



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์มิใช่สิ่งที่ถูกคิดขึ้นมาเพื่อจะอยู่อย่างโดดเดี่ยวในโลก หากแต่ดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคม ชีวิตมนุษย์จะมีความหมายและมีค่า ก็ต่อเมื่อดำเนินไปอย่างสอดคล้องและสัมพันธ์กับมนุษย์ด้วยกัน แม้ว่ามนุษย์จะฉลาดขึ้นเรื่อย ๆ เพราะได้รับการศึกษาได้รับความรู้ และประสบการณ์ใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาชีวิตและสังคมให้ดีขึ้น เป็นลำดับมาแต่ก็มีได้หมายความว่ามนุษย์จะแก้ปัญหาได้ ทุกสิ่งทุกอย่างและถูกต้องทั้งหมด แท้ที่จริงแล้วถึงจะได้สร้างสมความรู้ไว้มากมายแต่มนุษย์ก็ยังทำผิดได้อย่างใหญ่หลวงพอ ๆ กับที่ทำถูกต้อง แก้ปัญหาได้หลายอย่าง ก็เกิดปัญหาใหม่ ๆ ต่อไปไม่จบสิ้นการศึกษาจึงเป็นขบวนการที่มีความจำเป็นและสังคมจะต้องช่วยกันแก้ไขปรับปรุงการศึกษาให้มีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา¹

กัญญา สาธิต กล่าวไว้ว่า "การศึกษาเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิตมนุษย์เรียนรู้เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ทุกคราวที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้น มนุษย์เรียนรู้ ซึ่งอาจเป็นการเรียนรู้ด้านความคิด หรือการกระทำ หรือทั้งสองอย่างพร้อมกันก็ได้"²

ดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การศึกษามีความสำคัญและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันตลอดชีวิต ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน เพื่อมุ่งสร้างเสริมคุณภาพของพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข ทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาตลอดมา และพยายามที่จะปรับปรุงการศึกษาให้เจริญก้าวหน้ามาเป็นลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาระดับประถมศึกษา

¹ ลีทิชัย ธาดาพิติ, การศึกษากับสังคม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ 2524), หน้า 5.

² กัญญา สาธิต, หลักการศึกษ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ป.สัมพันธ์พานิช, 2521), หน้า 11.

ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนทั่ว ๆ ไป ดังปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ว่า "การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานและให้คงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพ ตามควรแก่วัยและความสามารถได้ สามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาพึงจัด เป็น ตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี¹ รัฐบาลปัจจุบันมุ่งพัฒนาการศึกษาให้เจริญก้าวหน้า ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ว่า "รัฐบาลปัจจุบันมุ่งพัฒนาการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพื่อเสริมสร้างบุคคลให้มีความรู้สำนึก และมีความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและสังคม มีความคิด และความสามารถในการประกอบอาชีพ มีจริยธรรม วัฒนธรรม และคุณธรรม พละนาถัย ระเบียบวินัย มีความรักและธำรงศิลปวัฒนธรรมความเป็นไทยทวงแทนแผ่นดินเกิด ตลอดจนมีความซาบซึ้งและ สามารถมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข"²

การประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นงานที่ กว้างใหญ่ใช้กำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในขณะที่การประถมศึกษาได้รับความสำคัญ สูงสุด เมื่อพิจารณาในด้านการบริหาร การศึกษาระดับนี้ ก็มีปัญหามากที่สุดเช่นกัน³ กล่าวคือ ได้เปลี่ยนแปลงระบบบริหารมาตลอด เช่นในปี พ.ศ. 2509 รัฐบาลได้ออนโรงเรียนประชาบาลนอกเขต เทศบาล ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นโรงเรียนกรมสามัญศึกษาที่สงวนไว้เป็นตัวอย่าง

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ), (ม.ป.ป.) หน้า 7.

² เปรม ติณสูลานนท์, "คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา," สยามรัฐ (22 พฤษภาคม 2526) : 6.

³ สนานจิตร สุคนธ์ทรัพย์, "ประถมศึกษาปัญหาของใคร," ประชาศึกษา 7 (เมษายน 2525) : 35.

โรงเรียนประถมศึกษาซึ่งโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้น มีจำนวนถึงร้อยละ 88.29 ของโรงเรียนประถมศึกษาทั้งหมด¹ มีปัญหาต่าง ๆ มากมาย จนครุองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เรียกร้องให้โอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม เริ่มตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา และได้ทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ เมื่อมีการสำรวจมติของครุองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดอื่น ๆ อีก 12 จังหวัด ในภาคใต้ ปรากฏว่าครุส่วนใหญ่ต้องการโอนกลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม² แม้ในปี พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีจะตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐาน เพื่อปฏิรูปการศึกษาขั้นสุดหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอให้รวมหน่วยงานทางการศึกษา เข้าไว้ในความรับผิดชอบของ กระทรวงเดียวกัน ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่ได้รับการตอบสนองโดยทันที และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนการศึกษาประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ แต่พระราชบัญญัตินั้นตกไป

ปัญหาการศึกษาประชาบาล ซึ่งสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสะสมเพิ่มมากขึ้น จนเกิดกรณีครูประชาบาลเรียกร้องเงินค่าครองชีพคนละ 200 บาทต่อเดือน ให้เหมือนกับข้าราชการพลเรือน และขอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานบริหารการประถมศึกษาเป็นทบวงการศึกษาระชาบาลโดยเฉพาะ เป็นผลให้รัฐบาลซึ่งมี พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาลขึ้น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะรับผิดชอบการศึกษาประชาบาล เพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบการบริหารการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวได้ศึกษาวิเคราะห์การจัดการศึกษา โดยศึกษาความเป็นมาของการจัดการประถมศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และ มูลเหตุแห่งปัญหา สถานภาพ ความพร้อมและขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล พร้อมประมวลความคิดเห็นข้อเสนอแนะ โดยนำ จุดเด่นของรูปแบบที่เสนอโดยที่ประชุมสัมมนาการศึกษาประชาบาล ซึ่งได้ดำเนินการ

¹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ประวัติความเป็นมาและ ปัญหาของระบบบริหารการประถมศึกษาไทย (อัครสำเนา) หน้า 3.

² เรื่องเดียวกัน.

จัดขึ้นเมื่อวันที่ 15 - 17 สิงหาคม 2522 ณ โรงแรมไทยไฮเทล กรุงเทพมหานคร ซึ่งสรุปได้เป็น 2 รูปแบบแล้วนำเสนอต่อรัฐบาล ดังนี้คือ

รูปแบบที่ 1 ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ

รูปแบบที่ 2 ให้รวมการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเข้าด้วยกันอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมและมัธยมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานดังกล่าว ในรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 มีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ¹ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2522 อนุมัติในรูปแบบที่ 1 โดยให้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะ คณะกรรมการได้จัดทำรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง เช่น การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การสำรวจทรัพย์สิน และบุคลากร ตลอดจนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 8 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้ง 8 ฉบับนั้น ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนกระทั่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2523 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 เป็นต้นไป

กฎหมายทั้ง 8 ฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2523
2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523
3. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
4. พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523

¹สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 60 ปีของการประถมศึกษาไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2524), หน้า 77 ;

5. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523
6. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523
7. พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523
8. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10)

พ.ศ. 2523

การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาในเดือนตุลาคม 2523 นี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงระบบการบริหารการประถมศึกษาคือได้โอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการประถมศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด และโรงเรียนประถมศึกษาที่ส่งวนไว้เป็นโรงเรียนตัวอย่างที่อยู่ในความรับผิดชอบของกองการประถมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาจัดตั้งขึ้นเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีโครงสร้างระบบบริหารในรูปคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคลทุกระดับ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งได้จัดระบบบริหารการประถมศึกษาเป็นขั้นตอนในรูปของคณะกรรมการตามลำดับชั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งแต่ละระดับมีคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาแตกต่างกันไป กล่าวคือ ระดับชาติมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับจังหวัดมีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ระดับอำเภอมีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน และในทุกระดับมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
2. ผู้ทรงคุณวุฒิ (ยกเว้นระดับอำเภอและกลุ่มโรงเรียน)
3. ผู้แทนข้าราชการครู

คนส่วนมากคิดว่าการจัดการประถมศึกษาในระดับชาติสำคัญที่สุด แต่ถ้าพิจารณาโดยโครงสร้างของการจัดการประถมศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายและด้วยเจตนารมณ์อันแท้จริงแล้ว จะเห็นว่าการจัดการประถมศึกษาที่สำคัญที่สุดนั้นอยู่ที่ระดับจังหวัด เพราะคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น เป็นแต่เพียงหน่วยงานระดับชาติซึ่งเป็นผู้กำกับนโยบาย จัดสรรงบประมาณ

ออกสู่ระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเลย ส่วนที่สัมพันธ์โดยตรง หรือควบคุม โรงเรียนก็คือระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการประถมศึกษา จังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ดังนี้¹

1. พิจารณากำหนดนโยบาย การดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้ม โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

6. ออกระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทั้ง 7 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ เป็นผู้กำหนดนโยบายการศึกษาของจังหวัด ควบคุมการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการออกระเบียบและปฏิบัติการอื่น ๆ

¹"พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523," ราชกิจจานุเบกษา 97 (13 ตุลาคม 2523) : 11-12.

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการจัดการประถมศึกษาในจังหวัด จะได้ผลและมีประสิทธิ-
 ภาพมากน้อยเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษา
 จังหวัด เพราะคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นตัวจักรสำคัญที่ควบคุมสภาพการจัด
 การประถมศึกษาของจังหวัดไว้ทั้งสิ้น และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการประ
 ศึกษามาเป็นรูปแบบการบริหารโดยให้คณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคล เป็นผู้กำกับการบริหารตาม
 อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารโดยฉับพลัน ทำให้เกิด
 ปัญหาขึ้นจากสองทาง คือ ทางฝ่ายบริหารแต่ละระดับ ยกเว้นกลุ่มโรงเรียน เคยมีอำนาจเต็มที่
 ในการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ เมื่อต้องมาปฏิบัติงานโดยผ่านคณะกรรมการ เป็นผู้ตัดสินใจใน
 ปัญหาสำคัญ ๆ จึงเกิดความรู้สึกไม่สะดวกใจในการทำงาน ผู้รักษาการในตำแหน่งหัวหน้าการ
 ประถมศึกษาอำเภอ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดบางส่วนไม่อาจปรับบทบาทของตน
 ให้สอดคล้องกับระบบบริหารใหม่ได้ ปัญหาอีกประการหนึ่ง เกิดจากคณะกรรมการการประถมศึกษา
 ในระดับต่าง ๆ เอง ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการบริหารมีปัจจุบัน เป็นก้าวใหม่ของการบริหารการ
 ประถมศึกษาในรูปองค์คณะบุคคล จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่การตีความตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
 ไม่กระจ่างชัดเจน¹ จึงทำให้เกิดความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการ
 การประถมศึกษาจังหวัดไม่สอดคล้องกัน มีข้อขัดแย้งกันในการทำงาน จากผลที่ได้เริ่มดำเนินการ
 ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติในบางเรื่อง
 ที่จำเป็นมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังมีผู้ใช้นามปากกาว่า แก่น ประชาบาล ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า
 ความสับสนวุ่นวายไร้ประสิทธิภาพของการบริหารงานการประถมศึกษาในรูปแบบใหม่สืบเนื่องมาจาก
 ความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่รับผิดชอบของผู้ที่เป็นกรรมการคณะต่าง ๆ อันเป็นมาจากกฎหมาย
 ที่กำกวม นำไปสู่ความกำกวมภายในบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของกันและกันนำไปสู่ความขัดแย้ง
 ถกเถียง สร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อกันและกัน² ข้อคิดเห็นนี้ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เป็น
 ปัญหาที่ทำให้การบริหารงานของคณะกรรมการระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับจังหวัด

¹ เฉลิม นุญธรรมเจริญ, "ความเป็นมาของระบบบริหารการประถมศึกษาปัจจุบัน"
ประชาศึกษา 11 (สิงหาคม 2524) : 4.

² แก่น ประชาบาล "ประถมศึกษาในรูปแบบใหม่ คุกคามความวุ่นวายและสามัคคีเภท,"
สยามรัฐ (17 มีนาคม 2524) : 5.

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุจุดมุ่งหมายและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ในช่วงที่มีการ เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารการประถมศึกษาได้

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือขึ้น ว่าได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงหรือส่งเสริมประการใดจึงจะทำให้ผู้ที่มีผลกระทบเกิดประโยชน์สูงสุด และโดยที่โครงการนี้เป็นโครงการวิจัยรวมทั้งประเทศ กอปรกับผู้วิจัยสนใจการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดของภาคเหนือมาก จึงรับผิดชอบดำเนินการวิจัยในภาคดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ
2. เพื่อ เปรียบ เทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดโรงเรียนต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ

สมมติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดโรงเรียนต่างกัน เกี่ยวกับการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารและจากความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาเท่านั้น

2. การวิจัยครั้งนี้มิได้มุ่งแยกความคิดเห็นตามเพศ อายุ วุฒิ และประสบการณ์ในการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม

3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดในภาคเหนือโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 เป็นกรอบแนวความคิด (conceptual framework) ในการศึกษา

คำนิยามของการวิจัย

1. ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการในตำแหน่ง ที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคเหนือ

2. การบริหารงานการประถมศึกษา หมายถึง การจัดและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 มาตรา 17

3. คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด หมายถึง บุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือก กตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

4. เอกสารการปฏิบัติงาน หมายถึง รายงานการประชุม กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หนังสือสั่งการและเอกสารที่เจ้าหน้าที่จัดทำขึ้นหรือรับไว้ เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการปฏิบัติงาน

5. ภาคเหนือ หมายถึง เขตที่แบ่งตามลักษณะภูมิศาสตร์ ประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวม 17 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง อุตรดิตถ์ แพร่ น่าน พะเยา เชียงราย พิจิตร แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ อุทัยธานี กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์

ประโยชน์ของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงาน โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
2. ผลการวิจัยครั้งนี้ จะทำให้ได้ข้อมูลพื้นฐานที่จะช่วยให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและส่งเสริมการบริหารงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อการประถมศึกษาของประเทศ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในภาคเหนือ 17 จังหวัด จำนวน 7,331 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่างประชากร --- ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในภาคเหนือ จำนวนกลุ่มตัวอย่างกำหนดตามตารางขนาดกลุ่มตัวอย่างของ Krejcie และ Morgan คือ 364 คน การเลือกกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multi-stage random sampling) โดยสุ่มตัวอย่างจังหวัดในภาคเหนือ 17 จังหวัด ในอัตราร้อยละ 50 โดยวิธีสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sampling) ได้ 9 จังหวัด แล้วคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากรในแต่ละจังหวัดตามสัดส่วนจำนวนโรงเรียนที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งจำแนกตามขนาดของโรงเรียนเป็น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

2. เครื่องมือในการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ

2.1 แบบศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อวิเคราะห์เอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ของจังหวัดที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 จังหวัด

2.2 แบบสอบถาม ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นโดยอาศัยการศึกษาค้นคว้าจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และจากคู่มือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ตำรา เอกสาร วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 3 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบชนิดตรวจสอบรายการ (check-list).

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาที่มีต่อการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบตรวจสอบรายการ และคำถามปลายเปิด

ตอนที่ 3 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานการประถมศึกษาของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (rating-scale)

แบบสอบถามที่สร้างขึ้นนี้ ได้นำไปปรึกษาอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำไปทดลองใช้ (try-out) กับผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร และสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนนทบุรี จำนวน 60 ชุด แล้วนำมาหาค่าความเชื่อมั่น (reliability)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้ติดต่อขอเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างประชากร จากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ได้จำนวนทั้งสิ้น 210 ชุด เป็นรายงานการประชุม ตั้งแต่ พ.ศ. 2524-2527

3.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้จัดส่งไปทางไปรษณีย์ และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งคืนทางไปรษณีย์ พร้อมกับติดตามรับคืนด้วยตนเองส่วนหนึ่ง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) หาค่าความถี่และค่าร้อยละ

4.2 ข้อมูลจากแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยใช้ค่ามัธยฐานเลขคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบความแตกต่างของความคิดเห็นโดยใช้ค่าไค-สแควร์ (χ^2) และการวิเคราะห์หาค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-Way Analysis of Variance - ANOVA)

ถ้าค่า F ที่ได้จากการวิเคราะห์ ANOVA มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จะเปรียบเทียบค่าความแตกต่างของค่าเฉลี่ยตามวิธีของ เซฟเฟ¹

การคำนวณค่าสถิติต่าง ๆ คำนวณโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์

ลำดับขั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 บทนำ เสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนียามของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่างประชากร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ ส่วนสุดท้าย เป็นบรรณานุกรมและภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ประคอง วรรณสุต, สถิติศาสตร์ประยุกต์สำหรับครู (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 119.