



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมสามัญศึกษาได้ประกาศจัดตั้ง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 กอง คือ กองโรงเรียนรัฐบาล กองโรงเรียนราษฎร์และกองโรงเรียนประชาบาล (กระทรวงศึกษาธิการ 2507) ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงอีกหลายครั้ง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2515 กองโรงเรียนราษฎร์ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และในปี พ.ศ. 2523 กองการประถมศึกษาซึ่งเดิมเป็นส่วนหนึ่งของกองโรงเรียนประชาบาลได้รวมเข้าอยู่ใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปัจจุบันกรมสามัญศึกษามีหน้าที่ จัดและส่งเสริมการมัธยมศึกษา การศึกษาพิเศษ และการศึกษาส่งเคราะห์เท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาก่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในการจัดแบ่งส่วนราชการในสังกัดเดิมแบ่งออกเป็น 10 หน่วยงาน ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมสามัญศึกษา พ.ศ. 2522 ดังนี้

1. สำนักงานเลขาธิการกรม
2. กองการมัธยมศึกษา
3. กองการเจ้าหน้าที่
4. กองการศึกษาพิเศษ
5. กองคลัง
6. กองแผนงาน
7. กองพัสดุและอุปกรณ์การศึกษา
8. กองออกแบบและก่อสร้าง
9. หน่วยศึกษานิเทศก์
10. กองการประถมศึกษา

ภายหลังจากที่กองการประถมศึกษาได้โอนไปรวมกับโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2523 กรมสามัญศึกษาได้จัดแบ่งหน่วยงานเป็นการภายในเพิ่มอีก 3 หน่วยงาน คือ

11. หน่วยตรวจสอบภายในกรมสามัญศึกษา
12. สำนักผู้ตรวจราชการกรมสามัญศึกษา
13. สำนักงานโครงการพิเศษ

ในปีการศึกษา 2533 กรมสามัญศึกษามีโรงเรียนในสังกัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวนทั้งสิ้น 1,845 โรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษา ในสังกัดกองการมัธยมศึกษา 1,808 โรงเรียน และเป็นโรงเรียนระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษา และมัธยมศึกษา ในสังกัดกองการศึกษาพิเศษ จำนวน 37 โรงเรียน (กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา 2533) และตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) กรมสามัญศึกษาฯ ได้กำหนดโครงการที่จะจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นอีก ปีละ 30 โรงเรียน (กองแผนงาน 2529)

ระบบบริหารงานของกรมสามัญศึกษา ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นศูนย์รวมอำนาจอยู่ในส่วนกลาง เนื่องจากกรมสามัญศึกษาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่มีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้น โรงเรียน นักเรียน และครูที่กระจายอยู่ตามจังหวัด อำเภอ และตำบลต่าง ๆ มากถึงร้อยละ 93.57 นั้น ก็ยังเป็นหน่วยราชการและบุคคลซึ่งสังกัดอยู่ส่วนกลางทั้งสิ้น (กองแผนงาน 2529) สภาพการบริหารงานในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจในส่วนกลางนี้ ในอดีตไม่ค่อยมีปัญหาและอุปสรรคมากนัก เพราะจำนวนโรงเรียน และปริมาณงานยังมีจำนวนไม่มากนัก แต่ในสภาพปัจจุบัน ปริมาณงาน และจำนวนโรงเรียนมีแนวโน้มที่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้มีปัญหา และอุปสรรคเพิ่มมากขึ้นตามมาด้วย ดังจะเห็นได้จากความพยายามของกรมสามัญศึกษาที่กระจายการบริหารงานไปสู่ส่วนภูมิภาคอยู่เสมอ เช่น

ในปี พ.ศ. 2526 ได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดตั้ง "กลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา พ.ศ. 2526" ให้เป็นองค์กรในระดับจังหวัดมีจำนวนกลุ่มโรงเรียนมากน้อยแตกต่างกัน ตามปริมาณของโรงเรียน และสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการรวมกลุ่ม เพื่อให้กลุ่มโรงเรียนช่วยประสานงานและแก้ปัญหาทางด้านวิชาการ อันเนื่องมาจากการปรับปรุงหลักสูตร และความจำเป็นในการจัดโรงเรียน เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาล ต่อมาหน้าที่ของกลุ่มโรงเรียนจำเป็นต้องขยายเพิ่มมากขึ้น ไม่เพียงแต่ด้านวิชาการเท่านั้น มีงานทางด้านบริหารหลายอย่างที่กรมจำเป็นต้องให้กลุ่มโรงเรียนเข้ามาช่วยดำเนินการ ในลักษณะการจัดเตรียมข้อมูลเบื้องต้น เพื่อสนับสนุนให้การบริหารงานของจังหวัดเกิดความคล่องตัว และเป็นประโยชน์ต่อทางราชการยิ่งขึ้น แม้กระนั้นปัญหาการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่มาก

ในปี พ.ศ. 2529 กรมสามัญศึกษาได้ปรับปรุงระเบียบกรมสามัญศึกษาว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนมัธยมศึกษา ให้กลุ่มโรงเรียนมีเอกภาพในการบริหารงานของกลุ่มมากยิ่งขึ้น และนอกจากนั้น กระทรวงศึกษาธิการยังได้เห็นชอบกับกรมสามัญศึกษา ในการที่จะกระจายอำนาจการบริหารงานของกรมสามัญศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น จึงได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด พ.ศ. 2529 เพื่อให้คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการบริหารกลุ่มโรงเรียนกรมสามัญศึกษาเป็นประธาน และมีกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้บริหารโรงเรียน และคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวนหนึ่ง เป็นกรรมการ โดยให้มีหน้าที่ (1) ช่วยเหลืองานของจังหวัดตามนโยบาย และหลักเกณฑ์ที่

กรมสามัญศึกษา กำหนดในด้านงาน โครงการ และแผนงาน งานบุคลากร งานงบประมาณ งานบริหารวิชาการ และงานอื่น ๆ (2) ปฏิบัติงานตามมติคณะอนุกรรมการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมจังหวัด

นอกจากนี้ กรมสามัญศึกษายังได้กระจายอำนาจการบริหารงานให้กับโรงเรียน และหน่วยงานในจังหวัด โดยการมอบอำนาจให้อีกหลายประการ เช่นมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล บางส่วน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทน หรือมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุบางส่วน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารโรงเรียน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันก็ยังพบว่ามีปัญหาในการบริหารงานอยู่อีกมาก และหลายฝ่ายพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปรับปรุง โครงสร้างระบบบริหารงานของกรมสามัญศึกษาใหม่ เช่น กรมสามัญศึกษาได้เสนอร่าง "พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด" สหพันธ์ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทยได้ เสนอร่าง "พระราชบัญญัติมัธยมศึกษาแห่งชาติ" และสมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (ส.บ.ม.ท.) ได้เสนอร่าง "พระราชบัญญัติคณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัด" ในขณะที่ทำการวิจัยอยู่ในระหว่างการศึกษาข้อมูล เพื่อหารูปแบบระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของ คณะกรรมาธิการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎร และกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น ผลการวิจัย เรื่อง "สภาพและปัญหาของระบบบริหารงานมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา" ครั้งนี้สามารถใช้เป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการมัธยมศึกษาที่กำลัง ดำเนินการอยู่ได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพ และปัญหาของระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจำกัดกรอบของการวิจัยไว้ดังนี้

1. ศึกษาเฉพาะระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา เท่านั้น
2. กรอบความคิดในการศึกษาระบบบริหารงานมัธยมศึกษา จะใช้แนวคิดเชิงระบบและ ศึกษาเฉพาะระบบย่อยของการบริหารตามองค์ประกอบของ Kast และ Rosenzweig (1988) ซึ่งมี 6 องค์ประกอบ ดังนี้

2.1 การกำหนดจุดหมาย (Goal Setting)

- ศึกษาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบายการจัดการมัธยมศึกษาของ กรมสามัญศึกษา

2.2 การวางแผน (Planning)

- ศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนของกรมสามัญศึกษา

2.3 การจัดทรัพยากร (Assembling Resources)

- ศึกษาเกี่ยวกับการจัดทรัพยากรของกรมสามัญศึกษา

2.4 การจัดองค์การ (Organizing)

- ศึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์การของกรมสามัญศึกษา

2.5 การดำเนินการ (Implementing)

- ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมสามัญศึกษา

2.6 การควบคุม (Controlling)

- ศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินงานของกรมสามัญศึกษา

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมศึกษา ของกรมสามัญศึกษา

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัยจะให้ความรู้เกี่ยวกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน และปัญหาของระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา
2. ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จำนวน 1,808 คน การวิจัยครั้งนี้ ใช้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 301 คน โดยใช้ตารางสำเร็จของ YAMANE (1970 อ้างถึงใน ประคอง วรรณสูตร 2528) และในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ใช้วิธีการสุ่มอย่างมีระบบ (SYSTEMATIC SAMPLING) (บุญเรียง ขจรศิลป์ 2530) โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นที่ 1 นำรายชื่อกลุ่มประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ในสังกัดกรมสามัญศึกษาทั้งหมด จำนวน 1,808 โรงเรียน ซึ่งกรมสามัญศึกษาได้จัดทำเรียงตามเขตการศึกษา

จังหวัด อ่างทอง และตำบลอยู่แล้วมาจัดลำดับหมายเลข

ขั้นที่ 2 สุ่มหากลุ่มตัวอย่าง โดยสุ่มจากประชากรที่ได้จัดลำดับหมายเลข ในขั้นที่ 1 มาแล้วในสัดส่วน กลุ่มประชากรต่อกลุ่มตัวอย่าง = 6 : 1

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมี 3 ตอน

ตอนที่ 1 เป็นข้อความที่เกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะของคำถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (checklist)

ตอนที่ 2 เป็นข้อความเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันของระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ลักษณะของคำถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ และคำถามปลายเปิด (open-ended)

ตอนที่ 3 เป็นข้อความเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะ ของระบบบริหารงานมัธยมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ลักษณะของคำถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ และคำถามปลายเปิด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยส่ง และเก็บข้อมูลทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัว ใช้วิธีหาค่าความถี่ และค่าร้อยละ

4.2 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันปัญหา และข้อเสนอแนะของระบบบริหารงานมัศึกษานั้น ใช้วิธีแจกแจงหาค่าความถี่ และค่าร้อยละ

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึง เอกสารวรรณคดี ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 กล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัยโดยละเอียด

บทที่ 4 กล่าวถึง ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 กล่าวถึง สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ