

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารสถานศึกษาต้องยึดแนวคิดทางการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการตามแนวทางต่างๆที่ผู้ปฏิบัติยึดถือในการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งจากการประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ 2 ที่ผ่านมามีการศึกษาวิจัยทิศทางการศึกษา และปัจจัยที่ส่งผลต่อการศึกษาไทยในอนาคต ทั้งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นโยบายการศึกษาของรัฐบาลปัจจุบัน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม ประชากร พลังงานและสิ่งแวดล้อมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ท่ามกลางกระแส โลกาภิวัตน์ที่มีการเคลื่อนย้ายคน เงิน เทคโนโลยี ข้อมูล ข่าวสาร และความรู้อย่างเสรี เป็นต้น จึงกำหนดหลักการและกรอบแนวคิด วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สองบนฐานของหลักการและแนวทางแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ประเด็นเรื่องระบบการศึกษา ประกอบด้วยปัจจัย ต่างๆที่สำคัญ คือ ครู หลักสูตรสถานศึกษา และกระบวนการสร้างและถ่ายทอดความรู้ ประเด็นที่ สำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบการศึกษานี้ คือ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและ ยกกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู ณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างยั่งยืน เป็นวิชาชีพที่มี คุณค่า ปัจจัยสำคัญอื่นๆ คือระบบการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาล มีการกระจายอำนาจและ ทรัพยากรสู่ท้องถิ่น การเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ส่งผลให้การศึกษามีสัมฤทธิ์ผลสำหรับผู้เรียนทั้งประเทศ ทั้งในเมืองและชนบท ทั้งที่มีฐานะดี และยากจน

ทั้งนี้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หมวด 5 มาตรา 39 ได้กำหนดให้ กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงาน บุคคล และการบริหารทั่วไป สู่คณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยตรง นอกจากนี้มาตรา 40 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและ คณะกรรมการสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่ กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู

ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนั้นจึงทำให้การบริหารของสถานศึกษาเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของการบริหารจัดการ ดังที่ เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 6-7) ได้กล่าวว่า สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไปที่สนองต่อความต้องการของผู้บริหารสถานศึกษาและชุมชน โดยรอบ ภายใต้กรอบนโยบายและแผนงานที่กระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษากำหนด โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบได้ตลอดเวลาในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง สามารถวางแผนการบริหารจัดการสถานศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และสามารถแก้ปัญหาในสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสม ตัดสินใจในกิจการของสถานศึกษาในรูปแบบต่างๆ

มิติสำคัญต่อการบริหารการศึกษาที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2545 และแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 สถานศึกษาซึ่งมีพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 องค์กรที่มีรากฐานสำคัญต่อการจัดการศึกษาจึงต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) การบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่เกิดจากมติการกระจายอำนาจ การตรวจสอบและการร่วมมือจากชุมชนที่เรียกว่า การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกระบวนการสำคัญเพื่อมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงในยุคปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) เป็นแนวคิดที่กำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้รับบริการไม่พึงพอใจในระบบการจัดการศึกษา และคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำ จึงมีความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและจัดการศึกษาใหม่ โดยให้โรงเรียนเป็นฐานและได้เชื่อมโยงแนวคิด SBM นี้เข้ากับการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและการจัดการเรียนการสอน ซึ่งในเรื่องนี้ อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 2) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง กลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการ โรงเรียน (School Council หรือ School Board) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาแต่ละแห่ง อาจไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับ ลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียน ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นหลัก คณะกรรมการประกอบด้วย บุคคลกลุ่มใดมากที่สุดกลุ่มนั้นก็เป็นหลัก เช่น ครูเป็นหลัก ผู้บริหารเป็นหลัก ชุมชนเป็นหลัก ซึ่ง สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ หลักการกระจาย อำนาจ การศึกษาหลักการกระจายอำนาจ หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการ การศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

กระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบ การวางแผน การบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากรจาก ส่วนกลางลงสู่หน่วยงาน เครือข่าย โดยมีสมมุติฐานอยู่บนความหลากหลายตามสภาพของ สถานศึกษาที่มีความซับซ้อน และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงใน สถานศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการปรับสภาพแวดล้อมและเพิ่มประสิทธิภาพ ของการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายทางการศึกษา โดยคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ สถานศึกษาจึงต้องมีความคล่องตัวในการพัฒนาและการทำงานตามยุทธศาสตร์ ตลอดจน มาตรการเฉพาะตนเพื่อการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ เปิดโอกาสให้โรงเรียนตัดสินใจ เลือกใช้วิธีที่จะเดิน ไปสู่เป้าหมายหลายวิธี โดยโรงเรียนสามารถกำหนดระบบการบริหารตนเองได้ ภายใต้อำนาจ และนโยบายหลักแต่มีอิสระในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนางานที่ รับผิดชอบได้อย่างเต็มศักยภาพทั้งในการพัฒนาการเรียนการสอน และการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารให้บรรลุเป้าหมาย

จากเหตุผลดังกล่าว การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงาน ต่าง ๆ ของสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนา ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนผู้เรียน ให้มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงสภาพปัญหาของการบริหารจัดการของกลุ่มโรงเรียนเครือข่าย พัฒนาคุณภาพการศึกษาสะเมิง 2 ที่พบว่า โรงเรียนมีการนำแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานมาบริหารจัดการภายในโรงเรียน และประสบปัญหาด้านการดำเนินงานกระจายอำนาจ สู่วิศวกรรม การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาที่ยัง ไม่มีการกระจายอำนาจ และการมี ส่วนร่วมที่ชัดเจนทำให้การดำเนินงานด้านการจัดการเรียนการสอน ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นผู้ศึกษาในฐานะครุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของเครือข่าย พัฒนาคุณภาพการศึกษาสะเมิง 2 อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนจำนวน 8 โรงเรียนคือ โรงเรียนวัดจันทน์ โรงเรียนวัดปางเดิม โรงเรียนบ้านนาแก้ว โรงเรียนบ้านกัวเสื่อ โรงเรียนบ้านแม่แ้ว โรงเรียนบ้านปางขุม โรงเรียนวัดคอมลอง โรงเรียนวัดยั้งเมิน ได้นำหลักการ บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาเป็นหลักในการดำเนินงานบริหารสถานศึกษาในแต่ละแห่ง

จึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพดำเนินงานบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปัญหาและข้อเสนอแนะ การดำเนินงานบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาสะเมิง 2 อำเภอ สะเมิง จังหวัดเชียงใหม่

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานตามมาตรฐานคุณภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็น ฐานของโรงเรียนในเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาสะเมิง 2
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามมาตรฐานคุณภาพการบริหาร โดย ใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาสะเมิง 2

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร คณะครู คณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนในเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาสะเมิง 2 ในปีการศึกษา 2554

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ขอบเขตเนื้อหาการศึกษาจะศึกษาสถานศึกษาที่มีการดำเนินงานตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ คุณภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2551, หน้า 12-23) ซึ่งประกอบด้วย

ตัวบ่งชี้ที่ 1 มีการบริหารและจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจ

ตัวบ่งชี้ที่ 2 มีการบริหารเชิงกลยุทธ์และใช้หลักการมีส่วนร่วม

ตัวบ่งชี้ที่ 3 มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพัฒนาสถานศึกษา

ตัวบ่งชี้ที่ 4 มีรูปแบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

ตัวบ่งชี้ที่ 5 มีการตรวจสอบและถ่วงดุล

ตัวบ่งชี้ที่ 6 มีการใช้ผลการประเมินด้านคุณภาพผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษา ขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนายกระดับคุณภาพ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การดำเนินการบริหารจัดการ โรงเรียนที่มุ่ง เน้นการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสถานศึกษา โดยใช้วิธีการบริหารจัดการที่หลากหลายที่แตกต่างกันไปตามศักยภาพของแต่ละสถานศึกษา

การให้อิสระในการดำเนินการจัดการภายในสถานศึกษา โดยนำกรอบแนวคิดการบริหารแบบ SBM นำมาบริหารจัดการ คือ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การบริหารตนเอง ความโปร่งใส และการตรวจสอบถ่วงดุล

การประเมินคุณภาพ หมายถึง การดำเนินการประเมินผลการดำเนินงานตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยผู้บริหาร ครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน

การมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจร่วมกับทางโรงเรียน ซึ่งการมีส่วนร่วมจัดการศึกษามีทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ ตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษา บริหารงานงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป

การบริหารตนเอง (Self-managing) หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง คือ มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ตามสภาพความพร้อมของโรงเรียน ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ที่เคยถูกกำหนดงานมาจากส่วนกลาง

การตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) หมายถึง ระบบการตรวจสอบการดำเนินงานภายในโรงเรียน โดยคณะกรรมการที่ทางโรงเรียนแต่งตั้งขึ้น เพื่อตรวจสอบ และประเมินการดำเนินงานต่างๆ ของโรงเรียน มีประโยชน์เพื่อนำผลการประเมินนั้นแก้ไข ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและมาตรฐานของการจัดการศึกษา

ชุมชน หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาละแวก 2 จำนวน 8 โรงเรียน

สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนในเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาละแวก 2 อำเภอละแวก จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 8 โรงเรียน ประกอบด้วยโรงเรียนวัดจิวเฒ่า โรงเรียนวัดปางเดิม โรงเรียนบ้านนาแก้ว โรงเรียนบ้านกิวเสือ โรงเรียนบ้านแม่แวง โรงเรียนบ้านปางขุม โรงเรียนวัดอมลอง และโรงเรียนวัดยั้งเมิน

ประโยชน์ที่ได้รับ

ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงสภาพการดำเนินงาน ปัญหา และข้อเสนอแนะในการดำเนินการจัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในเครือข่ายพัฒนาคุณภาพการศึกษาละแวก 2 อำเภอละแวก จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อนำผลที่ได้มาวางแผน ปรับปรุง แก้ไขการดำเนินงานในการบริหารของโรงเรียน ทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น