



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบัน ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ 2520 ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา ระดับการศึกษาที่มีความสำคัญมากคือระดับประถมศึกษา เพราะเหตุว่าการศึกษาระดับนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2521 มาตรา 60 ว่า เป็นการศึกษภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2520 กล่าวถึงการศึกษาในระดับประถมศึกษาไว้ในหมวดที่ 3 ข้อที่ 31 ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษามุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และความสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พอสรุปได้ว่าโรงเรียนประถมศึกษาามีบทบาทสำคัญที่สุดต่อการพัฒนากำลังคนส่วนใหญ่ของประเทศ

นโยบายการพัฒนาด้านคุณภาพในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 6 ได้ระบุไว้ว่าจะเร่งพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 โดยปรับปรุงการเรียนการสอนทุกกลุ่มประสบการณ์ให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้มุ่งเน้นทักษะภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสุขภาพอนามัยเป็นพิเศษ รวมทั้งปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี มีคุณธรรม จริยธรรม มีสุขนิสัยที่ดี มีกิจนิสัยและทักษะเบื้องต้นที่เอื้อต่อการพัฒนาอาชีพ เศรษฐกิจ สังคม ชุมชน และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การวิจัยและประเมินคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยสารสนเทศเพื่อการติดตาม และพัฒนาคุณภาพโรงเรียนประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2531) พบว่าการศึกษาสภาพปัญหา ด้านคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษา มีปัญหาสำคัญอยู่ 2 ด้าน คือปัญหาที่เกิดจากกระบวนการเรียนการสอนโดยตรง และปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารและการสนับสนุน ปัญหาด้านการเรียนการสอนนั้นดูได้จากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ส่วนปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารและการสนับสนุน ซึ่งได้แก่ระบบการวางแผน ระบบข้อมูล ระบบการนิเทศและติดตามผล ยังไม่ส่งผลในการสนับสนุนต่อการพัฒนาคุณภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ปัญหาด้านการจัดสรรบุคลากรก็นับว่ามีความสัมพันธ์กับปัญหาด้านการบริหาร ซึ่งพบว่าการกระจายอัตราากำลังครูในท้องถิ่นต่าง ๆ ยังไม่เหมาะสม ส่วนการพัฒนาบุคลากรนั้นแม้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างแพร่หลายมากขึ้นก็ตาม แต่ยังคงขาดการติดตามผล โดยเฉพาะขั้นการนำความรู้ที่ได้รับไปปฏิบัติและปัญหาอีกด้านหนึ่งในการบริหารงานของการประถมศึกษาก็คือ การพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กมักจะด้อยคุณภาพ ซึ่งมีจำนวนมากและกระจายอยู่ในเขตชนบททั่วประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับนี้มากที่สุด ในปีงบประมาณ 2533 มีโรงเรียนในความรับผิดชอบ 31,425 โรงเรียน ในจำนวนนี้เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก 10,742 โรงเรียน (สถิติการประถมศึกษา ปีการศึกษา 2533) และมีแนวโน้มว่าจะมีโรงเรียนขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้นในอนาคต อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ ประการหนึ่งที่สำคัญมากคือนโยบายการลดอัตราการเพิ่มประชากรของประเทศ มีเป้าหมายให้ลดการเพิ่มประชากรให้เหลือประมาณร้อยละ 1.5 ในที่สุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ทำให้แนวโน้มจำนวนนักเรียนลดลง อันจะส่งผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมีขนาดเล็กยิ่งขึ้น

ถึงแม้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะได้ออกนโยบายและเป้าหมายในการเร่งรัดคุณภาพไว้อย่างชัดเจนแล้วก็ตาม ก็ยังพบว่ามีปัจจัยที่มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนระดับประถมศึกษาอีกหลายประ

การ และสิ่งที่น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ก็คือ "ผู้บริหาร" ซึ่งเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการบริหารโรงเรียน มีความใกล้ชิดกับครูและนักเรียนประถมศึกษามากที่สุด ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาจึงเป็นตัวจักรที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการจัดการศึกษาของโรงเรียนประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวลงได้ ดังที่ พันธ์ หันนาคินทร์ (2513) กล่าวว่า "คุณภาพการเรียนการสอน ความเจริญก้าวหน้าของโรงเรียน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของครูใหญ่" และ วิจิตร ศรีสอาน (2523) กล่าวว่า "การบริหารเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนเกี่ยวเนื่องกัน การบริหารที่ดีต้องอาศัยกระบวนการบริหารเป็นหลัก"

ดังนั้นในการปฏิบัติงานในสถานศึกษาให้ลุล่วงไปด้วยดี ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการใช้ศาสตร์และศิลปะทางด้านการบริหารการศึกษา จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบริหาร (Management Function) ซึ่งเป็นหน้าที่จะต้องปฏิบัติของผู้บริหารทุกคน เพื่อให้งานในหน้าที่ของผู้บริหารบรรลุตามต้องการ โดยอาศัยกระบวนการบริหารซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้เสนอไว้ 5 ประการคือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organize)
3. การจัดเจ้าหน้าที่ (Staff)
4. การอำนวยการ (Direct)
5. การควบคุม (Control)

ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่เข้าใจงานและกระบวนการบริหาร การศึกษาจะสามารถบริหารการประถมศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุรัฐ ศิลปอนันต์, 2523) หากผู้บริหารมิได้นำกระบวนการบริหารดังกล่าวมาใช้แล้ว ย่อมจะมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ และจะประสบความสำเร็จได้ยาก แต่จากการศึกษาและสำรวจข้อมูลเบื้องต้น จากรายงานการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ประจำปีการศึกษา 2532 ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 1 พบว่ามีโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในเขตการศึกษา 1 บางโรงเรียน มีผลสัมฤทธิ์

ทางการเรียนอยู่ในเกณฑ์สูง จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงกระบวนการบริหาร  
ของผู้บริหารโรงเรียนดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงผู้  
บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา  
ศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง สังกัดสำนักงานการ  
ประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1
2. เพื่อศึกษาปัญหา ที่มีต่อกระบวนการบริหารงานของผู้บริหาร  
โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง สังกัด  
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเขตการศึกษา 1

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะกระบวนการบริหารงานของผู้  
บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง  
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1
2. การวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมเฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก  
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1 ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์  
ทางการเรียนสูง ในปีการศึกษา 2532 เท่านั้น
3. การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษากระบวนการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน  
5 ประการ ตามกรอบแนวคิดของ สมพงษ์ เกษมสิน คือ การวางแผน การจัด  
องค์การ การจัดเจ้าหน้าที่ การอำนวยการ และการควบคุม

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1 จะได้นำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางปรับปรุงการบริหารงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ผู้บริหารในระดับกรม ระดับจังหวัดและอำเภอ จะได้นำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาวางแผนพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1

ครู - อาจารย์ หมายถึง ครู-อาจารย์ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 1 ที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6

โรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1 ซึ่งมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2532 อยู่ในเกณฑ์สูง (คะแนนรวมทุกกลุ่มประสบการณ์สูงกว่าร้อยละ 70) ของจังหวัด

กระบวนการบริหาร หมายถึง วิธีการบริหารงานโดยกำหนดขั้นตอนอย่างมีระบบและสอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอนคือ

1. การวางแผน หมายถึง การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานและประเมินผลแผนรวมทั้งการกำหนดงบประมาณ

2. การจัดองค์การ หมายถึง การจัดโครงสร้างหรือเค้าโครงการบริหารของสถานศึกษา โดยกำหนดสายงาน อำนาจหน้าที่ และการกำหนดติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสถานศึกษา

3. การจัดเจ้าหน้าที่ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกสรรบุคลากรเข้ารับผิดชอบงาน รวมถึงการที่จะพัฒนาและธำรงรักษาสัมพันธภาพในการทำงานของบุคลากร

4. การอำนวยการ หมายถึง การตัดสินใจสั่งการ การมอบหมายงาน การจูงใจ การประสานงาน และการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

5. การควบคุม หมายถึง การดำเนินงานเพื่อกำกับติดตามการปฏิบัติงาน โดยการรายงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

1. กลุ่มผู้บริหารในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1 จำนวน 94 โรงเรียน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ง่ายๆ 25 ของแต่ละจังหวัด จะได้กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารทั้งสิ้น 24 คน

2. กลุ่มครู-อาจารย์ จำนวนครู-อาจารย์ในโรงเรียนทั้ง 94 โรงเรียน มีครู-อาจารย์เป็นจำนวนทั้งสิ้น 772 คน กำหนดกลุ่มตัวอย่างได้โดยใช้ตารางของ Krejcie และ Morgan(1970) และสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างครู-อาจารย์ทั้งสิ้น 260 คน

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

1. แบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง เพื่อใช้สัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ที่นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 สัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงาน และปัญหาที่มีต่อกระบวนการบริหารงาน

2. แบบสอบถามสำหรับครู-อาจารย์ แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบ

ตอนที่ 2 เป็นการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า

### ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ

1. ศึกษาเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานโรงเรียน

2. สืบค้นข้อมูลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน

ขนาดเล็กที่ไม่ใช่กลุ่มประชากร

3. ร่างเครื่องมือ

4. นำเครื่องมือเสนออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

5. ปรับปรุงเครื่องมือตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา

วิทยานิพนธ์

6. นำเครื่องมือให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา

และสำนวนภาษา

7. ปรับปรุงแก้ไขร่วมกับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

8. นำเครื่องมือไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างประชากรในการวิจัย

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสอบถามครู-อาจารย์ ผู้วิจัยนำส่งและจัดเก็บด้วยตนเองส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งนำส่งและจัดเก็บผ่านทางสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 1

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าความถี่และค่าร้อยละ และนำเสนอในรูปของการบรรยาย
2. ข้อมูลที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์ตามลักษณะข้อมูลแบบตารางวิเคราะห์ ใช้วิธีการหาค่าคะแนนเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

### ลำดับขั้นตอนการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย ค่าจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและลำดับขั้นตอนการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึง เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัยและการรวบรวมข้อมูล กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ