

บทที่ 1



บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารการศึกษาซึ่งจัดอยู่ในกรอบโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดินได้กว้างโครงสร้างระบบบริหารสอดคล้องกันไป กล่าวคือ ในส่วนกลางมี กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานศึกษาธิการเขต สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ในส่วนท้องถิ่นมีเทศบาลและองค์การบริหารที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยโดยอาศัยโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาโดยตลอด นับตั้งแต่เมื่อแรกตั้งกรมศึกษาธิการใน พ.ศ. 2430 จวบจนกระทั่งกลายมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน การบริหารการศึกษาตามโครงสร้างเดิมนี้ ได้พบว่ามีปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ

ปัญหาแรกคือ ระบบบริหารการศึกษาเป็นระบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้การบริหารงานล่าช้าเพราะอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับกรมต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้การบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังรายงานฉบับที่ 1 เรื่อง ประมวลข้อคิดเห็นจากรายงานการวิจัยและสื่อมวลชนเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้สรุปข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษาไว้ดังนี้

ระบบบริหารการศึกษาที่อำนาจการบริหารอยู่กับส่วนกลาง เป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากมาย ทั้งในแง่ปรัชญา การจัดการและการบริหารการศึกษาตามปฏิบัติการ ซึ่งรวมทั้งการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงิน เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มิได้มีส่วนรับภาระด้านอื่นนอกจากการศึกษาก็ด้วย ด้วยเหตุนี้จึง เป็นผลต่อเนื่องให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศล้มเหลว (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2517 : 1-2)

ปัญหาที่สองคือ การขาดเอกภาพในการจัดการศึกษา ทำให้การบริหารการศึกษาโดยประสิทธิภาพ ขาดการประสานสัมพันธ์และสิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติ กล่าวคือ มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาหลายหน่วยงาน เช่น ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษาบางส่วน เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในท้องถิ่น ภายในขอบเขตอำนาจของแต่ละท้องถิ่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ได้ยอมรับสภาพการขาดเอกภาพในการจัดการศึกษาดังกล่าว โดยกล่าวไว้ในตอนสรุปผลการพัฒนาการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 ในหัวข้อเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับระบบบริหารและการจัดการศึกษาว่า

การที่การบริหารการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง ทำให้การจัดการศึกษาแยกเป็นส่วน ๆ ขาดการต่อเนื่องและประสานสัมพันธ์กัน การที่ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบควบคุมการดำเนินงานทั้งระบบในทุกระดับและประเภทการศึกษา ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ การบริหารงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่เอื้ออำนวยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป. : 18)

ปัญหาสุดท้ายคือ การขาดการประสานงานในหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะกรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่จัดการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ลักษณะการจัดการศึกษาจะเป็นแบบต่างคนต่างทำ ขาดการประสานนโยบาย ประสานแผนและประสานการปฏิบัติ ดังจะเห็นได้ว่า ในแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานทางการศึกษาหลายสังกัด เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษา วิทยาลัยครู วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพลศึกษา ฯลฯ หน่วยงานทางการศึกษาเหล่านี้ไม่สามารถใช้ทรัพยากรทางการ

ศึกษาที่มีอยู่ร่วมกันได้ ก่อให้เกิดความสูญเปล่า สิ้นเปลืองงบประมาณของชาติอย่างมากมาย ทั้งนี้เป็นเพราะว่าอยู่คนละกรม คนละสังกัด อันเป็นการขาดประสิทธิภาพทางการศึกษา (ชาวครูไทย 2525 : 12-13)

ความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษามีมานานแล้ว เริ่มตั้งแต่รัฐบาลคณะที่ 35 อันมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2517 และรัฐบาลคณะที่ 37 อันมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 เพื่อดำเนินการต่อจากคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาค้นคว้าได้มองเห็นปัญหาการบริหารการศึกษาที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้เสนอแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาไว้ในรายงานฉบับที่ 2 เรื่อง โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ ดังนี้

ให้จัดระบบบริหารการศึกษาใหม่ เอกภาพทั้งในระบบบริหารการศึกษากลางและส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในส่วนกลางจะรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษามาอยู่ในกระทรวงเดียวกัน คือ กระทรวงการศึกษา ส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและการศึกษาที่มีลักษณะพิเศษอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย โดยที่มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องเปลี่ยนจากการมีอำนาจบริหารสั่งการโดยตรงในนามของส่วนกลาง เป็นการกำกับดูแล โดยมิศึกษาธิการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลาง คุกเน้นการในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดต่าง ๆ แต่ไม่ทำหน้าที่สั่งการโดยตรง ในส่วนที่เป็นหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น ศึกษาศึกษาธิการจังหวัดจะทำหน้าที่ตรวจดูร่ากำกับ ดูแล รวมทั้งติดตามและประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจจัดการศึกษาของท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายของชาติ หรือมุ่งกำกับดูแลแผนทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับจากส่วนกลาง นอกจากนี้ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดคานการศึกษาและกิจการของกระทรวงการศึกษาในจังหวัด ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง (คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 2521 : 14-15)

แนวความคิดของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวไม่ได้รับการปฏิบัติ เพราะเป็นแนวทางที่เปลี่ยนแปลงมาก กระทั่งกระทบกระเทือนถึงอำนาจบริหารราชการส่วน

กลางโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ

อย่างไรก็ตาม ในเดือนตุลาคม 2523 ได้มีการโอนการจัดการศึกษาระดับ  
ประถมศึกษาในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดและโรงเรียนประ-  
ถมศึกษาบางส่วนในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา มาจัดตั้ง  
ขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หน่วยงานนี้มีฐานะเป็นกรม  
สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ  
4 ระดับ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 รับผิดชอบจัด  
การประถมศึกษาในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้คือ ในระดับชาติมีคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ ในระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ใน  
ระดับอำเภอมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในระดับกลุ่มโรงเรียนมีคณะกรรมการ  
การกลุ่มโรงเรียน

แม้ว่าจะมีการตั้งหน่วยงานบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ความ  
เคลื่อนไหวในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษายังคงดำเนินต่อไป โดยคณะ  
กรรมการการศึกษาแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและ  
ระบบบริหารการศึกษาเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2524 โดยมี ดร. กอ สวัสดิ์พาณิชย์  
เป็นประธาน ได้วางแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่มีลักษณะ  
เป็นสายกลาง ดังนี้

เน้นการปรับปรุงเฉพาะแต่กระทรวงศึกษาธิการก่อน ส่วนทางทบวงมหา  
วิทยาลัยให้เป็นที่ปรึกษาเดิม ในขั้นแรกอาจพิจารณาขยายโอนงานอุดมศึกษาบางส่วน  
ที่เป็นปริญาตรีมาอยู่ที่เดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพขั้นหนึ่งก่อน ส่วน  
ระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาก็จะใหม่ เอกภาพภายใต้การบริหารการศึกษาของกระทรวง  
ศึกษาธิการ จุดมุ่งหมายเพื่อให้กระทบกระเทือนส่วนต่าง ๆ น้อยที่สุด โดยเปลี่ยน  
ในลักษณะนี้คือ ให้อธิบดีของกรมที่มีโรงเรียนในสังกัดหรือกรมที่มีหน้าที่บริหารโรง-  
เรียนโดยตรง เป็นผู้ช่วยบริหารและให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บริหารโดยตรง โรง-  
เรียนทั้งหมดขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่ขึ้นตรงต่อกรมใดกรมหนึ่ง กระทรวง  
ศึกษาธิการจะกระจายอำนาจการบริหารงานโรงเรียนไปสู่จังหวัด ส่วน  
วิทยาลัยต่าง ๆ จะรวมเข้าด้วยกันเป็นวิทยาลัยประจำภาค มีระบบบริหารแยก  
ออกเป็นอีกระบบหนึ่งต่างหาก

สำหรับในระดับจังหวัดจะให้มีสำนักงานบริหารการศึกษาของจังหวัดบริหาร  
โรงเรียนทุกระดับในจังหวัด ผู้บริหารควรเป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัดฝ่ายการ

ศึกษา แต่ในความเห็นของ ดร.ก้อ สวัสดิ์พาณิชย์ ไม่เห็นด้วยที่จะให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดสายการศึกษา เพราะเป็นตำแหน่งทางการปกครอง ชอบคำว่าศึกษานิเทศก์มากกว่า เพราะคลุมถึงการศาสนา วัฒนธรรมและศิลปากรด้วย โดยตำแหน่งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดิม ให้ใครเป็นก็ได้ ที่มีความสามารถ การจัดการบริหารจะให้แบบ line และ staff ผู้บริหารจะให้เป็นถึงระดับ 9

สำหรับระดับกระทรวงจะให้กรมต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา (staff) ของกระทรวง มีหน้าที่ส่งเสริมวิชาการ สนับสนุนงบประมาณ บุคลากร การออกแบบก่อสร้าง จะให้ช่วยปลัดกระทรวง ส่วนการควบคุมงานการคลังจะให้มีกฎหมายควบคุมเฉพาะโดยชัดแจ้ง (ชาวครูไทย 2525 : 13-14)

แนวความคิดของคณะอนุกรรมการพิจารณาโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาขณะนี้ยังไม่สามารถเป็นจริงได้ เพราะถ้ามีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาแล้ว จะต้องมีการยุบรวมหน่วยงานบริหารการศึกษาบางหน่วยเข้าด้วยกันและจะต้องลดอำนาจการสั่งการของกรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง พร้อมกับมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจในการตัดสินใจสั่งการไปให้ระดับจังหวัดมากขึ้น การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวจะได้รับการคัดค้านจากกรมต่าง ๆ ที่จะได้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงตามแนวความคิดนี้ การเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นต้องรอคอยโอกาสและจังหวะที่เหมาะสมทางการเมืองต่อไป

ทางด้านกระทรวงศึกษานิเทศก์ได้มีการเคลื่อนไหวพยายามจะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของตนเองเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2525 นายเกษม ศิริสัมพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษานิเทศก์ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษานิเทศก์ โดยมีนายบรรจง ชูสกุลชาติ เป็นประธานคณะทำงานชุดนี้ พร้อมกับกำหนดระยะเวลาให้คณะทำงานรวบรวมข้อคิดเห็นต่าง ๆ และเสนอโครงสร้างการบริหารการศึกษาใหม่แก่รัฐมนตรี (ฝ่ายประชาสัมพันธ์ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษานิเทศก์ 2525 : 1)

จากปัญหาต่าง ๆ และความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้งความจริงที่ว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน จัดการศึกษาโดยมีหน่วยงานบริหารการศึกษาหลายหน่วยงานรับผิดชอบจัดการ

ศึกษาภายในจังหวัด ได้แก่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดและกองหรือฝ่ายการศึกษาเทศบาล ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะสำรวจความคิดเห็นจากผู้ เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาภายในจังหวัด ได้แก่ผู้บริหารการศึกษาของหน่วยงานทาง การศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและสังกัดเทศบาล รวมทั้งข้าราชการที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษาภายในจังหวัด เฉพาะฝ่ายปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานที่มีผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารการศึกษา ในปัจจุบัน ตลอดจนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับ จังหวัดที่ควรจะเป็นในอนาคต ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับ ปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของไทยต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษาในจังหวัด เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดใน ปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ตามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจั ดการศึกษาในจังหวัด
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารศึกษากับข้าราชการ ที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับจังหวัด ที่มีต่อโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับ จังหวัด

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ยกเว้นมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมุ่งศึกษาในด้านกาหนด

แบ่งแยกงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่ร่วมมือกันจัดการศึกษาภายในจังหวัด

2. การวิจัยครั้งนี้ได้อาศัยหลักการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารการศึกษา เป็นกรอบแนวความคิด ได้แก่

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

3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับจังหวัด เฉพาะภาคกลาง คือจังหวัดในเขตการศึกษา 1,5,6,12 รวม 25 จังหวัด

#### ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคของการบริหารการศึกษาตามโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผลของการวิจัยนี้จะสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษาของไทยในโอกาสต่อไป

#### คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง หัวหน้าสถานศึกษาและหัวหน้าสำนักงานที่มีหน้าที่บริหาร บริการและสนับสนุนการจัดการศึกษา ได้แก่ ตำแหน่งต่อไปนี้ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน/วิทยาลัย อธิการวิทยาลัย ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดและหัวหน้ากอง/ฝ่ายการศึกษาเทศ-

บาลในเขตภาคกลางของไทย

2. ข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดเทศบาลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

3. โครงสร้างการบริหารการศึกษา หมายถึง การกำหนดแบ่งแยกงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่และการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานและบุคคลที่ร่วมมือกัน จัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท โดยมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุและการจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. ระดับจังหวัด หมายถึง หน่วยงานที่มีอยู่ภายในจังหวัด

5. ภาคกลาง หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ซึ่งรวมเอาเขต การศึกษาเข้าไว้รวม 4 เขต คือ เขตการศึกษา 1, 5, 6, 12 ประกอบด้วยจังหวัดต่างๆ รวม 25 จังหวัด คือ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี สระบุรี ชัยนาท อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ปราจีนบุรี นครนายก ระยอง จันทบุรีและตราด โดยไม่รวมกรุงเทพมหานคร

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตจังหวัดภาคกลางของไทย รายละเอียดดังนี้

##### 1.1 กลุ่มผู้บริหารการศึกษา มี 2 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล กรมอาชีวศึกษา กรมการฝึกหัดครู กรมพลศึกษา กรมศิลปากร วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา กรมสามัญศึกษา จำนวน 7,339 คน



ข. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา ได้แก่ ศึกษาธิการ  
จังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษา  
ศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ หัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดและหัวหน้ากอง/  
ฝ่ายการศึกษาเทศบาล จำนวน 479 คน

1.2 กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้ว่าราชการ  
จังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ/ปลัดเทศบาล จำนวน 283 คน

การสุ่มตัวอย่างประชากร ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน  
โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 กำหนดขนาดตัวอย่างประชากรที่พอดี ซึ่งยอมให้เกิดความ  
คลาดเคลื่อน 5% จากการเปิดตารางขนาดตัวอย่างของ เกรซี และมอร์แกน ( Krejcie  
and Morgan 1970 : 607-610) ได้กลุ่มตัวอย่างดังนี้

ก) 1. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา จำนวน 364 คน จาก  
จำนวน 7,339 คน

2. กลุ่มผู้บริหารการศึกษาในสถานศึกษา จำนวน 214 คน จาก  
จำนวน 479 คน

ข) กลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา จำนวน 163 คน จาก  
จำนวน 283 คน

รวมกลุ่มตัวอย่าง 741 คน

ขั้นตอนที่ 2 แบ่งกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มข้างต้น ออกเป็นกลุ่มย่อย โดย  
อาศัยตำแหน่ง หน้าที่ และสังกัดเป็นเกณฑ์พิจารณา โดยวิธีคำนวณเปรียบเทียบอัตราส่วน  
กับกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในแต่ละกลุ่ม

ขั้นตอนที่ 3 สำหรับกลุ่มตัวอย่างประชากรกลุ่มย่อย คือ กลุ่มผู้บริหารการ  
ศึกษาในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล กรมสามัญศึกษา  
กรมอาชีวศึกษา กลุ่มบริหารนอกสถานศึกษา ได้แก่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/  
กิ่งอำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ และกลุ่มข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ได้แก่  
นายอำเภอ ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างให้กระจายไปทุกจังหวัดตามสัดส่วนของประชากร

แต่ละจังหวัดที่มีอยู่ เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างกระจายไปตามจังหวัดต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 ถามเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้แบบสอบถามแบบเลือกตอบ ( check-list )

ตอนที่ 2 ถามความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต โดยใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า ( Rating-Scale )

ตอนที่ 3 ถามปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด โดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด ( Open-ended )

ขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถาม มีดังนี้

1. ศึกษาหนังสือ เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ปรีกษาและขอคำแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษา
3. จัดทำแบบสอบถามไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาช่วยตรวจและแนะนำ
4. นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจและแนะนำจากอาจารย์ที่ปรึกษาไปปรับปรุงแล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจพิจารณาและให้ข้อคิดเห็น
5. นำผลการตรวจพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจและแนะนำเพิ่มเติม
6. นำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิและผ่านการตรวจจากอาจารย์ที่ปรึกษาเพิ่มเติมนั้น นำไปปรับปรุงอีกครั้งหนึ่ง
7. นำไปใช้กับกลุ่มตัวอย่างต่อไป

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ก. รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งไปทางไปรษณีย์ พร้อมด้วยหนังสือขอความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามของหัวหน้าภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและให้ส่งคืนผู้วิจัยทางไปรษณีย์ เช่นกัน

ข. หลังจากผู้วิจัยได้ส่งแบบสอบถามไปแล้วประมาณ 20 วัน แต่ยังไม่ได้รับคืนจากรายใด ผู้วิจัยได้ทวงถามโดยส่งแบบสอบถามไปให้อีกชุดหนึ่ง

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยใช้ค่าความถี่และการร้อยละ

ตอนที่ 2 วิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคตของแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า โดยใช้ค่าเฉลี่ย ( Mean ) และหาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ( Standard Deviation )

วิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดในปัจจุบันและที่ควรจะเป็นในอนาคต ใช้ค่าคะแนนที ( t-test )

ตอนที่ 3 วิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดของแบบสอบถามปลายเปิด โดยคำนวณค่าความถี่และการร้อยละ

#### ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล

แบ่งลำดับชั้นในการเสนอข้อมูลออกเป็น 5 บท บรรณานุกรมและภาคผนวก  
ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย คำนิยามที่ใช้ในการวิจัยและวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยความหมายของโครงสร้างองค์การ โครงสร้างการบริหารการศึกษา หลักการพื้นฐานของโครงสร้างการบริหารการศึกษา เอกภาพในการบริหารการศึกษา การกระจายอำนาจในการบริหาร

การศึกษา การวินิจฉัยตัดสินปัญหาในรูปองค์คณะบุคคล การประสานงาน โครงสร้างการบริหารการศึกษาไทย แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติที่ใช้ในการวิจัย

บทที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย การวิเคราะห์สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม การวิเคราะห์ความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัด การวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในปัจจุบัน

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะ ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย สรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะในการวิจัย ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย