

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสังคมโลกตกอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องพัฒนาคนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมและประเทศชาติ การปฏิรูปการศึกษา จึงถูกกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในประเทศไทย (เกษม วัฒนชัย. 2545: 4) ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดงานการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยกำหนดให้ปฏิรูปในด้านสถานศึกษา ปฏิรูปครู ปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน และปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา สำหรับประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ชุมชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองของความต้องการของผู้รับบริการ (อุทัย บุญประเสริฐ. 2545: 45)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2553 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2553: 5) ได้กำหนดนโยบายหลักในการจัดการศึกษาของชาติที่มุ่งเน้นให้ทุกคนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ทุกๆ คนในชาติมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ ส่งเสริมให้มีการปฏิรูปการเรียนการสอนที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียนเพื่อให้เกิดการพัฒนาตนเองอย่างแท้จริง สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกคน ซึ่งเป็นกำลังของชาติให้เป็นมนุษย์ที่มีความสมดุลทั้งด้านร่างกาย ความรู้ คุณธรรม มีจิตสำนึกในความเป็นพลเมืองไทยและเป็นพลโลก ยึดมั่นในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความรู้และทักษะพื้นฐาน รวมทั้งเจตคติที่จำเป็นต่อการศึกษาต่อ การประกอบอาชีพและการศึกษาตลอดชีวิต โดยมุ่งเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ บนพื้นฐานความเชื่อว่า ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้เต็มตามศักยภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2551: 4) และมาตรา 22 กำหนดแนวทางในการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่า ผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริม

ให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ โดยจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล ฝึกทักษะกระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้ในการป้องกันแก้ปัญหา และเรียนรู้จากประสบการณ์จริง ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ทั้งทางความเจริญด้านเทคโนโลยี กระแสสังคมโลกาภิวัตน์ ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครองที่มีลักษณะประชาธิปไตย ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ และด้านการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ส่งผลทำให้สภาพภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป กระแสของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบและเป็นแรงผลักดันให้สภาพการจัดการศึกษาของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ทั้งในด้านปรัชญาการศึกษา เป้าหมาย วัตถุประสงค์ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การประเมินผลการเรียนการสอน การนิเทศและการพัฒนาบุคลากร รูปแบบการจัดการศึกษา การบริหารจัดการ บทบาทของผู้บริหาร และบุคลากรครูผู้สอน การบริหารการศึกษามีแนวโน้มเป็นไปในลักษณะเดียวกับการบริหารธุรกิจที่มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลกระทบต่อการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถือเป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อเตรียมทรัพยากรอันมีค่าของประเทศออกสู่ยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลง เป็นการยกระดับคุณภาพของประชากรในประเทศให้มากขึ้น ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต (เชิดศักดิ์ สุภโสภณ. 2553: 1)

ประเทศไทยภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาพื้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน การเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็ง อันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศร่วมกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวข้ามผ่านออกจากภาวะวิกฤติและแก้ไขปัญหาบ้านเมืองให้ลุล่วงไปด้วยดี รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และยกระดับประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงนานาชาติ (ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์. 2545: 8) ในการสร้างความเป็นเลิศของระบบราชการไทยให้สามารถรองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงได้นั้นจำเป็นที่จะต้องยึดหลักการสำคัญ คือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงระยะปี พ.ศ. 2546-2550 ไว้คือ "พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และประโยชน์สุขของประชาชน" (บวรศักดิ์ อุวรรณ. 2542: 7) ซึ่งมีแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารราชการประกอบด้วยแนวทางที่

สำคัญ 4 แนวทาง ได้แก่ 1) การกำหนดรูปแบบหรือแนวทางในการปกครองให้เป็นไปตามกลไกการตลาด 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) การสร้างความยืดหยุ่นในระบบราชการ และ 4) การผ่อนคลายกฎระเบียบ โดยในการพัฒนาระบบราชการไทยมีเป้าประสงค์หลักหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ 4 ประการ คือ 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality) 2) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing) 3) ยกกระต๊อบขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance) และ 4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

และจากสภาพปัญหาและบทสรุปการประเมินประสิทธิภาพการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา นำมาซึ่งข้อเสนอในเชิงยุทธศาสตร์การบริหารจัดการศึกษายุคใหม่หรือการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) ทั้งนี้โดยกำหนดเป็นประเด็นสำคัญของระบบการศึกษาและเรียนรู้ที่ต้องการปฏิรูปโดยเร่งด่วนใน 4 ประการสำคัญ ได้แก่ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552: 3) 1) พัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ ให้มีนิสัยใฝ่เรียนรู้ สามารถเรียนรู้ด้วยตนเอง และแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ สื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ อยู่ร่วมในสังคมอย่างมีความสุข มีความสามารถและสมรรถนะทางทักษะความรู้ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ รวมทั้งมีโอกาสในการเรียนรู้ที่เท่าเทียมและเสมอภาค 2) พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ เป็นผู้เอื้ออำนวยให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่า มีระบบกระบวนการผลิตและพัฒนาที่มีคุณภาพมาตรฐานเหมาะสมกับวิชาชีพชั้นสูง สามารถดึงคนดี คนเก่งมาเป็นครู มีปริมาณครูอาจารย์ที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการเรียนการสอน และจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพมาตรฐาน มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงในอาชีพ 3) พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ สำหรับการศึกษาระบบ ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ซึ่งมีหลากหลายประเภท ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและมีคุณภาพ และ 4) พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและทุกภาคส่วนมีระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Leader Change) ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากยุทธศาสตร์เร่งด่วนทั้ง 4 ประการที่กล่าวในเบื้องต้นแล้ว ยังมีการกำหนดมาตรการหลัก มาตรการเสริม และกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาทศวรรษที่สองไว้ในหลายประเด็นด้วยกัน ซึ่งทุกฝ่ายคาดหวังว่าแนวทางมาตรการที่กำหนดไว้คงจะเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญ เกิดเป็นพลังหรือพลวัตที่จะทำให้การพัฒนาระบบการศึกษาไทยให้ก้าวสู่ความสำเร็จได้ในที่สุด โดยใช้การบริหารเชิงระบบ มาเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต 29 ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษาที่มีประสิทธิผลได้ ตามแนวคิดของ

วงจรเดมมิ่งหรือวงจรควบคุมคุณภาพ PDCA เป็นวงจรที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาโดยตรง ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่ 1 การวางแผน (Plan-P) ขั้นตอนที่ 2 การปฏิบัติตามแผน (Do-D) ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบ (Check-C) และขั้นตอนที่ 4 การปรับปรุง (Act-A) (สมศักดิ์ สิ้นธุระเวชญ์. 2541: 180-190) จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงได้สนใจทำวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29

ความมุ่งหมายของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งความมุ่งหมายของการวิจัยไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29
2. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29
3. เพื่อประเมินผลการพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้ศึกษาวิจัยในลักษณะการวิจัยและพัฒนา โดยมุ่งวิจัยการพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 มีขอบเขตการศึกษาวิจัย ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา เก็บข้อมูลโดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร และการสอบถามสภาพการดำเนินงานการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา โดยสุ่มผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างอย่างง่ายโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie; & Morgan. 1970: 607-610) ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 66 คน แล้วสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยใช้โรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลาง และโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดละ 22 โรงเรียน จากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 ทั้งหมดจำนวน 82 โรงเรียน

ระยะที่ 2 พัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 การดำเนินการวิจัยในระยะนี้ เป็นการนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากระยะที่ 1 มาพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา จากหลักแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรูปแบบการ

บริหารเชิงระบบของสถานศึกษา เพื่อให้ได้ร่างรูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา แล้วนำเสนอผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วย นักวิชาการ ศึกษานิเทศก์ และผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 9 คน ทำการปรับปรุงรูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา

ระยะที่ 3 ประเมินผลการพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 โดยการวิพากษ์และประเมินรูปแบบในด้านความเหมาะสม ความเป็นไปได้และมีประโยชน์ โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ศึกษานิเทศก์ และนักการศึกษา รวมจำนวน 20 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างความสัมพันธ์ห้าองค์ประกอบของการจัดการศึกษาของการทำงานในการวิจัยครั้งนี้ที่ใช้เป็นแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประเทศไทยในอนาคต ตามความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

การบริหารเชิงระบบ หมายถึง รูปแบบการบริหารที่ใช้ความรู้เชิงระบบเข้ามาช่วยในการค้นหาปัญหา กำหนดวิธีการแก้ปัญหา และใช้แนวทางความคิดเชิงระบบ ช่วยในการตัดสินใจแก้ปัญหา พัฒนาระบบการทำงานของสถานศึกษาให้ดีขึ้น

สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ประกอบด้วยสถานศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 60 โรงเรียน และจังหวัดอำนาจเจริญ จำนวน 22 โรงเรียน รวมเป็นจำนวน 82 โรงเรียน

ผู้เชี่ยวชาญ หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารการศึกษา ประกอบด้วย นักวิชาการ ศึกษานิเทศก์ และผู้บริหารสถานศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ หรือนักวิชาการ หรือผู้ที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ศึกษานิเทศก์ และนักการศึกษา

การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาแบบหนึ่งที่เกิดจากแนวคิดของผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ หรือนักวิชาการ หรือผู้ที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

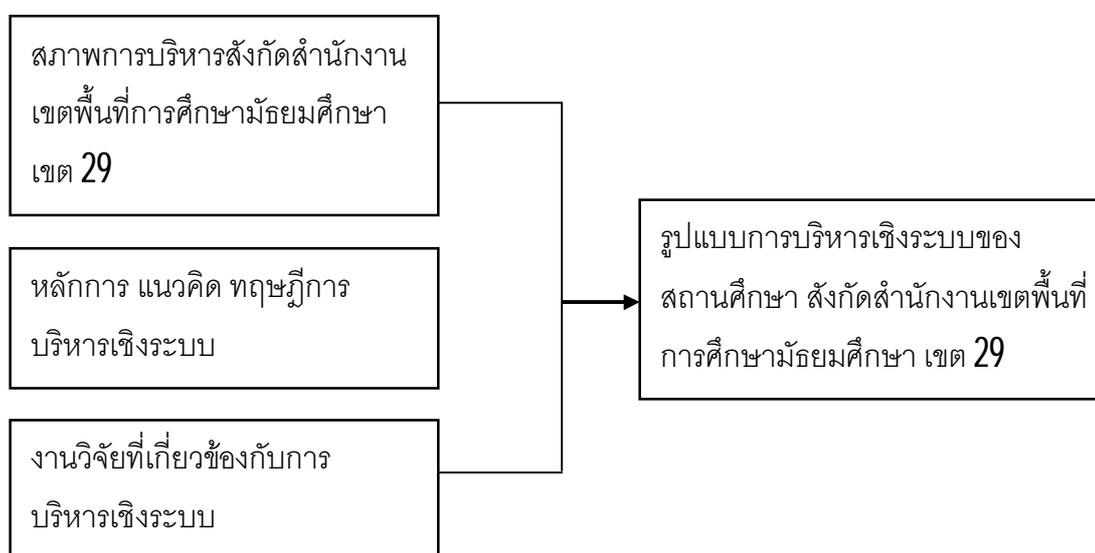
การประเมิน หมายถึง การตัดสินผลการดำเนินการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 ตามเกณฑ์ที่กำหนด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้รูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 ไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารเชิงระบบ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งพัฒนารูปแบบการบริหารเชิงระบบของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 29 โดยอาศัยแนวคิด ทฤษฎี การบริหารจัดการ คือ การพัฒนาระบบการทำงานของสถานศึกษา มาใช้ในการปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยพัฒนาศักยภาพการทำงานของผู้รับผิดชอบงานทุกระบบ ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาผู้บริหาร ครูผู้สอน และนักเรียน ให้สามารถใช้ศักยภาพของตนในการทำงานได้อย่างเต็มที่และมีทักษะการคิดวิเคราะห์ที่ดี สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ดังภาพประกอบ 1



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย