

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ เป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาต่างๆของประเทศ หากทรัพยากรมนุษย์ในประเทศใดมีคุณภาพ มีความรู้ในด้านวิชาการ มีความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ มีความตระหนักและสามารถปรับตนเอง ตลอดจนดำเนินชีวิตภายใต้การเปลี่ยนแปลงนี้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศนั้นจะมีเสถียรภาพทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองการปกครอง ส่งผลให้มีการพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน

การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของประชากร จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และควรที่จะต้องนำหน้าการพัฒนาประเทศในมิติอื่น แต่เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีอยู่อย่างจำกัดและจำเป็นต้องไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆด้วย ทำให้รัฐไม่สามารถจัดการศึกษาให้แก่เยาวชนในวัยเรียนได้ทั่วถึงทุกคน เอกชนจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อแบ่งเบาภาระจากรัฐมาโดยตลอด โดยเฉพาะการจัดการศึกษาภาคบังคับให้กับกลุ่มเยาวชนที่รอบค้วรมีสถานภาพทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลางถึงระดับสูง ทำให้รัฐสามารถนำงบประมาณไปใช้ในการขยายการศึกษาภาคบังคับในชนบทได้มากขึ้น

เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน 3 ลักษณะ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ. ศ. 2525 มาตรา 15 คือ โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการประเภทสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา โรงเรียนที่จัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนและโรงเรียนที่จัดการศึกษาแก่บุคคลที่มีลักษณะพิเศษ จากสภาพการจัดการศึกษาของประเทศ ปีการศึกษา 2542 พบว่า เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประเภทอาชีวศึกษามากที่สุด รองลงมา ได้แก่ กวดวิชา สอนศาสนาอิสลามและศิลปศึกษา สำหรับการจัดการสอนประเภทสามัญศึกษามีจำนวนประมาณร้อยละ 13 ของการจัดการศึกษาทั้งประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า สามารถแบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของรัฐได้ส่วนหนึ่ง และน่าจะมีแนวโน้มในการมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้น แต่จากรายงานการวิจัย เรื่อง แนวโน้มของการศึกษาเอกชนประเภทสามัญ

ศึกษาในอนาคต (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ , 2537) พบว่า โรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาประเภท
สามัญศึกษามีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดกลางที่คุณภาพไม่
สูงนัก โรงเรียนเอกชนที่สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้ คือ โรงเรียนขนาดใหญ่หรือขนาด
ใหญ่พิเศษในกรุงเทพมหานครหรือในเมืองใหญ่

สาเหตุสำคัญที่โรงเรียนเอกชนขนาดเล็กและขนาดกลางไม่สามารถดำเนินการได้ เกิด
จากปัญหาในการบริหารจัดการจากทั้งภาครัฐและจากโรงเรียนเอกชนนั้นๆ ปัญหาจากภาครัฐ
พบว่า แม้รัฐจะมีนโยบายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐ
ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมมากเท่าที่ควร ไม่ปฏิบัติตามนโยบายในการส่งเสริมอย่าง
แท้จริง เห็นได้จากสัดส่วนการรับนักเรียนระหว่างภาครัฐและเอกชน การอุดหนุนและส่งเสริมไม่
เสมอภาค งบประมาณเพื่อพัฒนาโรงเรียนเอกชนมีจำกัด เป็นเหตุให้ขาดแคลนบุคลากรที่ดูแล
ด้านการศึกษาเอกชน ขาดแคลนระบบข้อมูลสารสนเทศ และขาดระบบการติดตามตรวจสอบ
การบริหารของโรงเรียนเอกชน

ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการของโรงเรียนเอกชน พบว่า เกิดจากการบริหารจัดการ
ภายในโรงเรียนเอง โรงเรียนเอกชนขนาดเล็กที่ต้องรับนักเรียนจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย
ไม่สามารถเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย บุคลากรและครูโรงเรียนเอกชน
ส่วนหนึ่งมีวุฒิต่ำ รับเงินเดือนไม่เต็มวุฒิ ขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ขาดความมั่นคงใน
อาชีพ บางโรงเรียนประสบปัญหาการขาดแคลนครูบางสาขาวิชา ความร่วมมือระหว่างชุมชน
และโรงเรียนเพื่อการเรียนรู้มีน้อย ปัญหาที่กล่าวข้างต้น ล้วนมีผลทำให้โรงเรียนเอกชนขาดประ
สิทธิภาพ และมีแนวโน้มปิดโรงเรียน อาจกล่าวได้ว่า โรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาขนาด
ใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษเท่านั้นจึงสามารถบริหารจัดการและดำเนินการอย่างต่อเนื่องได้

นอกจากนั้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รัฐมีนโยบายจัดการ
ศึกษาขั้นพื้นฐานแก่เยาวชนทุกคนเป็นเวลา 12 ปี คือ ให้เยาวชนทุกคนได้รับการศึกษาภาค
บังคับขั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น รวมระยะเวลา 9 ปี และมีแนวโน้มจะขยายการ
ศึกษาภาคบังคับเป็นเวลา 12 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาประเภทสามัญศึกษาซึ่งตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะเป็น
การศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด และรัฐจะต้องเพิ่มปริมาณให้สามารถรองรับจำนวนเยาวชน อีก
ทั้งต้องเร่งปรับปรุงคุณภาพตามนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่
กำหนดไว้

โรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาประเภทสามัญศึกษา ซึ่งจะสามารถแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลได้ จะต้องเร่งปรับการบริหารจัดการเพื่อให้สอดคล้องตามแนวนโยบายของพระราชบัญญัติให้เป็นทางเลือกที่ประชาชนจะเลือก ซึ่งจะต้องมีลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีการบริหารวิชาการที่เข้มแข็ง มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและสอดคล้องตามนโยบายการปฏิรูป และเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นโรงเรียนที่สามารถแบ่งเบาภาระจากรัฐได้อย่างแท้จริง การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการของโรงเรียนเอกชนจึงเป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า จะปรับเปลี่ยนทั้งหมด เพราะโรงเรียนเอกชนแต่ละแห่งย่อมมีความเป็นมาและมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง ทั้งนี้ต้องศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารในภาวะปัจจุบันเพื่อกำหนดแนวทางการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับแต่ละโรงเรียน

ผู้วิจัยเห็นว่าโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาประเภทสามัญศึกษา คือ จัดการศึกษา ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาอย่างต่อเนื่องเป็นโรงเรียนที่มีความจำเป็น ต้องปรับเปลี่ยนค่อนข้างสูง เพราะจัดการศึกษาทุกระดับ และแต่ละระดับมีหลักการและจุดมุ่งหมายในการจัดการเฉพาะของระดับนั้นๆ การบริหารจัดการของโรงเรียนเอกชนประเภทนี้จึงมีความน่าสนใจในเรื่องการบริหารงาน การจัดการให้สอดคล้องกับปรัชญาของโรงเรียนซึ่งแตกต่างกันตามจุดประสงค์ของการก่อตั้ง ระเบียบข้อกำหนดจากหน่วยงานที่สังกัด และตามความประสงค์ของผู้ปกครอง โรงเรียนเอกชนเหล่านี้จัดการบริหารอย่างไรให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่ทำให้โรงเรียนดำเนินกิจการอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและโรงเรียนจะปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาอย่างไร

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงาน ภายในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานคร ในด้านการบริหารทั่วไป งานธุรการ งานวิชาการ งานปกครองนักเรียน งานบริการและงานโรงเรียนกับชุมชน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานของโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานคร

2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของโรงเรียนเอกชนประเภทสามารถศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารงานโรงเรียนเอกชนประเภทสามารถศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ในเขตกรุงเทพมหานคร

2. การวิจัยมุ่งศึกษาการบริหารงานตามขอบข่ายการจัดแบ่งลักษณะงานของกรมสามัญศึกษา (กรมสามัญศึกษา , 2532 : 1) ซึ่งแบ่งเป็น 6 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 การบริหารทั่วไป

หมวดที่ 2 งานธุรการ

หมวดที่ 3 งานวิชาการ

หมวดที่ 4 งานปกครองนักเรียน

หมวดที่ 5 งานบริการ

หมวดที่ 6 งานโรงเรียนกับชุมชน

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการและเก็บข้อมูลสภาพและปัญหาการบริหารงานโรงเรียนเอกชนระหว่างเดือนมีนาคมถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2546 ก่อนการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 4 กรกฎาคม 2546

คำนิยามในการวิจัย

สภาพการบริหารโรงเรียน หมายถึง แนวทางการปฏิบัติงานของผู้บริหารและครูอาจารย์ในโรงเรียนเอกชนในด้านงานบริหารทั่วไป งานธุรการ งานวิชาการ งานปกครองนักเรียน งานบริการและงานโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งประเมินด้วยแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ปัญหา หมายถึง ระดับของความแตกต่างระหว่างสภาพที่ควรจะเป็นกับสภาพที่เป็นอยู่ในการบริหารของโรงเรียนเอกชนประเภทสามารถศึกษาขนาดใหญ่

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้จัดการ ครูใหญ่ และผู้ช่วยครูใหญ่ในโรงเรียนเอกชนประเภท
สามัญศึกษานานาชาติ

ครูอาจารย์ หมายถึง ครูอาจารย์ที่ปฏิบัติการสอนและสนับสนุนการสอนในโรงเรียน
เอกชนประเภทสามัญศึกษานานาชาติ

โรงเรียนเอกชนนานาชาติ หมายถึง สถานศึกษาหรือสถานที่ที่บุคคลจัดการ
ศึกษาในระดับที่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีแก่นักเรียนทุกผลัดรวมกันเกินเจ็ดคนขึ้นไป เป็นสถาน
ศึกษาที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ และจัดเป็นรูปแบบการศึกษาใน
ระบบโรงเรียน ตามมาตรา 15 (1) โดยจัดการศึกษา 3 ระดับ คือ

- ระดับก่อนประถมศึกษา
- ระดับประถมศึกษา
- ระดับมัธยมศึกษา

จำนวนนักเรียนในโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษานานาชาติ มีจำนวนนักเรียนตั้ง
แต่ 1,500 คน ขึ้นไป

การบริหารงานโรงเรียน หมายถึง งานที่โรงเรียนปฏิบัติตามการแบ่งงานโรงเรียน
6 หมวด คือ

1. การบริหารทั่วไป หมายถึง การวางแผน การองค์กร การบุคลากร การอำนวยความสะดวก
และการควบคุม
2. งานธุรการ หมายถึง งานสารบรรณ การเงินและบัญชี งานพัสดุ งานทะเบียนและ
สถิติครูอาจารย์ เจ้าหน้าที่
3. งานวิชาการ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน หลักสูตร แบบเรียน การ
วัดและประเมินผลการเรียน การนิเทศการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน งานทะเบียน
นักเรียน
4. งานปกครองนักเรียน หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับนักเรียนในด้านปกครอง ส่งเสริม
และพัฒนาให้นักเรียนให้มีวินัย คุณธรรมจริยธรรม และดำเนินการส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน

5. งานบริการ หมายถึง งานที่จัดดำเนินการให้ความสะดวกแก่ครูอาจารย์และนักเรียน ในด้านสวัสดิการ โภชนาการ อนามัย

6. งานโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง งานทุกประเภทที่โรงเรียนจัดดำเนินการเพื่อให้โรงเรียนมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน และสร้างความร่วมมือในอันที่จะพัฒนาโรงเรียน

ประโยชน์ในการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงสภาพและปัญหาของการบริหารงานโรงเรียน เพื่อนำไปปรับโรงเรียนให้สอดคล้องกับนโยบายตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. ผลจากการวิจัยจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการบริหารงานในโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มโรงเรียนที่ผู้วิจัยศึกษาเป็นโรงเรียนเอกชนที่จัดการสอนประเภทสามัญศึกษาระดับก่อนประถมวัย ระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ที่มีจำนวนนักเรียน 1,500 คน ขึ้นไป ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 20 โรงเรียน ทั้งนี้ ได้กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหาร ประกอบด้วย ผู้จัดการ ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ของโรงเรียนทั้ง 20 แห่ง โรงเรียนละ 6 คน เป็นกลุ่มประชากรที่เป็นผู้บริหาร จำนวน 120 คน
2. กลุ่ม ครู-อาจารย์ ประกอบด้วยผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสายการสอนและผู้สนับสนุนการสอนของโรงเรียนทั้ง 20 แห่ง มีจำนวนครู-อาจารย์ทั้งสิ้น 2,899 คน ผู้วิจัยคำนวณโดยใช้สูตรของ Yamanae (1973) ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 352 คน

รวมจำนวนประชากรผู้บริหารและกลุ่มตัวอย่างครูอาจารย์ จำนวนทั้งสิ้น 472 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยแบบสำรวจแบบตรวจสอบรายการ (Check List) และแบบประเมินค่า (Rating Scale) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบสำรวจรายการ (Check List) จำนวน 5 ข้อ

ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นแบบสำรวจรายการ (Check List) จำนวน 90 ข้อ

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นแบบประเมินค่า (Rating Scale) จำนวน 82 ข้อ ในแต่ละข้อคำถามมีคำตอบให้เลือก 5 คำตอบ โดยให้ผู้ตอบเลือกระดับใดระดับหนึ่ง กำหนดระดับปัญหาเป็น 5 ระดับ คือ

เป็นปัญหามากที่สุด ให้คะแนนเป็น 5

เป็นปัญหามาก ให้คะแนนเป็น 4

เป็นปัญหาน้อย ให้คะแนนเป็น 3

เป็นปัญหาน้อยที่สุด ให้คะแนนเป็น 2

ไม่เป็นปัญหา ให้คะแนนเป็น 1

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยนำหนังสือขอความร่วมมือจากบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไปยังโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูล โดยการส่งด้วยตนเองและส่งทางไปรษณีย์ และรับแบบสอบถามคืนด้วยตนเองและทางไปรษณีย์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป SPSS ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

ตอนที่ 1 แบบสอบถามที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละและนำเสนอในรูปตารางประกอบคำบรรยาย

ตอนที่ 2 แบบสอบถามที่เกี่ยวกับสภาพการบริหารงานโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละและนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบคำบรรยาย

ตอนที่ 3 แบบสอบถามที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานโรงเรียนเอกชนขนาดใหญ่ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่ามัธยฐานและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

ลำดับขั้นตอนในการเสนอรายงานการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยลำดับขั้นตอนในการนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย และลำดับขั้นตอนในการเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 2 เอกสาร วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การบริหารการศึกษา การบริหารงานโรงเรียน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ขั้นตอนการสร้างเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ