

บทที่ ๑

บทนำ



การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม เพราะการพัฒนาประเทศต้องอาศัยทรัพยากรกำลังคน เป็นปัจจัยสำคัญและกำลังคนจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการ จัดการศึกษา^๑

การศึกษาประชาบาลวางรากฐานการพัฒนาประเทศ^๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๔ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกรพระราชนิพนธ์ปฏิญญาการศึกษาขึ้น เริ่ม บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๖๔ ซึ่งมีสาระสำคัญว่าเด็กทุกคนไม่ว่าหญิงหรือชาย ที่มีอายุ ๗ ขวบบริบูรณ์ต้องเข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุ ๑๔ ปีบริบูรณ์ การศึกษาประชาบาลเป็นการให้เปล่า^๓ และในปัจจุบันได้ขยายการศึกษาภาคบังคับ

^๑ สิปพนนท์ เกตุทัต, การปฏิรูปการศึกษา : รายงานของคณะกรรมการ
วางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด,
๒๕๑๘), หน้า ๖.

^๒ คำขวัญวันศึกษาประชาบาลปี ๒๕๒๒.

^๓ กรมการปกครอง, การศึกษาประชาบาล ๒๕๒๐ (กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๒๑), หน้า ๒.

ถึง ๘,๘๖๘ ตำบล จากจำนวนตำบลทั้งหมด ๘,๘๙๗ ตำบล^๑ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างหนึ่งว่ารัฐได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาระดับนี้เป็นอย่างมาก

นับตั้งแต่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาบาลให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำในปี ๒๕๐๘ เป็นต้นมา ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือร้องเรียนทางสื่อมวลชนและบัตรสนเท่ห์เรียกร้องให้มีการโอนการศึกษาประชาบาลกลับคืนกระทรวงศึกษาธิการหลายครั้ง และมีการนำเรื่องนี้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงในวงการรัฐบาล จนกระทั่งได้มีการแต่งตั้งกรรมการพิจารณาพบทวนหลายครั้ง ซึ่งในที่สุดก็มีมติให้เป็นไปในรูปการกระจายอำนาจเช่นเดิมทุกครั้ง เหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาประชาบาลในขณะนี้ เริ่มเกิดขึ้นจากวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นวันครู ข้าราชการครูส่วนจังหวัดกลุ่มหนึ่งได้เคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมต่อรัฐบาล จุดประสงค์สำคัญซึ่งยึดเยื้อตลอดมาหลังจากขอเรียกร้องอื่นได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลแล้ว คือ การเรียกร้องให้จัดระบบการศึกษาประชาบาลใหม่ โดยขอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานของข้าราชการครูส่วนจังหวัดเป็นกระทรวงหรือทบวงโดยเอกเทศ^๒ และต่อมาแม้รัฐบาลจะได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาการศึกษาประชาบาลโดยมี นายสมภพ โทตระกิตย์ รองนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกเดิริงศักดิ์ ชมนันทน์ สมัยที่ ๒ เป็นประธาน^๓

^๑ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง, สถิติเกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่น (เอกสารโรเนียว), หน้า ๑.

^๒ วิสุทธิ์ ฑุลสุข, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่องปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด (โรงเรียนนายอำเภอ รุ่น ๘ กรมการปกครอง, ๒๕๒๒), หน้า ๖-๘.

^๓ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๘๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๒.

และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและแผนเฉพาะการประถมศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและประเมินผล โดยขึ้นกึ่งกระทรวงศึกษาธิการโดยตรง^๑ แต่ก็ยังมีความเคลื่อนไหวในการวิพากษ์วิจารณ์คัดค้านการจัดระบบการศึกษาประชาบาลก็ยังมีอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะได้นำมากล่าวถึงในบทต่อไป

๑. ความสำคัญของปัญหา

เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกศึกษาวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาลเพื่อเสนอเป็นวิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิตก็เนื่องจาก ผู้เขียนได้รับราชการในสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง (กองการศึกษาประชาบาลเดิม) และได้ทำงานเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของข้าราชการครูส่วนจังหวัดอยู่เสมอ จึงเห็นว่าหากการจัดระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาประชาบาลนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับหรือมีข้อโต้แย้งต่าง ๆ จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งสอนเยาวชนของชาติ ซึ่งบางครั้งเป็นลักษณะการข่มขู่ จะทำการหยุดสอนในกรณีรัฐบาลไม่ดำเนินการตามความต้องการของตนแล้ว การศึกษาประชาบาลอันเป็นพื้นฐานการพัฒนาทุกคนก็จะไม่สามารถพิจารณาให้เจริญก้าวหน้าไป ด้วยดีได้ และการเลือกศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็เนื่องจาก ประสบการณ์ทำงานด้านความเคลื่อนไหวของข้าราชการครูส่วนจังหวัดนี้ ทำให้ทราบว่าความเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมตลอดจนการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงการจัดระบบการศึกษาประชาบาลนั้นได้เริ่มก่อตัวขึ้นครั้งแรกจากกลุ่มครูกลุ่มหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยมีการร่วมตัวเป็น "ศูนย์พิทักษ์สิทธิครูประชาบาล

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ๑ และต่อมาได้มีการพยายามนำปัญหาเข้าสู่ปัญหาทาง การเมือง โดยมีการประชุมและยื่นข้อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงการจัดการศึกษา ประชาบาลในหลายครั้ง และได้แพร่ขยายความคิดของกลุ่มไปยังครูในภาคต่าง ๆ ๒ จึงน่าจะศึกษาวิเคราะห์ถึงทัศนคติที่แท้จริงของข้าราชการครูส่วนจังหวัดในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือโดยทั่วไป เพื่อเป็นข้อมูลที่รัฐบาลอาจใช้ประกอบการกำหนด แนวนโยบายในเรื่องนี้ได้อีกทางหนึ่ง

๒. สภาพปัญหา

ในการเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมของข้าราชการครูส่วนจังหวัดต่อ นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๑ มีเนื้อหาสาระสำคัญรวม ๙ ประการ คือ ๓

- ๑. ให้มีสิทธิรับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวเดือนละ ๒๐๐ บาท เช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ
- ๒. ให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน
- ๓. ให้ตั้งหน่วยงานของครูประชาบาลเป็นกระทรวงหรือทบวงโดยเอกเทศ
- ๔. ให้ครูสถานและกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้ง ครูประชาบาลให้มีสิทธิเหมือนข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
- ๕. ให้ตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าบ้าน ค่าเช่า ที่พักของครูประชาบาลเป็นประจำทุกปี เช่นเดียวกับครูที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บันทึกที่ มท.๐๓๓๗/๗๕๖ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ เรื่องความเคลื่อนไหว เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล.

๒. เพิ่งอาจ.

๓. วิสุทธิ คุลสุข, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลเรื่องปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครู ส่วนจังหวัด, หน้า ๑๕.

๖. ไม่เอาผิดแก่ครูที่มาชุมนุมครั้งนี้ทุกกรณี
๗. โปรรคให้คำตอบภายใน ๗ วัน

ขอเรียกร้องส่วนใหญ่วรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรม และเป็นที่พอใจแก่ครูประชาชนโดยทั่วไป แต่ไม่อาจจะสนองความต้องการของครูเรียกร้อง ๒ ประการ คือ

ประการแรก เรื่องใหญ่ฐานะของข้าราชการครูส่วนจังหวัดขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือน รัฐบาลเห็นว่าชะงักกับหลักการที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นและอยู่ภายใต้กฎหมายที่ว่าด้วยการนั้น แต่ที่ยังมีข้อแตกต่างกันระหว่างครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ข้าราชการครูส่วนจังหวัด) กับครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพราะใช้กฎหมายคนละฉบับซึ่งรัฐบาลก็ได้แก้ไขกฎหมายไปแล้ว โดยการออกพระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครูส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลข้าราชการครูส่วนจังหวัดให้เหมือนกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการไปแล้ว จึงไม่อาจยกฐานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนได้

ประการที่สอง เรื่องให้จัดตั้งหน่วยงานของครูประชาชนเป็นกระทรวงหรือทบวงโดยเอกเทศนั้นขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาประชาชาติให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ

รัฐบาลเห็นว่าเพื่อเป็นการผ่อนคลายปัญหาขอเรียกร้องของครูในเรื่องนี้ จึงให้ปรับปรุงงานของกองการศึกษาประชาชาติให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นในอันที่จะดูแลส่งเสริมและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างใกล้ชิด

วิสุทธิ คุลสุช, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลเรื่องปัญหาการเรียกร้องของ
ข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๕๓.

ตลอดจนปรับปรุงงานทางด้านวิชาการของกองการศึกษาประชาบาลให้สามารถสนับสนุนงานด้านวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้กำหนดขึ้นไว้ ลงไปสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

ผลของการดำเนินการแก้ไขปรากฏว่ายังมีข้าราชการครูส่วนจังหวัดบางหมู่บางกลุ่มไม่พอใจและยืนยันที่จะให้รัฐบาลจัดตั้งทบวงหรือกระทรวงศึกษาประชาบาลให้เป็นเอกเทศ โดยได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาขึ้นหลายครั้ง^๒ และคงได้กล่าวมาแล้วว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาปัญหาการศึกษาประชาบาล โดยมีนายสมภพ ไทตระกิต เป็นประธาน ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้นรับผิดชอบจัดการศึกษาประชาบาล แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการครูยังคงมีความเคลื่อนไหวคัดค้านมติของคณะรัฐมนตรีอยู่ ซึ่งเป็นสภาพของปัญหาที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดต่อไป

๓. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๔ ประการ คือ

- ๑. เพื่อให้ทราบถึงหลักและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในประเทศไทย ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการศึกษาประชาบาล
- ๒. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการศึกษาประชาบาล

ในปัจจุบัน (ในช่วงระหว่างปี ๒๕๐๕-๑ ตุลาคม ๒๕๒๓)

วิสุทธิ คุลสุข, เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลเรื่องปัญหาการเรียกร้องของข้าราชการครูส่วนจังหวัด, หน้า ๒๖.

^๒ รายละเอียดจะได้นำกล่าวถึงในบทต่อไป.

๓. เพื่อต้องการทราบความคิดเห็นที่ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัด
ต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาล

๔. เพื่อเสนอแนะแนวทาง ตลอดจนรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมและเป็น
ประโยชน์ต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาล

๔. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเชิงวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดต่อการจัดระบบ
การศึกษาประชาบาลสำหรับวิทยานิพนธ์นี้ เลือการศึกษาเฉพาะทัศนคติของข้าราชการครู
ส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าจากการที่ได้ทำงาน
คลุกคลีอยู่กับความเคลื่อนไหวของข้าราชการครูส่วนจังหวัดนั้น ข้าราชการครูส่วนจังหวัด
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกลุ่มแรกที่ได้รวมตัวกัน เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรม
 ตลอดจนการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงการจัดระบบการศึกษาประชาบาล ซึ่งต่อมาได้
ขยายวงกว้างออกไปโดยการเผยแพร่แนวความคิดไปสู่ครูในภาคต่าง ๆ

ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาล
ในที่นี้เป็นการพิจารณาถึงทัศนคติที่มีต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาลตั้งแต่ปี ๒๕๐๔
ซึ่งเป็นที่รัฐบาลได้มีนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการศึกษาประชาบาลเป็นต้นมา
จนถึงปัจจุบัน (๑ ตุลาคม ๒๕๒๓)

เนื่องจากการศึกษาประชาบาลมีปัญหาคอคลุมอย่างกว้างขวางในหลายด้าน
ในการศึกษาในเรื่องนี้ จึงได้แยกทัศนคติที่จะศึกษาออกเป็น ๕ ด้าน คือ ทัศนคติ
เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและระบบการจัดการศึกษาประชาบาล การดำเนินงาน
ทางด้านวิชาการ ธุรการ การบริหารงานบุคคล และการจัดการศึกษาประชาบาลของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๕. สมมุติฐาน (Hypothesis)

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ปัญหาการศึกษาประชาบาลเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดครอบคลุมไปในหลายด้าน ทั้งทางด้านการจัดระบบโครงสร้างของการศึกษาประชาบาลโดยทั่วไปและการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งทางด้านวิชาการ ชุมชน และการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาประชาบาล ในการศึกษาเรื่องนี้ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมุติฐานอย่างกว้าง ๆ ไว้ว่า "ข้าราชการครูส่วนจังหวัดโดยทั่วไปไม่พอใจในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน (ในช่วงระหว่างปี ๒๕๐๘-๑ ตุลาคม ๒๕๒๓)"

๖. การค้นคว้าและวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการวิจัยไว้สามขั้นตอน คือ ขั้นแรกเป็นการศึกษาค้นคว้าหลักและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน ตลอดจนแนวความคิดในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการสร้างแบบสอบถาม ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ขั้นที่สอง เป็นการรวบรวมข้อมูลสนามโดยการใช่แบบสอบถาม (โปรรคคุณภาพคนวง) ผู้วิจัยจะได้จัดส่งแบบสอบถามไปให้แก่ข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่คัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างทางไปรษณีย์ ขั้นที่สาม เป็นการนำข้อมูลสนามทั้งหมดที่ได้มาทำการตรวจให้คะแนน นำคะแนนที่ได้มาแจกแจงความถี่ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการคำนวณหาอัตราร้อยละ

๖.๑ วิธีการวิจัย

เพื่อให้การศึกษารวบรวมข้อมูลประสงคมีข้อมูลสนับสนุนและใช้อ้างอิงได้ และเพื่อให้การศึกษามีความเที่ยงตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดวิธีการวิจัยไว้ ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้

๖.๑.๑ การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research)

วิทยานิพนธ์นี้ ได้ทำการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ โดยค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบข้อบังคับ เอกสารหรือหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประชาบาล ตลอดจนวิทยานิพนธ์ ตำราวิชาการและวารสารต่าง ๆ รวมทั้งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและบุคคลโดยทั่วไป รวมทั้งสื่อมวลชนอื่น ๆ

๖.๑.๒ การวิจัยสนาม (Field Research) ทำการวิจัย

โดยเก็บข้อมูลจาก ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น ๑๒,๐๓๒ โรงเรียน ได้รับเลือกให้เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยวิธีสุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๒๐๓ โรงเรียน โดยใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

(ก) แบบสอบถาม (Questionnaire) ใช้แบบสอบถาม

ไปยังโรงเรียนที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนละ ๒ ชุด เป็นแบบสอบถาม สำหรับผู้บริหาร ๑ ชุด และครูประจำการ ๑ ชุด รวมเป็นแบบสอบถามทั้งสิ้น ๒,๔๑๔ ชุด

ผู้ตอบแบบสอบถามสำหรับผู้บริหารได้แก่ครูใหญ่ของโรงเรียนที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างและผู้ตอบแบบสอบถามสำหรับครูประจำการได้แก่ครูประจำการโรงเรียนที่ได้รับเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนละ ๑ คน และเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษานานพอที่จะเข้าใจวิธีการจัดการศึกษาประชาบาล จึงได้กำหนดว่าครูประจำการที่ตอบแบบสอบถามต้องเป็นผู้ที่มีอายุราชการไม่ต่ำกว่า ๓ ปี

(ข) แบบสัมภาษณ์ ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ

การศึกษาประชาบาลในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ในส่วนกลาง ได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับ

การศึกษาประชาบาลโดยตรงเช่นผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กรมการปกครอง หัวหน้าฝ่ายบริหารบุคคล หัวหน้าฝ่ายประชาสัมพันธ์ และหัวหน้าฝ่ายสวัสดิการของคุรุสภา สำหรับฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการนั้น เนื่องจากผู้ที่ใกล้ชิดกับการศึกษาท้องถิ่นโดยตรง คือศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ภูมิภาค ผู้วิจัยจึงได้สัมภาษณ์ ศึกษาธิการจังหวัดโดยตรง

ในส่วนท้องถิ่น ได้สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับการศึกษาทุกด้าน คือ หัวหน้าส่วนการศึกษาจังหวัด

สำหรับการสัมภาษณ์ประกอบการวิจัยจะได้กล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๖.๒ การสร้างแบบสอบถาม

ผู้วิจัยได้ร่างแบบสอบถามขึ้นและนำไปให้ยูทรวงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทางการศึกษา วิชาการและอาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบความถูกต้องในประเด็นที่ทำการศึกษา และปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามนำไปทดลองใช้ (pretest) กับผู้บริหารและครูในโรงเรียนที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๓๐ ชุด ผลการวิเคราะห์แบบสอบถามที่ทดลองใช้ได้นำไปปรับปรุงแบบสอบถามที่เข้ากับข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่แท้จริง คำถามในแบบสอบถามเมื่อผ่านการแก้ไขปรับปรุงแล้วมี ๓๕ ข้อ

คำถามในแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจะครอบคลุมทัศนคติรวม ๕ ด้าน ดังนี้

๑. ทัศนคติเกี่ยวกับโครงสร้างการจัดระบบการศึกษาประชากร
๒. ทัศนคติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านวิชาการ
๓. ทัศนคติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านธุรการ
๔. ทัศนคติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล
๕. ทัศนคติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำถามในแต่ละด้านมีตั้งแต่ ๔-๑๕ คำถาม ในแต่ละคำถามแบ่งคำตอบออกเป็น เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่มีความเห็น ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง

๖.๓ การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาแล้ว ผู้วิจัยนำแบบสอบถามมาตรวจให้คะแนนและนำคะแนนที่ได้มาแจกแจงความถี่ แล้วนำเสนอรายการข้อมูลเป็นตารางต่าง ๆ โดยใช้เครื่องคำนวณไฟฟ้าช่วย

๗. แนวความคิดในการวิจัย

ทัศนคติเป็นความเชื่อ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น บุคคล สิ่งของ การกระทำ สถานการณ์ และอื่น ๆ รวมทั้งเท่าที่ที่แสดงออกที่บ่งถึงสภาพของจิตใจที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง^๑ เพราะฉะนั้น การที่เราจะทราบถึงความเชื่อ ความรู้สึกของบุคคลจึงทำได้โดยการศึกษาทัศนคติ (Attitude) ของบุคคลต่อสิ่งนั้น ๆ

ความหมายของทัศนคตินั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับตรงกันในหมู่นักจิตวิทยา หรือกลุ่มผู้ที่ทำการศึกษาเรื่องทัศนคติ^๒ นักวิชาการบางคนได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

L.L. Thurstone ให้ความหมายไว้ว่า "ทัศนคติเป็นระดับของความมากน้อยของความรู้สึกในค่านบวกและลบที่มีต่อสิ่งหนึ่ง (Psychological Object)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อนามัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๐), หน้า ๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ซึ่งอาจจะเป็นอะไรก็ได้หลายอย่าง เป็นต้นว่า สิ่งของ บุคคล บทความ องค์กร ความคิด ฯลฯ ความรู้สึกเหล่านี้ผู้รู้สึกสามารถบอกความแตกต่างว่าเห็นควยหรือไม่เห็นควย" ^๑

G. Murphy, L. Murphy และ T. Newcome อธิบายว่า "ทัศนคติหมายถึง วิถีทางหรือความพร้อมในการเห็นควยหรือไม่เห็นควยกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง" ^๒

Serttain ให้ความหมายทัศนคติไว้ใกล้เคียงกับ G. Murphy, L. Murphy และ T. Newcome คือ "ทัศนคติหมายถึง ความรู้สึกนึกคิดหรือความเห็นของบุคคลโดยบุคคลหนึ่งที่มีต่อสิ่งหนึ่ง" ^๓

จากคำจำกัดความที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าทัศนคติหมายถึง ความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งไม่ว่าจะเป็นทางบวกหรือทางลบ

^๑ L.L. Thurstone, "Attitudes Can Be Measured," American Journal of Sociology, 33 (1928), 531 อ้างใน ประภาเพ็ญ สุวรรณ, หน้า ๑.

^๒ G. Murphy, L.B. Murphy and T.M. Newcome, Experimental Social Psychology (New York : Harper, 1937) อ้างใน ประภาเพ็ญ สุวรรณ, หน้า ๒.

^๓ Arron Quin Serttain Psychology Understanding Human Behavior (New York : McGraw-Hill, 1958), p.280. อ้างใน สุวรรณ สุวรรณเวช, "ทัศนคติของนายตำรวจที่มีต่อการเมืองและการบริหารราชการ ศึกษาเฉพาะกรณีนายตำรวจนักเรือน สารวัตรและผู้บังคับกองรุ่น ๑๐" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตแผนกวิชากรมปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๑๑.

ทัศนคติประกอบด้วยองค์ประกอบ ๓ ประการ ดังนี้^๑

๑. องค์ประกอบทางด้านความรู้ (Cognitive Component) หมายถึง ความรู้ ความเชื่อของบุคคลที่เกี่ยวกับบุคคลหรือวัตถุใด ๆ

๒. องค์ประกอบทางด้านความรู้สึกหรืออารมณ์ (Affective Component) หมายถึง การประเมินสิ่งต่าง ๆ ของบุคคล ความชอบหรือไม่ชอบหรืออารมณ์ที่ตอบสนองต่อวัตถุใดหรือบุคคล

๓. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรม (Behavioral Component) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกต่อบุคคลหรือวัตถุใด ๆ

๔. ประโยชน์ของทัศนคติ^๒ (The Functions of Attitudes)

๑. ช่วยทำให้เข้าใจสิ่งแวดล้อมโดยการจัดรูปหรือจัดระบบสิ่งของต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัว

๒. ช่วยให้บุคคลหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่ดีหรือปกป้องความจริงบางอย่าง ซึ่งนำความไม่พอใจมาสู่ตัวเขา

^๑ Hilton J. Rosenberg and Carl I. Hovland, "Cognitive, Affective, and Behavioral Component of Attitudes," in Attitude Organization and Change. Carl I. Hovland and Milton J. Rosenberg (New Haven : Yale University) P. 1. อ้างใน วรรณาส รุจิโณชน "ทัศนคติทางการเมืองของกรรมกร : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการรถไฟแห่งประเทศไทยในกรุงเทพมหานคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาฯ, ๒๕๒๕), หน้า ๑๖.

^๒ ประภาเพ็ญ สุวรรณ, ทัศนคติ : การจัดการเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรม อนามย์, หน้า ๔.

๓. ช่วยในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่สลับซับซ้อน ซึ่งการมีปฏิริยาตอบโต้หรือการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดออกไปนั้นส่วนมากจะทำในสิ่งที่นำความพอใจมาให้หรือเป็นมาเห็นจางวัลจากสิ่งแวดล้อม
๔. ช่วยให้บุคคลสามารถแสดงออกถึงค่านิยมของตนเอง ซึ่งแสดงว่าทัศนคตินำความพอใจมาให้บุคคลนั้น

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

๑. เป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจที่จะทราบแนวความคิดตลอดจนหลักและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาล
๒. ได้ทราบถึงลักษณะอำนาจหน้าที่ ตลอดจนลักษณะการบริหารของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาประชาบาล และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางในการจัดการศึกษาประชาบาล
๓. ได้ทราบถึงทัศนคติความคิดเห็นของข้าราชการครูต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาล เพื่อจะได้นำข้อมูลไปปรับปรุงแก้ไขจัดการศึกษาประชาบาลให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น อันจะมีผลให้การศึกษาของชาติโดยรวมเจริญก้าวหน้าสืบไป

๑๐. นิยามศัพท์

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน จึงขอนิยามศัพท์บางคำที่ใช้ในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ดังต่อไปนี้

"ข้าราชการครูส่วนจังหวัด" ใดแก่ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำในสถานศึกษาของจังหวัด หรือดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในสถานการศึกษาของจังหวัด"

คำว่า "ครูประชาบาล" หรือ "ครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด" ที่ใช้ใน
วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ หมายถึง "ข้าราชการครูส่วนจังหวัด" ตามความหมายข้างต้น

คำว่า "ท้องถิ่น" ที่ใช้ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้โดยทั่วไปให้หมายถึง "องค์การ
บริหารส่วนจังหวัด" เว้นแต่จะมีข้อความที่แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

"โรงเรียนประชาบาล" หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนใน
ตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลจัดตั้งและดำรงควยทรัพย์สินของตนเอง และโรงเรียน
ประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายอำเภอจัดตั้งหรือที่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดได้รับโอนมา

"การจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน" ให้หมายถึงระบบการจัดการศึกษา
ประชาบาลในช่วงปี ๒๕๐๘ ถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓

๑๑. ลำดับการเสนอเรื่อง

ในการศึกษาเชิงวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการจัดระบบการศึกษาประชาบาลนี้ได้แบ่งเค้าโครงวิทยานิพนธ์นี้ออกเป็น
๕ บท คือ

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ การจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน ในบทนี้จะกล่าวถึง

ก. ประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาประชาบาล

ข. มูลเหตุของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น

ค. หลักการและวิธีการจัดการศึกษาประชาบาลในปัจจุบัน

ง. ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาล

บทที่ ๓ แนวความคิดในการจัดการศึกษาประชาบาล

ก. แนวความคิดการจัดการศึกษาประชาบาลในต่างประเทศ

ข. แนวความคิดในการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นในประเทศไทย

บทที่ ๔ ผลการวิเคราะห์ทัศนคติของข้าราชการครูส่วนจังหวัด

บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ บทนี้จะได้สรุปทัศนคติตลอดจนแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาประชาบาลของข้าราชการครูส่วนจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และจะได้เสนอแนะความคิดเห็นในการจัดระบบการศึกษาประชาบาลที่เห็นว่าเหมาะสม และสามารถนำไปปฏิบัติได้.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย