

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษาได้รับความสนใจจากนักวางแผนพัฒนาประเทศมากในปัจจุบัน เพราะมีการศึกษาวิจัยจนเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การลงทุนทางการศึกษาให้การศึกษาอบรมมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นตัวที่จะทำให้พัฒนาทุกด้านของประเทศไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางการเมือง สังคม และแม้แต่การพัฒนาเศรษฐกิจ ยังมีการค้นพบว่า ประเทศที่มีการพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ญี่ปุ่น มีการลงทุนทางการศึกษามากด้วย ยิ่งทำให้ประเทศด้อยพัฒนาต่างพากันให้ความสำคัญของการลงทุนทางการศึกษามากขึ้น โดยหวังว่าจะเป็นปัจจัยที่จะนำประเทศของตนให้พัฒนาขึ้นได้อย่างรวดเร็ว (วิทยากร เชียงกูล. 2539 : 53)

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีประเทศด้อยพัฒนาไม่กี่แห่งที่จะประสบความสำเร็จในการลงทุนทางการศึกษาเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศด้อยพัฒนาที่ให้ความสำคัญในการลงทุนทางการศึกษามาก เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และรวมถึงประเทศไทย ได้พบว่าแทนที่ตนจะได้ใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับการศึกษาอบรมมาให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนามากขึ้นกลับกลายเป็นว่า ตนได้ใช้งบประมาณสำหรับการให้การศึกษาก่อนที่จบมาแล้ว ไม่มีงานทำเพิ่มขึ้นโดยไม่ได้รับประโยชน์คุ้มค่ากันเลย เมื่อคำนึงถึงการใช้งบประมาณที่ลงทุนไป เหตุที่ต้องเป็นเช่นนี้เพราะว่าประเทศเหล่านั้นไม่ได้เข้าใจถึงความต้องการที่แท้จริงของประเทศ คือมุ่งผลิตผู้จบการศึกษาระดับสูงมากเกินไป การลงทุนทางการศึกษาด้านปริมาณอย่างเดียวก็ไม่ได้เป็นปัจจัยชี้ขาดที่จะช่วยให้ประเทศได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว หากแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก นอกจากนี้ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการศึกษาของประเทศยังต้องมีการพัฒนาการทางการเมือง และสังคม มีระบบการปกครองและการบริหารที่มั่นคงเป็นระเบียบ ผู้บริหารการศึกษามีความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ของชาติ มีทัศนคติที่มีเหตุมีผล ตลอดจนต้องมีความรู้ความสามารถด้านการบริหารมากพอสมควร มีความเข้าใจถึงปัญหาและวิธีแก้ปัญหอย่างเป็นระบบอีกด้วย (วิทยากร เชียงกูล. 2539 : 55)

จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาประเทศ ประเทศใด มีการพัฒนาด้านการศึกษาหรือประชาชนมีระดับการศึกษา สูง และสอดคล้องกับความต้องการของประเทศย่อมทำให้การพัฒนาในด้านอื่น ๆ ดำเนินไป ด้วยดี ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านการเมืองหรือด้านสังคม ดังนั้นการจัดการศึกษาจึงมีความสำคัญยิ่งจะต้องมีคุณภาพ มีความเป็นอิสระ ประชาชนจะต้องมีเสรีภาพด้านวิชาการ ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 42 ระบุไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัย ตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” และในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาไว้แล้ว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข ”

การที่จะทำให้การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงนั้น การบริหารจัดการเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่ง ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการผลักดันให้ทุกยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนไปได้ โดยให้ความสำคัญกับสิ่งต่าง ๆ 6 ประการ ดังนี้ (สุวกิจ ศรีปีดลา. 2547 : 10)

1. การปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส
2. การกระจายภารกิจความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างโปร่งใส
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งในภาคการเมือง ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

4. การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทุกภาคส่วนในสังคม

5. การเสริมสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีของภาคเอกชนให้มีความโปร่งใส มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้

6. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

ในส่วนของการบริหารการศึกษานั้น เดิมกระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา คือสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับมัธยมศึกษาคือกรมสามัญศึกษา และระดับอุดมศึกษา คือสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และยังมีทบวงมหาวิทยาลัยที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและของเอกชนและในส่วนของการศึกษาระดับประถมศึกษานั้นมีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด คู่มือการศึกษาระดับจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอดูแลการศึกษาระดับอำเภอ โดยมีผู้อำนวยการประถมศึกษา และหัวหน้าการประถมศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชา ในส่วนของโรงเรียนระดับมัธยมนั้นอยู่ในความดูแลของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดซึ่งมีผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในแต่ละจังหวัดมีการแยกการบริหารออกจากกันโดยสิ้นเชิงรวมถึงการบริหารระดับกรมด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีผลทำให้การจัดระเบียบบริหารราชการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยมีการปรับเปลี่ยนการบริหารและให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดูแลการจัดการศึกษาทั้งระดับประถมและระดับมัธยมศึกษาของชาติ ส่วนในระดับจังหวัดนั้น การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 34 ได้กำหนดให้การจัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหาร และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และของสถานศึกษาหรือส่วนราชการรวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ

2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษา หรือส่วนราชการให้เป็นไปตาม

กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไปรวมทั้งการจัดทำกิจกรรม สัญญา ในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้รับมอบอำนาจ

4. จัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตร และวุฒิปัตถ์ของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

6. ปฏิบัติงานอื่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษาเลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว สถานศึกษายังมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2546 ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา โรงเรียนระดับประถมศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงในด้านวิชาการและด้านการบริหารค่อนข้างมาก ในด้านวิชาการนั้นมีนักวิชาได้ศึกษาไว้ค่อนข้างมาก ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหาร เช่น การมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ทำให้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้น เร็วขึ้น สามารถจัดการทรัพย์สินของโรงเรียนได้ด้วยตนเอง สามารถบริหารจัดการด้านการเงินได้คล่องตัวขึ้น และยังคงกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ในมาตรา 39 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากเดิมอย่างยิ่ง ดังนั้นการที่ผู้บริหารจะสามารถบริหารกิจกรรมของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย และให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้นั้น ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ มีทักษะ เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองและรู้ถึงปัญหาและสามารถวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารได้อย่างดี

จากสภาพการณ์การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมา ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นครูในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 มีความสนใจเกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารเพราะมีความเชื่อมั่นว่า การบริหารเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จและความก้าวหน้าขององค์กร และการที่จะสามารถสร้างระบบบริหารที่มีคุณภาพได้นั้น จะต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการบริหารสถานศึกษา ซึ่งผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

ในการแก้ไขปัญหาการบริหารและสร้างเสริมแนวทางการบริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษาของบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ที่มีระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและสถานภาพแตกต่างกันต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

สมมุติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง
2. บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ที่มี ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และสถานภาพแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านประชากร
ประชากรในการวิจัย ได้แก่ บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวน 606 คน จากสถานศึกษาจำนวน 202 แห่ง
2. ด้านพื้นที่
พื้นที่ในการวิจัย ได้แก่ สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวน 202 แห่ง

3. ด้านระยะเวลา ได้แก่ 20 ธันวาคม 2549- 25 มกราคม 2550

4. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการวิจัย

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะของบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ประกอบด้วย

4.1.1 ระดับการศึกษา

4.1.2 ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

4.1.3 สถานภาพ

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับปัญหาการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวน 4 ด้าน ประกอบด้วย

4.2.1 ด้านบุคลากร

4.2.2 ด้านงบประมาณ

4.2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์

4.2.4 ด้านการบริหารจัดการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำนวน 202 แห่ง

2. บุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอนในสถานศึกษา และ ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

4. ครูผู้สอน หมายถึง ครูผู้สอนที่เป็นหัวหน้าฝ่ายที่อาวุโสสูงสุดในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

5. ประธาน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับคัดเลือก และแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

6. ปัญหาการบริหารสถานศึกษา หมายถึง ปัญหาการบริหารสถานศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการบริหารจัดการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบระดับปัญหา การเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับสถานศึกษา และข้อคิดเห็น เกี่ยวกับปัญหาการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
2. ข้อเสนอแนะที่ได้จะได้นำไปเป็นข้อมูลในปรับปรุงการบริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY