

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานับเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาสังคม เนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการสำคัญในการพัฒนาบุคคลในทุกๆ ด้าน ตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิต การพัฒนาศักยภาพและความสามารถที่จะดำรงชีพ และประกอบอาชีพได้อย่างเป็นสุข สามารถร่วมเป็นพลังสร้างสรรค์ในการพัฒนาประเทศได้ ดังนั้น การศึกษาที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลต่อการพัฒนาบุคคลในสังคมเป็นอย่างดี

สำหรับสภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมารัฐจะเป็นผู้กำหนดเองทั้งสิ้น ตั้งแต่ นโยบาย รูปแบบ วิธีการ เนื้อหาสาระ และงบประมาณ ทำให้ส่วนกลางต้องปฏิบัติรายละเอียดแทบทุกเรื่อง ทำให้การดูแลหน่วยงานทั่วประเทศไม่ทั่วถึงส่งผลให้การดำเนินงานการจัดการศึกษาไม่มีคุณภาพ รวมทั้งภาวะการเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณอย่างมากส่งผลให้รัฐไม่สามารถจัดหา หรือจัดเตรียมทรัพยากรบุคคล หรือทรัพยากรอื่นๆ ในการจัดการศึกษาให้ทันต่อกรขยายตัว อันส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของครู หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การใช้สื่อและเทคโนโลยี ผู้เรียน ครอบครัว โรงเรียน รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม (อมรวิชัย นาคทรพร.2545:38) นอกจากนี้เนื้อหาวิชาในหลักสูตรไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชน นักเรียนเรียนในสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับชีวิตในชุมชน นำไปใช้ในชีวิตประจำวันไม่ได้ (รุ่ง แก้วแดง.2540:249)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจขึ้น ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ในมาตรา 43 ว่าการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 81 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษา และสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.2540:25)

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) กำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ในข้อ 5 เพื่อปรับระบบการบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น จุดเน้นของแผนอยู่ที่การพัฒนาคนเป็นการพัฒนาแบบองค์รวม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมมือกัน แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ของกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดนโยบายด้านการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ในข้อ 6 การปฏิรูปการบริหารและการจัดการให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพโดยมุ่งให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างบุคลากรและหน่วยงาน รวมทั้งวิธีการพัฒนาโครงสร้างองค์กร การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐและเอกชน มีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายให้สถานศึกษาทุกแห่งได้รับการกระจายอำนาจให้มีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาที่หลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ภายใต้แนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด มีมาตรการ คือ กระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและสถานศึกษาโดยให้องค์กรระดับจังหวัดสามารถกำหนดนโยบายการศึกษา สนับสนุนความก้าวหน้าของบุคลากรและการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งให้สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารทางการศึกษาไว้ในข้อ 5 คือ ปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระมากขึ้น เปลี่ยนการตัดสินใจจากกรมในส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 5 ที่ว่าด้วยการบริหารและจัดการศึกษานั้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายอำนาจไว้ในมาตรา 39 ที่กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในการบริหารสถานศึกษานั้น ในมาตรา 40 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ให้ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ เพราะรัฐมองเห็นว่า การจัดการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน เพื่อให้การจัดการศึกษาของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีคุณภาพ (คณะกรรมการการศึกษา

แห่งชาติ.2542:21) ตามแนวคิดและสาระของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา เพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับสถานศึกษาในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น โดยต้องใช้พลังความรู้ความสามารถ และพลังความคิดจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการจัดการศึกษาของโรงเรียนนั้นแนวคิดนี้เป็นแนวคิดของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) ที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานในด้านต่างๆ เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

แต่สภาพปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาได้ระยะหนึ่งแล้ว การดำเนินงานของโรงเรียนวัดหนองปรหมนอ ยังไม่ต่างจากรูปแบบเดิมเท่าใดนัก คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้ปกครองยังไม่เข้าใจบทบาท หรือเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ และไม่ค่อยสนใจในเรื่องการจัดการศึกษาเท่าที่ควร รวมทั้งบุคลากรในโรงเรียนเองก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างชัดเจนว่ามีรูปแบบและวิธีการอย่างไร (คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้ปกครอง.2546) ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิธีการและรูปแบบของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มาใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดหนองปรหมนอ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมนอ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมนอ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหา และสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมนอ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 โดยกำหนดขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 โดยศึกษาในด้าน 1) การกระจายอำนาจ 2) การมีส่วนร่วม 3) การบริหารตนเอง และ 4) การตอบสนองความต้องการของชุมชน และสร้างรูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยการนำปัญหาสูงสุดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามหลักการบริหารเพื่อความเป็นเลิศตามโครงสร้าง 7 ประการ ขอให้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์แล้วนำมาประมวลสร้างรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ช่วงที่ 1

ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ผู้บริหารและคณะครู โรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 จำนวน 230 คน

กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง ผู้บริหารและคณะครูโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 จำนวน 144 คน โดยได้จากการสุ่มอย่างง่าย ซึ่งใช้ตารางสุ่มตัวอย่างของเครซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970: 608-609, อ้างถึงในรวิวรรณ ชินะตระกูล, 2542: 111)

2.2 ช่วงที่ 2

ประชากร ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 7 คน

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

3.1 ช่วงที่ 1

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

3.2 ช่วงที่ 2

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ รูปแบบการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหมน่อ อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบ หมายถึง แผนภาพของกระบวนการ หรือแนวทางที่ดำเนินไปอย่างมีขั้นตอน ซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายของการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานการจัดการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ตามหลักการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ 7 ประการ คือ 1. โครงสร้าง (Structure) 2. กลยุทธ์ (Strategy) 3. บุคลากร (Staff) 4. รูปแบบการบริหาร (Management style) 5. ระบบและวิธีการ (System and procedure) 6. ทักษะ (Skills) 7. ค่านิยมร่วม (Guiding concepts and Shared values)

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนวัดหนองปรหม่น อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่บริหารโดยยึดหลักการใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านกระจายอำนาจ 1) ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม 3) ด้านการบริหารตนเอง และ 4) ด้านการตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนในการบริหารและจัดการการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ผู้ปกครอง หมายถึง ผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนวัดหนองปรหม่น อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่โรงเรียนได้พิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมตามข้อกำหนดในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2547 และได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหม่น อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

ผู้บริหารและคณะครู หมายถึง ผู้บริหารและคณะครูของโรงเรียนวัดหนองปรหม่น อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบถึงปัญหาการบริหารจัดการการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนองปรหม่น อำเภอโกรกพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 เพื่อนำไปแก้ไขปัญหการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดียิ่งขึ้น

2. ได้รูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนวัดหนอง
พรมหนอง อำเภอกอพระ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 เพื่อนำไปปฏิบัติใน
การบริหารการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดและเป็นแนวทางให้กับโรงเรียน
ทั่วไปได้

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
Nakhon Sawan Rajabhat University