

## สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ
2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการและอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน
3. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภทในโรงเรียนที่ใดกล่าวไว้ในข้อ 2

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยนี้คือเอาจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือเป็นจังหวัดกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย โดยเลือกกลุ่มมาประมาณร้อยละ 20 ของจังหวัดที่มีอยู่ในภาคเหนือตามหลักภูมิศาสตร์ซึ่งมีทั้งหมด 16 จังหวัด วิธีเลือกกลุ่มจังหวัดใช้วิธี Simple Random Sampling ได้จังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งสิ้น 3 จังหวัด และได้ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบเดียวกันนี้ สุ่มโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจาก 3 จังหวัดนั้นมาใช้เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย โดยเลือกสุ่มมาร้อยละ 1 ของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จังหวัดนั้น ๆ มีอยู่ ได้โรงเรียนที่นำมาใช้เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ทั้งสิ้น 15 โรงเรียน เป็นโรงเรียนที่

เปิดสอนระดับชั้น ป. 1-4 จำนวน 4 โรงเรียน โรงเรียนที่เปิดสอนระดับชั้น  
ป. 5-7 จำนวน 1 โรงเรียน และโรงเรียนที่เปิดสอนระดับ ป. 1-7 จำนวน  
10 โรงเรียน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้สร้างแบบสอบถามขึ้น 3 ฉบับสำหรับสอบถามความเห็น  
จากประชากรกลุ่มตัวอย่าง 3 ประเภทคือ ผู้บริหาร นักวิชาการ และประชาชน เมื่อ  
สร้างแบบสอบถามเสร็จแล้วได้นำไปทดลองใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดซึ่งมิได้เป็นจังหวัดกลุ่มตัวอย่างประชากรจำนวน 6  
โรงเรียน และหลังจากได้ปรับปรุงแก้ไขแบบทดสอบให้ดีขึ้นแล้ว ผู้วิจัยได้เดินทางไปสัมภาษณ์  
สังเกต ส่งแบบสอบถามตามโรงเรียนและจังหวัด ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง  
ดังกล่าวแล้วด้วยตนเอง และรับแบบสอบถามกลับคืนมาด้วยตนเอง จำนวนแบบสอบถาม  
ที่ผู้วิจัยนำไปแจกยังกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้ง 3 ประเภทคือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มนักวิชาการ  
และกลุ่มประชากรมีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 405 ฉบับ ผู้วิจัยได้รับแบบสอบถามกลับคืนมา  
ทั้งสิ้น 398 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 98.15 ต่อจากนั้นก็ได้นำข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม  
ทั้ง 3 ฉบับมาแยกวิเคราะห์ตามลักษณะของผู้ตอบแบบสอบถามแต่ละประเภท โดยเสนอ  
ข้อมูลในรูปของตารางวิเคราะห์และหาการร้อยละในการเปรียบเทียบ

สรุปผลการวิจัย

1. โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ  
ส่วนมากเป็นโรงเรียนขนาดปานกลาง สภาพแวดล้อมส่วนใหญ่ค่อนข้างดี และตั้งอยู่  
ไม่ห่างจากชุมชนมากนัก อาคารเรียนอยู่ในสภาพที่มั่นคง แข็งแรง บริเวณโรงเรียน  
โดยทั่วไปค่อนข้างสะอาด ร่มรื่น มีต้นไม้ใหญ่ มีสนาม และมีไม้ประดับมากพอสมควร
2. โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ นั้น โรงเรียนส่วนใหญ่มีโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนที่คล้ายคลึงกันคือ มีโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนเป็นแบบองค์การที่มีโครงสร้างเป็นสายบังคับบัญชาสายเดียว (The Line Form of Structure) ส่วนโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ก็ยังมีโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนเป็นแบบองค์การที่มีโครงสร้างเป็นสายบังคับบัญชาสายเดียว (The Line Form of Structure) เช่นเดียวกัน แต่มีความใหญ่โตและซับซ้อนขึ้น และมีบางแห่งที่ไต่พยายามปรับปรุง โดยอาศัยทฤษฎีทางการบริหารมาช่วยจัดรูปองค์การให้ดีขึ้น แต่โรงเรียนทั้งหมดต้องจัดโครงสร้างองค์การภายในโรงเรียนให้เป็นไปตามระบบราชการที่กำหนดไว้แล้ว

3. โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือส่วนใหญ่ปฏิบัติงานบริหารการศึกษาในทุก ๆ ด้านค่อนข้างมาก (ร้อยละ 52.95) ยกเว้นงานในด้านความสัมพันธ์กับชุมชนที่ทั้งนักวิชาการและประชาชนต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่าโรงเรียนยังปฏิบัติงานในด้านนี้ค่อนข้างน้อย (ร้อยละ 25.33 และร้อยละ 58.49 ตามลำดับ) แต่ผู้บริหารเห็นว่าโรงเรียนปฏิบัติงานบริหารศึกษาด้านความสัมพันธ์กับชุมชนยังไม่น้อยที่สุด (ร้อยละ 46.63) ที่น้อยที่สุดคือ ด้านกิจการนักเรียน (ร้อยละ 45.98)

4. ผู้ตอบทั้งหมด (ผู้บริหาร นักวิชาการ และประชาชน) มีความเห็นว่า โรงเรียนปฏิบัติงานบริหารศึกษาด้านบุคลากรมากที่สุด (ร้อยละ 57.94) ส่วนงานที่ปฏิบัติรองลงไป ได้แก่ ด้านธุรการ ด้านวิชาการ ด้านกิจการนักเรียน และด้านความสัมพันธ์กับชุมชน (คิดเป็นร้อยละ 57.71 , 54.28 , 51.98 และ 42.82 ตามลำดับ)

5. โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือส่วนใหญ่จะมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารงาน และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานการศึกษาทั้ง 5 ประเภทไม่แตกต่างกันในโรงเรียนขนาดใหญ่ และมีบุคลากรเพียงพอจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารงานภายในโรงเรียนมากนัก ส่วนปัญหา

การบริหารงานทั้ง 5 ประเภทนั้น ส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่มีนัยต่อเนื่องมาจากการจัดระบบบริหารการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่เข้าใจในการจัดการศึกษาที่พอ และปัญหาส่วนมากคล้ายคลึงกัน

อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยในครั้งนี้ นอกจากจะได้ทราบถึงสถานภาพโดยทั่ว ๆ ไปของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือตั้งใดก็ตามแล้ว ยังทำให้ทราบถึงโครงสร้างของระบบบริหารงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกัน ทราบความคิดเห็นของประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม (ได้แก่กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาชน) ที่มีต่องานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ด้าน จะพบว่า ประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาชน มีความเห็นต่อการปฏิบัติงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ด้าน แตกต่างกัน นั่นคือ กลุ่มผู้บริหารเห็นว่า การปฏิบัติงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท มีการปฏิบัติตามลำดับมากไปหาน้อย ดังนี้ งานธุรการฯ งานวิชาการ งานบุคลากร งานความสัมพันธ์กับชุมชน และงานกิจการนักเรียน กลุ่มนักวิชาการเห็นว่าการปฏิบัติงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท มีการปฏิบัติตามลำดับมากไปหาน้อย ดังนี้ งานบุคลากร งานธุรการฯ งานกิจการนักเรียน งานวิชาการ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน ส่วนกลุ่มประชาชนเห็นว่า การปฏิบัติงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท มีการปฏิบัติตามลำดับมากไปหาน้อยดังนี้ งานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการฯ งานกิจการนักเรียน และงานความสัมพันธ์กับชุมชน

หากจะพิจารณาถึงผลการวิจัยที่เกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ด้าน โดยสรุปจะพบว่า

ก. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ผลการวิจัยนี้ทำให้พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือร้อยละ 42.82 ปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนค่อนข้างมาก และมีปัญหาน้อยในการปฏิบัติ แต่ก็มีโรงเรียนประถมศึกษาอีกจำนวนหนึ่งร้อยละ 57.18 ที่ปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์กับชุมชนค่อนข้างน้อย และมีปัญหาบ้างในการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้ปัญหาการปฏิบัติงานในค่านี้น้อยลง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า

1. โรงเรียนควรจัดให้มีการประชุมผู้ปกครองนักเรียนหรือประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในโรงเรียนอย่างน้อยภาคเรียนละครั้ง

2. โรงเรียนควรยึดหลักการที่ว่า โรงเรียนนั้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

3. โรงเรียนควรจัดตั้งสมาคมครู-ผู้ปกครอง และสมาคมศิษย์เก่าของโรงเรียนขึ้น เพื่อช่วยในการดำเนินกิจการของโรงเรียนและพัฒนาโรงเรียนให้เจริญยิ่งขึ้น

4. โรงเรียนควรดำเนินการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียนให้มากและให้ดียิ่งขึ้น โรงเรียนจึงควรจัดให้มีครูคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นครูทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน

#### ข. การปฏิบัติงานบริหารการศึกษาด้านวิชาการ

ผลการวิจัยนี้ทำให้พบว่า โรงเรียนประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 54.28) ปฏิบัติงานบริหารการศึกษาด้านวิชาการค่อนข้างมาก และมีปัญหาน้อยที่สุดในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตามก็มีโรงเรียนประถมศึกษาอีกจำนวนหนึ่งเกินกว่าร้อยละ 40 ที่ปฏิบัติงานทางด้านวิชาการไม่ได้เต็มที่และมีปัญหาม้างเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า

1. หน่วยงานบริหารระดับสูง ควรจัดอัตรากำลังครูในโรงเรียนประถมศึกษาให้เพียงพอแก่จำนวนห้องเรียนและจำนวนนักเรียน

2. ฝ่ายวิชาการ ควรจัดให้มีการอบรมครูประจำการเป็นประจำทุกปี โดยเปิดโอกาสให้ครูโรงเรียนประถมศึกษาหมุ่นเวียนผลัดเปลี่ยนกันไปเข้ารับการอบรม

3. ผู้บริหารควรถือว่า งานด้านวิชาการเป็นงานหลักที่สำคัญที่สุดของโรงเรียน ครูควรจะได้ปฏิบัติงานด้านวิชาการอย่างเต็มที่

4. ครูหัวหน้าหมวดวิชา ซึ่งเป็นกำลังสำคัญทางวิชาการของโรงเรียน จะต้องปฏิบัติตนตามหน้าที่ที่ตนได้รับการแต่งตั้งและรับผิดชอบอย่างแท้จริง

5. ควรมีการปรับปรุงหลักสูตรของโรงเรียนประถมศึกษาเสียใหม่ ให้สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นและชีวิตประจำวัน

6. ศึกษานิเทศก์ ควรได้หันมาสนใจปฏิบัติงานทางด้านวิชาการให้มากกว่านี้

7. ครูที่มีวุฒิเท่านั้น ผู้บริหารควรแก้ปัญหาโดยเปิดโอกาสให้ครูได้ศึกษาคือ เพื่อ เพิ่มเติมวิทยฐานะของตน

#### ค. การปฏิบัติงานบริหารการศึกษา คำนงานบริหารบุคคล

ผลการวิจัยนี้ทำให้พบว่า ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยเฉพาะครูใหญ่เป็นส่วนมากปฏิบัติงานด้านบริหารบุคคลค่อนข้างดี มีความยุติธรรมและปฏิบัติอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู เพื่อพิจารณาความดีความชอบ แต่ผู้บริหารการศึกษาระดับสูงขึ้นไปมักจะไม่พิจารณาความดีความชอบด้วยความยุติธรรมเท่าที่ควร มักจะพิจารณาความดีความชอบแตกต่างไปจากครูใหญ่ และหลักเกณฑ์ทางโรงเรียนก็กว้างไว้ ก่อให้เกิดปัญหากระดิกกระอวนใจแก่ครู ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของครูเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะผู้บริหารชั้นสูงขึ้นไป มักจะเรียกตัวครูและภารโรงไปปฏิบัติงานพิเศษอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานสอนของทางอำเภอและทางจังหวัด ด้วยคิดและถือว่างานสอนของครูนั้นไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก ควรที่จะยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ว่า งานสอนของ

ครูนั้นเป็นงานหนักและเป็นงานที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับครู

ผู้วิจัยเห็นว่าในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ ผู้บริหารระดับสูงควรให้อำนาจครูใหญ่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของครู เพื่อพิจารณาความดีความชอบให้มากที่สุด โดยถือเอาผลการปฏิบัติงานในโรงเรียนเป็นสำคัญ รวมทั้งการพิจารณาโศกทางวินัยของข้าราชการด้วย หรือผู้บริหารระดับอำเภอควรร่วมกับครูใหญ่หรือครูใหญ่ซึ่งเป็นประธานกลุ่มพิจารณาความดีความชอบของครูบางคนเป็นกรณีพิเศษอย่างมีหลักเกณฑ์ในรูปของคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความลำเอียง ผู้บริหารทุกระดับควรจะได้พัฒนาบุคลากรของตนเองให้ดียิ่งขึ้น และให้ถูกต้องตามหลักวิชาการด้วย

#### ง. การปฏิบัติงานบริหารการศึกษาคานักงานนักเรียน

ผลการวิจัยนี้ทำให้พบว่า ผู้ปกครองของเด็กในโรงเรียนประถมศึกษา รวมทั้งถึงร้อยละ 63 ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกร ส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางและค่อนข้างยากจน ก่อให้เกิดปัญหาเด็กขาดแคลนอุปกรณ์การเรียน เช่น สมุด ดินสอดูดอกจนเสื่อผ้า นอกจากนี้โรงเรียนยังประสบปัญหาเรื่องการเร่งรัดเด็กขาดเรียนอีกด้วย เนื่องจากเด็กต้องช่วยผู้ปกครองทำงานหรือเลี้ยงที่บ้าน สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้โรงเรียนประถมศึกษาเกือบครึ่งหนึ่งปฏิบัติงานคานักงานนักเรียนได้ไม่เต็มที่ โรงเรียนประถมศึกษาบางแห่งไม่มีการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรอื่นใด นอกเหนือไปจากลูกเสือและอนุภาค ความไม่พร้อมหลาย ๆ อย่างในโรงเรียนประถมศึกษาหลายแห่งยอมเป็นอุปสรรคในการบริหารกิจการนักเรียนของโรงเรียนด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า

1. โรงเรียนควรจัดให้มีสถานักเรียน
2. ในโรงเรียนขนาดใหญ่ควรจัดให้มีสหกรณ์นักเรียนขึ้นในโรงเรียนด้วย
3. โรงเรียนควรจัดให้มีกิจกรรมเสริมหลักสูตรให้มาก เพื่อส่งเสริม

พัฒนาการคานักงานต่าง ๆ ของนักเรียน

4. โรงเรียนควรจัดให้มีครูทำหน้าที่พิเศษ เพื่อคอยให้คำแนะนำปรึกษาหรือแก่นักเรียนในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของนักเรียน และสามารถทำตนเป็นที่พึ่งของนักเรียนได้ทุกโอกาส

จ. การปฏิบัติงานบริหารการศึกษาด้านธุรการ โรงเรียน

ผลการวิจัยทำให้พบ่า โรงเรียนประถมศึกษาเกือบร้อยละ 60 ที่ปฏิบัติงานด้านธุรการโรงเรียนค่อนข้างดี และไม่คอยมีปัญหาในการปฏิบัติ แต่ก็มีโรงเรียนประถมศึกษาอีกร้อยละ 40 ที่ปฏิบัติงานธุรการโรงเรียนยังไม่ดีนัก และมีปัญหาม่างในการปฏิบัติงาน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า

1. ควรจัดอัตรากำลังให้แก่โรงเรียน ให้ทำหน้าที่ธุรการ โดยเฉพาะโดยไม่ต้องเอาครูในโรงเรียนมาทำหน้าที่ทางธุรการ

2. ควรจัดให้มีการอบรมความรู้เกี่ยวกับงานธุรการและการเงินของโรงเรียนอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

3. โรงเรียนควรต้องจัดชั่วโมงสอนของครูให้เหมาะสม โดยเฉพาะครูที่ทำหน้าที่ธุรการ หากมีชั่วโมงสอนมากเกินไปก็จะเสียผลทั้งสองฝ่าย

4. ถ้าหากทำได้ โรงเรียนควรจัดตั้งศูนย์บริการทางธุรการขึ้นในโรงเรียน เพื่อให้สามารถสนองงานธุรการและการบริการภายในโรงเรียนได้อย่างเต็มที่

ขอเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

เนื่องจากงานวิจัยนี้ เป็นงานใหญ่และเป็นโครงการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่กองการทราบผลการวิจัยเกี่ยวกับงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาทุกประเภททั่วประเทศในขณะเดียวกัน การวิจัยนี้จึงมีผู้วิจัยร่วมกัน

เป็นคณะ โดยได้แยกกันไปสำรวจโรงเรียนประถมศึกษาในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ในช่วงระยะเวลาเดือนเดียวกัน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า

1. การวิจัยทำนองนี้นั้น ควรวิจัยแต่เฉพาะงานด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น เพื่อจะได้ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะงานนั้น ๆ ได้โดยละเอียด
2. เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาโดยเรียบร้อยและสมบูรณ์แล้ว ควรจะได้มีการวิจัยซ้ำในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง
3. ควรจะได้มีการศึกษาและวิจัยทำนองนี้ ในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไป คือ ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา
4. ควรจะได้มีการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้บริหารการศึกษาในระดับการศึกษาต่าง ๆ ประกอบด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย