

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งคือการเรียนรู้เพื่อการดำรงชีวิตให้อยู่รอดและเพื่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพที่ดีกว่า การแสวงหาปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มนุษย์ต้องอาศัยการศึกษาเรียนรู้เพื่อให้ได้มา นอกจากนี้ในการจะพัฒนาคุณภาพของการดำรงชีวิตให้สูงขึ้นก็ต้องอาศัยการศึกษาเรียนรู้ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะการศึกษานั้นเป็นเครื่องมือในการพัฒนามนุษย์ใน 3 ด้าน คือ ด้านสมอง การเรียนรู้ (Cognitive Domain) ด้านคุณธรรมและจริยธรรม (Affective Domain) และด้านทักษะการปฏิบัติ (Psychomotor Domain) (Bloom,1976:863) ดังนั้น แนวนโยบายในการพัฒนาคุณภาพประชากรด้วยการพัฒนาการศึกษาจึงเป็นนโยบายที่สำคัญของทุกประเทศในโลก

สำหรับการจัดการศึกษาในประเทศไทยในอดีตก่อนที่จะมีการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนขึ้นนั้นเป็นการจัดการศึกษาในบ้าน ในวัด และในวัง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2537:387) ซึ่งการศึกษาในช่วงนั้นสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน แต่เมื่อรัฐมีความต้องการสร้างรัฐชาติและความเป็นอารยะให้กับสังคมไทย ทำให้รัฐต้องตั้งอำนาจในการจัดการศึกษามารวมศูนย์อยู่ที่รัฐและได้สร้างระบบโรงเรียนขึ้น แต่การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของระบบการศึกษาทำให้ส่วนกลางต้องปฏิบัติในรายละเอียดทุกเรื่อง ทำให้ดูแลหน่วยงานทั่วประเทศไม่ทั่วถึง งานล่าช้า เกิดการทุจริต ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ผู้บริหารไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของส่วนกลาง นอกจากนี้การบริหารงานบุคคล ก็ถูกกำหนดมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันรัฐยังเป็นผู้ที่กำหนดแทบทุกด้าน นับตั้งแต่แนวนโยบาย รูปแบบ วิธีการ เนื้อหาสาระและงบประมาณ จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้ จึงต้องกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาให้ผู้อยู่ใกล้ชิดกับเด็กคือ โรงเรียน ให้คิดเอง ทำเอง วางแผนการบริหาร แก้ไขปัญหา ตัดสินใจ และต้องรับผิดชอบต่อการเรียนของเด็กเองด้วย ขณะเดียวกันก็ให้ผู้มีประโยชน์ได้เสียร่วมกัน ได้แก่ นักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน ครู อาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและรับผิดชอบร่วมกัน (รุ่ง แก้วแดง.2541:16)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนไว้ในมาตรา 43 ว่าการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 81 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.2540:25) จากหลักการด้านการมีส่วนร่วมและกระจายอำนาจจึงมีการตรากฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” สำหรับใช้เป็นกรอบการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ปฏิรูประบบและโครงสร้างการศึกษาของไทย โดยในหมวด 5 ที่ว่าด้วยการบริหารและจัดการศึกษานั้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจไว้ในมาตรา 39 ที่กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในการบริหารสถานศึกษานั้นในมาตรา 40 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ เพราะรัฐมองเห็นว่า การจัดการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันเพื่อให้การจัดการศึกษาของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีคุณภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.2542:21)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน(School-Based Management) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจนเกิดความสำเร็จในการพัฒนาองค์กรทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ กลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน เน้นการกระจายความรับผิดชอบ ทำให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพและได้รับความพึงพอใจจากลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ความสำเร็จจากภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ทำให้นักการศึกษาเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น จำเป็นต้องปรับกระบวนการ และวิธีการทางการศึกษาโดยนำแนวคิดนี้มาใช้ในการจัดการศึกษา ต่อมาแนวคิดนี้ได้แพร่หลายไปใช้ในการดำเนินการในประเทศต่างๆ เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮองกง เดนมาร์ก อิสราเอล ฯลฯ (อุทัย บุญประเสริฐ.2545: 2-3)

การกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 39 และมาตรา 40 นั้นเป็นไปตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (อุทัย บุญประเสริฐ.2545:189-190) ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา

จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง อำนาจที่เคยรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางต้องกระจายไปยังโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรประชาชน ชุมชน และเขตพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลางที่เคยทำหน้าที่เป็นทั้งผู้จัด และผู้สนับสนุนการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จ จะต้องมีการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพมากขึ้น (ยุวดี ศันสนีย์รัตน์.2542:35) ทั้งนี้จากกล่าวโดยสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) สถานศึกษา และหน่วยงานที่ดูแลสถานศึกษาจะเป็นหน่วยที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐาน และต้องจัดการศึกษาให้ตอบสนองต่อแผนการศึกษาและความต้องการของประชาชน 2) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้สถานศึกษาและหน่วยงานในพื้นที่ (วิจิตร ศรีสอาน.2542:5-8)

แต่ในการดำเนินงานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัยที่ผ่านมาพบว่า การบริหารงานของโรงเรียนยังนำหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ไม่เต็มรูปแบบ ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อย บุคลากรแต่ละฝ่าย ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ไม่ชัดเจน รวมทั้งการดำเนินงานยังไม่สนองตอบเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เท่าใดนักซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานของโรงเรียนยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร (โรงเรียนวัดเขาม้องชัย.2547)

เพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนสนองต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และพัฒนาโรงเรียนให้มีความเป็นเลิศ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิธีการและรูปแบบของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักการ 4 ประการ เพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาของของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานีให้มีความหมายมากยิ่งขึ้นต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหา และสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี โดยกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 ศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี โดยศึกษาในหลักการ 4 ด้าน คือ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการบริหารตนเอง และ 4) หลักการตอบสนองความต้องการของชุมชน ในด้านการบริหารตามทฤษฎีการบริหารเพื่อความเป็นเลิศใน 7 ประเด็น คือ 1) โครงสร้าง 2) กลยุทธ์ 3) บุคลากร 4) รูปแบบการบริหาร 5) ระบบและวิธีการ 6) ทักษะ และ 7) ค่านิยมร่วม และสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

1.2 ศึกษาและสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ช่วงที่ 1 การศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้นำชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี จำนวน 210 คน

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้นำชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี จำนวน 136 คน โดยได้จากการสุ่มอย่างง่าย ซึ่งใช้ตารางกลุ่มตัวอย่างของเครซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970:608-609, อ้างถึงใน รวีวรรณ ชินะตระกูล, 2542:111)

2.2 ช่วงที่ 2 การสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
ประชากร ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา จำนวน 7 คน

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ช่วงที่ 1 การศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาม้องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

3.2 ช่วงที่ 2 การสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 ของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบ หมายถึง แผนภาพแสดงกระบวนการ หรือแนวทางที่ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอน
 ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานการจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่
 ตั้งไว้ตามหลักการบริหารเพื่อความเป็นเลิศตามโครงสร้างพื้นฐาน 7 ประการ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) โครงสร้าง 2) กลยุทธ์ 3) บุคลากร 4) รูปแบบการบริหาร 5) ระบบและวิธีการ 6) ทักษะ และ
- 7) ค่านิยมร่วม

การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม
 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่บริหารโดยยึด 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการ
 บริหารแบบมีส่วนร่วม 3) หลักการบริหารตนเอง และ 4) หลักการตอบสนองความต้องการของ
 ผู้เรียนและชุมชน ในการบริหารและจัดการการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงาน
 บุคคล และการบริหารทั่วไป

ผู้นำชุมชน หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ
 บำนาญ ที่อยู่ในเขตบริการของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 อุทัยธานี

ผู้ปกครอง หมายถึง ผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอลานสัก
 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ
 โรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่โรงเรียนได้พิจารณาเห็นว่ามีความสมบัติเหมาะสมตามข้อกำหนด
 ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2547
 และได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย
 อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

ผู้บริหารและคณะครู หมายถึง ผู้บริหารและคณะครูของโรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอ
 ลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนวัดเขาฆ้องชัย อำเภอลานสัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
 อุทัยธานี

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบถึงปัญหาการบริหารจัดการการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดเขาช่องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. ได้รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนวัดเขาช่องชัย อำเภอลานสั๊ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุทัยธานี ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด