

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์ทุกคนต้องศึกษาคือเกี่ยวข้องกับองค์การอยู่เสมอ เราเกิดภายในโรงพยาบาล เราได้รับการศึกษาจากโรงเรียน เราทำงานอยู่กับองค์การ เช่น บริษัทเอกชน หน่วยงานของรัฐ โรงเรียน หรือ โรงพยาบาล เป็นต้น องค์การเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นองค์การขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กก็ตามที่ ทุกองค์การมีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือ โครงสร้างขององค์การ ซึ่งก็คือ แบบแผนของความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการ และแนวทางที่องค์การใช้จัดโครงสร้างจะมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานทุกคนขององค์การ

สมยศ นาวิการ (2523 : 93) กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิภาพจะทำให้การปฏิบัติงานของผู้บริหาร เป็นไปได้ง่ายขึ้น โครงสร้างขององค์การที่ดีจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสารและการประสานงานให้ดีขึ้น โครงสร้างที่ไม่ดีจะทำให้เกิดความสับสน ความขัดแย้ง และความซ้ำซ้อนของการใช้กำลังความพยายามได้

การจัดการศึกษาของชาติถือได้ว่าเป็นองค์การชนิดหนึ่ง แต่เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาเป็นระบบราชการ การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาภายใต้โครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การบริหารการศึกษาเป็นการจัดแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จากข้อโต้แย้งพื้นฐานของคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา (ข่าวครูไทย, บัณฑิต, มีนาคม 2527 : 12 - 13) กล่าวว่า โครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญๆอยู่ 4 ประการ คือ

1. ปัญหาการขาดเอกภาพการบริหารการศึกษา เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษามีอยู่หลายหน่วยงานและหลายสังกัด ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ตลอดจนในระดับและประเภทการศึกษา การบริหารการศึกษาจึงขาด

เอกภาพและก่อให้เกิดปัญหาต่างๆมากมาย เช่น

- ก) ทำให้การจัดการศึกษาแยกออกเป็นส่วนๆไม่ประสานสัมพันธ์กัน ทั้งในแง่การดำเนินงานและการจัดหาวัสดุอุปกรณ์
- ข) ทำให้การบริหาร การควบคุม และการตรวจสอบการดำเนินงาน ไม่ประสานกัน และกระทำไต่ถาม
- ค) ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระเบียบปฏิบัติ โอกาสความก้าวหน้า และสภาพของบุคลากร สถานศึกษา และ/หรือของหน่วยงานที่อยู่ข้างสังกัดหรือต่าง ระดับและประเภทการศึกษา
- ง) ทำให้เกิดการขัดขวางความรับผิดชอบซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น
- จ) ทำให้เกิดปัญหาการแย่งชิงงบประมาณการศึกษาระหว่างกันและกัน ทั้งในระหว่างหน่วยงานที่ต่างระดับและต่างสังกัด และในระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน นอกจากนี้การจักรจรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆก็ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน
- ฉ) ทำให้เกิดปัญหาในการโยกย้ายแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างหน่วยงาน และต่างสังกัดกัน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรวมอำนาจการบริหารการศึกษา เนื่องจากระบบบริหารการศึกษาเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น

- ก) การจัดการศึกษาไม่ค่อยสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น ทำให้การจัดการศึกษาไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและพัฒนาระบบประชาธิปไตย
- ข) ขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- ค) ก่อให้เกิดภาวะที่สถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาในระดับจังหวัดพยายามมุ่งขึ้นตรงต่อส่วนกลางมากกว่าส่วนจังหวัด เพราะเห็นว่าโอกาสความก้าวหน้าและการโคความสนับสนุนมีมากกว่า
- ง) ทำให้ระบบบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษาในระดับจังหวัด มีการประสานสัมพันธ์กับระบบบริหารราชการอื่นๆในจังหวัดและท้องถิ่นน้อยมาก

ฉ) เกิดพฤติกรรมการบริหารที่ผู้บริหารจะเข้ามาเกินเรื่องและศึกษาเรื่องในส่วนกลางมากกว่าจะอยู่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น

ช) การพัฒนาทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพการศึกษาเป็นไปได้ไม่รวดเร็วเท่าที่ควร เพราะระบบการตรวจสอบและนิเทศการศึกษารวมอยู่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่

3. ปัญหาเกี่ยวเนื่องกับการวางแผนการศึกษา มีปัญหาดังต่อไปนี้

ก) ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน เพราะปัจจุบันมีหน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาการศึกษา 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่การแบ่งขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานยังไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกันมาก นอกจากนี้ในระดับกระทรวงและระดับกรม การวางแผนการศึกษาก็ยังมีสภาพการซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกันอยู่มากเช่นกัน

ข) ปัญหาการนำแผนไปปฏิบัติ และปัญหาการควบคุมการดำเนินงานตามแผน

ค) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บและประมวลข้อมูล เพราะระบบบริหารและการวางแผนการศึกษาอยู่ต่างหน่วยงานและต่างสังกัดกัน รวมทั้งขาดการกำหนดเขตความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ของหน่วยงานอย่างแน่นอนชัดเจน

ง) ปัญหาเกี่ยวกับการเมืองที่มีผลเกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษา ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันนี้การวางแผนการศึกษาเป็นเรื่องของข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนน้อย จึงทำให้สภาพการรับรู้ของฝ่ายการเมืองมีน้อยและเป็นยอให้การเมืองเข้ามาถกคณป็นบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการรับนักเรียน

4. ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร มีปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

ก) ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานภายใน ทั้งนี้เพราะว่าระบบบริหารการศึกษามีลำดับขั้นตอนของการติดต่อสื่อสารมากมายหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันกาลและมีความสิ้นเปลืองมากในทุกด้าน

๖) ปัญหาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้เพราะ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและบริหารการศึกษา ยังมีความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติ
ทำให้เกิดการประสานงานและการอนุมัติงบประมาณบางกรณีขัดกับนโยบายของกระทรวง

ความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาได้กระทำติดต่อกัน
กันเรื่อยมา นับตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 35 อันมี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี
ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผนศึกษา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2527
และต่อมาในสมัยรัฐบาลคณะที่ 37 อันมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี
ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 เพื่อดำเนินการต่อ
จากคณะกรรมการวางแผนศึกษา แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการ
ปฏิรูปการศึกษาต้องหยุดชะงักลงบ่อยครั้ง ทั้งนี้สาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล
บ่อยครั้ง อันมีผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาต้องหมดสภาพไปพร้อมกับรัฐบาล
(คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521: คำนำ)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (2521 : 15) ไคมองเห็นปัญหา
การบริหารการศึกษาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงได้เสนอแนวทางปรับปรุงโครงสร้าง
การบริหารการศึกษาไว้ใน รายงานฉบับที่ 2 เรื่อง โครงสร้างระบบบริหารการศึกษา
และการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ดังนี้

ให้จัดระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพ ทั้งในระบบบริหารการศึกษากลาง
และส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในส่วนกลางจะรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ
การศึกษามายู่ในกระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงการศึกษา ส่วนท้องถิ่นจะ
รับผิดชอบจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และ
การศึกษาที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มีการกระจายอำนาจการ
บริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ บทบาทของราชการบริหาร
ส่วนภูมิภาคจะต้องเปลี่ยนจากการมีอำนาจบริหารสั่งการโดยตรง (ในนามของ
ส่วนกลาง) เป็นการกำกับ ดูแล โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วน
กลางดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการศึกษาในจังหวัด
ต่างๆ แต่ไม่ทำหน้าที่สั่งการโดยตรง ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น
ศึกษาธิการจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจตรา กำกับ ควบคุม รวมทั้งติดตามและประเมินผล
ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของชาติ
พร้อมทั้งกำกับดูแลแผนทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนการ
ศึกษาที่ได้รับจากส่วนกลาง นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่
ผู้ว่าราชการจังหวัดกานการศึกษาและกิจการของกระทรวงการศึกษาในจังหวัด

ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น จะยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง

มาถึงช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้มีการทบทวนเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา โดยมี ดร. ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นประธาน เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2524 คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาในลักษณะเกินสายกลาง ดังนี้ (ข่าวครูไทย, บัณฑิตศึกษานายทอน 2525 : 12 - 15)

จะเน้นการปรับปรุงเฉพาะแต่กระบวนศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนมหาวิทยาลัยให้ไปเป็นไปตามเดิม แต่ในขั้นแรกอาจพิจารณาย้ายโอนงานอุดมศึกษาบางส่วนที่เป็นปริญาตรีมาอยู่ที่เดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นหนึ่งก่อน ส่วนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาก็จะให้ให้มีเอกภาพภายใต้การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษา จุดมุ่งหมายเพื่อให้กระทรวงเหมือนส่วนต่างๆน้อยที่สุด โดยเปลี่ยนในลักษณะนี้ คือ ให้อธิบดีของกรมที่มีโรงเรียนในสังกัดหรือกรมที่มีหน้าที่บริหารโรงเรียนโดยตรง เป็นผู้ช่วยบริหารและให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บริหารโดยตรง โรงเรียนทั้งหมดขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อกรมใดกรมหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการจะกระจายอำนาจการบริหารงานโรงเรียนไปสู่จังหวัด ส่วนวิทยาลัยต่างๆจะรวมเข้าด้วยกันเป็นวิทยาลัยประจำภาค มีระบบบริหารแยกออกเป็นอีกระบบหนึ่งต่างหาก

สำหรับในระดับจังหวัดจะให้ให้มีสำนักงานบริหารการศึกษาของจังหวัดทำหน้าที่บริหารโรงเรียนทุกระดับในจังหวัด ผู้บริหารควรเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษา แต่ในความเห็นของ ดร. ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ ไม่เห็นด้วยที่จะให้เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษา เพราะเป็นตำแหน่งทางการปกครอง ท่านชอบคำว่า "ศึกษาธิการจังหวัด" มากกว่า เพราะ มีความหมายคลุมถึงการศึกษา วัฒนธรรม และศิลปากร โดยตำแหน่งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดิม ให้เป็นใครก็ได้ที่มีความสามารถในการจัดการบริหาร

ทางคานกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา 2 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกในสมัย นายเกษม สิริสัมพันธ์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง นายบรรจง ชูสกุลชาติ เป็นประธาน

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2525 (ข่าวกระทรวงศึกษาธิการ, 28 มิถุนายน 2525 : 1) จากการสัมภาษณ์ นายบรรจง ชูสกุลชาติ อดีตรองเลขาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2525 นายบรรจง ชูสกุลชาติ ได้เปิดเผยให้ทราบถึงหลักการสำคัญที่คณะกรรมการยึดถือเป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา จำนวน 9 ประการ คือ

1. ให้มีการมอบและกระจายอำนาจ
2. ให้มีองค์คณะบุคคลในการบริหารงาน
3. ให้มีการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน
4. ให้มีอิสระในการบริหารการศึกษา
5. ให้มีการปรับปรุงการบริหารการศึกษาทั้งระบบ
6. ให้มีการใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
7. ให้มีการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาโดยดำเนินการทั้งระยะสั้น และระยะยาว
8. ให้ยึดหลักคุณภาพในการปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา
9. ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการจัดการศึกษา

ความพยายามครั้งที่สอง ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า (มติชน, 15 กรกฎาคม 2526 : 12)

ขณะนี้ทางกระทรวงศึกษาธิการ ได้พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงฯ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารการศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยยึดหลัก 3 ประการ คือ

ประการแรก ให้มีการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลในทุกระดับ

ประการที่สอง ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น

ประการที่สาม ให้ยึดถือหลักประชาธิปไตยในการปฏิบัติงาน โดยใช้การปกครองตามหลักการวธธรรม ญัตยาธรรม และสามัคคีธรรม ...

จะเห็นได้ว่า ญัตยาและอุปสรรคของการบริหารการศึกษาของชาติ ที่ได้รับการกล่าวขวัญ วิชาพิจารณาอยู่ตลอดเวลาในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ก็คือ ญัตยาที่

เกิดจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่ค่อยประสิทธิภาพ ทำให้การบริหารการศึกษาของชาติเกิดปัญหาตามมาไม่สามารถจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โครงสร้างการบริหารการศึกษาที่ดีถือว่าเป็นโครงสร้างระดับพื้นฐานของโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับชาติ ก็คือ โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด การที่ในระดับจังหวัดมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาหลายหน่วยงานหลายสังกัด และส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่สังกัดขึ้นตรงต่อกรมในส่วนกลาง ทำให้การบริหารการศึกษาระดับจังหวัดยุ่งเหยิงสับสน ซากเอกภาพในการบังคับบัญชา ซากอำนาจในการชักจูงใจสั่งการ เกิดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของชาติมากมาย

ผู้วิจัยเห็นสมควรศึกษาวิจัยความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาของหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับทุกประเภท (ยกเว้นมหาวิทยาลัย) ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด และข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกิดจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไข้ปัญหา ผู้วิจัยคาดว่าผลจากการวิจัยครั้งนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของชาติต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดตามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในจังหวัด
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารการศึกษากับกลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาที่มีต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

สมมติฐานในการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ในภาคเหนือ เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ยกเว้นมหาวิทยาลัย
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ในภาคเหนือ
3. การวิจัยครั้งนี้มิได้มุ่งแยกความคิดเห็นตามเพศ อายุ คุณวุฒิทางการศึกษา และประสบการณ์ในการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม
4. การวิจัยครั้งนี้ โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด หมายถึง
 - 4.1 การกำหนดแบ่งแยกงานกันทำของหน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัด
 - 4.2 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัด
 - 4.3 ความสัมพันธ์ของหน่วยงานทางการศึกษาภายในจังหวัด
5. การวิจัยครั้งนี้อาศัยหลักการในการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ
 - 5.1 เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด
 - 5.2 การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่จังหวัด
 - 5.3 การวินิจฉัยตัดสินปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล
 - 5.4 การประสานงาน

ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับจังหวัดในภาคเหนือ เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยคาดว่าผลของการวิจัยนี้จะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของชาติในโอกาสต่อไป.

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง บุคคลผู้ทำหน้าที่ผู้บริหารการศึกษาสูงสุดในหน่วยงานทางการศึกษาที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัด ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ผู้บริหารการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้บริหารการศึกษาสังกัดเทศบาล ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมการฝึกหัดครู ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมพลศึกษา ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมศิลปากร ผู้บริหารการศึกษาสังกัดวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา

2. ข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และปลัดเทศบาล

3. จังหวัด หมายถึง เขตการปกครองที่ประกอบด้วยอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หลายนอำเภอหรือหลายนกิ่งอำเภอรวมเข้าด้วยกัน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

4. ภาคเหนือ หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆรวมกัน 16 จังหวัด คือ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ พะเยาแพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย และอุตรดิตถ์

5. โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด หมายถึง การกำหนดคนแยะงานกันทำ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ ของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือกันจัดการศึกษาทุกระดับทุกประเภทภายในจังหวัด โดยมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรในการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในภาคเหนือ จำนวน 16 จังหวัด 150 อำเภอ ดังนี้

ก) กลุ่มผู้บริหารการศึกษา แบ่งออกเป็น 2 พวก คือ

1) ผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ได้แก่

ผู้บริหารการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	จำนวน	7,017	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดเทศบาล	จำนวน	83	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา	จำนวน	308	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา	จำนวน	35	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมการฝึกหัดครู	จำนวน	8	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมศิลปากร	จำนวน	1	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมพลศึกษา	จำนวน	3	คน
ผู้บริหารการศึกษาสังกัดวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา	จำนวน	5	คน
รวม		7,460	คน

2) ผู้บริหารศึกษานอกสถานศึกษา ได้แก่

ศึกษาธิการจังหวัด	จำนวน	16	คน
ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด	จำนวน	16	คน
ศึกษาธิการอำเภอ/กิ่งอำเภอ	จำนวน	150	คน
หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ	จำนวน	150	คน
หัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล	จำนวน	22	คน
หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด	จำนวน	10	คน
รวมประชากรกลุ่มผู้บริหารการศึกษา		7,824	คน

ข) <u>กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา</u>		โค่ง
ผู้ว่าราชการจังหวัด	จำนวน	16 คน
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	จำนวน	16 คน
นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า		
ประจำกิ่งอำเภอ	จำนวน	150 คน
ปลัดเทศบาล	จำนวน	22 คน
รวมประชากรกลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบ		
การจัดการศึกษา		204 คน
รวมประชากรทั้งสิ้น		8,028 คน

2. วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาซึ่งเป็นประชากรจำนวนมาก ไม่สามารถทำการวิจัยโดยใช้ประชากรทั้งหมดได้ ผู้วิจัยจึงใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 คำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากรทั้งหมดโดยใช้สูตรของ โรเบิร์ต วี. เกรจี และคาร์ล ดาร์ลีย์ มอร์แกน (Robert V. Krejcie and Daryle W. Morgan) (1970 : 608) ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา จำนวน 7,460 คน ใช้กลุ่มตัวอย่างประชากร จำนวน 365 คน

กลุ่มผู้บริหารศึกษานอกสถานศึกษา จำนวน 364 คน ใช้กลุ่มตัวอย่างประชากร จำนวน 187 คน

2. กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา จำนวน 204 คน ใช้กลุ่มตัวอย่างประชากร จำนวน 134 คน

ขั้นตอนที่ 2 นำตัวอย่างประชากรที่ได้นั้นไปคำนวณหาร้อยส่วนกับประชากรในแต่ละกลุ่มย่อยดังในตารางที่ 1

ขั้นตอนที่ 3 สำหรับกลุ่มประชากรกลุ่มย่อย ได้แก่ นายอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ผู้บริหารการศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้บริหารการศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรโดยวิธีการเพี้ยนอัตราส่วนกับประชากรแต่ละกลุ่มที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัด เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างประชากรกระจายไปทุกจังหวัด ดังในตารางที่ 2

ขั้นตอนที่ 4 กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ทำการศึกษาสุ่มครั้งสุดท้าย ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling)

ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มี 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้บริหารการศึกษา	552 คน
2. กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา	134 คน
รวมทั้งสิ้น	686 คน

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม (questionnaire)

มี 1 ชุด แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต

ตอนที่ 3 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน

การจัดรูปแบบสอบถามกำหนดไว้ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

แบบสอบถามนี้มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ (check list) สอบ

ถามเกี่ยวกับเพศ อายุ คุณวุฒิทางการศึกษา ตำแหน่ง อายุราชการ และอายุราชการในตำแหน่งปัจจุบัน

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต

แบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (rating scale)

ตอนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน

ลักษณะของแบบสอบถามเป็นแบบปลายเปิด (open-ended)

4. การสร้างเครื่องมือ

การสร้างเครื่องมือสำหรับการวิจัยครั้งนี้ได้ดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาจากหนังสือ เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง นำมาใช้เป็นหลักในการสร้างแบบสอบถาม
2. เขียนข้อกระทง (item) ของแบบสอบถามตามคำนิยามของโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด และยึดหลักการที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นกรอบแนวคิดในการเขียน
3. นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษา แล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 ท่าน พิจารณาตัดสินความตรง (validity) ตามเนื้อหาและโครงสร้าง ตลอดจนความเป็นไปได้ของแบบสอบถามในแง่ของการวิจัย
4. ปรับปรุงข้อกระทงคำถามของแบบสอบถามตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ และนำไปหารือกับอาจารย์ที่ปรึกษาอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงนำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ไปใช้กับตัวอย่างประชากรในการวิจัย

5. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามลำดับ ดังนี้

1. ขอหนังสือจากหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถึงผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในแต่ละจังหวัดในภาคเหนือ เพื่อขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม
2. ส่งแบบสอบถามพร้อมหนังสือขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามทางไปรษณีย์ และขอรับคืนทางไปรษณีย์
3. หลังจากส่งแบบสอบถามไปแล้วประมาณ 20 วัน จึงได้ศึกษาข้อห่วงถามไปยังผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาที่ยังมิได้ส่งแบบสอบถามคืน

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้รับคืนมาแจกแจงความถี่ แล้วนำไปวิเคราะห์ โดยวิธีสถิติดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าร้อยละ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต วิเคราะห์โดยวิธีหาค่าร้อยละ แล้วเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา โดยการทดสอบค่าไค-สแควร์ (Chi-square)

ตอนที่ 3 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน วิเคราะห์โดยวิธีหาค่าความถี่

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

การเสนอข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 5 บท พร้อมทั้งบรรณานุกรม และภาคผนวก คือ

บทที่ 1 กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย ตามลำดับ

บทที่ 2 กล่าวถึง ข้อเขียน เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้

บทที่ 3 กล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 4 กล่าวถึง การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก