

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกได้ 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารการศึกษาซึ่งจัดอยู่ในกรอบโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน การจัดวางโครงสร้างระบบบริหารสอดคล้องกันไปกล่าวคือ ในส่วนกลางมีกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกรมต่างๆในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ และในส่วนท้องถิ่นมีเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ในเดือนตุลาคม 2523 ใ้มีการโอนการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด และโรงเรียนประถมศึกษาบางส่วนในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษากรมสามัญศึกษา มาจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ 4 ระดับ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 รับผิดชอบจัดการประถมศึกษาในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไป ดังนี้คือ ในระดับชาติมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ในระดับอำเภอมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในระดับกลุ่มโรงเรียนมีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน

โครงสร้างการบริหารการศึกษา อาศัยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด นับตั้งแต่เมื่อแรกตั้งกรมศึกษาธิการใน พ.ศ.2430 จวบจนกระทั่งกลายมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาเกิดขึ้นเป็นโครงสร้างการบริหารการศึกษาใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาเดิม เมื่อพิจารณาทางด้านการบริหารการศึกษาจะพบว่ามมีปัญหาที่สำคัญๆ 3 ประการ คือ

ปัญหาแรก คือ ระบบบริหารการศึกษาเป็นระบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานล่าช้า เพราะอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับกรมต่างๆ ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จากรายงานฉบับที่ 1 เรื่องประมวลข้อคิดเห็นจากรายงานการวิจัยและสื่อมวลชนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ(2517 : 1-2) ได้สรุปข้อคิดเห็นเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

ระบบบริหารการศึกษาที่อำนาจการบริหารอยู่กับส่วนกลาง เป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมายทั้งในแง่ปรัชญา การจัดการและการบริหารการศึกษาคำนึงปฏิบัติ การ ซึ่งรวมทั้งการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงิน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ มิได้มีส่วนรับภาระค่านับนอกจากการศึกษาอีกด้วย คุ้มเหตุนี้จึงเป็นผลก่อให้เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมของประเทศล้มเหลวอีกด้วย

ปัญหาที่สอง คือ การขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาซึ่งทำให้การบริหารการศึกษาค่อยประสิทธิภาพ ขาดการประสานสัมพันธ์และสิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาหลายหน่วยงาน เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษามัธยมศึกษาและเทียบเท่าและอุดมศึกษาในบางส่วน เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระดับท้องถิ่นภายในขอบเขตอำนาจของแต่ละท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) ได้ยอมรับสภาพการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาคงกล่าวโดยกล่าวไว้ในตอนสรุปผลการพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) ในหัวข้อเรื่องปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารและการจัดการศึกษาว่า

การที่การบริหารการศึกษายู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานหลายกระทรวง ทำให้การจัตุการศึกษาแยกเป็นส่วนๆ ขาดความต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กันและการที่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ ควบคุมการดำเนินงานทั้งระบบในทุกระดับและประเภทการศึกษา ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและไม่เอื้ออำนวยให้มีการบริหารอย่างประหยัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป. : 18)

ปัญหาสุดท้าย คือ การขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลักษณะการจัดการศึกษาจะเป็นแบบคนต่างท่า ขาดการประสานนโยบายประสานแผน และประสานการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้ว่า ในแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานทางการศึกษาหลายสังกัด เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษา วิทยาลัยครู วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพลศึกษา ฯลฯ หน่วยงานทางการศึกษาเหล่านี้ไม่สามารถให้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่า สิ้นเปลืองงบประมาณของชาติอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่าอยู่คนละกรม อยู่คนละสังกัด อันเป็นการแสดงการขาดประสิทธิภาพในการให้ทรัพยากรทางการศึกษา (ข่าวครูไทย 2525 : 12 - 13)

ความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษามีมานานแล้ว เริ่มตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 35 อันมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ใ้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2517 และรัฐบาลคณะที่ 37 อันมี น.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ใ้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 เพื่อดำเนินการต่อจากคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาต้องหยุดขงกลางบ่อยครั้ง ทั้งนี้เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอยู่เสมอ อันมีผลทำให้คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาต้องหมดสภาพไปพร้อมกับคณะรัฐมนตรีด้วย (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521 : คำนำ)

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้มองเห็นปัญหาการบริหารการศึกษาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น จึงได้เสนอแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาไว้ในรายงานฉบับที่ 2 เรื่องโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

ให้จัดระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพทั้งในระบบบริหารการศึกษากลางและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในส่วนกลางจะรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษา มาอยู่ในกระทรวงเดียวกันคือ กระทรวงการศึกษา ส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยัง

ส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเปลี่ยนจากการมีอำนาจบริหารสั่งการโดยตรง (ในนามของส่วนกลาง) เป็นการกำกับดูแลโดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลางดำเนินการในส่วนที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงศึกษาในจังหวัดต่างๆ แต่ไม่ทำหน้าที่สั่งการโดยตรง ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น ศึกษาธิการจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจตรา กำกับ ดูแล รวมทั้งติดตามและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของชาติ พร้อมทั้งกำกับดูแลแผนทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับจากส่วนกลาง นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด คำนึงการศึกษาและกิจการของกระทรวงการศึกษาในจังหวัด ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น จะยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง(คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521 : 1 - 15)

แนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาคงกล่าวนี้ ไม่ได้รับการปฏิบัติ เพราะเหตุว่าเป็นแนวทางที่เปลี่ยนแปลงมาก กระทบกระเทือนถึงอำนาจบริหารราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมต่างๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ

ในช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ได้มีการทบทวนเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2524 โดยมี ดร. ก่อสวัสดิ์ทาพิชัย เป็นประธาน ได้วางแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่มีลักษณะคেনสายกลางดังนี้คือ เน้นการปรับปรุงเฉพาะแต่กระทรวงศึกษาธิการก่อน ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามเดิม โดยในขั้นแรกอาจพิจารณาย้ายโอนงานอุดมศึกษาบางส่วนที่เป็นปริญาตรี มาอยู่ที่เดียวกันเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นหนึ่งก่อน ส่วนระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาก็จะให้มีเอกภาพภายใต้การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จุดมุ่งหมายก็คือ เพื่อให้กระทบกระเทือนส่วนต่าจายน้อยที่สุด โดยเปลี่ยนในลักษณะดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ให้อธิบดีของกรมที่มีโรงเรียนในสังกัดหรือกรมที่มีหน้าที่บริหาร โรงเรียนโดยตรงเป็นผู้ช่วยบริหารและให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บริหารโดยตรง โรงเรียนทั้งหมดขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อกรมใดกรมหนึ่ง กระทรวงศึกษาธิการจะกระจายอำนาจการบริหารงานโรงเรียนไปสู่จังหวัด ส่วนวิทยาลัย

ต่างๆ จะรวมเข้าด้วยกันเป็นวิทยาลัยประจำภาค มีระบบบริหารแยกออกเป็นอีกระบบหนึ่ง สำหรับในระดับจังหวัดจะให้มีสำนักงานบริหาร การศึกษาของจังหวัดบริหาร โรงเรียนทุกระดับในจังหวัด ผู้บริหารควรเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการศึกษา สำหรับระดับกระทรวงจะให้กรมต่างๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (Staff) ของกระทรวง มีหน้าที่ส่งเสริมวิชาการ สนับสนุนงบประมาณ บุคคลากร การออกแบบการก่อสร้าง จะให้ทำหน้าที่ช่วยปลัดกระทรวง (ข่าวครูไทย 2525 : 13 - 14)

แนวความคิดของคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหาร การศึกษา ยังไม่สามารถปรากฏเป็นจริงได้ เพราะถ้าหากมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การศึกษาจริง ย่อมจะมีการยุบรวมหน่วยงานบริหาร การศึกษาบางหน่วยเข้าด้วยกันและจะต้องลดอำนาจการสั่งการของกรมต่างๆ ในส่วนกลาง มอบอำนาจหรือกระจายอำนาจในการตัดสินใจ สั่งการ ไปให้ระดับจังหวัดมากขึ้น ซึ่งย่อมจะประสบกับการคัดค้านจากกรมต่างๆ ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงตามแนวความคิดนี้ การเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นต้องรอคอยโอกาสและจังหวะที่เหมาะสมทางการเมืองต่อไป

ทางด้านกระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีความเคลื่อนไหวพยายามจะปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การศึกษาของตนเองเช่นเดียวกัน เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2525 นายเกษม ศิริสัมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีนายบรรจง ชูสกุลธชาติ เป็นประธานคณะทำงานชุดนี้ ทั้งนี้โดยกำหนดระยะเวลาให้คณะทำงานรวบรวมข้อคิดเห็นต่างๆ และเสนอโครงสร้างการบริหาร การศึกษาใหม่แก่รัฐมนตรีภายในเดือนสิงหาคม 2525 (ฝ่ายประชาสัมพันธ์กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 28 มิถุนายน 2525) จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่ทราบผลความก้าวหน้าของงานของคณะทำงานชุดดังกล่าว

ผู้วิจัยได้ศึกษาความเป็นมาของปัญหาและความพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร การศึกษา โดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหาร การศึกษาระดับจังหวัดที่ยังเอกภาพในการจัดการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้เพราะมีหน่วยงานบริหาร การศึกษาหลายหน่วยงานรับผิดชอบจัดการศึกษาภายในจังหวัด เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กองหรือฝ่ายการศึกษา

เทศบาล วิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น

ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร การศึกษาและข้าราชการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาภายในจังหวัดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา ระดับ จังหวัด ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่สืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหาร การศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในรูปแบบใหม่ที่จะเป็นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและระบบ การบริหารการศึกษาของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่จะ เป็นในอนาคต
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับ จังหวัด ตามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ในจังหวัด
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารการศึกษากับกลุ่มข้าราชการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ที่มีต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด

สมมติฐานในการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ในภาคใต้ เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดไม่แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ยกเว้นมหาวิทยาลัย โดยมุ่งศึกษาในด้านการกำหนดงบประมาณ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่ร่วมมือกันจัดการศึกษาภายในจังหวัด

2. การวิจัยครั้งนี้คืออาศัยหลักการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา เป็นกรอบแนวความคิด ได้แก่

- 2.1 เอกภาพในการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด
- 2.2 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่ระดับจังหวัด
- 2.3 การวินิจฉัยทัศนปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล
- 2.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษาภายในจังหวัด

3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับจังหวัด เฉพาะในภาคใต้ของไทยรวม 14 จังหวัด

ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการบริหารการศึกษากตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผลของการวิจัยนี้จะสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ในการปฏิรูป ปรับปรุง โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในโอกาสต่อไป

คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษาและหัวหน้าสำนักงานที่มีหน้าที่บริหาร บริการ และสนับสนุนการจัดการศึกษา ได้แก่ตำแหน่งต่อไปนี้ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน/วิทยาลัย อธิการวิทยาลัย ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด และหัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล ในเขตภาคใต้ของไทย

2. ข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดเทศบาล ในเขตภาคใต้ของไทย

3. โครงสร้างการบริหารการศึกษา หมายถึง การกำหนดแบ่งแยกงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานและบุคคลที่ร่วมมือกันจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท โดยมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และการจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. ระดับจังหวัด หมายถึง ที่มีอยู่ภายในจังหวัด

5. ภาคใต้ หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ได้แก่ เขตภาคใต้ของไทย ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆ รวม 14 จังหวัด มี ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล สงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี รุมพร ภูเก็ต กระบี่ ตรัง พังงา และระนอง

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตจังหวัดภาคใต้ของไทย ดังรายละเอียดดังนี้

1.1 กลุ่มผู้บริหารศึกษามี 2 กลุ่ม คือ

ก. ผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สังกัดกรมสามัญศึกษา สังกัดเทศบาล สังกัดกรมอาชีวศึกษา สังกัดกรมการฝึกหัดครู สังกัดกรมพลศึกษา สังกัดวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา จำนวน 4712 คน

ข. ผู้บริหารศึกษานอกสถานศึกษา ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัด และหัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศบาล จำนวน 308 คน

1.2 กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดเทศบาล จำนวน 176 คน

การสุ่มตัวอย่างประชากรใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-stage Sampling) กล่าวคือ ในตอนแรกคำนวณจำนวนกลุ่มตัวอย่างประชากร โดยให้สูตรตารางของโรเบิร์ต วี. เครจซี และ คาร์ล คัมบลิว.มอร์แกน (Robert V. Krejcie and Daryle W. Morgan) ต่อจากนั้นเทียบอัตราส่วนหาตัวอย่างประชากรในแต่ละกลุ่มย่อยกับตัวอย่างประชากรทั้งหมด ในตอนสุดท้ายจึงทำการสุ่มโดยการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling)

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นโดยมีขั้นตอน ดังนี้

1. ศึกษาหนังสือเอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนบทความที่เกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา
2. ปรึกษาหารือ ขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา
3. จัดทำและนำแบบสอบถามไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยตรวจและแนะนำ แล้วปรับปรุงแบบสอบถามตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิช่วยตรวจพิจารณาและให้ข้อคิดเห็น ทำการปรับปรุงแบบสอบถามอีกครั้งหนึ่งตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒินั้น ต่อจากนั้นจึงนำแบบสอบถามมาขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา เพื่อให้แบบสอบถามสมบูรณ์ครบถ้วนก่อนที่จะนำไปให้ตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยต่อไป

แบบสอบถามที่สร้างขึ้นนี้แบ่งออกเป็น 3 ตอนคือ

ตอนที่ 1 ถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะคำถามเป็นแบบเลือกตอบ (Check-list)

ตอนที่ 2 ถามความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต มีลักษณะคำถามเป็นแบบประเมินค่า (Rating Scale)

ตอนที่ 3 ถามปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหาร

การศึกษาระดับจังหวัด มีลักษณะคำถามเป็นแบบปลายเปิด (Open-ended Form)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปให้ตัวอย่างประชากรโดยทางไปรษณีย์ พร้อมคัวยหนังสือนำของหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามและให้ส่งคืนผู้วิจัยโดยทางไปรษณีย์เช่นกัน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ได้รับกลับคืนมาตรวจสอบความสมบูรณ์แล้วแจกแจงความถี่ แล้วนำไปวิเคราะห์โดยวิธีการทางสถิติดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าร้อยละ

ตอนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ใช้วิธีหาค่าร้อยละ แล้วเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา โดยการทดสอบหาค่า ไค-สแควร์ (Chi-square)

ตอนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

แบ่งลำดับชั้นในการเสนอข้อมูลออกเป็น 5 บท พร้อมทั้งบรรณานุกรม และภาคผนวก ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความจำเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย ตามลำดับ

บทที่ 2 เอกสาร วารสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย และการรวบรวมข้อมูลโดยละเอียด

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย การอภิปราย และข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก