

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองจำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานทางการศึกษาของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญ (ภิญโญ สาร 2517 : 5) และการจัดการศึกษาเพื่อประชาชน ถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยตรงก็จะต้องส่งเสริมและบำรุงการศึกษา ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ทั้งกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ 2535 : 61) จัดการศึกษาในแต่ละระดับมีปัญหาข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณและปัจจัยพื้นฐานในการจัดการศึกษา รัฐจึงเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา (ประทีป เอี่ยมศิริ 2523 : 1) การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีหน้าที่ดูแลในการจัดการศึกษาในระดับก่อนการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการจัดการศึกษาอาชีวศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 2540 : 10)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในระดับอำเภอจึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอที่จะต้องปฏิบัติงานแทนกรมที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบทั้งนี้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้สรุปอำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอมี 9 ด้าน คือ ด้านวางแผนและงบประมาณ ด้านติดตามและประเมินผล ด้านส่งเสริมการศึกษา ด้านส่งเสริมการศาสนา ด้านส่งเสริมวัฒนธรรม ด้านส่งเสริมพละนาฏย ด้านส่งเสริมลูกเสือและยุวกาชาด ด้านกิจการพิเศษ และด้านส่งเสริมพัฒนาบุคลากรและสวัสดิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการ 2537 : 31) ซึ่งบทบาทของศึกษาธิการอำเภอทั้ง 9 ด้านงานส่งเสริมการศึกษาเป็นงานที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นงานที่ส่งผลต่อคุณภาพของโรงเรียนโดยส่วนรวม และเมื่อพิจารณาถึงการบริหารของศึกษาธิการอำเภอในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

โรงเรียนเอกชน การบริหารงานของศึกษานิเทศก์อำเภอมีหน้าที่ช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนเอกชนในงานต่าง ๆ 6 งาน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงานกิจการนักเรียน การบริหารอาคารสถานที่และการบริหารงานสัมพันธ์กับชุมชน ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมดูแลโรงเรียนเอกชนว่าได้ปฏิบัติงานในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 2539 : 18)

สำนักงานศึกษานิเทศก์อำเภอมีภาระหน้าที่ปริมาณงานในความรับผิดชอบที่มากและกว้างขวาง เพราะรับผิดชอบงานทุกกรม ในกระทรวงศึกษานิเทศก์ ที่ยังไม่มีตัวแทนกรมตั้งอยู่ในระดับอำเภอ (ปลื้ม บุญรัตน์ 2527 : 4) ปัญหาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ คือ ความไม่แน่ใจในอำนาจหน้าที่ไม่ทราบแนวทางในการปฏิบัติงานของตนอย่างชัดเจนการดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 2531 : 1) และจากการศึกษาสภาพปัญหาการบริหารงานของโรงเรียนเอกชนในงานที่เกี่ยวข้องกับศึกษานิเทศก์อำเภอ เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาของศึกษานิเทศก์อำเภอที่มีผลกระทบต่อการทำงานของโรงเรียนเอกชนมีปัญหาลึก ๆ หลายประการ เช่น โรงเรียนเอกชนขาดความเชื่อมั่นในตัวของ ศึกษานิเทศก์อำเภอในด้านการบริหารวิชาการโดยมองว่าศึกษานิเทศก์อำเภอมีความรู้ด้านวิชาการไม่ชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างครูโรงเรียนเอกชนกับศึกษานิเทศก์อำเภอน้อย การติดต่อสื่อสารเพียงผ่านผู้บริหาร โรงเรียนเอกชนเท่านั้นและส่วนใหญ่โรงเรียนเอกชนจะมองว่า ศึกษานิเทศก์อำเภอเป็นผู้คอยหาผลประโยชน์จากโรงเรียนเอกชนมากกว่าการให้บริการและช่วยเหลือในการบริหารด้วยความจริงใจและจริงใจ เมื่อโรงเรียนมีปัญหาจะต้องติดต่อประสานงานกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนโดยตรง ศึกษานิเทศก์อำเภอขาดข้อมูลขาดความชัดเจนที่จะให้คำตอบได้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ที่ต่างกัน คือ โรงเรียนเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อธุรกิจที่หวังผลกำไรจากธุรกิจ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน 2540 : 110) ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวพฤติกรรมกรรมการบริหารของศึกษานิเทศก์อำเภอจะต้องปรับบทบาทให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับที่ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2529 : 39) อธิบายว่า ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญในขั้นตอนของกระบวนการบริหารประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารบุคลากร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงานและการจัดงบประมาณ และจำเป็นต้องมีทักษะ 3 ด้าน คือ ทักษะทางเทคนิค ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์ และทักษะทางมนโคติ โดยที่ พันธ์ หันนาคินทร์ (2524 : 7) กล่าวเพิ่มเติมว่า ผู้บริหารนอกจากมีความรู้ในภารกิจ กระบวนการทักษะในการบริหารแล้ว คุณลักษณะที่ควรแก่การยอมรับนับถือก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งของผู้บริหารที่มีคุณภาพ

นอกจากนี้พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารจะต้องปฏิบัติภารกิจทั้งภายใน และภายนอก ในภาระงานที่สำคัญ 6 ประการคือ ให้อิโกลาสทางการศึกษาในด้านงานวิชาการที่เป็นหัวใจสำคัญที่สุด ส่วนงานอื่น ๆ เป็นงานส่งเสริมสนับสนุนงานวิชาการให้มีความโดดเด่นขึ้นคือ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงาน กิจกรรมนักเรียน การบริหารอาคารสถานที่ และการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 115)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อความเชื่อมั่นของโรงเรียนเอกชนที่มีต่อศึกษานิเทศก์ อำเภอกอที่ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของโรงเรียนได้ เพราะศึกษานิเทศก์อำเภอมิข้อจำกัดในเรื่องภาระงานมากเกินไปบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน ไม่มีข้อมูลที่จะให้บริการโรงเรียนได้อย่างมีคุณภาพชัดเจน และยังไม่เห็นความสำคัญของการส่งเสริมคุณภาพของโรงเรียนซึ่งสอดคล้องกับ จำรัส นองมาก (2542 : 10) กล่าวว่า ศึกษานิเทศก์อำเภอรับมอบอำนาจจากกระทรวงศึกษานิเทศก์ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ให้ปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ถ้าศึกษานิเทศก์อำเภอบริหารงานทั้ง 3 กลุ่มงาน อย่างมีคุณภาพครบถ้วน ก็จะช่วยให้โรงเรียนเอกชนมีคุณภาพ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้บัญญัติไว้ว่า โรงเรียนจะต้องมีการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อการรับรองคุณภาพการศึกษา โดยมีภาระประเมินภายในทุกปี และประเมินโดยองค์กรภายนอกทุก 5 ปี ซึ่งในอนาคตโรงเรียนเอกชนจะมีน้อยลง และโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพเท่านั้นที่จะดำรงอยู่ได้

ผู้วิจัยในฐานะนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษานิเทศก์ในจังหวัดนครศรีธรรมราช จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาตามทัศนะของศึกษานิเทศก์อำเภอกอ และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อจะได้ทราบผลการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอกอที่เกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนเอกชนในแต่ละด้าน อันได้แก่ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และด้านแผนงานติดตามและประเมินผล ว่าได้ปฏิบัติงานในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด ทัศนะของศึกษานิเทศก์อำเภอกอกับผู้บริหารโรงเรียนเอกชนต่างกันหรือเหมือนกัน ซึ่งผลของการวิจัยในครั้งนี้จะสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเรื่องของความขัดแย้ง การมีช่องว่างในการติดต่อสื่อสาร ประสานงานการบริหาร การประชาสัมพันธ์ ตลอดจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนเอกชนกับศึกษานิเทศก์อำเภอกอเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเอกชนให้มีมาตรฐานคุณภาพการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนการปรับเปลี่ยนบทบาท

ภาระหน้าที่ของศึกษานิเทศก์อำเภอให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนเอกชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช ในอนาคตอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอในงานบริหาร ที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาตามทัศนะของศึกษานิเทศก์อำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนเอกชน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช
2. เพื่อทราบข้อเสนอแนะของศึกษานิเทศก์อำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา สำหรับใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตของเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์อำเภอในงานบริหาร ที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษา ตามทัศนะของศึกษานิเทศก์อำเภอและผู้บริหารโรงเรียนเอกชน ในจังหวัดนครศรีธรรมราช โดยจะศึกษาในกรอบงานที่ศึกษานิเทศก์อำเภอมีหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบ ควบคุม ดูแลงานที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนในงานบริหาร 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และกลุ่มแผนงานและติดตามประเมินผล

2. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ศึกษานิเทศก์อำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในจังหวัดนครศรีธรรมราช ปีการศึกษา 2544 ซึ่งแบ่งออกเป็น ศึกษานิเทศก์อำเภอ จำนวน 23 คน และเป็นผู้บริหารโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา ในจังหวัดนครศรีธรรมราช จำนวน 116 คน รวมทั้งหมด 139 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ตำแหน่งประชากร จำแนกเป็น

3.1.1 ศึกษาธิการอำเภอ

3.1.2 ผู้บริหารโรงเรียนเอกชน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอในงานบริหารที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษาในงาน 3 กลุ่มงาน ดังนี้

3.2.1 กลุ่มบริหารงานทั่วไป

3.2.2 กลุ่มพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

3.2.3 กลุ่มแผนงานและติดตามประเมินผล

คำนิยามศัพท์เฉพาะ

การปฏิบัติงาน หมายถึง การกระทำในการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ของศึกษาธิการอำเภอที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชน การกำกับ ติดตาม ดูแลโรงเรียนเอกชนให้ปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งได้จากการแปรผลในแบบสอบถามตามทัศนะของศึกษาธิการอำเภอและผู้บริหารโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาในจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นผู้ให้คะแนน

การบริหารงานทั่วไป หมายถึง งานที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณงานธุรการทั่วไป งานบริหารบุคคล งานการเงินบัญชีและพัสดุ งานครุสภาและพัฒนาวิชาชีพครู งานประชาสัมพันธ์ และงานที่กรมหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการมอบหมายให้ปฏิบัติรวมทั้งการประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของกลุ่มงานและหน่วยงานอื่น ตลอดจนปฏิบัติงานที่มีใช้หน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มงานใดโดยเฉพาะ

กลุ่มพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม หมายถึง งานที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา ลูกเสือ ยุวกาชาด กีฬาและพลานามัย งานส่งเสริมการศาสนา งานส่งเสริมการวัฒนธรรม และงานกิจการพิเศษในระดับอำเภอ

กลุ่มแผนงานและติดตามประเมินผล หมายถึง งานที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับงานข้อมูลสารสนเทศเพื่อการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม งานนโยบาย แผนงานโครงการทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอำเภอ งานการงบประมาณทางการศึกษา ศาสนา และ

วัฒนธรรมอำเภอ งานติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐและงาน
เลขานุการคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมอำเภอ (ศศว.อ.) ในระดับอำเภอ

ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นประโยชน์ ดังต่อไปนี้

1. เป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในสาขาการบริหารการศึกษา
2. ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนเอกชนประเภท
สามัญศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
3. ผู้บริหารการศึกษาระดับสูงขึ้นไป ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการสำนัก
พัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตการศึกษา ตลอดจนสำนักงานปลัดกระทรวง
ศึกษาธิการ จะได้ใช้เป็นแนวในการกำหนดนโยบาย ระเบียบ และวางแผนงานเพื่อการส่งเสริม
การปฏิบัติงานของศึกษาธิการอำเภอ ที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนประเภทสามัญศึกษาโดยรวม
ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น