

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ที่ทุกประเทศมีแนวโน้มที่จะมีการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจไร้พรมแดน และมีการแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้นรวมทั้งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้โลกเต็มไปด้วยข้อมูลข่าวสาร การศึกษายุคใหม่จึงต้องพัฒนาคนให้เป็นบุคคลที่จะแสวงหาแนวทางการเรียนรู้และค้นหาความรู้ได้ด้วยตนเอง มีความสามารถใช้ข้อมูลข่าวสาร โดยสามารถนำมาพัฒนาเป็นกระบวนการเรียนรู้ของตนเองได้ การศึกษาต้องเตรียมคนให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับภาวะการดังกล่าว กำหนดเป้าหมายหลักในการสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้เพื่อก่อให้เกิดองค์กรและสังคมแห่งการเรียนรู้ที่มีคุณภาพที่จะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาและยกระดับการศึกษาของประเทศให้สามารถเข้าสู่การแข่งขันกับนานาชาติได้

การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาไม่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหรือคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนเท่าที่ควรทำให้คุณภาพของเยาวชนไทยไม่สามารถแข่งขันได้ การปฏิรูปการเรียนรู้จะเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์และได้ผลยั่งยืนจำเป็นต้องปฏิรูปทรัพยากร การลงทุนทางการศึกษา ปฏิรูปโครงสร้าง และการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาเป็นคนไทยที่มีคุณภาพและคุณธรรมเข้มแข็ง สามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ ในการจัดการศึกษาที่ผ่านมารัฐมีเจตนารมณ์สนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่การจัดการศึกษาเอกชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐมากเท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นต้องบริหารจัดการแบบพึ่งตนเองเพื่อให้มีคุณภาพเทียบเท่าหรือดีกว่าการจัดการศึกษาของรัฐ เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 มาตรา 8(2) (กระทรวงศึกษาธิการ:2545) กำหนดให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9(6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน

กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ดำเนินการจัดการศึกษาให้กับเยาวชนในท้องถิ่นแบบให้เปล่า จัดอาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) เครื่องแบบนักเรียน อุปกรณ์การเรียนตลอดจน รถรับ-ส่งนักเรียน และมีผลกระทบต่อสถานศึกษาเอกชนในเรื่องจำนวนผู้เรียนที่ลดลง เป็นเหตุให้สถานศึกษาเอกชนบางแห่งต้องปิดกิจการ(ชาญณรงค์ ถักขนิณานิว:2553) ดังนั้นเพื่อให้สถานศึกษาเอกชนยังคงอยู่ได้และช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดการศึกษาของรัฐต่อไปด้วย เพราะสถานศึกษาเอกชนมีความพร้อมทางด้านการบริหารจัดการ อาทิ บุคลากร สถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2552:25) ยังได้สรุปผลของการปฏิรูปการศึกษา พุทธศักราช 2542-2551 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนว่าไม่มีการขยายตัวเท่าที่ควรในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสัดส่วนนักเรียนเอกชนเพียงร้อยละ 17.40 และ 17.80 ในปี 2549 และปี 2550 ซึ่งต่างจากที่ประมาณการไว้คือร้อยละ 20 และ 22 ด้านคุณภาพสถานศึกษาเอกชนขั้นพื้นฐาน จากการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ) รอบแรก (พุทธศักราช 2542-2548) พบว่า การจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนอยู่ในระดับที่สูงกว่าเมื่อเทียบกับโรงเรียนในสังกัดอื่นและถ้าเปรียบเทียบกับคุณภาพของผู้เรียนระหว่างรัฐกับเอกชนเห็นได้ชัดเจนว่าเอกชนดีกว่ารัฐ เกือบทุกมาตรฐาน ยกเว้นมาตรฐานที่ 9 และ 10 คือครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ มีความสามารถในการบริหารจัดการ นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ(2552:26)ได้สรุปปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเอกชนไว้ 2 ประเด็น ได้แก่ 1)นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐมีผลกระทบต่อ การรับนักเรียนของสถานศึกษาเอกชน และ 2) พระราชบัญญัติเอกชนพุทธศักราช 2551 มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในโรงเรียนเอกชนในการประกันสังคมและส่งผลกระทบต่อ โอนสิทธิหรือสิทธิครอบครองที่ดินซึ่งผู้รับใบอนุญาต บางโรงเรียนไม่พร้อมดำเนินการในระยะเวลาที่กำหนด สำนักงานเลขาธิการจึงกำหนดหลักการ และกรอบแนวคิด วิสัยทัศน์ เป้าหมาย เพื่อการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (กระทรวงศึกษาธิการ,2552:9-10) บนฐานของหลักการและแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 จัดทำยุทธศาสตร์และมาตรการในการปฏิรูปการศึกษารอบที่สอง รวม 9 ประเด็น ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วม การเพิ่มโอกาสทางการศึกษา การผลิตและพัฒนากำลังคน การเงินเพื่อการศึกษา เทคโนโลยีเพื่อ

การศึกษา กฎหมายการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย แนวทางในการปฏิรูปการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว สภาพการณ์ด้านระบบบริหารและการจัดการการศึกษาเปลี่ยนไป มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านบริหาร และด้านวิชาการลงสู่ระดับพื้นที่ โดยชุมชน ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาในท้องถิ่น ดังนั้นสถานศึกษาเอกชนต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อให้การบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาได้รับ การพัฒนาที่สูงขึ้นระดับคุณภาพสถานศึกษาเอกชนสู่มาตรฐานสากล และเพื่อผลิตเยาวชนไทยให้สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตในประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้วสถานศึกษาเอกชนในประเทศไทยได้รับการสนับสนุนการจัดการศึกษาจากรัฐแต่เนื่องจากนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นแบบให้เปล่า ประกอบกับสถานศึกษาของรัฐมีจำนวนนักเรียนลดลงจึงมีผลกระทบต่อจัดการศึกษาเอกชนในเชิงลบ คือ จำนวนผู้เรียนลดลง สถานศึกษาเอกชนต้องปิดตัวเองลงเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นการก้าวสู่อาเซียนของประเทศไทย ในปี 2558 ย่อมมีผลกระทบต่อจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนในเชิงคุณภาพ

จากสภาพการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า สภาพและปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในปัจจุบันเป็นอย่างไร แนวคิดและทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคตเป็นอย่างไร และรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในช่วงเวลา 10 ปี ข้างหน้าควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และแนวทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

คำถามวิจัย

1. คำถามวิจัยหลัก

รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในช่วงปี พุทธศักราช 2553-2562 ควรเป็นอย่างไร

2. คำถามวิจัยรอง

2.1 สภาพและปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในปัจจุบันเป็นอย่างไร

2.2 แนวคิดและทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคตเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาแนวคิด และทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคต
3. เพื่อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในช่วงปี พุทธศักราช 2553 - 2562

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ได้ข้อมูลที่เป็นผลจากการวิเคราะห์สภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในปัจจุบัน
2. ได้ข้อมูลที่เป็นผลจากการวิเคราะห์แนวคิดและทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคต
3. ได้รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในช่วงปี พุทธศักราช 2553 - 2562
ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางในการพัฒนา การบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคตและเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 สภาพและปัญหาในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในปัจจุบันจะครอบคลุมการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และ ด้านบริหารทั่วไป

1.1.1 การบริหารงานวิชาการประกอบด้วยงานด้านหลักสูตร การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การจัดสื่อ อุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน การบริการเอกสาร และสิ่งพิมพ์ทางวิชาการ การนิเทศการสอน การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การศึกษากับชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น งานกิจกรรมนักเรียนตามหลักสูตร กิจกรรมนักเรียนและสวัสดิการ งานแนะแนว พุนการศึกษา กิจกรรมเสริมหลักสูตร งานห้องสมุด การวิจัยเพื่อการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การเทียบโอนผลการเรียน และการประกันคุณภาพการศึกษา

1.1.2 การบริหารงานงบประมาณประกอบด้วย การวางแผนงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ

การระดมทรัพยากรการลงทุนเพื่อการศึกษา การรายงานงบประมาณ การจัดหารายได้และกองทุน โรงเรียน การบริหารทรัพย์สินและผลประโยชน์ การจัดทำ ควบคุมและตรวจสอบการบัญชี การเงิน การพัสดุและการจัดซื้อจัดหาพัสดุ

1.1.3 การบริหารงานบุคคลประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังคน การสรรหา คัดเลือก การบรรจุบุคลากร การแต่งตั้ง และจัดทำระบบทะเบียนบุคคล การประเมิน บุคลากร การพัฒนา บุคลากร งานวินัย งานสวัสดิการ และกองทุนบุคลากร

1.1.4 การบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย งานการจัดโครงสร้างองค์กร งานธุรการและสารบรรณ งานเลขานุการ งานการเงินและการบัญชี งานพัสดุและการจัดจ้างบริการ งานอาคารสถานที่ การพัฒนาพื้นที่และสิ่งแวดลอม งานรักษาความปลอดภัยและระบบสัญญาณ การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ งานเทคโนโลยี งานประชาสัมพันธ์ งานบริการพิเศษ งานบริการอนามัยและโภชนาการ งานระบบการตรวจสอบผลงานและการเงิน (Audit System) การวางแผนการศึกษาทั้งแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี

1.2 แนวคิดและทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคต จะครอบคลุมการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

1.3 รูปแบบการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในช่วงปี พุทธศักราช 2553 - 2562 ประกอบด้วย ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ สถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน 8 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา และจังหวัดแม่ฮ่องสอน

3. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 23 คน รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่รับผิดชอบงานการศึกษาเอกชน จำนวน 23 คน หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชน จำนวน 23 คน ผู้บริหารโรงเรียนเอกชน จำนวน 300 คน ครูในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน จำนวน 11,040 คน รวมทั้งสิ้น 11,411 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้ความเข้าใจตรงกันในการวิจัยครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

รูปแบบการบริหารจัดการ หมายถึง ผลจากการสังเคราะห์สภาพ ปัญหา แนวคิดและ ทิศทางในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนที่ครอบคลุมงานทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารงาน วิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป

สถานศึกษาเอกชน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระบบ ประเภทสามัญศึกษาที่ เปิดสอนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ถึงมัธยมศึกษาตอนปลายที่อยู่ในการดูแลของสำนัก บริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

สภาพการบริหารจัดการ หมายถึง สภาพที่ปรากฏอยู่ในด้านนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการดำเนินงาน การประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และปัจจัยใน การบริหาร จัดการสถานศึกษาเอกชน.

ปัญหาการบริหารจัดการ หมายถึง สภาพที่ไม่พึงประสงค์ในการบริหารจัดการ สถานศึกษาเอกชนอันเนื่องมาจากนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการดำเนินงาน การ ประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และปัจจัยในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชน

แนวคิดและทิศทางการบริหารจัดการ หมายถึง ความคิดเห็นและความคาดหวังในอนาคต เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนในอนาคต