

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

การจัดการศึกษาของไทย เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานี ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาตามวัฒนธรรมแบบไทยคือจัดที่ วัด บ้าน อันเป็นแหล่งทางการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทยการศึกษาในวัง เป็นการศึกษาของบุตรหลานของบรรดาเชื้อพระวงศ์ และขุนนางที่มียศดาบรรดาศักดิ์เท่านั้น จะมีการอบรมสั่งสอนเกี่ยวกับศีลธรรม กฎหมาย การปกครอง แบบแผนธรรมเนียมประเพณี พิธีทางราชการ โคลง ฉันท์ กาพย์กลอน ส่วนการศึกษาในวัด การสอนหนังสือเป็นเรื่องของการบำเพ็ญบุญ เนื้อหาที่เรียนกัน เช่น การสอนศีลธรรม ศาสนา อ่านเขียน และการคิดเลขอย่างง่าย ๆ ส่วนการเรียนวิชาชีพเฉพาะอย่าง เช่น โหราศาสตร์ การแพทย์ หรือวิชาแขนงต่าง ๆ ต้องชวนขวายอาจารย์เป็นพิเศษ นอกจากนั้น ยังเป็นการศึกษาเพื่อสืบทอดอาชีพของครอบครัว เช่น งานช่างประติมากรรม จิตรกรรม เป็นต้น การศึกษาไทยลักษณะดังกล่าวดำเนินมาจวบจนสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การศึกษาในระบบโรงเรียนของประเทศไทยครั้งแรกที่โรงเรียนวัดสมพรเทพวราราม ในปี พ.ศ. 2427 และโรงเรียนหลวงได้เจริญงอกงามมาเป็นลำดับ จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงขยายการศึกษาของมวลชนออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 เป็นฉบับแรกที่ทำให้เด็กไทยต้องเข้าเรียนในโรงเรียน นับเป็นการประกาศการศึกษาภาคบังคับเป็นครั้งแรก โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาลขึ้นด้วยกำลังอุดหนุนของประชาชนในท้องถิ่น และมีการเก็บเงินภาษีการศึกษา (มัลทนา เป็งจันทร์. 2548 : 1)

ปัจจุบันการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ยึดหลักการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มีเอกภาพด้านนโยบาย มีความหลากหลายในการปฏิบัติ และการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน (สุทัศน์ นันทสวาง. 2545 : 2) ดังระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 มาตรา 39 “ให้กระทรวงกระจาย อำนาจ และจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารบุคลากรและการบริหารงานทั่วไป ไปยัง

คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 24)

นอกจากนี้พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 กำหนดให้การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม มาตรา 30 ได้ระบุไว้ในแผนการถ่ายโอนภารกิจให้บริการสาธารณะ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเวลากำหนด ภารกิจที่ดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการ ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี มาตรา 41 ได้ระบุไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการในท้องถิ่น” (สมชาติ บำรุงทรัพย์ และณัฐวิภา โฉมิตตันติบุณย์. 2548 : 379 – 380) เกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาของนักเรียน กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎกระทรวง ว่าจะต้องจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โรงเรียนนั้น ๆ จะต้องผ่านการรับรองคุณภาพจากสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษา หากภายหลังจากโอน แล้วการจัดการศึกษาไม่มีคุณภาพ ส่วนราชการต้นสังกัดร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ จะต้องดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติที่กำหนด ท้องถิ่นจะต้องจัดระบบ การบริหารงานบุคคลให้มีสวัสดิการต่าง ๆ เหมือนกับกระทรวงศึกษาธิการ ให้มีการบริหารการจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ (เกรียงศักดิ์ นุตตะโร. 2548 : 8) ต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งระบบงานบุคลากรและทรัพยากร โดยการถ่ายโอนอำนาจต้องเป็นไปตามหลักประเมินความพร้อมที่คณะกรรมการการศึกษากำหนดขึ้น ประกอบด้วยแผนงานการจัดการศึกษา ทรัพยากร และงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้ง การมีคณะกรรมการเฉพาะด้าน เพื่อบริหารด้านการศึกษา ตามความต้องการของคนในท้องถิ่น การถ่ายโอนการศึกษาเป็นประเด็นที่จะต้องศึกษาหาทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ส่วนรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและสถานศึกษามากที่สุด (สมชาย วงศ์เกษม. 2548 : 2-3)

องค์กรบริหารส่วนตำบล โศกสะอาดได้ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาแต่ ยังมีปัญหาการบริหารการศึกษาที่สำคัญอยู่หลายด้านเช่น ด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องยังมีความรู้ความสามารถไม่ตรงกับสายงานมีความขัดแย้งภายในองค์กร ขาดภาวะผู้นำและไม่มีการ

พัฒนาความรู้ความสามารถ ส่วนด้านงบประมาณถือว่ายังมีไม่เพียงพอ ไม่มีการวางแผนการใช้งบประมาณที่ดี ไม่มีการตรวจสอบและที่สำคัญคือ ผู้ใช้งบประมาณไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็น ในด้านวัสดุอุปกรณ์ที่ปัญหาที่เห็นได้ชัดเจนคือวัสดุการสอนไม่เพียงพอ ไม่ทันสมัย ไม่ตรงตามเนื้อหาวิชา ส่วนในด้านการบริหารจัดการนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารการศึกษาที่ชัดเจนประชาชนไม่มีส่วนร่วม ผู้บริหารขาดประสิทธิภาพด้านการบริหารการศึกษา (รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด เมื่อวันที่ 15 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2550 )

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยในฐานะที่เป็นพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด เห็นว่า น่าจะได้มีการศึกษาปัญหาด้านการบริหารการศึกษาและรวมไปถึงความต้องการของประชาชนอย่างเป็นระบบ โดยการวิจัย เพื่อที่จะได้นำข้อมูลที่ได้รับไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและพัฒนาการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ตามความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด จำแนกตามสถานภาพ และระดับการศึกษา
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะต่อปัญหาการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์
4. เพื่อศึกษาความต้องการเพื่อพัฒนาการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

## สมมติฐานการวิจัย

1. ปัญหาการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับมาก
2. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาที่มีสถานภาพ และระดับการศึกษาแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านประชากร

#### 1.1 กลุ่มเป้าหมาย/แหล่งข้อมูล

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษา ครูผู้สอนและเจ้าหน้าที่ส่วนการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 56 คน

#### 1.2 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ในการให้สัมภาษณ์

กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ในการให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยเลือกเฉพาะผู้ปกครองที่เป็นผู้นำชุมชน กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 30 คน

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่ของการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ของการวิจัย ได้แก่ โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

### 3. ขอบเขตด้านเนื้อหาในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาตามหลัก 4 M ' S ประกอบด้วย

1. ปัญหาการบริหารด้านบุคลากร (Man)
2. ปัญหาการบริหารด้านงบประมาณ (Money)

3. ปัญหาการบริหารด้านวัสดุและอุปกรณ์ (Material)

4. ปัญหาด้านการบริหาร (Management)

#### 4. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดระยะเวลาระหว่าง เดือนกันยายน – พฤศจิกายน 2551

#### 5. ขอบเขตตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรในการวิจัย ดังนี้

5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ คุณลักษณะของผู้ตอบ

แบบสอบถามจำแนกเป็น

5.1.1 สถานภาพบุคลากร ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา ครูผู้สอนและ  
เจ้าหน้าที่ส่วนการศึกษา

5.1.2 ระดับการศึกษา ได้แก่ มัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า อนุปริญญาหรือ  
เทียบเท่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variable) ปัญหาการบริหารการศึกษาขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ 4 ด้าน ดังนี้

5.2.1 ปัญหาการบริหารด้านบุคลากร

5.2.2 ปัญหาการบริหารด้านงบประมาณ

5.2.3 ปัญหาการบริหารด้านวัสดุและอุปกรณ์

5.2.4 ปัญหาด้านการบริหาร

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้น  
ตามพระราชบัญญัติสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และ  
ที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในที่นี้หมายถึง องค์การ  
บริหารส่วนตำบลโคกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

2. ปัญหา หมายถึง อุปสรรค สิ่งกีดขวางหรือช่องว่าง ที่ทำให้การดำเนินงานไม่  
เป็นไปตามเป้าหมาย หรือกิจกรรมที่กำหนดไว้

3. การบริหารการศึกษา หมายถึง การใช้ทรัพยากร ในการดำเนินงานหรือกิจกรรมทางการศึกษา ให้สำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งกำหนดไว้ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านบริหาร ดังนี้

3.1 ปัญหาการบริหารด้านบุคลากร หมายถึง อุปสรรค สิ่งกีดขวางหรือช่องว่างในการบริหารบุคลากร ดังนี้ วัตถุประสงค์ศึกษาของบุคลากรไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ บุคลากรไม่ได้รับการอบรมเพิ่มความรู้อย่างสม่ำเสมอ จำนวนบุคลากรไม่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียน ขาดการส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ไม่มีการปฐมนิเทศบุคลากร บุคลากรขาดความรับผิดชอบต่องานสอน บุคลากรที่ขาดการปฏิบัติงานอย่างกระตือรือร้น ขาดการประเมินการปฏิบัติงาน บุคลากรตามมาตรฐาน บุคลากรขาดจรรยาบรรณในวิชาชีพ

3.2 ปัญหาการบริหารด้านงบประมาณ หมายถึง อุปสรรค สิ่งกีดขวางหรือช่องว่าง ในการบริหารงบประมาณ ดังนี้ จัดงบประมาณใช้ในการบริหารการศึกษาไม่เพียงพอ ขาดการวางแผนการใช้งบประมาณ การใช้งบประมาณไม่เหมาะสมกับภารกิจ การใช้งบประมาณขาดความโปร่งใส การเบิกจ่ายงบประมาณไม่ทันเวลา ขาดการจัดเรียงลำดับงบประมาณตามความสำคัญ

3.3 ปัญหาบริหารด้านวัสดุอุปกรณ์ หมายถึง อุปสรรค สิ่งกีดขวางหรือช่องว่างในการบริหารด้านวัสดุและอุปกรณ์ ดังนี้ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการบริหารการศึกษาไม่เพียงพอ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการบริหาร การศึกษาไม่มีความทันสมัย วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนไม่ตรงกับวิชาที่สอนวิชา วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนการสอนไม่มีความพร้อมใช้เสมอ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนการสอนไม่เหมาะสมกับพัฒนาการของเด็ก การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ไม่มีคุณภาพ บุคลากรสามารถใช้วัสดุอุปกรณ์ได้อย่างสะดวก ขาดการเก็บบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการเรียนการสอนเหมาะสม ขาดการซ่อมแซมวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์

3.4 ปัญหาด้านการบริหาร หมายถึง อุปสรรค สิ่งกีดขวางหรือช่องว่างในการบริหารดังนี้ การกำหนดวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงานที่ไม่ชัดเจน การกำหนดเป้าหมายในการบริหารไม่ชัดเจน การกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงานไม่ชัดเจน การจัดระเบียบการบริหารไม่ชัดเจน การมอบหมายงานไม่เหมาะสมกับความสามารถของบุคลากร ขาดการประชุมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอ ผู้บริหารขาดการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากร ขาดการรับฟังความคิดเห็นจากในท้องถิ่น ขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร ขาดการ

ประเมินผลการปฏิบัติงานจากภายนอก ขาดการนำเสนอแนะมาปรับปรุงแก้ไขขาดการติดตาม  
กำกับดูแลปฏิบัติงานของบุคลากร

#### 4. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา ได้แก่

4.1 ครูผู้สอน หมายถึง พนักงานจ้างตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ตำแหน่ง ครูผู้ดูแลเด็ก สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัด  
กาฬสินธุ์

4.2 คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษา และคณะกรรมการ  
ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาที่เป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ กำกับส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของ  
สถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายมาตรฐานการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด  
อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

4.3 เจ้าหน้าที่การศึกษา หมายถึง พนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลโลกสะอาด ส่วนการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด อำเภอเมืองชัย  
จังหวัดกาฬสินธุ์

4.4 ผู้ปกครองนักเรียน หมายถึง บิดา มารดาหรือผู้ที่ทำหน้าที่ปกครองดูแล  
นักเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 30  
คน

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาและความต้องการการบริหารการศึกษา ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
โลกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการ  
บริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลโลกสะอาด อำเภอเมืองชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้มี  
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป