรียน การเสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นๆ

9. ความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง การบริหารงานโดยการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดโปรแกรมทางการศึกษาของชุมชน รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ทางการศึกษา

#### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะทำให้ทราบข้อความรู้เกี่ยวกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน และปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 4

2. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

### 1. ประชากร และ กลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร ประกอบด้วยบุคคลดังนี้

1.1.1 ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เขตการศึกษา 4 ได้แก่ ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน 726 คน

1.1.2 ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลงานระดับก่อนประถมศึกษา หรือผู้สอนที่ควบคุมงานระดับก่อนประถมศึกษาของโรงเรียน จำนวน 726 คน

#### 1.2 กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยบุคคลดังนี้

1.2.1 ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ จำนวน 271 คน

1.2.2 ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา หรือผู้สอนที่ได้รับมอบหมายให้ควบคุมดูแลงานระดับก่อนประถมศึกษาของโรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง 271 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 542 คน

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้  
ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบ

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพในการบริหารงานทั้ง 9 ด้าน ลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบ และปลายเปิด

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงานทั้ง 9 ด้าน ลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบ และปลายเปิด

### 3. วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองเป็นบางส่วน และส่งผ่านสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นบางส่วน

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าความถี่ [frequency] และค่าร้อยละ [percentage]

4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการบริหารงาน 9 งานของโรงเรียน ประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษาใช้วิธีหาค่าความถี่และค่าร้อยละ

### 5. การนำเสนอข้อมูล นำเสนอในรูปตารางประกอบความเรียง

#### ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

รายงานผลการวิจัยนำเสนอเป็น 5 บท ตามลำดับดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา การบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาที่สอนระดับก่อนประถมศึกษา ขอบข่ายของงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอนระดับก่อนประถมศึกษา เขตการศึกษา 4 และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ