

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาในประเทศไทยเริ่มมีมานานตั้งแต่ก่อนยุครัชกาลที่ 5 แต่เป็นการศึกษาในลักษณะที่เรียกว่า "การเรียนหนังสือ" เท่านั้น การจัดการศึกษาที่แท้จริงเริ่มดำเนินการอย่างมีระบบในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเราเรียกว่ายุคเริ่มแรก โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาในปี พุทธศักราช 2443 นับเป็นการขยายการศึกษาที่มีแบบแผนครั้งสำคัญของการศึกษาไทยเข้าไปแทนที่การศึกษาแผนโบราณ มีสภรประกาศใช้พิภักสำหรับการศึกษา ร.ศ. 111 ซึ่งถือเป็นหลักสูตรฉบับแรกที่มุ่งให้ราษฎรได้รับประโยชน์เต็มที่จากการศึกษา เพื่อนำไปใช้ในการประกอบอาชีพและมุ่งการศึกษาต่อชั้นสูงขึ้นและได้ขยายการศึกษาออกไปอย่างกว้างขวางทั่วกรุงเทพฯ และหัวเมือง รวมทั้งเริ่มให้มีการบังคับให้เด็กต้องเข้าเรียนในโรงเรียน ยุคที่สองของการศึกษาไทยก็คือ ยุคขยายงาน แม้ในยุคนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ได้ทำให้การศึกษาหยุดชะงัก ได้มีการกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมพัฒนาการของผู้เรียน 4 ด้านได้แก่ พุทธิศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา ยุคต่อมา คือยุคแสวงหาแนวทางในการพัฒนาการศึกษา ได้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี และเริ่มประสบปัญหาการผลิตผู้เรียนบางสาขามากเกินไป ทำให้เรียนจบแล้วไม่มีงานทำ ยุคถัดมาคือ ยุคการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เริ่มมีการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกคน และช่วงนี้ได้ประสบปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งด้านคุณภาพการศึกษา ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจจะถดถอยอย่างรุนแรง ส่งผลให้คนไทยส่วนหนึ่งตื่นตัวที่จะปฏิรูปการจัดการศึกษาของประเทศ โดยมีการผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาของประเทศเพื่อการศึกษาที่ก้าวไปสู่ยุคความหวัง ในการนี้กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแผนงานและนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนเป็นเอกภาพ เพื่อนำกฎหมายแม่บทไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2543: 6) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างมาก โดยอาศัยการระดมทรัพยากรทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชนซึ่งกำหนดไว้ในบทบัญญัติในมาตรา 43 และ 81 ไว้ว่า

มาตรา 43 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน...”

มาตรา 81 “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน. 2544 : 1 – 2)

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 81 นี้ จึงทำให้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายหลายประเด็นยังไม่มีผลสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 5 ว่าด้วยการบริหารการศึกษามหวิด 7 ว่าด้วยครูและบุคคลทางการศึกษา และหมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในราชกิจจานุเบกษา นับว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาไทยในยุคโลกไร้พรมแดน เพราะบทบัญญัติของพระราชบัญญัติทั้ง 9 หมวด เป็นการแสดงเจตจำนงที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบทั้งน้อยใหญ่ของการจัดการศึกษาไทยมีบางส่วนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปรับระบบ (Reengineering) บางส่วนเป็นการพัฒนาแบบปรับโครงสร้าง (Restructuring) แต่ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบหลักของการศึกษา เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการบริหารจัดการ และเป็นการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการ หรือการปฏิบัติการ การเปลี่ยนแปลงในส่วนสำคัญนี้เรียกว่า การปฏิรูป (Reconstruction) ตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นผลให้มีการปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการการศึกษาของชาติใหม่ในแทบทุกส่วน ทั้งการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ปฏิรูปครูและระบบการผลิตครู การปฏิรูปวัฒนธรรมในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการปฏิรูประบบการจัดงบประมาณเพื่อการศึกษา และที่สำคัญคือการปรับให้องค์กรพัฒนาส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหารการศึกษา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้นเอกชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้บริการการศึกษาเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่รัฐไม่สามารถจัดได้หรือจัดได้ไม่เพียงพอ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐ ซึ่งในปีการศึกษา 2542 เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ร้อยละ 15 สำหรับศึกษานอกระบบโรงเรียนก็มีการขยายตัวมากขึ้น และนับวันการศึกษาเอกชนจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นเนื่องจาก

บทบัญญัติทางกฎหมายได้เอื้อต่อการให้ภาคเอกชนมาลงทุนด้านการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้จากใน มาตรา 43 – 46 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยให้เอกชนมี ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษาเอกชนสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ทุก ประเภท สถานศึกษาเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการบริหาร สถานศึกษารัฐ ต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อน หรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นที่เป็นประโยชน์ในทางการศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความ เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและ สามารถพึ่งตนเองได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2544 : 3)

ผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน ตามมาตรา 43 -46 จึงน่าที่จะเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่ สำคัญ เพื่อการปฏิรูปการจัดการศึกษาไทย โดยเฉพาะโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ให้ปรับ กระบวนการ ให้สามารถรับใช้ชาติได้ตามที่สังคมหวัง ผู้วิจัยจึงได้มีความสนใจศึกษาเรื่อง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มีผลกระทบต่อการบริหารการศึกษาของ โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มีผลกระทบต่อ การบริหารการศึกษาของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน
2. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารการศึกษาของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนใน 10 ปี

ข้างหน้า

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตของเนื้อหาการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มีผลกระทบต่อการบริหารการศึกษาของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนในด้าน ดัง ๑ ดังนี้

- 1.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ
- 1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ
- 1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล
- 1.4 ด้านการบริหารจัดการ

1.5 ด้านการบริหารกิจการนักเรียน

2. การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัย เฉพาะโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ได้แก่ จังหวัด กำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสุโขทัย และจังหวัด อุตรดิตถ์ เท่านั้น

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ในปีการศึกษา 2546 จำนวน 9 คน จากสถานศึกษา 9 แห่ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผู้บริหารโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนสามารถนำผลการวิจัยไปใช้ เป็นข้อมูลประกอบ ในการวางแผน กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารการจัดการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. เป็นข้อมูลเชิงนโยบายให้ผู้บริหารสถานศึกษาอาชีวศึกษาเอกชนนำไปใช้ในการ กำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารการศึกษาด้านอาชีวศึกษาเอกชน ให้สามารถสนองตอบต่อ ประเทศชาติได้ตามที่สังคมคาดหวัง และให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 หมายถึง ฉบับที่ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545

2. ผลกระทบ หมายถึง สิ่งที่จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจากผลของการปฏิบัติการที่เกิดขึ้น ก่อน

3. การบริหารการศึกษา หมายถึงการดำเนินงานด้านการบริหารในโรงเรียน ได้แก่ การ กำหนดนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

4. โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนด้านวิชาชีพ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนพุทธศักราช 2525 ตามมาตรา 15 (1)

5. ภาระงานของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน หมายถึง งานที่สำนักงานคณะกรรมการ อาชีวศึกษาจัดแบ่งไว้ 5 ด้าน ดังนี้

5.1 ด้านการบริหารวิชาการ หมายถึง งานที่จัดการศึกษาภายในโรงเรียน เช่น การวางแผนหลักสูตรการศึกษา การจัดกิจกรรมการสอน การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา การวัดผลสัมฤทธิ์ การวิจัยในชั้นเรียนและกำหนดคุณลักษณะของนักเรียนเมื่อจบการศึกษา

5.2 ด้านการเงินและงบประมาณ หมายถึง งานที่จัดการเกี่ยวกับการเงินภายในโรงเรียน เช่น การบริหารคุณภาพ หรือลงทุนการศึกษา การจัดซื้อ งานบัญชี การจัดหาหรือการประสานทรัพยากร ผลกำไรของโรงเรียน งานทะเบียนสถิติ และงานสารบรรณ

5.3 ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับบุคลากรภายในโรงเรียนเช่นการสรรหา บรรจุ การแต่งตั้งบุคคลเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ การพิจารณาความดีความชอบ และการจัดสวัสดิการ

5.4 ด้านการบริหารจัดการ หมายถึง งานที่บริหารจัดการภายในโรงเรียน งานธุรการ เช่น การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผล เพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรฐานทางการศึกษา

5.5 ด้านการบริหารกิจการนักเรียน หมายถึง งานที่ดำเนินการเกี่ยวกับจัดกิจกรรมของนักศึกษาภายในโรงเรียน เช่น การรับนักเรียนเข้าเรียน การบริการ สุขภาพ บริการแนะแนว การแก้ปัญหา นักเรียนขาดเรียน และกิจกรรมเสริมหลักสูตร เช่น กิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย สหกรณ์นักเรียน กิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมนักเรียน

6 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ ควบคุมดูแล ตรวจสอบงานบริหารภายในโรงเรียนได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการ ครูใหญ่ หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งอื่น ๆ