

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสถานการณ์ที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว คนไทยจำเป็นต้องปรับตัวให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองวัฒนธรรม และการศึกษา โดยเฉพาะระบบการศึกษาได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการปฏิรูปการศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายการศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบนับตั้งแต่การปฏิรูประบบการศึกษา ปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา และปฏิรูประบบการประกัน คุณภาพการศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544, หน้า 15) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการบริหารและจัดการศึกษาทุกระดับ ทั้งการให้มีเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารโดยองค์คณะบุคคล และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารและจัดการศึกษาโดยให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานที่เป็น โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 20) โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารจัดการศึกษา ก่อให้เกิดผลดีต่อการกระจายอำนาจและการกระจายโอกาสทางการศึกษา (วิชัย ต้นศิริ, 2543, หน้า 17)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมยังได้กำหนดทิศทางการบริหารจัดการไว้ใน มาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าว สถานศึกษาจึงมีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการบริหารงานทั้งในด้านบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ บริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ด้านการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่ โดยสถานศึกษา

จะต้องกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษาของตนเองในการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นที่พึงพอใจ คนเก่ง และมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 2)

ตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ดังกล่าวทำให้การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่การบริหารจัดการที่สถานศึกษาหรือเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM) ดังที่ เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 6) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะทำให้สถานศึกษาจะมีอิสระในการบริหารและจัดการทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการและชุมชน ภายใต้กรอบนโยบายที่กระทรวงศึกษาธิการ และเขตพื้นที่การศึกษากำหนด โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษา ทั้งนี้ต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใส เปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบได้ตลอดเวลา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง และสามารถวางแผนการบริหารจัดการสถานศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น สามารถแก้ปัญหาภายในสถานศึกษาได้อย่างเหมาะสม รวดเร็วและที่สำคัญยังเป็นการสร้างจิตสำนึกให้ชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจการของสถานศึกษาในรูปแบบต่างๆ Wohlstetter (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 2) ได้ให้แนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา กระจายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ชุมชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาโดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาตามแนวการปฏิรูประบบบริหารการศึกษานั้น มุ่งกระจายอำนาจตัดสินใจไปให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครองและชุมชน ให้มากที่สุดให้ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ โรงเรียน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด

กระบวนการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การจัดการศึกษาที่มาจากฐานล่างสุดในการมีอำนาจตัดสินใจ ร่วมคิด ร่วมทำ สุรศักดิ์ ปาเฮ (2546, หน้า 17) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับมิติแห่งการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของสังคม จึงเป็นมิติที่สำคัญต่อการบริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ สถานศึกษาจึงต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) การบริหารจัดการ โดยมุ่งเน้นการจัดการศึกษาที่เกิดจากมติการกระจายอำนาจ การตรวจสอบและการร่วมมือจากชุมชนด้วยการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based

Management) ซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญเพื่อมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงในยุคปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง ไปยังสถานศึกษาโดยตรงทำให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่สามารถดำเนินงานรับผิดชอบ มีอิสระ มีความคล่องตัวในการตัดสินใจในการดำเนินงาน สอดคล้องกับ Cotton (อ้างใน สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 2) ที่ศึกษา พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีผลประโยชน์ได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นการบริหารแบบการกระจายอำนาจ จึงสามารถสร้างประสิทธิภาพ การบริหารได้ดีกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจอย่างที่เคยปฏิบัติมา และ Drury and Levin (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 2) ที่ศึกษาพบว่า SBM ก่อให้เกิดผลชัดเจนใน 4 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพในการใช้คนและทรัพยากร ครูมีความเป็นครูมืออาชีพ การปฏิรูปหลักสูตรในโรงเรียน เกิดได้ง่ายขึ้นและเกิดอย่างแพร่หลายและ ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งแต่ละ ด้านล้วนมีศักยภาพที่จะนำไปสู่การเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนได้

จากการศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย พบว่า ปัญหาสำคัญ ของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า ๘) ได้แก่ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การขาดเอกภาพในการบริหาร ขาดประสิทธิภาพในระบบ ประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และการขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น และสอดคล้องกับ Wohlstetter (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า 53) ที่กล่าวถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปปฏิบัติ คือ การใช้รูปแบบ ไม่ใช่กระบวนการในการบริหารจัดการ ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเอง เป็นหลัก อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาดหรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการ โรงเรียน และกระบวนการ ทำงาน ไม่มีความเปลี่ยนแปลง

โรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 มีนักเรียนที่เข้ามาศึกษาเป็นชาวเขาเผ่ากระเหรี่ยง เผ่าม้ง และนักเรียนที่ไร้สัญชาติ เป็นเด็ก ด้อยโอกาส ฐานะครอบครัวส่วนใหญ่ยากจน และโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือเปิดทำการเรียนการสอน ตั้งแต่ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นอกจากนั้นยังมีโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือสาขาแม่แจ๊ะ ซึ่งโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือมีสภาพพื้นที่ เป็นภูเขาสูง การคมนาคมยากลำบาก การติดต่อสื่อสารอาจเกิดปัญหา อุปสรรค ดังนั้นผู้บริหารจึงมี แนวคิดในการบริหาร โดยการกระจายอำนาจในการบริหารเป็นระดับชั้น และอีกหนึ่งโรงเรียนสาขา ทำให้โรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือมีความคล่องตัวในการบริหารมากขึ้น และนำหลักการมีส่วนร่วมเข้า

มาใช้ เพื่อให้ชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรจากภายนอกได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ในการจัดการศึกษาร่วมกัน เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนให้เป็นที่ไปตามมาตรฐาน การศึกษาชาตินั้น สถานศึกษาจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษาของตนเองในการ พัฒนาผู้เรียนให้เป็นทั้งคนเก่ง คนดี และมีความสุข มีทักษะชีวิต และทักษะการคิด วิเคราะห์

นอกจากนั้น จากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ ประจำปี การศึกษา 2553 (2553, หน้า 7) พบว่า โครงสร้างการบริหารจัดการของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ มีวิสัยทัศน์ที่จะพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้คู่คุณธรรม บนพื้นฐานของความเป็นไทย ตามวิถี ประชาธิปไตย โดยใช้กระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ใช้สื่อ เทคโนโลยีที่เหมาะสม ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ด้านการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชน ที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ทำให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารและจัดการ ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป สนองตอบความต้องการของผู้รับบริการและ ชุมชน ภายใต้กรอบนโยบายที่กระทรวงศึกษาธิการและเขตพื้นที่การศึกษากำหนด ซึ่งมีแนวคิด คล้ายกันกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามที่กล่าวมาข้างต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาในฐานะผู้ดำเนินงานในโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ จึงสนใจ และได้ศึกษา การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมถึงศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหาร โดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นแนวทาง ในการปรับปรุง และพัฒนาการดำเนินงานตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พัฒนา การปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษาให้มีการบริหารและจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ เพื่อให้สถานศึกษาได้มีการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

#### ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ได้แก่ ผู้บริหารและครูผู้สอนของโรงเรียน บ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 2 คน และครูผู้สอน จำนวน 39 คน รวมทั้งสิ้น 41 คน ในปีการศึกษา 2554

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ มุ่งศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียน บ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ โดยการสังเคราะห์แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยยึดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 ประการ คือ (1) หลักการกระจายอำนาจ (2) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (3) หลักการประสานงาน (4) หลักการริเริ่ม และ (5) หลักการตรวจสอบได้

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นิยามคำศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การดำเนินงานบริหารจัดการศึกษาที่ให้สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ โดยยึดหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการประสานงาน หลักการริเริ่ม และหลักการตรวจสอบได้

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารสถานศึกษาที่มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ และตัดสินใจให้คณะกรรมการสถานศึกษา และบุคลากรในสถานศึกษาในการตัดสินใจ และดำเนินงาน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารและจัดการศึกษาที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา

หลักการประสาน หมายถึง การกำกับดูแล การสร้างความสัมพันธ์อันดี และการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของผู้บริหาร ครู และผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

หลักการริเริ่ม หมายถึง การแสวงหาและสร้างสรรค์องค์ความรู้ หรือการสร้างนวัตกรรม และการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ

หลักการตรวจสอบได้ หมายถึง การนิเทศ ติดตาม วิเคราะห์ ประเมินค่า ประเมินผล การปฏิบัติงาน การนำข้อมูลและผลการประเมินไปใช้ในการตัดสินใจ ปรับปรุงและพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อให้การบริหารมีความโปร่งใส

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพ ที่รับผิดชอบการบริหารในโรงเรียน บ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ครูผู้สอน หมายถึง บุคลากรวิชาชีพ ซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอน และการส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยวิธีการต่างๆ ในโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

ผลการศึกษาครั้งนี้ ทำให้ได้ทราบการดำเนินงานการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนบ้านแม่แฮเหนือ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ และได้ทราบถึงปัญหาและข้อเสนอแนะ ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานภายในองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น