



ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา การศึกษานับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ การพัฒนาประเทศจะไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย ถ้าพลเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้รับการวางรากฐานทางการศึกษาที่เหมาะสมเท่าที่ควร การศึกษาจะช่วยให้ประชากรพัฒนาตนเองขึ้น ทั้งในทางสติปัญญา ความรู้สึกนึกคิด และความสามารถ ในการประกอบอาชีพ ตลอดจนมาตรฐานความเป็นอยู่ย่อมจะพัฒนาขึ้นด้วย อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาทั้งในด้านการเมือง กระบวนการบริหารประเทศ เศรษฐกิจของชาติและสังคมนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาของประชากร ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องวางรากฐาน การศึกษาแก่มวลประชากรให้มั่นคง และให้มีประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะ การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุว่าการศึกษาคือเครื่องมือ สำคัญในการพัฒนาขุมกำลังมนุษย์ เพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังคนในการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศ เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประเทศที่มีภาวะทางเศรษฐกิจดี ประชากรย่อมมี การอยู่ดีกินดี อันจะช่วยให้รัฐบาลของประเทศนั้นสามารถบริหารประเทศชาติไปสู่ความเจริญ ก้าวหน้าและความสงบสุขโดยส่วนรวม

ด้วยเหตุที่การศึกษามีความสำคัญดังกล่าวมาแล้ว รัฐบาลไทยจึงได้จัดสรร งบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นจำนวนมหาศาล ดังจะเห็นได้จากงบประมาณปี 2517 งบประมาณเพื่อใช้จ่ายทางด้านการศึกษาโดยส่วนรวมมีถึง 6,931 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 19 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น และเป็นอันดับที่ 2 รองจากงบประมาณ

รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ¹

การศึกษาของไทยปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยนั้น การศึกษาระดับประถมศึกษา (รวมถึงระดับอนุบาล) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการศึกษาระดับเดียวเท่านั้นที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีโอกาสได้รับ เป็นการศึกษาที่เป็นพื้นฐานของการศึกษาในระดับสูง และเป็นการศึกษาในระดับเดียวที่ใช้เงินงบประมาณถึงร้อยละ 60 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาของประเทศ หรือประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งสิ้น²

เนื่องจากการประถมศึกษามีความสำคัญ และเป็นภาระหนักของประเทศ ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้พยายามหาหนทางที่จะจัดการประถมศึกษาให้ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนหนึ่งของความพยายามอันนี้ ได้แก่ การจัดระบบบริหารการศึกษาที่จะเอื้ออำนวยต่อการประถมศึกษา และตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษามาแล้วหลายครั้ง เพื่อให้การประถมศึกษาของชาติได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้

ระบบบริหารการศึกษาปัจจุบันนั้นได้แบ่งโรงเรียนประถมศึกษาออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 5 ประเภท คือ โรงเรียนประชาบาล โรงเรียนเทศบาล โรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร สำหรับโรงเรียนประชาบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนเทศบาล ซึ่ง

¹ สำนักงบประมาณ, งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2517 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2517), หน้า 26-31.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

ขึ้นอยู่กับเทศบาลนั้น การดำเนินงานด้านธุรการอยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ส่วนกระทรวงศึกษาธิการควบคุมทางด้านวิชาการ สำหรับโรงเรียนราษฎร์และโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษานั้นอยู่ภายใต้ความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับกรุงเทพมหานคร

การประถมศึกษาในปัจจุบันมีปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาในด้านความเพียงพอในการขยายการศึกษาภาคบังคับ ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ปัญหาความสูญเปล่าทางการศึกษา ปัญหาด้านคุณภาพของครู ปัญหาเรื่องการเงิน และปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล เป็นต้น^{3,4} ปัญหาที่กล่าวมาเหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการบริหารการศึกษาเป็นประการสำคัญ⁵ ทั้งนี้เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาของชาติในปัจจุบันโดยเฉพาะระบบบริหารการประถมศึกษาที่ค่อนข้างสับสน^{6,7} จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่นาจะได้มีการศึกษาและวิจัยสภาพการบริหารการประถมศึกษาในปัจจุบัน เพื่อที่จะได้ข้อมูลซึ่งอาจจะนำมาประกอบในการพิจารณาปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลง

³ วิจิตร ศรีสอาน, "สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางการศึกษาของประเทศไทยในสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ," เอกสารประกอบการสัมมนาการวางแผนการศึกษาระดับชาติ 7-11 กรกฎาคม 2512 (เอกสารอัครสำเนา), 2512, หน้า 42.

⁴ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานสภาการศึกษา ระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2510-2514 (เอกสารอัครสำเนา), 2515, หน้า 24.

⁵ เอกวิทย์ ณ ถลาง, "เพื่อความเข้าใจสาระ และธรรมชาติของการศึกษา," ชุมนุมบทความทางวิชาการ โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ (พระนคร : บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 21-22.

⁶ วิจิตร ศรีสอาน, เรื่องเติม, หน้า 45.

⁷ สมชัย วุฒิปรีชา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 33.

ระบบการบริหารประถมศึกษาของประเทศเสียใหม่ ทั้งนี้เพราะการมีระบบบริหารที่ดีน่า จะแก้ปัญหาสำคัญต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีระบบบริหาร ที่ดีจะทำให้การศึกษาของชาติโดยรวม ครอบคลุมตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ^{8,9,10} ซึ่งจะเป็นผลทำให้การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ

ปัญหาการบริหารการศึกษาประชาบาลเป็นปัญหาหนึ่งที่ยืดเยื้อเรื้อรังมานาน นับตั้งแต่ได้มีการโอนจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรม การปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อ พ.ศ. 2509 แล้ว ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์มาก เสมอมา จวบจนกระทั่งปัจจุบันปัญหาการบริหารการศึกษาประชาบาลนี้เป็นปัญหาสำคัญยิ่ง ปัญหาหนึ่ง เพราะการศึกษาประชาบาลหรืออีกนัยหนึ่งการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็น การศึกษาซึ่งจะเป็นพื้นฐานทั้งทางด้านการดำเนินชีวิตทางด้านสมอง และทางด้านจิตใจให้แก่ เยาวชนของชาติเสมือนการวางรากฐานโครงสร้างของอาคารบ้านเรือน หากรากฐาน ของอาคารไม่มั่นคงก็เป็นการยากที่จะแก้ไขปรับปรุงในภายหลัง และถ้าหากจะพิจารณา ต่อไปให้ไกลอีกสักหน่อย เยาวชนของชาติดังกล่าวโดยตัวของตัวเองก็เป็นฐานแห่ง

⁸ กองวางแผน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, แปลจาก เอกสาร ประกอบการประชุมส่วนภูมิภาคระดับรัฐมนตรีการศึกษา และเจ้าหน้าที่ฝ่ายวางแผน เศรษฐกิจแห่งเอเชียระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม 2514 ถึงวันที่ 7 มิถุนายน 2514 ณ ประเทศสิงคโปร์ เรื่องการพัฒนาการศึกษาในเอเชีย (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 132.

⁹ อมร รักชาติชัย, "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ," ทฤษฎีและ แนวคิดในการพัฒนาประเทศ (พิมพ์ครั้งที่ 2, พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2516), หน้า 290.

¹⁰ ชูบ กาญจนประกร, "หลักและแนวคิดในการปรับปรุงส่วนราชการ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 12-3(กรกฎาคม, 2515), หน้า 316.

ความมั่นคงของชาติ ฉะนั้นหากฐานแห่งความมั่นคงของชาติปราศจากความมั่นคงที่ค้ำพอง
ยอมมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติต่อไปในภายหน้า ดังนั้นการบริหาร
การศึกษาในระดับนี้จึงย่อมจะต้องมีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณ จะต้องเลือกสรร
จัดหาวิธีการบริหารการศึกษาที่เหมาะสมจริง ๆ ในปัจจุบันมีเสียงเรียกร้องจากหลาย
ฝ่ายให้มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาของประเทศเสียใหม่
ในฐานะที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็น
หน่วยงานกลางทางการศึกษาของประเทศ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ปัญหา
การศึกษาของประเทศทุกระดับ จึงสมควรที่จะดำเนินการในการแก้ปัญหาการศึกษา
ของประเทศทุกระดับ จึงสมควรที่จะดำเนินการในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ จากประสบการณ์
ของผู้วิจัยที่ได้ไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัดนั้นพบว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่และมีผลต่อการ
ประถมศึกษาของประเทศเป็นอย่างมาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึง
ได้จัดทำโครงการวิจัยระบบบริหารการประถมศึกษาระดับโรงเรียนของประเทศขึ้น
การวิจัยเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยดังกล่าวข้างต้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาประชาชนบาลซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ด้วย
ความยินยอมของประชาชนทั้งประเทศ โดยรัฐยอมลงทุนบังคับให้เยาวชนของชาติเข้าเรียน
และมีโรงเรียนกระจายกันอยู่ทั่วประเทศนั้นก็เพราะการศึกษาในระดับนี้เป็นการศึกษาขั้น
พื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินชีวิตของทรัพยากรมนุษย์ ชาติจะเป็นปึกแผ่น
หนาแน่นมั่นคงยอมขึ้นอยู่กับสติปัญญาและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ การที่รากฐานแห่งความมั่นคงของชาติ
จะมีคุณภาพโดยยอมขึ้นอยู่กัระบบบริหารการศึกษาที่ดีและเหมาะสม จึงหวังว่าผลการวิจัย
เรื่องนี้จะประโยชน์แก่ส่วนรวมบ้างตามสมควร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ
2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ โดยเฉพาะในด้านความสัมพันธ์กับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน
3. เพื่อทราบปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภทในโรงเรียนที่โคกฉาวไว้ในข้อ 2

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานบริหารการศึกษาระดับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ ปีการศึกษา 2517 เท่านั้น
2. คำว่า "ภาคเหนือ" หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทยตามหลักภูมิศาสตร์
3. คำว่า "งานบริหารการศึกษา" หมายถึงงานหลัก 5 ประเภทเท่านั้น คือ งานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน
4. แบบสอบถามที่สร้างขึ้นเพื่อการวิจัยในครั้งนี้โดยเฉพาะนั้นมี 3 ฉบับคือ แบบสำรวจที่ 1 สำหรับผู้บริหาร แบบสำรวจที่ 2 สำหรับนักวิชาการ และแบบสำรวจที่ 3 สำหรับประชาชน
5. การวิจัยครั้งนี้ได้ให้ศึกษานิเทศก์ฝ่ายสามัญศึกษาประจำจังหวัด และวิทยากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคอยแบบสอบถามในฐานะนักวิชาการด้วย

6. การแยกกลุ่มประชากร เพื่อการวิเคราะห์แยกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มผู้บริหารการศึกษา กลุ่มนักวิชาการ และกลุ่มประชาชน การวิจัยนี้ไม่สนใจที่จะแยกกลุ่มประชากรตามลักษณะเพศ อายุ จำนวนปีที่รับราชการ การศึกษา หรือท้องถิ่นของประชากร

7. ขอบเขตเนื้อหาของการวิจัยนี้จำกัดอยู่เพียงงานบริหารการศึกษา 5 ประเภท ซึ่งประกอบด้วย (1) งานบริหารการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (2) งานบริหารการศึกษาด้านวิชาการ (3) งานบริหารการศึกษาด้านบุคลากร (4) งานบริหารการศึกษาด้านกิจการนักเรียน และ (5) งานบริหารการศึกษาด้านงานธุรการ การเงิน บริการ และอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน

ขอตกลงเบื้องต้น



1. การวิจัยครั้งนี้เชื่อว่า ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมดในจังหวัดที่สุ่มได้เป็นตัวอย่างได้ตอบแบบสอบถามตามความเป็นจริง และด้วยความบริสุทธิ์ใจ
2. การวิจัยครั้งนี้เชื่อว่า จังหวัดและโรงเรียนทั้งหมดที่สุ่มได้เป็นตัวอย่างได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบอันเดียวกัน

วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มประชากร ประกอบด้วยโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ คือ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี รวม 16 จังหวัด
2. กลุ่มตัวอย่าง การวิจัยเรื่องนี้ใช้จังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่าง (Cluster Sampling) โดยเลือกมาประมาณร้อยละ 20 ของจังหวัดที่มีอยู่ในภาคเหนือทั้งหมด วิธีเลือกจังหวัดใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง (Simple Random Sampling) โดยใช้

ตารางเลขสุ่มตัวอย่าง (Random Numbers Sampling) เมื่อได้จังหวัดตัวอย่างมาแล้วใช้วิธีสุ่มตัวอย่างวิธีเคมเลือกโรงเรียนมาใช้ในการวิจัย โดยเลือกมาประมาณร้อยละ 1 ของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดตัวอย่างที่เลือกไว้

3. เครื่องมือการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล การวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการแบบการศึกษาภาคสนาม (field study) โดยใช้เครื่องมือและเทคนิคในการสังเกต สัมภาษณ์ และแบบสอบถาม (Questionnaires) ในการรวบรวมข้อมูล

4. การวิเคราะห์ข้อมูลและวิธีสถิติ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ตารางวิเคราะห์ และการหาการอยละ

ภูมิหลังทางภูมิศาสตร์ของการวิจัยในครั้งนี้

ที่ตั้งของประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในคาบสมุทรอินโดจีน ทามกลางดินแดนภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Continental Southeast Asia) โดยมีอาณาเขตทิศเหนือจดสหภาพพม่า และราชอาณาจักรลาว ทิศตะวันออกจรดราชอาณาจักรลาว และสาธารณรัฐเขมร (กัมพูชา) ทิศใตจรดอ่าวไทย และแคว้นมลายูของสหพันธมาเลเซีย ทิศตะวันตกจดสหภาพพม่า ทะเลอันดามัน และช่องแคบมะละกา

ลักษณะภูมิศาสตร์ของภาคเหนือ

ภาคเหนือของประเทศไทยเป็นส่วนยอดของทิวเขานพโบราณซึ่งหันคมไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ และมีคามอยู่ทางทิศใต้ พื้นที่ทางส่วนใหญ่ของภาคเหนือเป็นที่ราบ และทางส่วนเหนือเป็นภูเขาและที่คินที่สูงกว่าระดับน้ำทะเลเกิน 600 ฟุต¹¹ แรกกล่าวโดย

¹¹ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, เที่ยวเมืองไทย ตอนที่ 2 ภาคเหนือ (นครหลวงกรุงเทพนบุรี : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2515), หน้า 1.

ส่วนรวม คินแดนแถบนี้อุดมด้วยทรัพยากรที่มีค่า ไคแก่ ไม้สัก ไม้เบญจพรรณ และแร่ธาตุต่าง ๆ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นบริเวณที่สูง และภูเขาซึ่งอยู่เหนือบริเวณที่ราบภาคกลางขึ้นไปตั้งแต่ละติจูด 18° เหนือ จนสุดพรมแดนไทยคานเหนือ¹² ภูมิประเทศของที่สูงภาคนี้มีลักษณะเป็นหุบเขาและทิวเขาสลับกันเป็นแนวยาวขนานกันจากเหนือมาใต้ ความสูงลดหลั่นลงมาจากทางเหนือ นับว่าเป็นบริเวณพื้นแผ่นดินเฉลี่ยที่สูงที่สุดของประเทศ ภาคเหนือมีฤดูที่เห็นเด่นชัด 3 ฤดูคือ ฤดูฝน ฤดูหนาว และฤดูร้อน อุณหภูมิโดยทั่วไปค่อนข้างเย็น แต่ก็มีอุณหภูมิแตกต่างกันมากในฤดูร้อนและฤดูหนาว การเศรษฐกิจค่อนข้างดี เพราะมีน้ำบริบูรณ์ในการประกอบการกสิกรรม ภาคเหนือนี้มีวัฒนธรรมแบบลานนาไทย และปัจจุบันยังคงรักษาวัฒนธรรมนี้ไว้ได้เป็นส่วนใหญ่

ลักษณะภูมิศาสตร์ของจังหวัดเชียงใหม่

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นจังหวัดที่สำคัญที่สุดทางภาคเหนือของประเทศไทย และเป็นจังหวัดที่มีเนื้อที่มากที่สุดในบรรดาจังหวัดภาคเหนือคือ ประมาณ 22,993 ตารางกิโลเมตร¹³ ภูมิประเทศเป็นที่สูง มีภูเขาสลับซับซ้อนโดยรอบ แถบชายเขาเป็นที่คั่นบริเวณบนภูเขาและที่คั่นส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยป่าดิบ และป่าไม้มีค่าหลายชนิด ตอนกลางเป็นที่ราบลุ่ม ดังนั้นเชียงใหม่จึงอุดมไปด้วยถ่านหิน ดีบุก และแกรนิต แต่ก่อนเคยมีแร่เงินในลำน่านิง แต่ปัจจุบันหมดไปแล้ว คอยอินทนน หรือคอยอ่างกาในอำเภอจอมทอง เป็นยอดที่สูงที่สุดในประเทศไทยคือ สูง 2,595 เมตร แม่น้ำสำคัญคือ แม่น้ำปิง แม่น้ำแฉ่ง แม่น้ำแจ่ม แม่น้ำคัน อาชีพที่สำคัญที่สุดของชาวเมืองเชียงใหม่คือ การเกษตร มีการทำนาข้าวเจ้า ข้าวเหนียว การทำป่าไม้ การทอผ้า ฯลฯ

¹² สวาท เสนาณรงค์, ภูมิศาสตร์ประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : สมาคมตั้งคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 37.

¹³ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 126.

เชียงใหม่ หรือนครพิงค์ ซึ่งเป็นชื่อเรียกอย่างสามัญของชื่อที่ถูกตั้งว่า "เมืองนนทบุรีศรีนครพิงค์เชียงใหม่" เป็นเมืองที่มีประวัติเก่าแก่ มีความเจริญในด้านวัฒนธรรมเป็นแหล่งรวมศิลปวัตถุโบราณของภาคเหนือ แต่เดิมเป็นที่อยู่ของชาวละว้า พระเจ้าเม็งรายทรงก่อสร้างเมืองเชียงใหม่สำเร็จใน พ.ศ. 1839

จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองขนาดใหญ่ มีประชากรประมาณ 1 ล้านคนเศษ นอกจากชาวเชียงใหม่ก็มีชาวเขาหลายเผ่า เช่น แมว กะเหรี่ยง(ยาง) มูเซอ อาศัยอยู่ตามป่าเขา จังหวัดเชียงใหม่มีโบราณสถาน ปูนียสถาน และพิพิธภัณฑสถาน อัญมณีของภูเขาและน้ำตกที่สวยงามหลายแห่งทั้งในเมืองและนอกเมือง จังหวัดเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางด้านการค้าที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ และเป็นจังหวัดที่ตั้งของสำนักงานศึกษาธิการ เขต 8 อีกด้วย

ลักษณะภูมิศาสตร์ของจังหวัดพินูโลก

จังหวัดพินูโลกเป็นจังหวัดสำคัญจังหวัดหนึ่งของภาคเหนือของประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 9,659 ตารางกิโลเมตร¹⁴ ภูมิประเทศพื้นที่ส่วนมากเป็นที่ราบลุ่มที่ราบส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณดุ่มแม่น้ำน่านและแม่น้ำยม คือในท้องที่อำเภอบางระกำ อำเภอเมือง พินูโลก อำเภอพรหมพิราม อำเภอวัดโบสถ์ และอำเภอบางกระทุ่ม เป็นประโยชน์ในการทำนา ทำไร่ และทำสวน ทางตะวันออกส่วนมากเป็นป่าไม้ และเขา มีที่ราบน้อยได้แก่ เขตอำเภอวังทอง อำเภอนครไทย และบริเวณตะวันออกของอำเภอวัดโบสถ์ แม่น้ำสำคัญ ได้แก่ แม่น่าน แม่น้ำยม มีประชากรประมาณ 5 แสนคนเศษ การทำนาเป็นอาชีพที่สำคัญยิ่งของชาวพินูโลก ชาวเป็นสินค้าสำคัญอันดับหนึ่ง นอกจากนี้มีผลไม้ต่าง ๆ พืชไร่ ป่าไม้ และของป่าต่าง ๆ และการจับปลาน้ำจืด

¹⁴กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 32.

จังหวัดพิษณุโลกเป็นเมืองสำคัญมาแต่โบราณ พิจารณาตามประวัติศาสตร์ และโบราณคดีทั่วไป เมืองพิษณุโลกน่าจะสร้างขึ้นในบริเวณวัดจุฬามณีปัจจุบันในราวพุทธศตวรรษที่ 15 ตามพงศาวดารเหนือเรียกชื่อว่า "เมืองสองแคว" เพราะที่ตั้งเมืองอยู่ระหว่างลำน้ำสองสายคือ แม่น้ำยม และแม่น้ำน่าน

ปัจจุบันพิษณุโลกยังคงความสำคัญทางด้านการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางบกและทางอากาศในภาคเหนือ และเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดน มีโบราณสถานปูชนียสถาน และพิพิธภัณฑสถานของน้ำตกหลายแห่ง จังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดที่ตั้งของสำนักงานศึกษาธิการ เขตเขต 7

ลักษณะภูมิศาสตร์ของจังหวัดสุโขทัย

จังหวัดสุโขทัยเคยเป็นเมืองหลวงแห่งแรกของชนชาวไทยที่ได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนสุวรรณภูมิ จังหวัดสุโขทัยมีเนื้อที่ประมาณ 6,841 ตารางกิโลเมตร¹⁵ ภูมิประเทศโดยทั่วไปทางทิศเหนือ และตะวันตกเป็นป่าโปร่งและเขาเตี้ย ๆ มากมายทางทิศใต้และตะวันออกมีที่ราบลุ่มโซ่เฉพาะปลูประมาณ 1 ใน 4 ของเนื้อที่ทั้งหมดเป็นเนินเขาเล็กน้อย เนื้อดินในบางส่วนมีคุณภาพเหมาะกับการทำด้วยขาม ในสมัยสุโขทัยซึ่งมีการทำอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผามากมายจนเป็นที่แพร่หลายเรียกกันว่า "เครื่องสังคโลก" ตามที่เขาที่มีแร่เหล็ก ทองคำ เงิน ทองแดง สังกะสี และคิงบุก บนภูเขามีสินที่ไร่ประโยชน์ได้หลายชนิด ทั้งหินทราย และหินกรวด ในสมัยสุโขทัยรุ่งเรือง ซึ่งมีการสร้างพระพุทธรูปด้วยโลหะเป็นจำนวนมาก

จังหวัดสุโขทัยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 4 แสนคนเศษ ราษฎรส่วนใหญ่ทำนาสลับกันมาแต่โบราณ แต่มาระยะหลัง ๆ นี้มักขาดแคลนน้ำในบางส่วนใกล้ตัวเมืองจึงต้องเปลี่ยนไปทำพืชไร่ ผลิตผลไม้ไม่ต้องใช้น้ำมาก มีการอุตสาหกรรมบ้าง มีการจับปลาในลำน้ำยม ที่อำเภอสวรรคโลกมีการทำกล้วยตากเป็นลำเป็นตันจนส่งไปขายจังหวัดใกล้เคียง

¹⁵ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 45.

จังหวัดสุโขทัยมีโบราณสถานที่ เป็น เมืองหลวงแห่งแรกของประเทศไทยมี
 บางแห่งที่พวกขอมสร้างแต่เดิมแล้วไทยมาคิดแปลงและสร้างเสริมเพิ่มเติม แต่ส่วนมาก
 เป็นสถาปัตยกรรมที่คนไทยสมัยนั้นสร้างขึ้นใช้เวลา 100 ปีเศษมาแล้ว ส่วนมาก
 ประชาชนจะสืบเชื้อสายมาจากสมัยกรุงสุโขทัย มีวัฒนธรรมที่รักษาสืบต่อกันมาแต่สมัย
 กรุงสุโขทัย ในเขตอำเภอสรีสัชชาด้วยชาวบ้านกลุ่มหนึ่งเรียกกันว่า "ลาวพวน" มี
 การแต่งกายคล้ายคนจังหวัดแพร่ และนิยมทอผ้าฝ้ายเป็นอาชีพ ความเป็นอยู่ยังไม่ค่อย
 เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยโบราณ

คำนิยาม

1. โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่เปิดสอน
 ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-4 หรือประถมศึกษาปีที่ 1-7 หรือประถมศึกษาปีที่ 5-7

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึงหน่วยงานบริหารราชการ
 ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด
 พุทธศักราช 2498

3. โรงเรียนประชาบาล หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัด
 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. ภาคเหนือ หมายถึงจังหวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภาคเหนือของประเทศไทย
 ตามหลักภูมิศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดต่อไปนี้คือ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่
 ตาก นครสวรรค์ น่าน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน
 สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี รวมทั้งหมด 16 จังหวัด

5. โครงสร้างของระบบบริหารการศึกษา หมายถึงลักษณะการดำเนินงาน
 จัดการศึกษาในด้านที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
 ระดับต่าง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ตลอดจนอำนาจหน้าที่

และความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานของครูในระดับต่าง ๆ ภายในโรงเรียนทั่วประเทศ

6. การบริหาร คือการดำเนินงานขององค์การ เพื่อให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

7. การบริหารการศึกษา หมายถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา 5 ประเภทเท่านั้น คืองานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงิน บริการ และงานอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน

7.1 งานบริหารความสัมพันธ์กับชุมชน ได้แก่ กระบวนการในการวางแผนการควบคุมการประสานงาน การจัดบุคลากร การประเมินผลงานในด้านที่เกี่ยวกับชุมชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา สำรองความต้องการของผู้ปกครอง และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้โรงเรียนมีโอกาสสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชน ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและประชาชนภายนอกโรงเรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้มีโอกาสสนับสนุน เกื้อกูล กิจการ และกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียนตามสมควร

7.2 งานบริหารวิชาการ หมายถึงการดำเนินงานด้านวิชาการเกี่ยวกับหลักสูตรประมวลการสอน โครงการสอน คู่มือครู แบบเรียน การใช้อุปกรณ์การสอน การวัดผลการศึกษา ตลอดจนการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ภายในและภายนอกโรงเรียนให้แก่ครูและนักเรียน รวมทั้งการฝึกอบรมครู เพื่อพัฒนาความสามารถในวิชาการ ทางด้านการเรียนการสอนให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย

- 7.3 งานบริหารบุคลากร หมายถึงการดำเนินงานในด้านที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ใต้ แคน ครู และเจ้าหน้าที่ทางการศึกษา โดยพิจารณาในด้านการคัดเลือกสรรหาบุคคลเข้าทำงาน การนิเทศก่อนปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน กำหนดตำแหน่งหน้าที่ อัตราเงินเดือน การควบคุม การปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาบุคลากร โดยการให้ฝึกอบรมงาน การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งแต่งตั้ง โยกย้าย การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การส่งต่อคุณแลความประพฤติ การพิจารณาโทษทางวินัย ตลอดจนการให้พ้นจากการปฏิบัติงานไป
- 7.4 งานบริหารกิจการนักเรียน หมายถึงการบริหารและนิเทศบรรดากิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอนในห้องเรียน เริ่มตั้งแต่การสำรวจนักเรียนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์บังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เรียกว่า สามะโนนักเรียน การรับเข้าเรียน การลงทะเบียนเรียน การปกครองนักเรียนตามระเบียบวินัยของโรงเรียน การแบ่งกลุ่ม แบ่งชั้น กิจกรรมนอกหลักสูตรซึ่งหลายที่นักเรียนจัดทำ ตลอดจนบริการและสวัสดิการที่โรงเรียนจัดให้นักเรียน ใต้ แคน การจัดให้มีบริการแนะแนว บริการตรวจสอบสุขภาพอนามัย ประมุขนิเทศ และบริการชาวสาร
- 7.5 งานบริหารธุรการ การเงิน และบริการ
- 7.5.1 งานบริหารธุรการ หมายถึงการปฏิบัติงานด้านสารบรรณ การติดต่อ ใต้ แคน ส่งชาวสาร การเผยแพร่เอกสารต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกวงงาน การเก็บรักษาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของทางราชการ

ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา รวมทั้งการให้บริการแก่ครู
เจ้าหน้าที่ทางการศึกษา และในวงราชการในคาน
เอกสารดังกล่าว 003668

7.5.2 งานบริหารการเงิน หมายถึงการจัดสรรงบประมาณ
ที่ได้มา เพื่อมาใช้ในการจัดการศึกษา ได้แก่
การก่อสร้างอาคาร เรือน การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์
การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา การสร้างยานพาหนะ
ตลอดจนการจัดอัตราค่าจ้างครู การให้สวัสดิการแก่ครู
ในคานต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเงินเดือน
ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย เงินอุดหนุน และเงิน
รายจ่ายอื่น ๆ และรวมถึงการเตรียมการเพื่อขยาย
ชั้นเรียนและการเพิ่มจำนวนนักเรียนในโรงเรียนด้วย

7.5.3 งานบริการ งานคานบริการในโรงเรียนประถมศึกษา
หมายถึงการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในทางวิชาการและ
สวัสดิการให้แก่ครูและนักเรียน ได้แก่ การจัดห้องสมุด
โรงเรียน ห้องโสตทัศนวัสดุ การจัดอาหารกลางวัน
ทั้งนี้บริการบางอย่างอาจจะรวมไปถึงผู้ปกครอง
นักเรียน และชุมชนในท้องถิ่นนั้นด้วย

8. ผู้บริหารการศึกษาซึ่งอยู่ในโรงเรียน หมายถึงครูใหญ่ของโรงเรียน
ประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ

9. ผู้บริหารการศึกษาซึ่งอยู่นอกโรงเรียน หมายถึงศึกษานิเทศก์จังหวัด
หัวหน้าส่วนการศึกษา ศึกษาธิการอำเภอ และหัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอของจังหวัด
หรืออำเภอ

10. ผู้บริหารการศึกษาฝ่ายปกครอง หมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ ของจังหวัด หรืออำเภอ

11. นักวิชาการ หมายถึงครู ศึกษานิเทศก์ และวิทยากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัด หรืออำเภอ หรือโรงเรียน

12. ประชาชน หมายถึงกรรมการศึกษาของโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียน และประชาชนของโรงเรียน

ลำดับชั้นในการ เสนอข้อมูล

ในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่อง "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือ" นี้ได้แบ่งออกเป็น 5 ตอน ในแต่ละตอนได้เสนอเรื่องและเนื้อหาในรูปของการบรรยายและวิเคราะห์

(Descriptive and Analytical Approach) โดยทำการวิจัยค้นคว้าจาก เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) สัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Interview) ทำการสังเกตโรงเรียน (Observation) และการออกแบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อเป็นข้อมูลที่สมบูรณ์ของงานวิจัยนี้ และสรุปเป็นการรวบรวมข้อพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นในบทสุดท้ายอีกครั้งหนึ่ง

บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึงความเบื้องต้นที่เป็นเหตุของการวิจัยนี้ ความเป็นมาของปัญหาที่ทำให้ต้องทำการวิจัยเรื่องนี้ วัตถุประสงค์ของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย และลำดับการ เสนอข้อมูลของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

บทที่ 2 กล่าวถึงทฤษฎีและเอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ ตลอดจนแนวความคิด และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของนักวิชาการที่มีส่วนสัมพันธ์กับการวิจัยนี้

บทที่ 3 กล่าวถึงกระบวนการของการวิจัยเรื่องนี้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการวิจัยจนได้ข้อมูลต่าง ๆ สำหรับการวิจัยอย่างเพียงพอ รวมถึงการเสนอวิธีวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยนี้ด้วย

บทที่ 4 เป็นการเสนอการวิเคราะห์ข้อมูล และผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด รวมทั้งความคิดเห็นโดยเสรีที่สอบถามได้จากประชากรทั้งสามกลุ่ม

บทที่ 5 สรุปข้อค้นพบต่าง ๆ ที่ได้จากการวิจัย สรุปปัญหาต่าง ๆ ที่ประมวลได้จากการวิจัย เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล อภิปรายผลการวิจัย และเสนอความคิดเห็น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย