

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารการศึกษาซึ่งจัดอยู่ในกรอบโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ก็จัดวางโครงสร้างระบบบริหารสอดคล้องกันไป กล่าวคือ ในส่วนกลาง มีกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกรมต่างๆในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนภูมิภาคมี สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และในส่วนท้องถิ่นมี เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ในเดือนตุลาคม 2523 ได้มีการโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด และโรงเรียน ประถมศึกษาบางส่วนในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา มาจัดตั้งขึ้นเป็น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาในรูปคณะกรรมการ 4 ระดับ ตาม พ.ร.บ. คณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 รับผิดชอบจัดการประถมศึกษาในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไปดังนี้คือ ในระดับชาติมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในระดับอำเภอมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในระดับกลุ่มโรงเรียนมีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

โครงสร้างการบริหารการศึกษา อาศัยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด นับตั้งแต่เมื่อแรกตั้งกรมศึกษาธิการ ใน พ.ศ. 2430 จวบจนกระทั่งกลายมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาเกิดขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารการศึกษาใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาเดิม เมื่อพิจารณาทางด้านการบริหารการศึกษาจะพบว่าปัญหาที่สำคัญๆ 3 ประการคือ

ปัญหาแรกคือ ระบบบริหารการศึกษาเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้การ

บริหารงานล่าช้า เพราะอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับกรมต่างๆซึ่งตั้งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จากรายงานฉบับที่ 1 เรื่องประมวลความนึกเห็นจากรายงานการวิจัยและสื่อมวลชนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้สรุปข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษาได้ดังนี้

ระบบบริหารการศึกษาที่อำนาจการบริหารอยู่กับส่วนกลาง เป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมาย ทั้งในแง่ปรัชญา การจัดการ และการบริหารศึกษากำเนนปฏิบัติการ ซึ่งรวมทั้งการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงิน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มิได้มีส่วนรับภาระค่านอนนอกจากการศึกษาอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นผลต่อเนื่องให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศล้มเหลวอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2517: 1 - 2)

ปัญหาที่สอง คือ การขาดเอกภาพการจัดการศึกษา ซึ่งทำให้การบริหารการศึกษาค่อยประสิทธิภาพ ขาดการประสานสัมพันธ์ และสิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาหลายหน่วยงาน เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาก่อนประถม ศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและเทียบเท่า และอุดมศึกษาในบางส่วน เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระดับท้องถิ่น ภายในขอบเขตอำนาจของแต่ละท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ได้ยอมรับสภาพการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาคงกล่าว โดยกล่าวไว้ในตอนสรุปผลการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ในหัวข้อเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารและการจัดการศึกษาว่า

การที่การบริหารการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน หลายกระทรวงทำให้การจัดการศึกษาแยกออกเป็นส่วนๆ ขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน และการที่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ ควบคุมการดำเนินงานทั้งระบบในทุกระดับและประเภทการศึกษา ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่บรรลุเป้าหมายโดยยิ่งไปกว่านั้น การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่เอื้ออำนาจให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป. : 18)

ปัญหาสุดท้ายคือ การขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลักษณะการจัดการศึกษาจะเป็นแบบลักษณะคางคกคางคก ขาดการประสานนโยบาย ประสานแผน และประสานการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้ว่า ในแต่ละจังหวัด จะมีหน่วยงานทางการศึกษาหลายสังกัด เช่น โรงเรียน

มัธยมศึกษา วิทยาลัยครู วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพลศึกษา ฯลฯ หน่วยงานทางการศึกษาเหล่านี้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่า สิ้นเปลืองงบประมาณของชาติอย่างมากมาย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าอยู่คนละกรม อยู่คนละสังกัด อันเป็นการแสดงการขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา (ชาวครูไทย 2525 : 12-13)

ความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่มีมานานแล้ว เริ่มตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 35 อันมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ใ้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2517 และรัฐบาลคณะที่ 37 อันมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ใ้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 เพื่อดำเนินการต่อจากคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาต้องหยุดชะงักลงบ่อยครั้งทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่เสมออันมีผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาต้องหมดสภาพไปกับคณะรัฐมนตรีถาวร (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521 : คำนำ)

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้มองเห็นปัญหาการบริหารการศึกษาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงได้เสนอแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาไว้ในรายงานฉบับที่ 2 เรื่อง โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

ให้จัดระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพ ทั้งในระบบบริหารการศึกษาส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในส่วนกลางจะรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงการศึกษา ส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษามีลักษณะพิเศษอื่นๆที่ได้รับมอบหมาย โดยที่มิมีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเปลี่ยนจากการมีอำนาจบริหารสั่งการโดยตรง (ในนามของส่วนกลาง) เป็นการกำกับดูแล โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลางดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการศึกษาในจังหวัดต่างๆ แต่ไม่ทำหน้าที่สั่งการโดยตรง ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น ศึกษาธิการจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแล รวมทั้งติดตามและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้งานจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของชาติ พร้อมทั้งกำกับดูแลแผนทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับจากส่วนกลาง นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดคานการศึกษาและกิจการของกระทรวงการศึกษาในจังหวัด ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น จะยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521 : 1-15)

แต่ปรากฏว่าแนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวไม่ได้ได้รับการปฏิบัติเพราะเหตุว่าเป็นแนวทางที่เปลี่ยนแปลงมาก กระทั่งกระเทือนถึงอำนาจบริหารราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่าง

ยิ่งกรมต่างๆในกระทรวงศึกษาธิการ

มาถึงช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้มีการทบทวนเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2524 โดยมี ดร.ก้อ สวัสดิ์ทิพามิชย์ เป็นประธาน ได้วางแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่มีลักษณะเป็นสาขากลางดังนี้

แผนการปรับปรุงเฉพาะแก่กระทรวงศึกษาธิการก่อน ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามเดิม แต่ในขั้นแรกอาจพิจารณาโอนงานอุดมศึกษาบางส่วนที่เป็นปรัญญาตรีมาอยู่ที่เดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นเมื่อก่อน ส่วนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาจะให้ให้มีเอกภาพภายใต้การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จุดมุ่งหมายเพื่อให้กระทรวงกระเทือนส่วนต่างๆน้อยที่สุด โดยเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้คือ ให้อธิบดีของกรมที่มีโรงเรียนในสังกัดหรือกรมที่มีหน้าที่บริหารงานโรงเรียนโดยตรง เป็นผู้ช่วยผู้บริหารและให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บริหารโดยตรง กระทรวงศึกษาธิการจะกระจายอำนาจบริหารงานโรงเรียนไปสู่จังหวัด ส่วนวิทยาลัยต่างๆจะรวมเข้าด้วยกันเป็นวิทยาลัยประจำภาค มีระบบบริหารแยกออกเป็นอีกระบบหนึ่งต่างหาก

สำหรับในระดัับจังหวัดจะให้ให้มีสำนักงานบริหารการศึกษาของจังหวัดบริหารโรงเรียนทุกระดับในจังหวัด ผู้บริหารควรเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษา แต่ในความเห็นของ ดร.ก้อ สวัสดิ์ทิพามิชย์ ไม่เห็นด้วยที่จะให้เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษา เพราะเป็นตำแหน่งทางการปกครอง ชอบคำว่า " ศึกษาธิการจังหวัดมากกว่า" เพราะคลุมถึง การศาสนา วัฒนธรรม และศิลปากรด้วย โดยตำแหน่งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดิม ให้เป็นใครก็ได้ที่มีความสามารถจัดการบริหาร จะให้เป็นแบบ Line และ Staff ผู้บริหารจะให้ไปถึงระดับ 9

สำหรับระดับกระทรวง กรมต่างๆ จะให้ทำหน้าที่ Staff, ของกระทรวง มีหน้าที่ส่งเสริมวิชาการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร ออกแบบก่อสร้างจะให้ทำหน้าที่ช่วยปลัดกระทรวง ผู้บริหารโดยตรงเป็นคนเดียว หรือหัวหน้าการศึกษาจังหวัด ส่วนการควบคุมตามการคลัง จะให้มีกฎหมายควบคุมโดยชัดเจน (ชาญฤทธิ์ 2525 : 13-14)

แนวความคิดของคณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาซึ่งไม่สามารถปรากฏเป็นจริงได้ เพราะถ้าหากมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาจริงย่อมจะมีการบูรณาการหน่วยงานบริหารการศึกษาบางหน่วยเข้าด้วยกัน และจะต้องลดอำนาจการสั่งการของกรมต่างๆในส่วนกลาง มอบอำนาจหรือกระจายอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไปให้ระดับจังหวัดมากขึ้น ซึ่งย่อมจะประสบกับการคัดค้านจากกรมต่างๆ ที่จะไม่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงตามแนวความคิดนี้ การเปลี่ยนแปลงจึงต้องรอคอยโอกาสและจังหวะที่เหมาะสมทางการเมืองต่อไป

ทางด้านกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้มีการเคลื่อนไหวพยายามจะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของตนเองเช่นเดียวกัน เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2525 นายเกษม ศิริสัมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการโดยมีนายบรรจง ชูสกุลชาติ เป็นประธานคณะทำงานชุดนี้ ทั้งนี้โดยกำหนดระยะเวลาให้คณะทำงานรวมข้อคิดต่างๆ และเสนอโครงสร้างการบริหารการศึกษาใหม่แก่รัฐมนตรี ภายในเดือนสิงหาคม 2525 (ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 28 มิถุนายน 2525) จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่มีความเพิ่มเติมจากคณะกรรมการทำงานดังกล่าว

ผู้วิจัยได้ศึกษาความเป็นมาของปัญหาและความพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษามาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดที่ยังขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพราะมีหน่วยงานบริหารการศึกษาหลายหน่วยงานรับผิดชอบจัดการศึกษาภายในจังหวัด ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และกองหรือฝ่ายการศึกษาเทศบาล

ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และเทศบาลในจังหวัด และข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในจังหวัด โดยเฉพาะฝ่ายปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่มีผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมเป็นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในจังหวัด เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน และที่ควรจะเป็นในอนาคต
2. เพื่อศึกษาปัญหา และอุปสรรค เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับ

จังหวัดตามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในจังหวัด

3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารการศึกษาและกลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับจังหวัด ที่มีต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มุ่งศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ยกเว้นมหาวิทยาลัย

2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษา และข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. การวิจัยครั้งนี้มีใ้มุ่งแยกความคิดเห็นตามเพศ อายุ วุฒิ และประสบการณ์ในการทำงานของผู้นตอบแบบสอบถาม

4. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยอาศัยหลักการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา

4 ประการ เป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการศึกษา ได้แก่

4.1 ความเป็นเอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

4.2 การวินิจฉัยทัศนคติปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล

4.3 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด

4.4 การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด

ประโยชน์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษา และข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่ควรจะเป็นในอนาคต ซึ่งผลของการวิจัยจะสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในโอกาสต่อไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. ผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา หมายถึง บุคคลผู้ทำหน้าที่บริหารสูงสุดในสถานศึกษา ได้แก่ผู้บริหารการศึกษาในสังกัด สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา กรมศิลปากร และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา
2. ผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษา หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่บริหารสูงสุดในหน่วยงานที่มีชื่อสถานศึกษา แต่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการจัดการศึกษา ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด หัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล
3. ข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวกับกิจการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดเทศบาล
4. จังหวัด หมายถึง เขตการปกครองที่ประกอบไปด้วยอำเภอหรือกิ่งอำเภอหลายๆอำเภอหรือหลายๆกิ่งอำเภอรวมเข้าด้วยกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางสูงสุด
5. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆ รวม 17 จังหวัดคือ อุตรดิตถ์ หนองคาย สกลนคร นครพนม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ยโสธร มุกดาหาร อุบลราชธานี สุรินทร์ ศรีสะเกษ ชัยภูมิ บุรีรัมย์ นครราชสีมา มหาสารคาม และเลย
6. โครงสร้างการบริหารการศึกษา หมายถึง การกำหนดแบ่งแยกงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานและบุคคลที่ร่วมมือกันจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภท โดยมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ
 - ก. กลุ่มผู้บริหารการศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆใดเป็น
 - 2 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัด สำนัก
งานการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู
กรมพลศึกษา กรมศิลปากร และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา

2. กลุ่มผู้บริหารนอกสถานศึกษา ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการ
การประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าศูนย์การ
ศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และหัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล

ข. กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้
ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดเทศบาล

การสุ่มตัวอย่างประชากร ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage
Sampling) โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1. กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งหมด โดยใช้สูตรของ Robert V.
Krejcie and Daryle W. Morgan ดังนี้

1) ก. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา จำนวน 13,173 คน ใช้กลุ่มตัวอย่าง
จำนวน 377 คน

ข. กลุ่มผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษา จำนวน 540 คน ใช้กลุ่มตัวอย่าง
จำนวน 224 คน

2) กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา จำนวน 293 คน ใช้กลุ่มตัวอย่าง
จำนวน 168 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งหมด 769 คน

ขั้นตอนที่ 2 แบ่งกลุ่มตัวอย่างประชากรแต่ละกลุ่มข้างต้นออกเป็นกลุ่มย่อย โดยอาศัย
ตำแหน่ง หน้าที่และสังกัดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

หาจำนวนตัวอย่างประชากรในแต่ละกลุ่มย่อย โดยวิธีคำนวณเปรียบเทียบกับอัตราส่วน
กับจำนวนตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งหมดในแต่ละกลุ่ม ได้ดังนี้

ตารางที่ 1
แสดงกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ได้จากการเทียบอัตราส่วน

กลุ่มที่	ชื่อกลุ่ม	จำนวน ประชากร	กลุ่มตัวอย่างจาก การเปรียบเทียบ อัตราส่วน
1	ก. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษาสังกัด		
	1. สปช.	12,568	357
	2. เทศบาล	81	2
	3. กรมสามัญศึกษา	469	13
	4. กรมอชีวศึกษา	38	1
	5. กรมการฝึกหัดครู	8	1
	6. กรมพลศึกษา	3	1
	7. กรมศิลปากร	2	1
	8. วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา	4	1
	รวม	13,173	377
	ข. กลุ่มผู้บริหารการศึกษานอกสถานศึกษา		
	1. ศึกษาธิการจังหวัด	17	7
	2. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	17	7
	3. ศึกษาธิการอำเภอ	235	97
	4. หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ	235	97
	5. หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด	12	6
	6. หัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล	24	10
	รวม	540	224

ตารางที่ 1 (ต่อ)

กลุ่มที่	ชื่อกลุ่ม	จำนวน ประชากร	กลุ่มตัวอย่างจาก การเปรียบเทียบ อัตราส่วน
2	กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา		
	1. ผู้ว่าราชการจังหวัด	17	10
	2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด	17	10
	3. นายอำเภอ	235	134
	4. ปลัดเทศบาล	24	14
	รวม	293	168
	รวมทั้งหมด	14,006	769

ขั้นตอนที่ 3 สำหรับกลุ่มตัวอย่างประชากรกลุ่มย่อย ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา หัวหน้า การประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และนายอำเภอ ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรโดยวิธีการเช็บบัตรสุ่ม กับประชากรแต่ละกลุ่มที่มีในแต่ละจังหวัด เพื่อให้กลุ่ม ตัวอย่างกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ

ขั้นตอนที่ 4 กลุ่มตัวอย่างที่ได้ในขั้นตอนที่ 2 และขั้นตอนที่ 3 ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบ ง่าย (Simple Random Sampling)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้เป็นแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ประกอบด้วย

ตอนที่ 1. ถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้แบบสอบถาม

แบบตรวจสอบรายการชนิดเลือกตอบ (Check lists)

ตอนที่ 2. ตามความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และที่ควรจะเป็นในอนาคต ประกอบด้วยกลุ่มคำถามใหญ่ๆเกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้

1. ความเป็นเอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด
2. การวินิจฉัยตัดสินปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล
3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด
4. การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด

โดยใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale)

ตอนที่ 3. ตามปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด โดยใช้แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Open-ended)

เมื่อสร้างแบบสอบถามเสร็จแล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 ท่าน ตรวจสอบแก้ไข จากนั้นผู้วิจัยนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง เมื่อปรับปรุงเสร็จนำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบแก้ไขเพิ่มเติม แล้วนำมาปรับปรุงเพื่อนำไปใช้ต่อไป

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ก. รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งไปทางไปรษณีย์พร้อมด้วยซองที่เจ้าหน้าที่เรียบร้อยแล้ว โดยผู้ตอบแบบสอบถามได้ส่งกลับคืนผู้วิจัยทางไปรษณีย์ ส่วนหนึ่งและผู้วิจัยนำไปส่งด้วยตนเองและรับกลับด้วยตนเองส่วนหนึ่ง

ข. หลังจากผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปแล้วประมาณ 15 วัน แต่ยังไม่ได้รับกลับคืนจากรายใ้ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปอีกชุดหนึ่ง เพื่อเป็นการติดตามผล ผู้ตอบแบบสอบถามรายใ้ที่ยังไม่ได้อส่งแบบสอบถามกลับ ผู้วิจัยได้ส่งไปรษณีย์บัตรทางคืนไป 2 ครั้ง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ก. การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสัณฐานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้การร้อยละ (Percentage)

ข. วิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต โคฮิซึการ้อยละ (Percentage) และวิเคราะห์การเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต โคฮิซึค่า ไค-สแควร์ (Chi-square)

ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

แบ่งลำดับชั้นในการเสนอข้อมูลออกเป็น 5 บท บรรณานุกรม และภาคผนวก ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารอ้างอิง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ศึกษาค้นคว้าเอกสารอ้างอิง หนังสือผลงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง วัตถุประสงค์ ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล การเสนอแนะการวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวถึง ลำดับการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล และสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะ กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะในการวิจัย

บรรณานุกรม แสดงรายชื่อหนังสือ และเอกสารอื่นๆที่ใช้ประกอบในการวิจัย

ภาคผนวก ประกอบด้วยตัวอย่างแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยและอื่นๆที่จำเป็น