

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้การติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกันทั่วโลกทั้งแบบใช้สายและแบบไร้สาย จึงทำให้โลกของเราดูเล็กลง สามารถติดต่อกันได้ในพริบตาหรือเป็นโลกยุคโลกาภิวัตน์ ผลที่ตามมาคือ เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การปกครอง การเมือง และการศึกษา เหล่านี้ล้วนเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ ประเทศไทยของเราจึงได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ให้ทันต่อเหตุการณ์ เพื่อสร้างสภาพให้สามารถดำรงอยู่ในประชาคมโลกอย่างสมศักดิ์ศรี (รุ่ง แก้วแดง, 2540 : 1) และปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม คือ คน เราจึงได้หันมาพัฒนาคน การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคน จึงต้องมีการพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมที่ดีในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 6

ทั่วโลกมีการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันไป ดังเช่นการศึกษาของกลุ่มประเทศตะวันตก เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความจริง คือ การค้นหาสิ่งทั้งหลายที่เกี่ยวกับธรรมชาติหรือสิ่งที่มีอยู่เป็นอยู่ สิ่งทั้งหลายอันเป็นจุดเริ่มต้นของจักรวาล เป็นการศึกษาเกี่ยวกับธรรมชาติของความรู้หรือเรารู้สิ่งต่างๆ ได้อย่างไร เราพัฒนาความรู้เกี่ยวกับความจริงด้วยการคิด การสังเกต เป็นการศึกษาหาความจริงโดยอ้างว่าสิ่งหนึ่งเป็นความจริง เพราะสอดคล้องกับสิ่งที่เราทราบว่าเป็นจริงและถือเป็นหลักอยู่แล้ว การหาความจริงโดยนำเอาความจริงหรือประสบการณ์ย่อยๆ หลากๆ ประสบการณ์ มาสรุปเป็นความจริงหลัก เป็นการศึกษาหาค้นหาหรือวิเคราะห์คุณค่าหรือค่านิยมเกี่ยวกับความดี ความงาม ตามแนวคิดและความเชื่อของมนุษย์เกี่ยวกับสิ่งที่ดีงามและมีคุณค่าทางคุณธรรมและความประพฤติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความงาม ระบบการศึกษาในประเทศตะวันตก มีจุดเริ่มต้นจากชุมชน เนื่องจากชุมชนเป็นผู้จัดตั้งและควบคุมดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน รวมทั้งการจัดหา จัดจ้าง ครูและผู้บริหารโรงเรียน การจัดหลักสูตรและการบริหารโรงเรียนต้องเป็นไปตามความต้องการของชุมชน ต่อมาเมื่อมีการรวมกันเป็นรัฐและประเทศ รัฐและประเทศจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของชุมชนด้วยการให้การสนับสนุนทางการเงินบางส่วน และ

การกำหนดมาตรฐานการศึกษา แต่อำนาจในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่ยังเป็นของชุมชนอยู่ การบริหารโรงเรียนจะเน้นความเป็นอิสระในการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน รวมทั้งเน้นการจัดระบบบริหารแบบมีส่วนร่วมระหว่างผู้แทนชุมชน ผู้แทนผู้ปกครองนักเรียน ผู้บริหาร และคณะครูของโรงเรียน อาจกล่าวสรุปได้ว่า พื้นฐานการศึกษาของกลุ่มประเทศตะวันตกมาจากปรัชญาดั้งเดิมของกรีก เน้นการศึกษาความจริงของธรรมชาติ ธรรมชาติของความรู้และการวิเคราะห์คุณค่าของความดีความงาม มีจุดเน้นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาความคิด การพัฒนาเนื้อหาความรู้ ความศรัทธาในศาสนาและการยอมรับของผู้เรียน พัฒนาการศึกษาเพื่อสิทธิในการเลือกของมนุษย์ การกระตุ้นให้ผู้เรียนกำหนดเป้าหมายของชีวิตของตนเอง การเน้นการเสริมสร้างประสบการณ์การเรียนรู้ของตนเอง รวมทั้งการเน้นนำแนวคิดทางจิตวิทยา พฤติกรรมศาสตร์มาจัดการศึกษา การจัดโครงสร้างระบบโรงเรียนให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้และการบริหารโดยมีอาชีพ

แนวการจัดการศึกษาของไทย

กล่าวโดยสรุป แนวคิดและจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาในยุคเริ่มระบบโรงเรียนมุ่งเพื่อผลิตกำลังคนเข้ารับราชการต่อมาเมื่อตำแหน่งราชการมีไม่เพียงพอ ผู้จบการศึกษาจึงพยายามหันเหความสนใจของผู้เรียนให้เรียนวิชาชีพเพื่อประกอบอาชีพอื่น แต่ไม่สำเร็จเพราะผู้ปกครองมุ่งหวังให้บุตรหลานของตนเข้ารับราชการมากกว่า เพื่อการศึกษาขยายตัวมากขึ้น แนวการจัดการศึกษาจึงเน้นให้ทุกคนได้เรียนโดย “เรียนสามัญไว้เป็นพื้นฐาน การเป็นพลเมืองดีและเรียนวิสามัญศึกษาเป็นเครื่องมือสำหรับหาเลี้ยงชีพ” (ดวงเดือน พิศาลบุตร, 2517 : 140) การศึกษาไทยเน้นคนเป็นหัวใจของการศึกษา โดยถือว่าคนเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศต้องอบรมสั่งสอนให้เป็นคนดีที่สุด การศึกษาจะต้องใช้ประโยชน์ให้แก่ชีวิตตนเองและสังคม การศึกษายังเน้นในเรื่องของจรรยาและอาชีพควบคู่กันไป ส่งเสริมคนเรียนเก่งและให้โอกาสคนเรียนอ่อน ทั้งยังเน้นการเคารพผู้อาวุโสด้วย จากรายงานการวิจัยของ สุมน อมรวิวัฒน์ และคณะ (2542 : 4-8) เสนอภาพเอกลักษณ์การศึกษาไทยเชิงวิธีการ ดังนี้

1. การศึกษาที่ดีจะเกิดจากคนและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป คือ มีครูดีและสิ่งแวดล้อมดี
2. การศึกษาไทยจะเน้นการฝึกปฏิบัติ ลงมือทำแล้วใช้ประโยชน์ได้
3. การศึกษาไทยให้คนทุกกลุ่มในสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยถือว่าการศึกษาเป็นหน้าที่ของทุกคน
4. การดำเนินการศึกษาเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ดำเนินไปอย่างใช้เวลาถือหลักการที่ว่าจัดการศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสม จัดการบริหารไปตามบริบทต่างๆ
5. จัดการศึกษาเพื่อประโยชน์และความเจริญแก่ผู้ด้อยอาวุโสกว่า

จากจุดเริ่มของระบบโรงเรียนมาจนถึงยุคพัฒนาประเทศ จะเห็นได้ว่าแนวคิดและความมุ่งหมายของการศึกษาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่มากนัก กล่าวคือ ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเน้นการพัฒนาคนให้เป็นพลเมืองดี ส่วนระดับสูงขึ้นไปก็มีจุดเน้นเพื่อพัฒนาคนออกไปรับราชการเป็นสำคัญ เพราะถูกปลูกฝังว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงและมีเกียรติ ต่อมาก็หันเหบุคคลไปประกอบอาชีพอื่น จากผลการประเมินการจัดการศึกษาช่วงที่ผ่านมาและแนวคิดและจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาในปัจจุบันที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้วยังไม่ถึงจุดมุ่งหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินให้บรรลุผลต่อไป

การศึกษาไทยยุคใหม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นแนวทางการจัดการศึกษาของไทยต่อไป และเป็นผลให้เกิดสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยจัดการศึกษาเปิดโอกาสให้ชุมชนและองค์กรชุมชน รวมทั้งครอบครัวมีสิทธิจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานของตนเอง ส่วนสิทธิการได้รับการศึกษาได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ส่วนด้านการจัดโครงสร้างและระบบบริหารสถานศึกษา ก็จะอยู่ภายใต้แนวคิดตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 อันจะทำให้การบริหารสถานศึกษามีอิสระ มีมาตรฐาน มีการบริหารระบบองค์คณะบุคคลที่บุคคลทุกฝ่ายมีส่วนร่วม มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้จัดการศึกษา และเป็นการบริหารโดยมีอาชีพที่ผ่านการศึกษาระบบทางด้านการบริหารการศึกษามาโดยเฉพาะ ความสำคัญของบริบทที่มีต่อการบริหารสถานศึกษามีดังนี้ คือ การกำหนดภารกิจและผลผลิตที่คาดหวังของสถานศึกษาจากนโยบายของหน่วยเหนือ การส่งตัวป้อนเข้าสถานศึกษาและรับผลผลิตของสถานศึกษาเป็นไปในรูปของทรัพยากรต่างๆ ซึ่งทำให้สถานศึกษามีความพร้อมในการดำเนินงาน ขณะเดียวกับที่ผลผลิตของสถานศึกษาส่งผลต่อบริบทภายนอก คือ นักเรียนที่จบอย่างมีคุณภาพเป็นกำลังสำคัญของชุมชนต่อไป บริบทที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการของสถานศึกษา การบริหารต้องได้รับการเกื้อหนุนจากภายนอก เช่น เทคโนโลยีด้านวิชาการหรือวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น เพื่อนำมากำหนดในการบริหารงานของสถานศึกษาต่อไป บริบทในการให้ข้อมูลป้อนกลับแก่สถานศึกษา เช่น คุณภาพของนักเรียนที่จบการศึกษาไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม หรือสถานศึกษาได้รับการประเมินอยู่ในเกณฑ์ต่ำ นำข้อมูลเหล่านี้มาเป็นแนวทางเพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และยังมีบริบทอื่นอีก เช่น ด้านเศรษฐกิจ ช่วงปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจตกต่ำมาก การจัดสรร

งบประมาณด้านการศึกษาลดลง รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้แก่ประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและต้องจัดอย่างมีคุณภาพด้วย เป็นภาระของรัฐบาลที่ต้องจ่ายค่าหัวให้กับนักเรียน จากการประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี พ.ศ. 2546 – 2553 (อมรวิรัช นาคทรพ. 2545 : 73) ในช่วงที่รัฐขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ใช้งบประมาณ 1.18 แสนล้าน (ปี พ.ศ.2546) และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึง 1.22 แสนล้าน ในปี พ.ศ. 2553 แต่หากในสถานการณ์ที่ต้องเพิ่มเงินอุดหนุนเพื่อจูงใจผู้เรียนให้เรียนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย (12 ปี) ต้องใช้งบประมาณถึง 2.34 แสนล้าน ในปี พ.ศ. 2546 บริบทต่างๆ เหล่านี้มีผลต่อการจัดระบบการบริหารจัดการของการศึกษา การพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมาประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะด้านปริมาณภายใต้บริบทหรือสภาวะแวดล้อมในขณะนั้น แต่ก็มีปัญหาอยู่หลายประการเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่เริ่มพัฒนาในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน พบว่า การศึกษาไทยมีการพัฒนาที่ด้อยกว่าหลายประเทศทั้งปริมาณและคุณภาพ (รุ่ง แก้วแดง. 2542 : 245 – 250) สำหรับปัญหาในการจัดการศึกษามีหลายประการ (สุนิจจา ทักษาศตร์. 2546 : 1 – 2) ดังนี้

1. การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้มีการกระจายอำนาจทั้งในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป ผู้ระดับโรงเรียนน้อยทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ
2. ขาดการมีส่วนร่วมของครู ผู้ปกครอง ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ
3. คุณภาพของการจัดการศึกษาค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนเป็นรายวิชา
4. ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร คือ กระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนซึ่งมีอยู่หลากหลาย การวัดผลและประเมินผลเน้นการวัดความรู้ความจำมากกว่าการวัดความรู้ที่เกิดจากการปฏิบัติจริง หรือการประเมินตามสภาพจริง (Authentic Assessment)
5. ปัญหาเกี่ยวกับครู และบุคลากรทางการศึกษาบางส่วนยังขาดความรู้ความสามารถ และทักษะในการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนขาดจิตสำนึกและจิตวิญญาณของความเป็นครู
6. ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่
7. ปัญหาด้านความเข้าใจผิดในบทบาทหน้าที่การจัดการศึกษาที่เคยให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากกว่าผู้ปกครองและชุมชน

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 25) กล่าวถึงแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ปรากฏชัดเจนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ระบุว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง...” จะเห็นได้ชัดเจนว่า การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการปฏิรูประบบการศึกษานั้น มุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและชุมชนได้มีส่วนร่วมกันตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด ในการบริหารลักษณะที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการ เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 40) แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ได้วางเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาไว้ 5 ด้าน ได้แก่ การปฏิรูประบบการศึกษา การปฏิรูปการเรียนรู้ การปฏิรูปการจัดการศึกษา การปฏิรูปครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา โดยมีแนวคิดในเรื่องของการยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำ การกระจายอำนาจ และภารกิจที่ตรวจสอบได้ จากแนวคิดการปฏิรูปการศึกษานี้ หากนำมาพิจารณาประกอบมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอน 123 ก วันที่ 19 ธันวาคม 2545 สำหรับใช้เป็นกรอบการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาปฏิรูประบบและโครงสร้างการศึกษาของไทย ซึ่งมีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 9 หมวด 78 มาตรา โดยเฉพาะในหมวด 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษานั้น ได้บ่งบอกถึงการกระจายอำนาจ

การบริหารและการจัดการศึกษาไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 39 ที่กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในการบริหารสถานศึกษานั้น มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา ทำหน้าที่กำกับส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ดังนี้ “มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล...” การกำหนดให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล นับเป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่มุ่งหวังยกระดับการศึกษาของชาติให้ได้มาตรฐานและจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพโดยได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง การจัดองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ย่อมมีอิสระในการบริหารทั้งด้านทรัพยากรบุคคลและอำนาจหน้าที่ในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะทำให้สถานศึกษามีอิสระ มีความเข้มแข็งในการบริหาร ให้เกิดความคล่องตัวรวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม การที่จะบริหารสถานศึกษาที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้นมีแนวทางหรือเงื่อนไขที่ผู้บริหารสถานศึกษาควรคำนึงถึง ดังนี้

1. รวบรวมและจัดระบบข้อมูลสารสนเทศให้เป็นปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหาร
2. วางแผนและดำเนินงานตามที่วางไว้ เพราะจะได้มีทิศทางในการบริหารตามลำดับความสำคัญ
3. ศึกษากฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบริหารที่เป็นนิติบุคคลให้เข้าใจอย่างถ่องแท้
4. การบริหารและการตัดสินใจโดยองค์กรบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด

5. จัดระบบบัญชีให้ครบถ้วนถูกต้อง ตามระบบระเบียบของทางราชการ เพื่อการบริหารที่โปร่งใส สุจริต เงื่อนไขทั้ง 5 ประการนั้น เป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องมีหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและบรรลุตามเจตนารมณ์ของการกำหนดให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลอย่างเต็มที่ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 82)

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่รวม 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 51 แห่ง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 58 แห่ง อำเภอบ้านโพธิ์ มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 30 แห่ง และอำเภอบางปะกง มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 31 แห่ง รวมสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดจำนวน 170 แห่ง ซึ่งมีทั้งสถานศึกษาขนาดใหญ่ ขนาดกลางและขนาดเล็กตามลำดับ จากสภาพปัจจุบันพบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการที่ต้องดำเนินการพัฒนาในด้านการบริหารการศึกษาและด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 กำหนดเป้าหมายให้ประชากรในวัยเรียนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง เป็นคนดี คนเก่ง สุขุม เป็นเลิศในระดับสากล ดำรงชีวิตแบบไทยอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข และเกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งแนวการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 อาศัยยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสทางการศึกษา พัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1. 2546 : 74)

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 มีความเห็นว่า นโยบายการบริหารจัดการสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลเป็นแนวคิดและนวัตกรรมใหม่ที่สถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรหรือแบบการทำงานของสถานศึกษา จากที่เคยรับหรือรอคำสั่งจากหน่วยเหนือกว่า มาเป็นการบริหารโดยเริ่มที่ตนเองและสนองความจำเป็นของชุมชน โดยคณะบุคคลต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาโดยตรงมากขึ้น จึงมีความสนใจศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดฉะเชิงเทรา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดฉะเชิงเทรา

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดฉะเชิงเทรา

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

1.3.1 ทำให้ทราบสภาพและปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดฉะเชิงเทรา

1.3.2 สามารถใช้เป็นแนวทางการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดฉะเชิงเทราได้อย่างเหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาสภาพการบริหารและปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 เท่านั้น

1.4.2 ประชากรที่ใช้ เป็นผู้บริหารสูงสุด ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เฉพาะเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 จำนวน 170 คน

1.4.3 การบริหารสถานศึกษา จะศึกษา ใน 4 งาน คือ

- การบริหารวิชาการ
- การบริหารงบประมาณ
- การบริหารงานบุคคล
- การบริหารทั่วไป

1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยในหัวข้อ การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาฉะเชิงเทรา เขต 1 ใช้วิธีการสังเคราะห์จากทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

งานบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

- 1) การบริหารวิชาการ
- 2) การบริหารงบประมาณ
- 3) การบริหารงานบุคคล
- 4) การบริหารทั่วไป

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของคำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือข้อความที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นที่เข้าใจตรงกัน จึงกำหนดความหมายของคำที่ใช้ ดังนี้

1.6.1 สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.2 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1 ซึ่งประกอบด้วย 4 อำเภอ คือ อำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านโพธิ์ อำเภอบางปะกง และอำเภอบางน้ำเปรี้ยว

1.6.3 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1 จำนวน 170 คน

1.6.4 การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การบริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในขอบข่ายโครงสร้างงาน 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.5 การบริหารวิชาการ หมายถึง การบริหารจัดการเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.6 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารงบประมาณ การเงิน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.7 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารงานบุคคล ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.8 การบริหารทั่วไป หมายถึง การบริหารทั่วไป ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.9 สภาพการบริหารงาน หมายถึง สภาพการบริหารงานทั้ง 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1

1.6.10 ปัญหาการบริหาร หมายถึง ปัญหาในการบริหารงานทั้ง 4 งาน คือ ปัญหาการบริหารวิชาการ ปัญหาการบริหารงบประมาณ ปัญหาการบริหารงานบุคคล และปัญหาการบริหารทั่วไป ในโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 1