

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

การบริหารการศึกษาในอดีต มีการจัดกระบวนการเรียนการสอนที่ยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของคนให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตร เนื่องจากชุมชนยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเท่าที่ควร การเรียนการสอนยังมุ่งเน้นการถ่ายทอดเนื้อหาวิชาการ มากกว่าการเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ต่างๆ ไม่เน้นการพัฒนาการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ การแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ไม่สามารถนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพได้ (บานเย็น แสงเจริญ, 2549 หน้า 1)

ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของประเทศไทยให้สูงขึ้น ซึ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล และ 4) การปกครองรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) (พัคตร์สร สิริบุญภาค, 2548 หน้า 1)

เทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน สามารถทราบและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการมีส่วนร่วม และสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่น (อุทัย คำลั่น, 2545 หน้า 1)

จากบทบาทหน้าที่ของเทศบาลในการจัดการศึกษาที่ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงมหาดไทยได้ให้นโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่เทศบาลโดยให้เทศบาลให้ความสำคัญและร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และกำหนดให้เทศบาลจัดทำแผนปฏิบัติการนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตลอดจนกำหนดแนวทาง วิธีการ กระบวนการในการเตรียมความพร้อมทางด้านการจัด

การศึกษา ด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านอาคารสถานที่ เพื่อรองรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละเทศบาล (กระทรวงมหาดไทย, 2543 หน้า 72)

จากรายงานการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีการศึกษา 2549 ของสถานศึกษาสังกัดเทศบาลในเขตการศึกษาที่ 7 และ 8 ซึ่งหมายถึงสถานศึกษาในเขตภาคเหนือ (รายงานการประเมินคุณภาพการศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549 หน้า 53) ผลปรากฏว่ามาตรฐานในแต่ละด้านมีข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างหลากหลาย คือ

1. ผู้บริหารควรวางแผนเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตร การมอบหมายงานบุคลากร การใช้งบประมาณ การปรับปรุงสภาพแวดล้อม ฯลฯ
2. ครูผู้สอนควรได้พัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ สามารถจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยการทบทวนในชั้นเรียนและการใช้เทคโนโลยีในการเรียนการสอนมากขึ้น
3. นำภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน
4. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจกรรมของสถานศึกษาให้ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ
5. สำรวจความต้องการของผู้เรียน และจัดกิจกรรมที่เหมาะสมกับผู้เรียน โดยมีการนิเทศติดตามอย่างต่อเนื่อง
6. นักเรียนขาดทักษะการคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ ไม่สามารถสรุปการเรียนรู้ด้วยตนเอง ขาดความเข้าใจทักษะด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ มีนิสัยรักการอ่านและทักษะการทำงานเป็นกลุ่มน้อย

สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีผลต่อการบริหารสถานศึกษาให้มีความแตกต่างกันและต้องใช้วิธีแก้ไขแตกต่างกันด้วย เพื่อตอบสนองนโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะต้องใช้ความสามารถในการบริหารงานทุกด้านให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้บริหารจำเป็นต้องมีข้อมูลพื้นฐานเพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผน การแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาได้อย่างตรงประเด็น

คณะผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นบุคลากร สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ จึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขต

ภาคเหนือ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนาการบริหารสถานศึกษา สังกัดเทศบาลตำบล เขตภาคเหนือให้ประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ตามความเห็นของผู้บริหารระดับเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ตามตามความเห็นของผู้บริหารระดับเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ตามความเห็นของผู้บริหารระดับเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลการศึกษานี้จะทำให้ทราบปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ
2. ผลการศึกษานี้จะเป็นข้อมูลสำหรับการบริหารการศึกษาของเทศบาลตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการบริหารสถานศึกษาในสังกัดต่อไป

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารระดับเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีต่อปัญหาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ปีการศึกษา 2551 สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) กำหนดขอบเขตการศึกษาดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ตามโครงสร้างการบริหารงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารงานทั่วไป

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

2.1 ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่ ผู้บริหารระดับเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ปีการศึกษา 2551 จำนวนทั้งหมด 280 คน จำแนกได้ดังนี้

2.1.1	ผู้บริหารระดับเทศบาล	จำนวน	33 คน
2.1.2	ผู้บริหารสถานศึกษา	จำนวน	11 คน
2.1.3	ครูผู้สอน	จำนวน	159 คน
2.1.4	กรรมการสถานศึกษา	จำนวน	77 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารระดับเทศบาล ผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา จำนวน 174 คน จำแนกได้ดังนี้

2.2.1	ผู้บริหารระดับเทศบาล	จำนวน	22 คน
2.2.2	ผู้บริหารสถานศึกษา	จำนวน	11 คน
2.2.3	ครูผู้สอน	จำนวน	97 คน
2.2.4	กรรมการสถานศึกษา	จำนวน	44 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่

3.1 **ตัวแปรต้น** (Independent variables) ได้แก่ สภาพโดยตำแหน่งของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ได้แก่

- 3.1.1 ผู้บริหารระดับเทศบาล
- 3.1.2 ผู้บริหารสถานศึกษา
- 3.1.3 ครูผู้สอน
- 3.1.4 กรรมการสถานศึกษา

3.2 **ตัวแปรตาม** (Dependent variables) ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ โดยอาศัยกรอบแนวคิดเรื่องโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน ได้แก่

- 3.2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ
- 3.2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 3.2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ
- 3.2.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการบริหารสถานศึกษา หมายถึง ปัญหาการบริหารตามโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน ซึ่งเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาวิชาการ การจัดทำหลักสูตร การจัดทำข้อมูลการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน การจัดทำวัสดุประกอบสาระการเรียนรู้และสื่อการเรียนการสอน การพัฒนาห้องสมุดโรงเรียน การดำเนินการวัดผลและประเมินผลการเรียนของผู้เรียน

1.2 การบริหารงานบุคคล หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในสถานศึกษา การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร การพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา การช่วยเหลือสนับสนุนสร้างขวัญกำลังใจบุคลากร

1.3 การบริหารงบประมาณ หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดทำรายงานธุรการ การจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การใช้จ่ายงบประมาณที่สถานศึกษาได้รับจัดสรร การตรวจสอบงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนการใช้จ่าย การจัดหาพัสดุครุภัณฑ์ที่จะนำมาใช้ในสถานศึกษา การจำหน่ายพัสดุประจำปี

1.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนในการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล กับทั้งการให้บริการด้านต่างๆ ในทุกระบบของการจัดการศึกษา

2. สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาสังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือที่จัดการเรียนการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา และรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ

4. ครูผู้สอน หมายถึง ครูผู้ปฏิบัติหน้าที่การสอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ

5. กรรมการสถานศึกษา หมายถึง บุคคลที่ได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 แต่มิใช่บุคคลที่อยู่ในสถานศึกษา

6. ผู้บริหารระดับเทศบาลตำบล หมายถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีฝ่ายการจัดการศึกษา ผู้อำนวยการกองการศึกษา สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาสังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ ที่มีสถานภาพโดยตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดเทศบาลตำบลเขตภาคเหนือ แตกต่างกัน