

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในยุคปัจจุบันภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการศึกษาที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542” และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ตามมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยยึดหลักการการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้มีความเป็นเอกภาพในด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางการปฏิบัติ ทั้งทางด้านวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาที่จะสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน สามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546: 6) ในด้านนโยบายของการกระจายอำนาจด้านการบริหารที่ยึดการใช้รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานเดียวกันที่ทุกโรงเรียนต้องใช้ในการบริหารงาน คือ การกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชนและโรงเรียนมีอิสระการบริหารด้วยตนเองมากขึ้น อีกทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและวางแผนการบริหารโรงเรียนด้วย โรงเรียนจึงต้องสร้างผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน พร้อมทั้งจะให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ และพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีคุณภาพและมาตรฐานพร้อมรับการตรวจสอบได้ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ (ธีระ รุญเจริญ. 2550: 166)

เซง (Cheng. 1996: 9) กล่าวว่า การบริหารจัดการของสถานศึกษามีเป้าหมายการศึกษาที่ตั้งสมมติฐานอยู่บนความหลากหลายตามสภาพของสถานศึกษาที่มีความซับซ้อนและการบริหารด้วยตนเองตามเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อให้สถานศึกษาที่มีความคล่องตัวในการพัฒนาและดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกำหนดความต้องการของสถานศึกษาขึ้นเอง ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องจึงมีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรในการแก้ปัญหาต่างๆ มากขึ้น ทำให้กิจกรรมการศึกษาบังเกิดผลต่อการพัฒนาในระยะยาว และเซอร์จิอวานี (Sergiovanni. 1991: 258-263) ได้กล่าวถึงลักษณะสถานศึกษาที่มีประสิทธิผลว่า ควรมีองค์ประกอบดังนี้ เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง มีแผนงานทางวิชาการที่ดี มีการจัดการเรียนการสอนที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียน มีบรรยากาศสถานศึกษาในทางบวก ส่งเสริมความมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแบบ

เป็นกลุ่ม มีการพัฒนาบุคลากรอย่างกว้างขวาง ใช้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ และผู้ปกครอง ชุมชนมีส่วนร่วม นอกจากนี้ ลูเนนเบิร์ก และออร์นสไตน์ (Lunenburg; & Ornstein. 1996: 348) ได้ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของโรงเรียนจากโครงการ Connecticut School Effectiveness Project และสรุปลักษณะของการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผลว่ามีลักษณะดังนี้มีสภาพแวดล้อมที่เป็นระเบียบและปลอดภัย (a safety and orderly environment) และไม่เป็นปัญหาอุปสรรคสำหรับการเรียนการสอน พันธกิจของโรงเรียนมีความชัดเจน (a clear school mission) บุคลากรมีส่วนร่วมในภาระผูกพันของเป้าหมายการเรียนการสอนและกิจกรรมต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้ มีภาวะผู้นำทางวิชาการ โดยที่ผู้บริหารต้องมีความเข้าใจและประยุกต์ใช้คุณลักษณะของงานวิชาการที่มีประสิทธิผล (instructional effective) มีบรรยากาศของความคาดหวังที่สูง (a climate of high expectation) โดยที่อาจารย์สามารถแสดงออกถึงความรอบรู้ในทักษะเบื้องต้นให้นักเรียนเห็นได้ทุ่มเทเวลาในการทำงาน (high time on task) เพื่อวางแผนกิจกรรมการเรียนการสอนและพัฒนาทักษะ มีการตรวจสอบความก้าวหน้าของนักเรียนอย่างสม่ำเสมอ (frequent monitoring of student program) เพื่อนำผลมาปรับปรุงต่อไปและมีความสัมพันธ์ทางบวกกับผู้ปกครอง (positive home school relations) โดยที่ผู้ปกครองสนับสนุนพันธกิจของโรงเรียนและช่วยเหลือส่วนที่ทำให้เกิดความสำเร็จ นอกจากนี้ สุวิมล ร่องวานิช (2543: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยและพัฒนากระบวนการประเมินผลภายในสถานศึกษาพบว่า การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ต้องจัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญให้ได้ปฏิบัติจริงมากที่สุด มีการประเมินผลตามสภาพจริง เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม พุทธศักราช 2547 เป็นต้นมา ส่งผลกระทบในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการได้ตระหนักถึงความสำคัญจำเป็น จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม วันที่ 23 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2549 คณะรัฐมนตรี (นัดพิเศษ) มีมติเห็นชอบกำหนดให้จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ประกอบด้วย จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา ได้แก่ อำเภอจะนะ นาทวี เทพา และอำเภอสะบ้าย้อย มีกรอบภารกิจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในเรื่องที่มีลักษณะพิเศษ ละเอียดอ่อน รวมทั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือได้ตรงตามวัตถุประสงค์ และเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา ซึ่งสำนักพัฒนาการศึกษาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สพก.จชต.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้คือ "มุ่งพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน สร้างโอกาสในการรับการศึกษาและพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีคุณภาพ และสำนึกรักความเป็นไทยที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความต้องการของชุมชน" มีพันธกิจ คือ "จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพตามมาตรฐานบนพื้นฐาน

ความหลากหลายในวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ วิถีชีวิตและความต้องการของชุมชน ส่งเสริมและสร้างโอกาสให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึง จัดระบบการรักษาความปลอดภัยให้โรงเรียน ครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เสริมสร้างสวัสดิการและสวัสดิภาพให้แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา” ดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 6 ที่ว่า “พัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นการเฉพาะ” (สำนักพัฒนาการศึกษาพิเศษเขตพัฒนาเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้. 2555: 9-18)

จังหวัดชายแดนภาคใต้ปัจจุบันนี้ประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล ทั้งนี้จากการศึกษาทางประวัติศาสตร์ พบว่า ดินแดนจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งรวมถึงบางส่วนของจังหวัดสงขลาด้วยนั้น เคยรวมเป็นดินแดนเดียวกัน คือ เมืองปัตตานี หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 เมืองต่างๆ ของปัตตานี ได้จัดการปกครองเป็นจังหวัด โดยแบ่งเป็น 3 จังหวัด จนถึงปัจจุบัน คือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส สำหรับจังหวัดสตูลตามประวัติศาสตร์เดิมคือส่วนหนึ่งของรัฐเคดาห์ (ไทรบุรี) ในที่สุด เมื่อ พ.ศ. 2476 หลังจากเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศแล้วสตูลก็เป็นจังหวัดขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางเหมือนกับจังหวัดอื่นๆ มาจนทุกวันนี้ ปัจจุบันแนวคิดหรือทัศนะของนักประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะให้ภาพประวัติศาสตร์ปัตตานีว่าเป็นประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อเอกราชและมีความภูมิใจในประวัติศาสตร์ปัตตานี ส่งผลให้มีความคิดในการต่อต้านอำนาจของรัฐจากส่วนกลางเพราะทำไปเนื่องจากเพื่อต้องการรักษาความเป็นอิสระ เอกลักษณ์ประวัติศาสตร์ ศาสนา วัฒนธรรมและชาติพันธุ์ของตนเอง ดังนั้น คนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความแตกต่างกับคนทั่วไป ดังนี้ 1) ศาสนา ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือศาสนาอิสลาม 2) ภาษา คนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้พูดภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน ส่วนมากจะพูดภาษาไทยไม่ได้ แต่ปัจจุบันเมื่อการศึกษาเจริญขึ้น คนไทยมุสลิมก็สามารถเข้าใจภาษาไทยมากขึ้น 3) ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เนื่องจากศาสนาได้เป็นเครื่องกำหนดขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอยู่เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะคนไทยมุสลิมถือว่าศาสนาอิสลามเป็นวิถีดำเนินชีวิต ดังนั้น ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมต่างๆ ของมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงใกล้เคียงกับคนมาเลเซียมากกว่าที่จะใกล้เคียงกับคนไทยโดยทั่วไป 4) การศึกษาของคนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับคนไทยส่วนอื่นของประเทศ ทั้งนี้เพราะในอดีตที่ผ่านมาประชาชนไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนหนังสือไทย โดยบางส่วนเชื่อว่าการเรียนหนังสือไทยเป็นบาป จึงนิยมให้บุตรหลานเรียนเฉพาะศาสนาอย่างเดียว ปัจจุบันเริ่มมีความเข้าใจและได้ส่งบุตรหลานเรียนวิชาต่างๆ มากขึ้น (บรรจง ฟ่างรุ่งแสง. 2550: 1-15)

จังหวัดสตูล ได้ให้ความสำคัญของการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ดังจะเห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาจังหวัดสตูลที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “เมืองการท่องเที่ยวเชิงนิเวศชั้นนำของอาเซียน เมืองเกษตรมาตรฐาน เมืองแห่งความสุข” โดยให้นิยามของเมืองการท่องเที่ยวเชิงนิเวศชั้นนำของอาเซียน หมายถึง สถานที่ แหล่งท่องเที่ยว กิจกรรมทางการท่องเที่ยวของจังหวัดสตูลมีชื่อเสียงในระดับอาเซียน มีนักท่องเที่ยวจากอาเซียนและต่างประเทศและในพื้นที่อื่นๆ มาท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น จนสามารถสร้างงาน สร้างรายได้แก่ชุมชนและจังหวัด อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจังหวัดมีความเข้มแข็ง เป็นมิตรกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงสร้างพื้นฐานทางการท่องเที่ยวมีมาตรฐานสากล ชุมชนมีส่วนร่วมและมีศักยภาพทางการท่องเที่ยว และเมืองแห่งความสุข หมายถึง จังหวัดสตูลมีความร่มเย็นและมีสันติสุขบนความหลากหลายแห่งพหุวัฒนธรรม ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม ชุมชนมีศักยภาพในการพัฒนาที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรู้เท่าทัน คนสตูลเป็นคุณคุณภาพก้าวสู่ประชาคมอาเซียน (องค์การบริหารจังหวัดสตูล, 2556: 60) ดังนั้น การจัดการศึกษาคควมีความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น แต่การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ ได้นั้น จะต้องมีรูปแบบการบริหารโรงเรียนที่เหมาะสม กล่าวคือ มีหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักพัฒนาการศึกษาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล และจังหวัดสตูล ล้วนให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและสังคมแห่งการเรียนรู้ภายใต้วัฒนธรรมที่หลากหลาย ชุมชนและประชาชนเข้มแข็งอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขสู่ประชาคมอาเซียน การยกระดับคุณภาพการศึกษาให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตตามอัตลักษณ์ท้องถิ่นและยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง ดังนั้น การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงควรมีรูปแบบการบริหารเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยในจังหวัดสตูลเท่านั้น เพื่อนำผลการวิจัยไปทดลองใช้เป็นเบื้องต้นหากประสบผลสำเร็จจะได้เสนอให้นำรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดสตูลไปปรับใช้ในจังหวัดชายแดนอื่นๆ ต่อไป ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาสภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐที่อยู่ชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนในจังหวัดสตูล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย ด้วยความเชื่อมั่นว่าการศึกษาถึงบริบทของจังหวัดสตูล ตลอดจนสภาพการบริหารโรงเรียนทำให้ทราบโอกาสและอุปสรรคของการบริหารโรงเรียนอันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้เหมาะสมกับพื้นที่และทำให้ได้รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล สอดคล้องกับบริบทอันจะเป็นแนวทางในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในจังหวัดสตูลให้มีคุณภาพสูงขึ้นต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์: สตูลโมเดล

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 4 ระยะ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย รวมทั้งตัวแปรที่ศึกษากำหนดไว้ ดังนี้

ระยะที่ 1 วิเคราะห์บริบท นโยบาย แนวคิดการบริหารการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ระยะนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์บริบท นโยบาย แนวคิดการบริหารการศึกษาใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยการวิเคราะห์เอกสาร กฎหมาย นโยบายการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ เอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ระยะที่ 2 ศึกษาสภาพการปฏิบัติและความต้องการในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐในจังหวัดสตูล

ระยะนี้ผู้วิจัยจะสอบถามผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดสตูลเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติและความต้องการในการบริหารตามบริบทที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความเป็นผู้นำทางการศึกษาของผู้บริหาร 2) ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านสมรรถนะของครู 4) ด้านหลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น 5) ด้านสภาพแวดล้อม 6) ด้านความโปร่งใสของการบริหาร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนในจังหวัดสตูล จำนวน 156 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตารางการสุ่มตัวอย่างของเครจซีและมอร์แกน (Krejcie; & Morgan. 1970: 607-610) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% เลือกมาโดยสุ่มอย่างง่าย ได้ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 59 คน ผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลาง 73 คน รวม 132 คน

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ สภาพและความต้องการการบริหารโรงเรียน 6 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านความเป็นผู้นำทางการศึกษาของผู้บริหาร 2) ด้านการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) ด้านสมรรถนะของครู 4) ด้านหลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น 5) ด้านสภาพแวดล้อม 6) ด้านความโปร่งใสของการบริหาร

ระยะที่ 3 พัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐในจังหวัดสตูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในระยะนี้ ผู้วิจัยมุ่งสร้างและตรวจสอบรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐในจังหวัดสตูลโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นเกี่ยวกับความ

เหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์ ในจังหวัดสตูล โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารของโรงเรียน ซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้จากการเลือกแบบเจาะจง (purposive method) จำนวน 10 คน

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์ จังหวัดสตูล

ระยะที่ 4 ประเมินรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐในจังหวัดสตูล

การเก็บข้อมูลในระยะนี้ผู้วิจัยประเมินความเป็นไปได้และความเป็นประโยชน์ของรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์: สตูลโมเดล โดยการสอบถามผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูลและการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis: CFA)

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล จำนวน 156 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตารางการสุ่มตัวอย่างของเครจซีและมอร์แกน (Krejcie; & Morgan. 1970: 607-610) ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% เลือกมาโดยสุ่มอย่างง่าย ได้ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 59 คน ผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลาง 73 คน รวม 132 คน

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ (Feasibility) และความเป็นประโยชน์ (Utility) ของรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์: สตูลโมเดล

นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดนิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการศึกษารูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์: สตูลโมเดล ดังนี้

รูปแบบการบริหารโรงเรียน หมายถึง หลักการ แนวทางการบริหารการจัดการศึกษาของโรงเรียน ภายใต้กรอบ กฎหมายและนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการดำเนินการที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของโรงเรียนโดยอาศัยองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ คือ 1) ความเป็นผู้นำทาง

การศึกษาของผู้บริหาร 2) การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) สมรรถนะของครู 4) หลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น 5) สภาพแวดล้อม และ 6) ความโปร่งใสของการบริหาร

1. ความเป็นผู้นำทางการศึกษาของผู้บริหาร หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้บริหารใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะนำวิธีการใหม่ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน จูงใจบุคคล โดยอาศัยใช้กฎหมาย แผนนโยบายของรัฐที่ใช้ในการจัดการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แนวคิดทฤษฎีการบริหารที่มีประสิทธิผล มาดำเนินการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่

2. การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ครู ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ไขปัญหาและความต้องการในการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

3. สมรรถนะของครู หมายถึง การปฏิบัติงานจัดการเรียนรู้ตามหลักสูตร ปลูกฝัง คุณลักษณะ บริหารจัดการชั้นเรียน วิเคราะห์วิจัย และสร้างความร่วมมือกับชุมชน ด้วยความมุ่งมั่น เพื่อให้งานสำเร็จ ถูกต้องสมบูรณ์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานและพัฒนาผลงานให้มีคุณภาพเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

4. หลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น หมายถึง เนื้อหาวิชาหรือ ประสบการณ์ที่นำมาจัดการเรียนการสอนให้ตรงตามความต้องการ ความถนัด และความสามารถของผู้เรียนและสอดคล้องกับบริบทของจังหวัดสตูล

5. สภาพแวดล้อม หมายถึง สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ สภาพชุมชน อาชีพของ ประชากร แนวทาง ตัวชี้วัดของชุมชน สิ่งรอบตัวทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียนที่มีผลต่อการเรียนรู้ ของนักเรียน สามารถที่จะนำเอาหลักการแปลงสู่การปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่

6. ความโปร่งใสของการบริหาร หมายถึง การปฏิบัติงานที่ตั้งมั่นอยู่บนพื้นฐานของ ความสุจริต มีการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคลากรในโรงเรียน ชุมชน สังคม มีการเผยแพร่ ข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายแก่บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ มีความชัดเจน เกี่ยวกับการบริหารงานและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้

โรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์ หมายถึง สถานศึกษา ที่จัดการศึกษาระดับปฐมวัยและระดับประถมศึกษาขนาดเล็กและขนาดกลางในจังหวัดสตูล

บริบททางการศึกษาของสตูล หมายถึง สภาพสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ วิถีชีวิต นโยบายและความต้องการในการจัดการศึกษาของคนในจังหวัดสตูล

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือรองผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กและขนาดกลาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสตูล สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษา หรือเป็นผู้บริหารระดับสูง และ/หรือมีประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือผู้ที่มีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาโท สาขาการบริหารการศึกษา และ/หรือมีประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ด้านการบริหารการศึกษาหรือบริหารสถานศึกษาและประสบผลสำเร็จในการบริหารการศึกษาหรือบริหารจัดการสถานศึกษา และมีความรู้ความสามารถจนเป็นที่ยอมรับในด้านการบริหารการศึกษา มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

บริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง ความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาการศึกษา นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และบริบทจังหวัดสตูล

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูล แนวทางเพื่อพัฒนาการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์: สตูลโมเดล ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษากรอบแนวคิดเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง กรอบแนวคิดเกี่ยวกับบริบทของจังหวัดชายแดนใต้

เป็นการศึกษาสภาพการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาและนโยบายการจัดการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสาร ข้อมูล รายงานวิจัยดังนี้

บริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้

บรรจง ฟารุ่งสง (2550: 16-37) ได้กล่าวถึงบริบทของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเด็น 1) ความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2) ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 3) ปัญหาการศึกษา 4) นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 5) บริบทจังหวัดสตูล รายละเอียดมีดังนี้

1. ความเป็นมาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากประวัติศาสตร์ พบว่า ดินแดนจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ซึ่งรวมถึงบางส่วนของจังหวัดสงขลาด้วยนั้น เคยรวมเป็นดินแดน

เดียวกัน คือ เมืองปัตตานี และ พ.ศ. 2475 เมืองต่างๆ ของปัตตานีได้จัดการปกครองเป็นจังหวัด โดยแบ่งเป็น 3 จังหวัด จนถึงปัจจุบัน คือ 1) ปัตตานี 2) ยะลา และ 3) นราธิวาส ปัจจุบันนี้ประกอบด้วย 5 จังหวัด คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสตูล

2. ปัญหาความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ มีสาเหตุของปัญหาที่มีความเกี่ยวพันกันหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะด้านการปกครอง สังคม จิตวิทยา ซึ่งนับเป็นปัญหาหลักหรือแกนของปัญหา เนื่องจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะทั้งในเรื่องภาษาพูด ศาสนาและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปจากพื้นที่ของประเทศ ปัญหาด้านความแตกต่างทางศาสนา วัฒนธรรม ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด ปัญหาอิทธิพล ท้องถิ่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาการขาดประสิทธิภาพ ของกลไกของรัฐ แต่เมื่อมาเกิดขึ้นในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาดังกล่าวจึงถูกดึงให้ เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับปัญหาหลัก ให้เกิดเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่จะต้องแก้ไขทั้งระบบ

3. ปัญหาการศึกษา ปัญหาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำไม่สามารถยกระดับ ให้ดีขึ้นได้ สาเหตุจากความแตกต่างทางด้านการใช้ภาษา ผลจากปัญหาของหลักสูตรที่ไม่สอดคล้อง ผลจากปัญหาด้านบุคลากร การขาดอัตรากำลัง ครูผู้สอน สอนไม่ตรงกับวิชาที่ถนัด ผู้สอนไม่ได้พัก ในพื้นที่ การเสียสละเวลาจึงมีน้อย ผลจากความขาดแคลน ความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์การเรียน อาคาร สถานที่ ผลจากปัญหาทางด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลทำให้นักเรียนขาดเรียนบ่อย รัฐต้องมีมาตรการควบคุมที่รอบคอบและละเอียดลึกซึ้ง เพื่อให้กลไกการแก้ปัญหาทางด้านสภาพ เศรษฐกิจ สังคมให้จริงจังและจริงใจ เช่น การปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด อบายมุขอื่นๆ ที่กำลังระบาด อย่างรุนแรงและเริ่มฝังในหมู่บ้านระดับโรงเรียนในขณะนี้

4. นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่กำหนดเป็น กฎหมายการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดน ภาคใต้ พ.ศ. 2553 แผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 ยุทธศาสตร์ด้านการ พัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2555-2557 แผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดสตูล แผนพัฒนา การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2555-2559 แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559 ที่ระบุในยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาระบบบริหารจัดการและส่งเสริม ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มุ่งปรับระบบบริหารจัดการและพัฒนาระบบบริหาร การจัดการศึกษา ให้มีความคล่องตัวในการบริหารงานการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น เป็นที่ยอมรับของผู้รับบริการ สร้างความเข้มแข็งให้กับสำนักงานเขตพื้นที่และสถานศึกษาทุกระดับ/ประเภทให้มีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ และมีความเข้มแข็งรองรับการกระจายอำนาจ รวมทั้งปรับปรุงระบบ

การสนับสนุนการระดมทรัพยากรจากทุกภาคส่วนในการพัฒนาการศึกษาและการสร้างภาคีเครือข่ายทางการบริหาร จัดการศึกษา

5. บริบทจังหวัดสตูล สำหรับจังหวัดสตูล ตามประวัติศาสตร์เดิมคือส่วนหนึ่งของรัฐเคดาห์ (ไทรบุรี) สมัยศรีวิชัย ไทรบุรี (หรือเคดาห์) อยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักรศรีวิชัยเมื่อฝรั่งเศส เข้ามาครอบครองมะละกา ไทรบุรีก็ตกมาเป็นของไทย เมื่อไทยพ่ายแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 ไทรบุรี ก็ขอโอกาสประกาศตนเป็นเอกราชและเป็นอยู่เช่นนั้นตลอดสมัยธนบุรี ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ไทรบุรี ยอมเป็นเมืองขึ้นของไทย ในรัชสมัยของรัชการที่ 3 ทวนกูเดนหลานชายของพระยาไทรบุรีทำการกบฏได้สำเร็จแต่ทว่าเพียงในระยะสั้นๆ เท่านั้น เพื่อเป็นการป้องกันเหตุภัย พระองค์จึงทรงสั่งให้แยกไทรบุรีออกเป็นสี่หัวเมือง คือ กะบังปาสุ เปอร์ลิส สตูลและไทรบุรี แต่ละเมืองปกครองตัวเอง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองนครศรีธรรมราช ต่อมา พ.ศ. 2392 เมืองกะบังปาสุได้รวมกับไทรบุรี และ พ.ศ. 2415 แทนที่จะขึ้นต่อนครศรีธรรมราช ไทรบุรีขึ้นตรงต่อกรุงเทพฯ และใน พ.ศ. 2440 ได้จัดตั้งมณฑลไทรบุรีขึ้น ซึ่งรวมเอาสตูลเข้าไว้กับไทรบุรี ใน พ.ศ. 2452 ไทยเสียเมืองไทรบุรีและเปอร์ลิสให้แก่อังกฤษ ต่อมา พ.ศ. 2476 สตูลเป็นจังหวัดที่เหลืออยู่เท่านั้นที่ยังเป็นของไทย จังหวัดสตูลแม้จะอยู่รวมกับไทรบุรีในระยะเริ่มแรกก็ตาม แต่จังหวัดสตูลก็เป็นจังหวัดที่มีดินแดนรวมอยู่ในประเทศไทยตลอดมา (องค์การบริหารจังหวัดสตูล. 2556: Online)

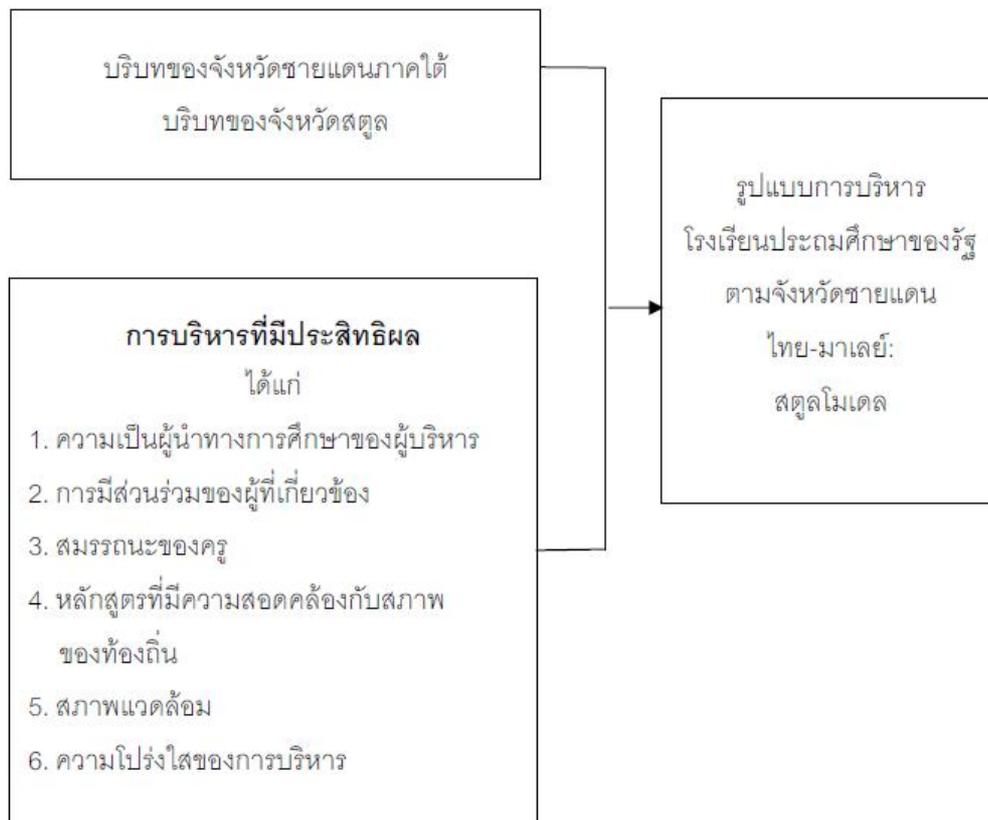
ส่วนที่สอง กรอบแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลเซีย: สตูลโมเดล ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการ แนวคิดการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล ดังนี้

แนวคิดการบริหารที่มีประสิทธิผลมีนักการศึกษาได้เสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคุณลักษณะและองค์ประกอบของการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล ดังนี้ คอลเวล และสปิงค์ส (Caldwell; & Spinks. 1990: 5-12) ได้ศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะของการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ 1) เน้นการเรียนการสอน 2) ความสามารถในการรับการตรวจสอบได้ 3) การมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม 4) การมีแผนงานเพื่อพัฒนาวิชาชีพผู้บริหารและครู เซอร์จิโอวานนี (Sergiovanni. 1991: 258-263) ได้สรุปลักษณะสถานศึกษาที่มีประสิทธิผลว่าควรมีองค์ประกอบ 9 ลักษณะ ดังนี้ 1) เน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง 2) มีแผนงานทางวิชาการที่ดี 3) จัดการเรียนการสอน ที่ส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียน 4) มีบรรยากาศสถานศึกษาในทางบวก 5) ส่งเสริมความมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันแบบเป็นกลุ่ม 6) มีการพัฒนาบุคลากรอย่างกว้างขวาง 7) ใช้ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม 8) ส่งเสริมการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ 9) ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วม เพียร์ส (Pierce. 1991: 35) ได้วิเคราะห์ลักษณะการบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล ในปี ค.ศ. 1991 พบว่า มี 5 ลักษณะ ดังนี้ 1) การให้ความเคารพกับความหลากหลายทางวัฒนธรรม 2) การพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่เน้น

การสร้างครูที่ช่วยเหลือนักเรียนที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม 3) หลักสูตรที่เน้นการบูรณาการและพัฒนาได้มากกว่าทักษะพื้นฐาน 4) การส่งเสริมให้นักเรียนเกิดความร่วมมือในการวางแผนกับครู 5) การมีส่วนร่วมในการดูแลนักเรียนระหว่างครูและผู้ปกครอง แชนสัน (Hanson. 1996: 35) ให้ทัศนะว่า การบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิผล มี 6 ลักษณะดังนี้ 1) มีการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน 2) มีบรรยากาศสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียน 3) มีการติดตามกำกับกระบวนการเรียนการสอน 4) บุคลากรมีมาตรฐาน 5) มีการส่งเสริมการรักษาวินัยของผู้เรียน 6) มีการจัดสภาพแวดล้อมและสวัสดิการทำงาน จากการศึกษาถึงการบริหารที่มีประสิทธิผล ผู้วิจัยสรุปลักษณะการบริหารที่มีประสิทธิผลได้ ดังนี้ 1) ความเป็นผู้นำทางการศึกษาของผู้บริหาร 2) การมีส่วนร่วม ของผู้ที่เกี่ยวข้อง 3) สมรรถนะของครู 4) หลักสูตรที่มีความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น 5) สภาพแวดล้อม 6) ความโปร่งใสของการบริหาร จากแนวคิดและหลักการดังกล่าวผู้วิจัยนำมาเป็นกรอบความคิดในการศึกษาวิจัยรูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลย์: สตุลโมเดล ดังแสดงในภาพประกอบ 1

กรอบความคิดในการวิจัย รูปแบบการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาของรัฐ
ตามจังหวัดชายแดนไทย-มาเลเซีย: สตูลโมเดล



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย