

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ มุ่งพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและทางการเมือง แต่การพัฒนาประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้นจะต้องอาศัย พื้นฐานทางการศึกษาของพลเมือง เป็นสำคัญ ดังนั้นในการพัฒนาประเทศจึงจำเป็นต้อง พัฒนาการศึกษาควดยุ่ไปกับการพัฒนาสาขาอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่ารัฐโค่ตระหนักถึง ความสำคัญของการศึกษาวาเป็นเครื่องมือที่จะ เสริมสร้างให้พลเมืองมีประสิทธิภาพเพื่อเป็น กำลังอันสำคัญในการพัฒนาประเทศนั่นเอง

สำหรับการจัดการศึกษาของไทยซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา จนถึงสมัยกรุง รัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นจัดเป็นการศึกษาแบบโบราณ กล่าวคือการศึกษาสำหรับเด็กชายโดย ทั่วไปจะใช้เวลาเป็นสถานศึกษาโดยมีพระภิกษุเป็นผู้สอนหนังสือ เลข ศีลธรรมจรรยา ส่วน บุคคลหลานของผู้คี่มีตระกูลจะถวายตัว เป็นมหาคเล็ก เพื่อบรมธรรมนิยมในการ เชาว์บริหารการ ส่วนเด็กหญิงนั้นจะไ้รับการศึกษาอบรมจากเจ้านายฝ่ายในเพื่ออบรมมารยาทผู้คี่ และวิชา ฆานการเรือน การศึกษาวิชาชีพอจะเป็นการศึกษาภายในครอบครัว มีการถ่ายทอดความรู้ ความถนัดและวิชาชีพอภายในแต่ละครอบครัวไป

ส่วนการจัดการศึกษาในปัจจุบันซึ่งเป็นการศึกษาที่เริ่มมีแบบแผน มีการกำหนดตัว ครูผู้สอน มีการจัดสถานศึกษาโดยเฉพาะนั้นเริ่มเจริญขึ้นในวังก่อนในสมัยของพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยไ้โปรดให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงแห่งแรกขึ้นในพระบรมมหารา ชวัง เมื่อพ.ศ. 2414 ต่อมาในปี พ.ศ. 2423 ไ้จัดตั้งโรงเรียนสุนันทาลัยเพื่อใ้การศึกษา

อบรม เด็กหญิงขึ้นนับเป็นการ เริ่มต้นให้เด็กหญิงได้มีความเสมอภาคในการศึกษาเล่าเรียน เทียบเท่ากับเด็กชาย และถัดมาในปี พ.ศ. 2427 ได้โปรดให้ตั้งโรงเรียนประชาบาล เพื่อ เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนได้โดยทั่วถึงทั่วค้ำจรณพารามเป็นแห่งแรก ในประเทศไทย¹

สำหรับการจัดการศึกษาประชาบาลในช่วงต่อมานั้น ในระหว่างปี พ.ศ. 2451 และ 2453 ไค้มีการประชุมเทศาภิบาล เกี่ยวกับการศึกษาโดยตกลงมอบให้ชาหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลแต่นั้นมา²

ครั้นถึงปี พ.ศ. 2454 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน) กับกระทรวงนครบาล (มีหน้าที่ปกครองนครหลวง) และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นได้ทำความตกลง ให้เป็นที่เข้าใจกันว่า การศึกษาขั้นต้น คือประถมศึกษา จะจัดให้มีโรงเรียนทุกตำบล ทุก ละแวกบ้านให้มีพอแก่จำนวนเด็กชายหญิงที่อยู่ในวัยเล่าเรียนทั่วราชอาณาจักร การศึกษา ขั้นสูงขึ้นไปคือตั้งแต่มัธยมศึกษาไค้ให้มีโรงเรียนทั้งขึ้นในที่ชุมชนเป็นแห่ง ๆ มากน้อยตาม ความต้องการของท้องถิ่น และโรงเรียนแยกออกโดยประเภทเงินสำหรับใช้สอย 3 ประเภท คือ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎร์ในปัจจุบัน)³

¹วิรัช กุฑมมาศ และ สุชาติ ประชากุล, คู่มือปฏิบัติราชการ (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2513), หน้า 122 - 123.

²ทองเคื่อน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2520), หน้า 1 - 3.

³กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 1 - 2.

การศึกษาในประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้เพื่อทวักชนใหญ่ปกครองโคสงบุตรหลานเขาเรียนอย่างทั่วถึงจึงโคทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2464 เพื่อเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมืองขึ้นโขบังคับว่า "เด็กไทยทุกคนเขาเรียนชั้นประถมศึกษาจากอายุ 7 ปีเต็ม หรือย่างเขาปีที่ 8 จนถึงอายุ 14 ปีเต็ม แศดาจบบระโยคประถมศึกษาตอนอายุ 14 ปีเต็ม ก้ให้ออกจากโรงเรียนโค"¹

ภายหลังจากที่โคประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้ว การศึกษาประชาบาลเริ่มเป็นที่นิยมของประชาชนอย่างกว้างขวางโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างความเจริญให้แกโรงเรียนประชาบาลเพิ่มขึ้น และต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ก้โคประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ขึ้นอีกฉบับหนึ่ง มีสาระเปลี่ยนไปจากเดิม เช่น การเกณฑ์บังคับเขาเรียนให้เริ่มเมื่อเด็กอายุย่างเขาปีที่ 8 และพนเกณฑ์บังคับให้เริ่มเมื่ออายุย่างเขาปีที่ 15 ส่วนที่เพิ่มเคิมก็มีเช่น ทองดินโคมีฐานะเป็นเทศบาลทองโอนโรงเรียนประชาบาลให้เทศบาล แต่ที่สำคัญคือกำหนดค้หนายอำเภจกตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นทุกตำบล ให้เพียงพอแกควมทองการและความเป็นอยู่ของตำบลนั้น ๆ²

การศึกษาประชาบาลซึ่งโคมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของทองดินตั้งแต่ปี 2464 เป็นต้นมานั้น ก้โคเริ่มโอนมาขึ้นทองกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการคั้งที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยโคให้รายละเอียดควา การศึกษาประชาบาลโคโอนให้ทางราชการจัดโคโดยตรงนับแต่ครูประชาบาลปรับฐานะเป็นข้าราชการ คั้งแต่ 5 พฤษภาคม 2491

¹ วิทยุโธ สาร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 326.

² กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนทองดิน, 2518), หน้า 4 - 5.

เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2502 เพื่อให้เป็นไป ตามหลักการ เติมจึงโลกกำหนดเป็นนโยบาย ของรัฐบาลตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ให้โอนกิจการศึกษาประชาบาลให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดทำเพื่อเป็นการกระจายอำนาจปกครอง และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลใน ส่วนกลางจึงได้โอนการศึกษาประชาบาลให้แก่เทศบาลดำเนินการทั้งสองครั้ง ในปี พ.ศ. 2504 และ 2506 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเมื่อ 1 ตุลาคม 2509 ก็ได้โอนการ- ศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการต่อไป¹

การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการนั้น มี ยกเว้นไว้เฉพาะโรงเรียนประถมศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการสงวนไว้เท่านั้น ในการโอน ครั้งนี้มีนโยบายมุ่งหมายจะให้กระจายอำนาจปกครองไปให้ท้องถิ่นเป็นชั้น ๆ ไปให้ ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการศึกษาประชาบาล ตลอดจน ให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนตามวิถีทางระบบประชาธิปไตย อีกทั้งจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทั้งด้านการบริหารและคานงบประมาณโดยทาง ราชการส่วนกลางทำหน้าที่ให้การดูแลควบคุมและส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินงานไป โดยราบรื่นเท่านั้น²

การบริหารการศึกษาประชาบาลในระยะแรกภายหลังจากที่ได้รับโอนมาแล้วนั้น กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ช่วยเหลือจังหวัดในการบริหารการศึกษาทั่วไป กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการนั้นทำหน้าที่รับผิดชอบคานววิชาการเหมือนเดิมทุกประการโดยมีศึกษาธิการ จังหวัดทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดคานวประถมศึกษาในฐานะหัวหน้าส่วนการศึกษาใน จังหวัดนั้น ๆ อีกฐานะหนึ่งคอย เช่นเดียวกันกับศึกษาธิการอำเภอก็ยังคงทำหน้าที่ช่วยเหลือ นายอำเภอต่อไปจนถึงปี พ.ศ. 2512 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่บริหาร

¹กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2518), หน้า 4 - 5.

²วิรัช กุมาทมาศ และ สุชาติ ประชากุล, คู่มือปฏิบัติราชการ, (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2513), หน้า 122 - 123.

การศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ "ในปี พ.ศ. 2512 องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ได้เริ่มแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษาและหัวหน้าหมวดการศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดขึ้นมารับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลแทนศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอที่ขอยืมตัวมา"¹

เนื่องจากงานบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังเป็นงานใหม่ อีกทั้งบุคลากรและเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาประชาบาลยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ และจากรายงานของกรมสามัญศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหามางประการ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาซึ่ง เป็นการศึกษาภาคบังคับนี้ว่า

... คำนบุคคลที่ดำเนินการในคานบริหารมีปัญหามาก ประมาณครึ่งต่อครึ่งในระดับจังหวัด และนายอำเภอไม่เอาใจใส่งานหรือขาดแคลนตัวบุคคล ในคานโรงเรียนมีปัญหหลายประการทั้งในคานอาคารเรียน อุปกรณ์ ทั่วครู และปัญหาการเงิน เกินกว่าครึ่งหนึ่งของโรงเรียนทั้งหมดมีปัญหาในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่พร้อมของฝ่ายจัดการศึกษา ในคานปริมาณและคุณภาพของครูขาดครูที่สอนบางวิชา เช่น วิชาตัดศึกษาและภาษาอังกฤษเป็นนอมนมาก ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพของการสอนและครูสตรีมีมากเกินไป กอความยุ่งยากในการบรรจุหน้าที่ต่าง ๆ ไทตรงตามความถนัดหรือความสนใจ และปัญหาในคานอื่น ๆ เช่น กำลัดงคน การเงิน ขวัญในการทำงาน โรงเรียนประชาบาลจำนวนไม่มอยที่ยังตองการความช่วยเหลือ ทำให้แดูแลเห็นปัญหาทั้งมวลในคานผู้ให้การศึกษาแจ่มชัดควยยังขาดความพรอมทั้งในคานปริมาณและคุณภาพในเรื่องเกือบทุกอยาง²

¹บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือฉบับบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 402 - 404.

²กระทรวงศึกษาธิการ, กรมสามัญศึกษา, สัมฤทธิผลการจัดการศึกษาประชาบาล (กรุงเทพ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2516), หน้า 213.

นอกจากนี้แล้วการศึกษาในระดับประถมศึกษายังมีปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าชั้นของนักเรียนเนื่องจากมุ่งขยายในค่านปริมาณโดยมีใคคำนึงถึงคุณภาพ ปัญหาเกี่ยวกับครู ปัญหาที่สำคัญคือการกระจายครูไปไม่ทั่วถึง ขาดสวัสดิการและสวัสดิภาพเท่าที่ควร ทำให้ชนบทของขาดแคลนครู ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตรและขาดแคลนแบบเรียนและอุปกรณ์การศึกษา การใช้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากรสำหรับชุมชนยังมีน้อย ขาดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเนื้อที่เพื่อสร้างสถานที่เรียนให้เหมาะสม ขาดการวางแผนในระดับจังหวัดแล้วก็มีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจนิเทศโรงเรียนไม่ทั่วถึงเพราะขาดบุคลากร งบประมาณและการประสานงานที่ดี จึงทำให้โรงเรียนถูกปล่อยปละละเลยเป็นจำนวนมาก ทำให้งานโรงเรียนเฉื่อยชา การเรียนการสอนไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร¹

จากสรุปปัญหาคังกล่าวแล้ว ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับตัวครู นักเรียน อุปกรณ์การสอนและการขาดแคลนตัวบุคคล ตลอดจนปัญหาทางการเงิน แต่ยังมีปัญหาที่สำคัญก็คือปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมาก ทั้งนี้เพราะผู้บริหารเป็นผู้รับเอานโยบายและโครงการต่าง ๆ ไปปฏิบัติ ปัญหาที่เกี่ยวกับผู้บริหาร เช่น "ผู้บังคับบัญชาไม่สนใจในเรื่องของผลของการสอน ไม่ให้ความสำคัญแก่งานสอน สนใจแต่การปูนบำเหน็จครุที่ทำงานในค่านอื่นมากกว่า"² นอกจากนี้ยังมีปัญหาในผู้บริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีมาปฏิบัติ และยังเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารในสวนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการสวนจังหวัดตาม

¹สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520), หน้า 12-13.

²สกุล อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, 2511), หน้า 160-168.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นหน่วยบริหาร
ท้องถิ่น จึงเป็น 2 ฐานะในบุคคลคนเดียวกัน ทำให้การปฏิบัติงานในหน้าที่
สับสน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งที่จะให้ผู้บริหารราชการจังหวัดบริหารการศึกษา
ประชาบาลอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงผู้ควบคุมและอำนวยความสะดวกงานการศึกษา
ประชาบาลเหมือนอย่างงานคานการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง
ศึกษาธิการโดยตรง โดยมีศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนในสวนภูมิภาค จึงก่อ
ให้เกิดความเสียหายต่อการจัดการศึกษาในรูปของการกระจายอำนาจอย่างมาก
นายอำเภอ เกษม เกียวกัน... ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและงานในหน้าที่ของศึกษา
ธิการจังหวัดกับหัวหน้าสวนการศึกษายังมีข้อกำหนดให้ชัดเจน จึงทำให้การ
ปฏิบัติงานล้าหลัง สับสน หัวหน้าสวนการศึกษาขาดอำนาจในการบังคับบัญชาให้
เป็นไปตามหน้าที่รับผิดชอบ เช่น อำนาจในการนิเทศ การบรรจุ การแต่งตั้ง
โยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง พิจารณาโทษครูประชาบาล¹

ปัจจุบันการศึกษาระดับประถมซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ได้มีหลายหน่วยงาน
ร่วมรับผิดชอบ ได้แก่ กรมสามัญศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร
และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เนื่องจากงานบริหารการศึกษา
ประชาบาลมีขอบเขตกว้างขวางทั่วถึงทุกตำบลนั้นนับได้ว่าเป็นงานที่มีปัญหาและอุปสรรค
ไม่น้อย เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคและปัญหาตลอดจนการศึกษาถึงการบริหารการศึกษา
ประชาบาลผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาถึงบทบาทหัวหน้าสวนการศึกษาทั้งนี้เพราะเห็นว่าหัวหน้า
สวนการศึกษาเป็นผู้มีความใกล้ชิดทั้งในระดับผู้บังคับบัญชาระดับสูง และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ
งานในระดับอำเภอ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบข้อมูลต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการเสนอ
แนะชี้แนวทางในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ คั่งกล่าว และเพื่อสนับสนุนให้การบริหารงานของ
หัวหน้าสวนการศึกษาได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

¹ จันทราณี สงวนนาม, "งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัด
องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร
การศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 30 - 31.



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาในการบริหารงาน เกี่ยวกับการมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ โดยการเปรียบเทียบจากความคิดเห็น ของปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และหัวหน้าหมวดการศึกษา
2. เพื่อศึกษาถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่มีต่อการปฏิบัติงานของหัวหน้าส่วน การศึกษาในภาคเหนือ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะบทบาทในการบริหารการศึกษาประชาบาล ของหัวหน้าส่วนการศึกษาคณะการบริหารส่วนจังหวัด ในภาคเหนือของประเทศไทย
2. การวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานหลัก และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ของหัวหน้าส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคเหนือนี้ เป็นการสำรวจ และศึกษาความคิดเห็นของบุคคล 3 กลุ่มด้วยกันคือ ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนการศึกษา และ หัวหน้าหมวดการศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ
2. การวิจัยครั้งนี้ จะจำกัดอยู่เพียงบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา 4 ประการ คือ

- ก. บทบาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชุมชน
- ข. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- ค. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ

ง. บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ¹

นิยามของคำที่ใช้ในการวิจัย

1. ปลัดจังหวัด หมายถึง ข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารจังหวัด รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาประชาบาลรองจากผู้อำนวยการจังหวัด²
2. หัวหน้าส่วนการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลระดับจังหวัดสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ³
3. หัวหน้าหมวดการศึกษา หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการศึกษาประชาบาลระดับอำเภอในส่วนอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด⁴
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาลของจังหวัดนั้น ๆ⁵

¹Robert S. Fisk, Administrative Behavior in Education (New York : Harper and Row, 1957), pp. 211 - 225.

²เจริญ กัญญาณี, ประมวลปัญหาและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2513), หน้า 375.

³บรรณสิทธิ์ สลับแสง, คู่มือนักบริหาร, (พระนคร : โรงพิมพ์ ส.พยุ่งพงศ์, 2515), หน้า 403.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 407.

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 432.

5. บทบาท หมายถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่จะต้องกระทำและบรรดาสิทธิต่าง ๆ
ที่ได้มาพร้อมกับตำแหน่ง¹

6. ภาคเหนือ หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ 17 จังหวัด ในภาคเหนือของประเทศไทย
ได้แก่ พะเยา เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน ตาก
สุโขทัย เพชรบูรณ์ พิษณุโลก กำแพงเพชร พิจิตร อุตรดิตถ์ นครสวรรค์ และ
อุทัยธานี

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. จะทำให้ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของหัวหน้าส่วนการศึกษาในภาคเหนือ
เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในด้านการมีความสัมพันธ์กับชุมชน การบริหารงานบุคคล การ
บริหารงานวิชาการ และการบริหารงานธุรการ การเงิน และการให้บริการ
2. จะทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาประจำภาค
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ
3. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการศึกษาประจำภาคในภาค
เหนือ

¹ ภิญโญ สาร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา,
2512), หน้า 7.

วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มประชากร การวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรระดับผู้บริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การบริหารการศึกษา วิชาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคเหนือทั้งหมด 17 จังหวัด โดยแบ่งประชากรออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

ก. ปลัดจังหวัด	17 คน
ข. หัวหน้าส่วนการศึกษา	17 คน
ค. หัวหน้าหมวดการศึกษา	148 คน
รวมประชากรทั้งสิ้น	182 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ใช้แบบสอบถามซึ่งสร้างขึ้นจากการศึกษาและ ค้นคว้าข้อมูลซึ่งได้จากเอกสาร หนังสือ รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การศึกษา วิชาการ แบบสอบถามดังกล่าวนี้ประกอบด้วยแบบสอบถาม 1 ชุด ซึ่งประกอบด้วยแบบ สอบถามความคิดเห็นที่จัดลำดับความสำคัญ (Rating Scale) และแบบปลายเปิด (Open End)

3. การรวบรวมข้อมูล และเก็บรวบรวมข้อมูลโดยทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวใช้การร้อยละ ส่วนข้อมูล เกี่ยวกับความเห็นวิเคราะห์โดยใช้วิธีการทางสถิติเปรียบเทียบเป็นคาร์ยละเอียด (X) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ขอบจำกัดของการวิจัย นิยามของคำที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่ได้จากการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และ ลำดับชั้นในการนำเสนอข้อมูล

บทที่ 2 กล่าวถึง เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการศึกษาประชาบาล หน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาประชาบาล บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และความนึกเห็นเกี่ยวกับบทบาทของหัวหน้าส่วนการศึกษา

บทที่ 3 เสนอกระบวนการวิจัยซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ ประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และขอเสนอแนะ