

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ในช่วงทศวรรษ 1960-1970 ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคของโลกได้พยายามที่จะนำนวัตกรรมทางการศึกษาเข้ามาเปลี่ยนแปลงการดำเนินการจัดการทางการศึกษา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ จนกระทั่งในทศวรรษที่ 1980 องค์การภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจเริ่มประสบผลสำเร็จจากการบริหารแนวใหม่จึงทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเกิดความเชื่อมั่นว่าสามารถนำแนวทางการบริหารแนวใหม่ขององค์การภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจมาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาสมควรที่จะกระทำได้เช่นเดียวกัน โดยแทนที่จะเน้นการปรับปรุงห้องเรียนแต่ก้าวกระโดดข้ามไปสู่ระดับองค์การสถานศึกษาคือ ได้ปฏิรูประบบโครงสร้าง สร้างรูปแบบการบริหารภายในสถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในสถานศึกษาด้วยกัน ปรับปรุงภาวะผู้นำ ใช้หลักการแนวคิดในการบริหารตนเอง เน้นความอิสระในการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษา มุ่งเน้นแนวคิดกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การสร้างและพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาขึ้นใช้เอง การวางแผนพัฒนาบุคลากรการวางแผนงบประมาณด้วยตนเอง ตลอดจนการรับนักเรียนลักษณะแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวนี้เรียกว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management: SBM) หรือที่มักนิยมเรียกกันในประเทศไทยโดยย่อว่าSBM ต่อมาได้กลายเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่นำมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาในส่วนต่างๆ ของโลกแทนการบริหารที่สั่งการมาจากต้นสังกัดที่เรียกว่าการบริหารรูปแบบการควบคุมภายนอก (External Control Management: ECM)

ในส่วนของประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกกำลังเร่งดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาของชาติ นักการศึกษาและนักวิชาการส่วนใหญ่ของไทยเชื่อว่า ปัญหาการศึกษาของประเทศนั้น เกิดจากการบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ ขาดการกระจายอำนาจ ถูกควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไป การถูกควบคุมโดยระบบราชการในระดับสูง ทำให้ไม่เหมาะสมกับการนำมาใช้ในองค์กรวิชาชีพ นักการศึกษาและนักวิชาการได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหการบริหารจัดการศึกษา ตามปรัชญาการกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขให้กระทรวงศึกษาธิการของรัฐ กระจายอำนาจการตัดสินใจสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาให้ส่วนกลางควบคุมในด้านนโยบายหลัก มอบหมายให้หน่วยงานย่อยเป็นผู้ปฏิบัติ โดยอาศัยหลักการแนวคิดที่ว่า การตัดสินใจที่กระทำใกล้กับผู้บริหารมากเท่าใด ย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพและยังก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้รับบริการมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการคือ การจัดการศึกษาต้องมีกระบวนการสร้างจิต

วิญญานเพื่อสาธารณประโยชน์ และจิตวิญญานอาสาสมัครให้เกิดขึ้นควบคู่กันไป หลักการดังกล่าวตรงกับหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาคือ การให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) การจัดการศึกษาต้องเป็นภาระหน้าที่ของทุกคนและทุกหน่วยงาน วันชัย ดนัยตโนมุก, และ ไกร เกษทัน (2543, หน้า 13-14) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2544, คำนำ) วิมลศรี ศุภิลวรรณ, และคนอื่น ๆ. (2545, หน้า 4-7) จากปรัชญาแนวทางการดำเนินการจัดการศึกษาในปัจจุบันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 43 เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่บริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติมีความมุ่งมั่นที่จะเป็นองค์กรผู้นำในการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางการจัดการศึกษา กรมสามัญศึกษา, (2544, หน้า 2-10) ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8, 9, 39 และ 40 ได้ระบุถึงการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปให้หน่วยงานในระดับล่างและสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพสามารถสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการรับบริการด้านการศึกษาของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

การจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 9 (พ.ศ. 2546-2550) ที่ผ่านมา หลายส่วนดำเนินการได้ดี ในส่วนคุณภาพการศึกษายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการบริหารจัดการในอดีตได้เน้นการปรับปรุงหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าสถานศึกษา สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารตนเองทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ผู้บริหารสถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือมีอำนาจเพียงเล็กน้อย ผู้ปกครองและชุมชนไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษาการเรียนการสอนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทยในท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 ต่อเนื่องปีงบประมาณ 2545 กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 2) โดยมีความเชื่อว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของความมุ่งมั่นผูกพันและความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาของสถานศึกษาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องที่ยั่งยืนต่อไป

ดังนั้นทุกสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้เริ่มดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา จึงทำให้ผู้วิจัยสนใจสภาพที่เป็นจริงของสถานศึกษาในสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการดำเนินการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีสภาพและปัญหาในการดำเนินการมากน้อยเพียงใด สถานศึกษามีขนาดต่างกันจึงทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีสภาพและ

ปัญหาแตกต่างกันหรือไม่ เนื่องจากการที่ได้ดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 แต่การดำเนินงานต่าง ๆ ยังไม่เป็นไปตามหลักการของการจัดการบริหารแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ดำเนินการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้พัฒนาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหาร และจัดการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ต่อไป

ความมุ่งหมายในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี
2. เพื่อเปรียบเทียบสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี จำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ และประสบการณ์ในการทำหน้าที่ปัจจุบัน

ความสำคัญของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ จะได้รับความรู้เกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ซึ่งผู้บริหารสามารถนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาระบบการบริหารสถานศึกษาได้ รวมทั้งยังสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในด้านการบริหารจัดการทางการศึกษาอันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา ตามแนวการปฏิรูปการศึกษาที่พึงประสงค์ต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ที่มุ่งศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี มีขอบเขตการวิจัยครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าการศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ซึ่งมีหลักการสำคัญ 4 หลัก ซึ่งผู้วิจัยทำการสังเคราะห์จากแนวคิดของ อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า ค - ง)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 3) และ ถวิล มาตรฐาน (2545, หน้า 2) คือ

- 1.1 หลักการกระจายอำนาจ (decentralization)
- 1.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation or collaboration management)
- 1.3 หลักการบริหารตนเอง (self management)
- 1.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance)

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ในปีการศึกษา 2549 จำนวน 3,248 คน จำแนกเป็นผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 284 คน ครูผู้สอนในโรงเรียน จำนวน 1,792 คน ผู้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1,314 คน (สำนักงานเขต เขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี, 2549, หน้า ก)

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ เนื่องจากประชากรมีจำนวนที่แน่นอน (finite population) จึงใช้สูตรของยามานะ (Yamane) ในการคำนวณหาขนาดของตัวอย่าง ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และยอมให้เกิดความคลาดเคลื่อนร้อยละ 5% ในการคำนวณหาขนาดของตัวอย่าง (สุวิทย์ ศิริโกคาภิรมย์, 2546, หน้า 445) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 359 คน โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (stratified random sampling) จำแนกเป็นผู้บริหารโรงเรียน จำนวน 100 คน ครูผู้สอนในโรงเรียน จำนวน 148 คน ผู้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 111 คน

3. ตัวแปรที่ศึกษา คือ

3.1 ตัวแปรต้น (independent variables) ได้แก่

3.1.1 ตำแหน่ง

- 1) ผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้รักษาการในตำแหน่ง
- 2) ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) ครูผู้สอน

3.1.2 เพศ

- 1) ชาย
- 2) หญิง

3.1.3 วุฒิกการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรี

3) ปรินญาโท

3.1.4 อายุ

- 1) ต่ำกว่า 30 ปี
- 2) 30ปี - 39 ปี
- 3) 40ปี - 49 ปี
- 4) มากกว่า 49 ปี

3.1.5 ประสบการณ์ในการทำหน้าที่ปัจจุบัน

- 1) ต่ำกว่า 5 ปี
- 2) 5ปี - 10ปี
- 3) 11ปี - 15ปี
- 4) มากกว่า 15ปี

3.2 ตัวแปรตาม (dependent variables) ได้แก่ สภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี โดยแบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ

3.2.1 หลักการกระจายอำนาจ

3.2.2 หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม

3.2.3 หลักการบริหารตนเอง

3.2.4 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังต่อไปนี้

1. สภาพ หมายถึง สภาพที่เป็นจริงซึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี

2. ปัญหา หมายถึง อุปสรรคหรือข้อขัดข้องเกี่ยวกับกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี

3. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based management: sbm) หมายถึง การกระจายอำนาจจากรัฐไปสู่สถานศึกษา เน้นการพัฒนาสถานศึกษาเป็นศูนย์กลาง โดยที่สถานศึกษานั้นมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบมากขึ้นและมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการตัดสินใจ สั่งการ ทั้งในด้าน งานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และ การบริหารทั่วไป บริหารแบบทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม โดยร่วมกันทำงานในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อตอบสนองกับความต้องการของทุกฝ่าย และสถานศึกษาจะต้องมีการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

4. หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การคืนความรับผิดชอบทางการศึกษาให้ผู้ที่มีความใกล้ชิดตัวผู้เรียนมากที่สุดคือผู้ปกครอง ครู อาจารย์ นักเรียนและชุมชน ให้ทำงานร่วมกันเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาของตนเอง โดยการแบ่งอำนาจ การมอบหมายงาน การโอนอำนาจ และการให้ท้องถิ่นได้ดำเนินงาน

5. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้และส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน ในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมินและร่วมปรับปรุง ร่วมรับผิดชอบต่อตัวเองและชุมชน

6. หลักการบริหารตนเอง หมายถึง การบริหารจัดการตามกระบวนการบริหารแต่ดำเนินการโดยสถานศึกษาแต่ละสถานศึกษาได้มีอิสระในการคิดเองทำเอง แก้ปัญหาเอง สร้างแรงจูงใจและประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง

7. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง สถานศึกษามีการจัดการศึกษาภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก มีการรายงานผลการจัดการศึกษาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนได้ทราบ

8. โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ใน ปีการศึกษา 2549 จำนวน 142 โรงเรียน

9. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวทุกตำแหน่งในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี

10. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครูปฏิบัติการสอน ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิ

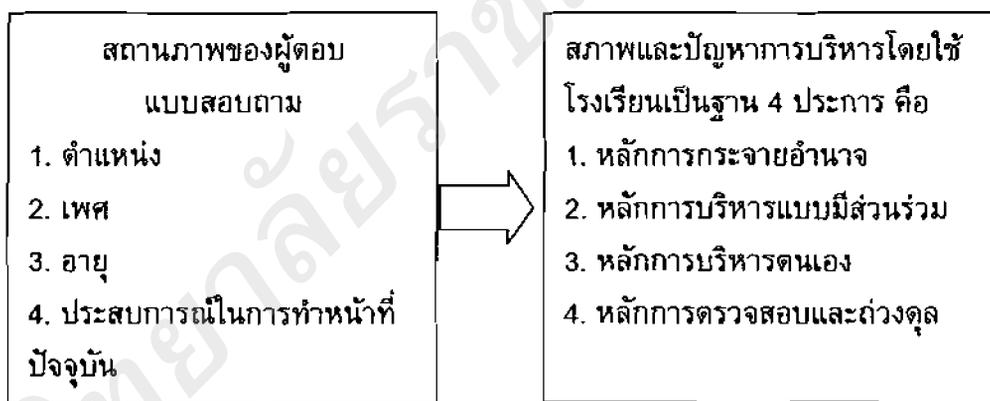
11. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง เขตพื้นที่ในการดูแลและรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรี ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์จากแนวคิดของ อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า ค – ง) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 3) และ ถวิล มาตรเลี่ยม (2545, หน้า 2) ได้ดังนี้ คือ

ตัวแปรต้น (independent variables)

ตัวแปรตาม (dependent variables)



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานในการวิจัย

1. สภาพของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรีแตกต่างกัน เมื่อจำแนกตาม ตำแหน่ง เพศ อายุ ประสบการณ์ในการทำหน้าที่ปัจจุบัน

2. ปัญหาของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสิงห์บุรีแตกต่างกัน เมื่อจำแนกตาม ตำแหน่ง เพศ อายุ ประสบการณ์ในการทำหน้าที่ปัจจุบัน