

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกิจกรรมของชีวิต เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และคุณภาพของชีวิตให้สูงขึ้นตามลำดับ ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานและเป็นเครื่องมือที่จะเสาะแสวงหาปัจจัยอื่น ๆ อีก เพื่อสนองความต้องการ เช่น อาหาร ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และเครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ ความอยู่รอดปลอดภัย ความมั่นคง และพลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร ล้วนขึ้นอยู่กับคุณภาพของคนในชาติทั้งสิ้น คนในชาติจะมีคุณภาพสูง เป็นนักการเมืองที่ดีมีคุณธรรม เป็นนักธุรกิจที่ดีมีความรับผิดชอบ ตลอดจนเป็นทหารที่ชาญฉลาดและแข็งแกร่งได้ก็ด้วยการศึกษาที่ก่อให้เกิดสติปัญญาดี มีร่างกายแข็งแรง มีอารมณ์มั่นคง มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ตลอดจนมีคุณธรรมและจริยธรรม

มนุษย์จะพัฒนา ได้ก็ด้วยการศึกษา มนุษย์จะเต็ม เต็มความต้องการของชีวิตและทำให้ชีวิตมีความสุขด้วยการดับความเป็นเตี้ยerman ของกิเลส ตัณหา และอวิชชาได้ก็ด้วยการศึกษาย้ำบ้านเมืองเราจะโชคดีช่วงชัชวาลย์ได้ก็ต่อเมื่อคนในชาติมีการศึกษาดี มีงานทำ มีฐานะ เศรษฐกิจและสังคมดี มีระบบการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยให้ความเป็นธรรมแก่คนในชาติได้ตามอัธยาศัย มีความยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ตลอดจนรู้จักใช้สิทธิหน้าที่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายนั่นเอง¹

¹ พจน์ สะเพียรชัย, "ทัศนะทางการศึกษา " จุลสารการศึกษา 7 : 3

ภิญโญ สารธร กล่าวว่่า "การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต มนุษย์เรียนรู้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทุกคราวที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้น มนุษย์ได้เรียนรู้ อาจเป็นการเรียนรู้ด้านความคิดหรือการกระทำหรือทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กันก็ได้"¹

ตามนัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การศึกษามีความสำคัญต่อมนุษย์และเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบและนอกระบบโรงเรียน เพื่อมุ่งสร้างเสริมคุณภาพของพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสงบสุข และสามารถทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างสมบูรณ์ รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยจึงได้ให้ความสำคัญของการจัดการศึกษาตลอดมา ดังปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ"² รัฐบาลปัจจุบันมุ่งพัฒนาการศึกษาให้เจริญก้าวหน้า ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ว่า "รัฐบาลปัจจุบันมุ่งพัฒนาการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อเสริมสร้างบุคคลให้มีความรู้สำนึกและความรับผิดชอบทั้งต่อสังคมและตนเองมีความคิดและความสามารถในการประกอบอาชีพ มีจริยธรรมและคุณธรรม วัฒนธรรม ระเบียบวินัย มีความรักและธำรงศิลปวัฒนธรรมความเป็นไทย หวงแหนแผ่นดินเกิดตลอดจนมีความซำบซึ้งและสามารถมีส่วนร่วมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข"³ และการศึกษาเป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ว่า "บุคคลมีหน้าที่ศึกษาอบรมภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ"⁴

¹ภิญโญ สารธร, หลักการศึกษำ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ป.สัมพันธ์พานิช 2521), หน้า 11.

²"แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 337.

³เปรม ติณสูลานนท์, "คำแถลงนโยบายรัฐบาล," มิตรศรี 25 : 11 (15 มิถุนายน 2526) : 19.

⁴"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521," ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ 95 (22 ธันวาคม 2521) : 16.

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1. การศึกษาก่อนประถมศึกษา
2. การศึกษาระดับประถมศึกษา
3. การศึกษาระดับมัธยมศึกษา
4. การศึกษาระดับอุดมศึกษา

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้คงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตน เป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ กล่าวคือรัฐบาลกำหนดให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในวัยเรียน จะต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษาโดยตรง ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 ว่า "...การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน..."¹ การประถมศึกษาเป็นงานที่กว้างใหญ่ใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาต้องใช้งบประมาณเป็นเงินถึง 106,139 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.13 ของงบประมาณเพื่อการศึกษาทั้งหมด ซึ่งแสดงว่าการศึกษาระดับประถมศึกษา มีความสำคัญสูงสุด แต่เมื่อพิจารณาการบริหารการศึกษาระดับนี้ก็มีปัญหามากที่สุดตลอดมา² กล่าวคือได้มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดและควบคุมมาโดยตลอด ทั้ง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และองค์การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ระหว่างปี พ.ศ. 2509 ถึง 2523 รัฐบาลได้ออนการศึกษาประชาบาลนอกเขตเทศบาลไป

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520," หน้า 17.

² สนานจิตร สุนทรทรัพย์, "ประถมศึกษา : ปัญหาของใคร," ประชาศึกษา (7 เมษายน 2525) : 35.

สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการบางส่วน โรงเรียนประถมศึกษาซึ่งโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้นมีจำนวนถึงร้อยละ 88.29 ของจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด และมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย แม้ว่าการโอนการศึกษาประชาบาลไปให้ท้องถิ่นดำเนินการจะเป็นการกระจายอำนาจทางการศึกษา ให้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลในสมัยนั้นทุกประการก็ตาม แต่โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ เพราะถูกควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษา และขาดเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา ซึ่งปัญหาเหล่านี้ขาดการพิจารณาแก้ไขจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง นอกจากนี้ความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ สถานะทางสังคมที่ด้อย เกียรติและศักดิ์ศรีของครูประชาบาลก็เป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จนครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เรียกร้องให้โอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม เริ่มตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา และได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ เมื่อมีการสำรวจมติของครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น และจังหวัดอื่น ๆ อีก 12 จังหวัดในภาคใต้ ปรากฏว่า ครูส่วนใหญ่ต้องการโอนกลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม² แม้ในปี พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีจะตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาขั้นชุดหนึ่ง คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอให้รวมหน่วยงานทางการศึกษาเข้าไว้ในความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวกัน ข้อเสนอดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองโดยทันที และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ แต่พระราชบัญญัตินั้น ตกไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ประวัติความเป็นมาและปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย (เอกสารอัสสำเนา) หน้า 9.

² สวาท พลายน้อย, "การดำเนินการจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระหว่างปี พ.ศ. 2509 - 2522" (ปริญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน, 2523); หน้า 3.

ปัญหาการศึกษาประชากรซึ่งสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสะสมเพิ่มมากขึ้นจนเกิดกรณีครูประชากรเรียกองค์ครองชีพคนละ 200 บาทต่อเดือนให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือนและขอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานบริหารการประถมศึกษาเป็นทบวงการศึกษาระชาชาล โดยเฉพาะ เป็นผลให้รัฐบาลซึ่งมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชากรขึ้น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2522 โดยกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะรัฐบาล เกี่ยวกับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการศึกษาประชากร เพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ¹ คณะกรรมการดังกล่าวได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดการศึกษา โดยศึกษาความเป็นมาของการจัดการประถมศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และมูลเหตุแห่งปัญหา สถานภาพความพร้อมและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา ประชาชาล พร้อมทั้งประมวลความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของครูประชากรและบุคคลหลายอาชีพ ตลอดจนผลการวิจัยและสัมมนาทางวิชาการต่าง ๆ โดยนำจุดเด่นของรูปแบบที่เสนอ โดยที่ประชุมสัมมนาการศึกษาประชากร ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 15 - 17 สิงหาคม 2522 ที่ โรงแรมไทยไฮเต็ล กรุงเทพมหานคร รูปแบบของกระทรวงมหาดไทย รูปแบบของนายสิปพนนท์ เกตุทัต รูปแบบของนายโกวิท วรพิพัฒน์ รูปแบบของนายกระมล ทองธรรมชาติ รูปแบบของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย และหลักการในร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอต่อรัฐสภามาประกอบการพิจารณาด้วย แล้วได้เสนอรูปแบบการบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติต่อรัฐบาลเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ให้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้นจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ และรูปแบบที่ 2 ให้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมและมัธยมศึกษาแห่งชาติ โดยให้รวมการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเข้าด้วยกัน สำนักงานทั้งสองรูปแบบมีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522 อนุมัติรูปแบบที่ 1 คือ ให้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติโดยเฉพาะ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวม 8 ฉบับ จนกระทั่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย (กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524), หน้า 77.

2523 โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นไป

รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบที่ 1 เป็นความคิดแนวใหม่ที่ต้องการจะแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาประชาบาลให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมระบบบริหารราชการ และระบบบริหารการศึกษาของประเทศ และการที่กำหนดให้การศึกษาประชาบาลอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะแตกต่างจากการรวมอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อ พ.ศ. 2491 - 2508 ทั้งนี้ เพราะตามรูปแบบใหม่เป็นวิธีการมอบอำนาจไปให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ โดยส่วนกลางทำหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบาย วางแผน จัดสรรงบประมาณ กำหนดและดูแลมาตรฐานการศึกษาและบริหารงานบุคคลระดับสูงเท่านั้น จึงมีความคล่องตัวในการบริหาร สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างดียิ่ง และยังมีความสอดคล้องกับหลักการของครูประชาบาลเกือบทั้งหมด กล่าวคือ มีความสอดคล้องในเรื่องเอกภาพของการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชน การมอบอำนาจให้แก่จังหวัดและอำเภอ ความก้าวหน้าของครูประชาบาล การวินิจฉัยตัดสินปัญหาโดยองค์คณะบุคคลการบริหารโดยผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการศึกษาและเป็นหน่วยงานอิสระ¹ รูปแบบการบริหารการประถมศึกษาดังกล่าวเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการ 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียนในแต่ละระดับมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
2. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ยกเว้นระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน)
3. ผู้แทนข้าราชการครู

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประถมศึกษาระดับต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะควบคุมโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดโดยตรง โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางแผน จัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ แต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน จัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียน

¹ "สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, "การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษา," จุลสารการศึกษา 4 : 1 (ตุลาคม - พฤศจิกายน, 2522) : 8.

ประถมศึกษา การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครู และอกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ เป็นต้น อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถ้าคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สมบูรณ์และถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การจัดการประถมศึกษา ก็จะไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพได้

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษามาเป็นรูปแบบการบริหารโดยมีคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล เป็นผู้กำกับการบริหารตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้สองทาง คือ ผู้บริหารในแต่ละระดับ ยกเว้นระดับกลุ่มโรงเรียน เคยมีอำนาจเต็มทีในการตัดสินใจ เมื่อต้องมาปฏิบัติงานโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ จึงเกิดความไม่เป็นอิสระในการทำงานจนไม่สามารถปรับบทบาทของตนเองให้สอดคล้องกับระบบบริหารใหม่ได้ อีกประการหนึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาในระดับต่าง ๆ ตีความอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่กระจ่างชัด การปฏิบัติงานจึงเป็นไปในลักษณะขาดบ้าง เกินบ้าง¹ การบริหารโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในระยะแรก ๆ จึงมีปัญหาย่างประการ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แต่เป็นปัญหาของตัวบุคคล²

เนื่องจากความสำคัญของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และปัญหาการดำเนินการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงประสงค์จะศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ว่าได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่ควรแก้ไขปรับปรุงประการใดบ้าง และโดยที่การวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยรวมทั้งประเทศ ผู้วิจัยจึงได้รับผิดชอบดำเนินการวิจัยในภาคใต้

¹ เกษม ศิริสัมพันธ์ . "นโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษา," คู่มือคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (เอกสารอันดับที่ 6/2525), หน้า 7.

² ชวน หลีกภัย, "รายละเอียดการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบบริหารการศึกษา วันที่ 11 กรกฎาคม 2525," หน้า 5. (เอกสารอัดสำเนา)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดของโรงเรียนต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้

สมมติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดโรงเรียนต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้เท่านั้น
2. การวิจัยครั้งนี้ได้มุ่งแยกความคิดเห็นตามเพศ อายุ วุฒิ และประสบการณ์ในการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม
3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 เป็นกรอบแนวความคิด (Conceptual Framework) ในการศึกษา ได้แก่
 - 3.1 พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
 - 3.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3.3 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และ เลิกล้มโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3.4 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3.5 พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของ ข้าราชการครู สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3.6 ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับ ระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3.7 ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

คำนิยามของการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการในตำแหน่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. การบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึงการจัดการและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตามความในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
3. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

4. เอกสารการปฏิบัติงาน หมายถึง รายงานการประชุมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อมบังคับ หนังสือสั่งการ และเอกสารที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นหรือรับไว้ เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงาน

5. ภาคใต้ หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวม 14 จังหวัด คือ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี สงขลา พังงา ภูเก็ต ภูเก็ต ยะลา ระนอง สตูล และสุราษฎร์ธานี

ประโยชน์ของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงาน โดยคณะกรรมการ การประถมศึกษาจังหวัด
2. ผลการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะช่วยให้สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ใช้เป็นแนวทางในการ ปรับปรุงและส่งเสริมการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ดียิ่งขึ้น อันจะ เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการประถมศึกษาของประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การการประถมศึกษาแห่งชาติในภาคใต้ 14 จังหวัด จำนวน 4,346 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดในภาคใต้ จำนวน 354 คน ขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากร กำหนดตามขนาด กลุ่มตัวอย่างของ Krejcie และ Morgan การเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multi-stage random sampling) โดยสุ่มแบบง่ายจากจังหวัดในภาคใต้ 14 จังหวัด ใน อัตราร้อยละ 50 ได้ 7 จังหวัด แล้วคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างในแต่ละจังหวัดตามสัดส่วนของ จำนวนโรงเรียน ที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างซึ่งจำแนกตามขนาดของโรงเรียนเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

2. เครื่องมือในการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 แบบคือ

2.1 แบบศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดของจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 7 จังหวัด

2.2 แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยอาศัยการศึกษาค้นคว้า จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และจากคู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตำรา เอกสาร วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 3 ตอนคือ

ตอนที่ 1 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้แบบสอบถามชนิดตรวจสอบรายการ (checklist)

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ลักษณะของข้อคำถามเป็นแบบตรวจสอบรายการและแต่ละข้อมีคำถามปลายเปิด สำหรับผู้ตอบใช้แสดงเหตุผลและความคิดเห็น

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษา ใช้แบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า (rating-scale)

แบบสอบถามที่สร้างขึ้นนี้ได้นำไปปรึกษาหารืออาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำไปทดลองใช้ (try-out) กับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรี จำนวน 60 คน แล้วนำมาหาค่าความเชื่อมั่น (reliability) หลังจากนั้นจึงนำผลมาปรับปรุงโดยคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา แล้วนำไปใช้กับกลุ่มตัวอย่าง

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้ติดต่อขอเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้จำนวนทั้งสิ้น 101 ชุด เป็นรายงานการประชุมระหว่างปี พ.ศ. 2524-2527

3.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้จัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์แล้วให้ผู้ตอบส่งคืนทางไปรษณีย์และเก็บรวบรวมด้วยตนเองเป็นบางส่วน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา หาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ส่วนข้อมูลจากแบบสอบถามใช้วิธีหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่ามัชฌิม เลขคณิตและค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วทดสอบค่าความแตกต่างของความคิดเห็นโดยใช้ไค-สแควร์ แล้ววิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว

การคำนวณค่าสถิติต่าง ๆ คำนวณโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์
ลำดับขั้นในการ เสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยและลำดับขั้นในการ เสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ส่วนสุดท้าย เป็นบรรณานุกรมและภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย