



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารการศึกษาของประเทศไทยได้ยึดกฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนแนวนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นหลัก เป็นต้นว่า

"การจัดระบบบริหารการศึกษาของไทยได้ยึดอยู่กับการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 พ.ศ.2515 ซึ่งกำหนดให้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ประเภทประเภท คือ (ประธาน คงฤทธิศึกษากร. 2529)

1. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ฉะนั้น การบริหารการศึกษาของไทยซึ่งมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายสังกัด จึงมีทั้งในรูปที่เป็นการจัดการศึกษาในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานระดับกระทรวงที่รับผิดชอบบริหารการศึกษาในส่วนกลาง สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ รับผิดชอบบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค และกรุงเทพมหานครเมืองพัทยา และเทศบาลต่าง ๆ รับผิดชอบบริหารการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น

กรมสามัญศึกษา เป็นหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ.2515 มีหน้าที่จัดการบริหารการมัธยมศึกษา การศึกษาสงเคราะห์และการศึกษาพิเศษ มีหน่วยงานที่กระจายอยู่ในระดับจังหวัด และอำเภอมากมาย แต่ไม่ได้มีการจัดการบริหารเป็นส่วนภูมิภาค ยังคงมีลักษณะเป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลาง เพียงแต่อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารดูแลมาโดยตลอด โดยมีสำนักงานศึกษาธิการ

จังหวัดเป็นหน่วยงานกลางของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดเป็นผู้ประสานการดำเนินงาน (กรมสามัญศึกษา, 2533) กรมสามัญศึกษาได้พยายามกระจายอำนาจการบริหารออกไปสู่ส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับมา พอจะสรุปได้ดังนี้

กรมมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและการมอบอำนาจให้ผู้บริหารสถานศึกษา อธิบดีกรมสามัญศึกษาได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ.2515 มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 26 มีนาคม 2524 หรือข้อกำหนดโดยตรงของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องออกคำสั่งฉบับต่าง ๆ เป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจบริหารงานภายในขอบเขตแห่งคำสั่ง หรือข้อกำหนดที่ตราไว้ในพระราชบัญญัติ หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ระบุไว้ว่าเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้บริหารสถานศึกษา เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการครูพ.ศ.2523 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2521 เป็นต้น (กรมสามัญศึกษา, 2530)

การใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ.2525 เป็นการกระจายอำนาจให้กลุ่มโรงเรียนในแต่ละจังหวัด รับผิดชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกันในงานที่เกี่ยวกับด้านวิชาการภายใต้การดูแลช่วยเหลือของกรมวิชาการ (กรมวิชาการ, 2530)

การใช้ระเบียบกรมสามัญศึกษาว่าด้วย กลุ่มโรงเรียน กรมสามัญศึกษา พ.ศ.2521 แก้ไข พ.ศ.2524 และ 2532 เป็นการกระจายอำนาจให้โรงเรียนและกลุ่มโรงเรียนในจังหวัด รับผิดชอบช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องต่าง ๆ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในด้านการกลั่นกรองเรื่องเกี่ยวกับการมัธยมศึกษาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกรมสามัญศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2521)

การใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการกรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ.2529 ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ.2532 เป็นการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของระเบียบว่าด้วยกลุ่มโรงเรียน กรมสามัญศึกษา เพื่อให้คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่บริหารการมัธยมศึกษาในจังหวัดอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น เพียงแต่สายงานการบริหารยังคงประสานงานกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิม โดยระบุไว้ว่าการปฏิบัติงานใด ๆ ต้องไม่กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่จะส่งเสริมความถูกต้อง ชอบธรรม และประสิทธิภาพของ

งานให้สูงขึ้น (กรมสามัญศึกษา, 2533)

การบริหารการมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษาได้รับผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมอย่างมาก ในช่วงระยะเวลา 15 ปีเศษที่ผ่านมา ปริมาณงานของกรมสามัญศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ดังจะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบดังนี้ (กรมสามัญศึกษา, 2533)

รายการ	ปีการศึกษา 2516	ปีการศึกษา 2532	อัตราเพิ่ม %
จำนวนโรงเรียน	674	1,819	169.88
จำนวนนักเรียน	399,420	1,596,581	299.72
จำนวนครู	17,456	97,812	460.97
จำนวนงบประมาณ (ล้านบาท)	1,005	8,373	733.13

จากการเพิ่มปริมาณงานอย่างมากมาขึ้นนี้เอง นอกจากจะมีการปรับปรุงระบบบริหารองค์การของกรมสามัญศึกษาด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ยังมีสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งคือ การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่กรมสามัญศึกษาจัดตั้งขึ้น เพื่อรองรับนโยบายการกระจายอำนาจออกไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ.2532 ซึ่งปรับปรุงแก้ไขมาจากระเบียบ พ.ศ.2529 นั้น มีสภาพการปฏิบัติงานอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง ย่อมเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพของงานได้อย่างดี

เนื่องจากการบริหารงานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ.2532 ได้ดำเนินมาไม่นานนัก จึงยังไม่มีผลสำรวจวิจัยศึกษาถึงสภาพการปฏิบัติงาน

ของคณะกรรมการ ตามระเบียบฉบับนี้เลย จากการที่ได้สอบถามคณะกรรมการสามัญศึกษาในจังหวัด  
หลาย ๆ ท่าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในกองแผนงาน กรมสามัญศึกษา ตลอดจนจากข้อเสนอของ  
คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดต่าง ๆ ในการประชุมสัมมนาที่เสนอให้กรมสามัญศึกษารับทราบ  
และนำไปพิจารณาหาทางช่วยเหลือ ทำให้พิจารณาได้ว่าการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษา  
จังหวัดนี้ยังมีปัญหาอยู่อย่างมาก

เขตการศึกษา 3 นับเป็นเขตการศึกษาที่มีจำนวนโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญ  
ศึกษามากที่สุดในเขตการศึกษาในภาคใต้ คือมีถึง 165 โรงเรียน การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ  
สามัญศึกษาจังหวัดมีปัญหามากในทุกจังหวัด ดังเช่น ไม่สามารถบริหารงานให้รวดเร็ว คล่องตัว  
ได้ตามวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายอำนาจของกรมสามัญศึกษาได้ โดยเฉพาะด้านบริหารบุคคลและ  
บริหารการเงิน ยิ่งกว่านั้นยังเกิดความขัดแย้งในการบริหารงานแทบทุกจังหวัด นอกจากนี้การขาด  
ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ขาดการประชุมบ่อยครั้งของกรรมการบางท่าน แม้แต่ในสำนักงาน  
คณะกรรมการฯ ก็มีปัญหาเรื่องการหาผู้เข้าปฏิบัติงานได้ยาก สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบอย่างมากต่อการ  
ปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ดังนั้นจึงน่าจะวิจัยเรื่องนี้เพื่อหาแนวทางปรับปรุง  
ให้เหมาะสมต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 3
2. เพื่อศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ในเขต  
การศึกษา 3

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด  
ในเขตการศึกษา 3 ประกอบด้วยจังหวัด สงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และชุมพร
2. การวิจัยนี้ใช้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ที่ระบุไว้ใน  
ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ.2532 6 ประการ คือ

- 1) ปฏิบัติงานในส่วนที่กรมสามัญศึกษาอนุมัติมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งในงานบริหารนโยบายแผนงาน งานบริหารวิชาการ งานบริหารบุคคล งานบริหารการเงิน และ งานบริหารพัสดุครุภัณฑ์ และงานอาคารสถานที่
- 2) ดูแลและติดตามงานที่กรมสามัญศึกษามอบหมายให้โรงเรียนดำเนินการ
- 3) เสนอแนะการจัดตั้งกลุ่มโรงเรียน และแต่งตั้งคณะกรรมการ และคณะทำงานเพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด
- 4) ออกคำสั่ง และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด
- 5) สนับสนุนงานตามมติคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จังหวัด
- 6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่จังหวัด กรมสามัญศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการ

มอบหมาย

ในการปฏิบัติงานให้มีสายงานปกติผ่านศึกษาธิการจังหวัดเพื่อกลั่นกรองเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด

### คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

**สภาพการปฏิบัติงาน** หมายถึง ลักษณะและวิธีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ว่าได้ทำอะไร และได้ทำสิ่งเหล่านั้นอย่างไร และมีอุปสรรค ปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง

**คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด** หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อบริหารการศึกษา ระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ.2532

**สถานศึกษา** หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา

**รอบปีที่แล้ว** หมายถึง ช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ.2532 ถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ใช้ข้อมูลการวิจัย



**เขตการศึกษา 3** หมายถึง ห้องที่การศึกษาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการใน  
เขตที่ 3 ประกอบด้วยจังหวัด สงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และชุมพร

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษา  
จังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. สามารถนำเป็นข้อเสนอแนะให้กรมสามัญศึกษา สั่งการส่งเสริม สนับสนุนการ  
ปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 3 และเขตการศึกษาอื่น ๆ  
ได้ด้วย

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงบรรยายจากการสำรวจสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการ สศจ. โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ประชากร ได้แก่ ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ๆ ละ  
18 คน ในเขตการศึกษา 3 5 จังหวัด รวม 90 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ
  - 1) กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษา  
จังหวัด
  - 2) กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดตำแหน่ง  
อื่น ๆ
2. เครื่องมือการวิจัย

ใช้แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม และแบบบันทึกการศึกษาเอกสาร ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น  
โดยการศึกษาค้นคว้าประกอบคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาและคณะผู้เชี่ยวชาญ

แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามแบ่งออกเป็นประเภทละ 3 ตอนเหมือนกัน คือ

**ตอนที่ 1** เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบ เป็นแบบเลือกตอบ (Check list)

**ตอนที่ 2** เกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด เป็นแบบเลือกตอบ (Check list) และแบบปลายเปิด (Open ended)

**ตอนที่ 3** เกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะการแก้ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ฯ เป็นแบบเลือกตอบ (Check list) และแบบปลายเปิด (Open ended)

แบบสัมภาษณ์ ใช้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งเป็นผู้ที่สามารถให้รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป งานนโยบายและแผนงาน ตลอดจนการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ในภาพรวมได้เป็นอย่างดี และใช้สัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ฯ ในฐานะเป็นเลขานุการซึ่งเป็นผู้รวบรวมและสามารถให้รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดได้อย่างดีอีกผู้หนึ่งด้วย

แบบสอบถาม ใช้สอบถามคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ฯ ละ 16 คน ยกเว้นผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ ฯ ซึ่งเป็นผู้ให้สัมภาษณ์แล้ว

แบบบันทึกการศึกษาเอกสาร เป็นแบบบันทึกข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ซึ่งสามารถศึกษาได้จาก คำสั่ง รายงานการประชุม คู่มือการปฏิบัติงาน และเอกสารประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์และศึกษาเอกสารการปฏิบัติงานด้วยตนเอง ส่วนแบบสอบถามขอความร่วมมือจากผู้อำนวยการมอบให้คณะกรรมการ ฯ เป็นผู้ตอบแล้วส่งกลับคืนทางไปรษณีย์

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามตอนที่ 1 วิเคราะห์โดยหาค่าความถี่ร้อยละ

ข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามตอนที่ 2 วิเคราะห์โดยหาค่าความถี่ร้อยละ และวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามตอนที่ 3 วิเคราะห์โดยหาค่าความถี่ร้อยละ และวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร วิเคราะห์โดยวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

#### ลำดับขั้นการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การวิจัย ขอบเขตการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ได้แก่ ประชากร เครื่องมือวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และวิธีการนำเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ เรื่องการบริหาร การมัธยมศึกษา คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีการวิจัยและการเก็บข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์การวิจัย ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ



- ตอนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ให้สัมภาษณ์และ  
ตอบแบบสอบถาม
- ตอนที่ 2 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ  
สามัญศึกษาจังหวัด
- ตอนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด
- ตอนที่ 4 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ  
คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ตลอดจนงานวิจัยที่ควรทำ  
ต่อไปในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้

ภาคผนวก

- หนังสือขอความร่วมมือวิจัย
- เครื่องมือวิจัย

ตารางที่ 1 ประชากรจำแนกตามตำแหน่งและจังหวัด

ตำแหน่ง	สงขลา	พัทลุง	นครศรี- ธรรมราช	สุราษฎร์- ธานี	ชุมพร	รวม
ผู้อำนวยการ สศจ.	1	1	1	1	1	5
ผู้ช่วย ผอ. สศจ.	1	1	1	1	1	5
ผู้บริหาร ร.ร. มัธยมศึกษา	7	7	7	7	7	35
ครูปฏิบัติการ ศึกษานิเทศก์	3	3	3	3	3	15
ผอ.สปจ.	1	1	1	1	1	5
ผอ.กศน.	1	1	1	1	1	5
ผู้ทรงคุณวุฒิ	3	3	3	3	3	15
รวม	18	18	18	18	18	90

หมายเหตุ ผู้อำนวยการและผู้ช่วยผู้อำนวยการ สศจ. เป็นประชากรผู้ให้สัมภาษณ์ ส่วน  
กรรมการตำแหน่งอื่น ๆ เป็นประชากรผู้ตอบแบบสอบถาม