

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบันส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาโดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสนองตอบความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพ โดยกำหนดแนวทางหรือกฎหมายแม่บทในการพัฒนาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 81 โดยระบุให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544 : 15-16)

ซึ่งแต่เดิมระบบการบริหารและการจัดการทางการศึกษาของไทยมีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารการศึกษาเป็นอันมาก (รุ่ง แก้วแดง, 2540 : 247-250) กล่าวคือ (1) สถานศึกษาทุกแห่งต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลาง สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารตนเอง การดำเนินงานทุกอย่างต้องรายงานและขออนุมัติมาที่ส่วนกลาง (2) ผู้บริหารโรงเรียนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของส่วนกลางเป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บริหาร ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารที่จำกัดมาก (3) ผู้บริหารให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชามากกว่าผู้เรียน เพราะกรมเป็นผู้ที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในทุกเรื่อง (4) ชุมชนและผู้ปกครองไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษา เนื่องจากการบริหารการศึกษาที่สั่งตรงลงไปจากส่วนกลาง และงบประมาณเกือบทั้งหมดไปจากส่วนกลาง โรงเรียนจึงไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง และ (5) การศึกษาไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น เนื่องจากการคุมเข้มการบริหารด้านวิชาการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการบริหารการศึกษาแบบรวมอำนาจทำให้สถานศึกษาไม่สามารถจัดการศึกษาที่สนองตอบต่อความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นได้

ดังนั้นแนวทางการปฏิรูปการศึกษา จึงได้มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารไปยังท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติการ มีลักษณะกระจายอำนาจให้โรงเรียนและท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงขึ้น และให้ชุมชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการศึกษาโดย

มุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ โดยในกฎหมายแม่บทการจัดการศึกษาของประเทศ คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ในมาตรา 9 ได้กล่าวถึงการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544 : 4)

จากที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2542 แล้วนั้น ทำให้รูปแบบการบริหารโรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเปลี่ยนไปจากเดิมไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ทำให้อำนาจที่เคยรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจไปยังโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรประชาชน ชุมชน และเขตพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลางที่เคยทำหน้าที่เป็นทั้งผู้จัดและผู้สนับสนุนการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จ จะต้องมีการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพมากขึ้น (ยูวดี สันสนิย์รัตน์. 2542 : 35)

โรงเรียนคลองเกลือ เป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ เปิดทำการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โดยยึดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานพุทธศักราช 2544 และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 เป็นฐานในการจัดระบบการเรียนการสอน ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาได้ระยะหนึ่งแล้ว แต่การกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีอำนาจในการตัดสินใจของโรงเรียนคลองเกลือ พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนคลองเกลือในการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ผู้ปกครองนักเรียนและประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตลอดจนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภารกิจ และงานประจำมาก จึงไม่ค่อยมีเวลาในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารสถานศึกษา ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (โรงเรียนคลองเกลือ. 2553 : 10)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของโรงเรียนคลองเกลือว่าอยู่ในระดับใด ซึ่งผลการศึกษาสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียน

คลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 ให้มีความเหมาะสมและสามารถบริหารงานการศึกษาในสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาระดับการบริหารสถานศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2

ประโยชน์ของการศึกษา

เป็นข้อมูลในการพัฒนาการวางแผน พัฒนาการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 ได้ศึกษาในขอบเขตการศึกษาครั้งนี้

1. ขอบเขตประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ บุคลากรในโรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 2 จำนวนทั้งสิ้น 59 คน
2. ขอบเขตเนื้อหาที่จะศึกษาตามหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย การบริหาร 5 ด้าน ดังนี้ 1. การกระจายอำนาจ 2. การมีส่วนร่วม 3. การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน 4. การบริหารตนเอง 5. การตรวจสอบและถ่วงดุล
3. ขอบเขตพื้นที่สำหรับการศึกษาครั้งนี้ คือ โรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2
4. ขอบเขตระยะเวลาในการศึกษา เดือนมิถุนายนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2553

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรที่ศึกษา คือ การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 2 ประกอบด้วย 5 ด้านดังนี้

1. การกระจายอำนาจ (Decentralization)
2. การมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement)
3. การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน (Return Power to People)
4. การบริหารตนเอง (Self – managing)
5. การตรวจสอบและการถ่วงดุล (Check and Balance)

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารสถานศึกษา หมายถึง การดำเนินงานด้านการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป โดยยึดหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)

การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารโรงเรียนที่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจ การจัดการศึกษาให้กับประชาชน หลักการบริหารตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ในด้านบุคลากร วิชาการ งบประมาณ และการบริหารทั่วไป

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง โรงเรียนส่งเสริมให้มีการบริหารงานในรูปแบบของ คณะกรรมการ โดยมอบหมายให้ฝ่ายหรือคณะกรรมการกลุ่มสาระต่างๆ ในโรงเรียน สามารถตัดสินใจพัฒนางานทางวิชาการ และมีการกำหนดแผนพัฒนาบุคลากร และการประเมินผลงานด้านการจัดการเรียนการสอน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่มาจากบุคคลหลายฝ่ายในโรงเรียน ทำหน้าที่พิจารณาความดีความชอบ และตัดสินใจการบริหารงบประมาณได้ด้วยตนเอง

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง โรงเรียนให้คณะครู อาจารย์ ชุมชน มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนปฏิบัติการของโรงเรียน การบริหารงานวิชาการและงบประมาณ ร่วมวางแผน การบริหารงานบุคลากรของโรงเรียน โดยกำหนดแผนพัฒนาบุคลากร พร้อมทั้งประเมินผล การบริหารงานบุคลากรของโรงเรียน

หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หมายถึง โรงเรียนได้ให้คณะกรรมการ สถานศึกษา ระดมการเงินและทรัพยากรในท้องถิ่นมาจัดการศึกษา โดยประชาสัมพันธ์ให้บุคลากร ในโรงเรียนรับทราบถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา พร้อมทั้ง

ให้ความสำคัญ รับผิดชอบและนำในเรื่องการบริหารงบประมาณ การกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา นอกจากนี้โรงเรียนได้ให้คณะกรรมการสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาและกำหนดแนวทางการปฏิบัติการประกันคุณภาพในสถานศึกษา

หลักการบริหารตนเอง หมายถึง วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย โดยโรงเรียนได้สนับสนุนให้มีฝ่ายและกลุ่มสาระต่างๆ กำหนดแนวปฏิบัติในการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง มีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการของโรงเรียนด้วยตนเอง นอกจากนี้โรงเรียนได้ปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารงานให้มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับการบริหารตนเองและลงมือแก้ไขกรณีผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามที่วางไว้

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง โรงเรียนได้จัดสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยมีการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยชุมชนและองค์กรอิสระ มีคณะกรรมการสถานศึกษาสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนจากการรายงานของโรงเรียน นอกจากนี้โรงเรียนมีการประชาสัมพันธ์มาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาและประเมินผลสู่สาธารณชน โดยรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ พร้อมทั้งโรงเรียนได้มีการตรวจสอบทบทวนหลักสูตรสถานศึกษาเป็นประจำทุกปีการศึกษา

โรงเรียนคลองเกลือ หมายถึง สถานศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 2 ตั้งอยู่ หมู่ที่ 2 ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 หมายถึง หน่วยงานที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาของบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี เขต 2 ได้แก่ อำเภอบางบัวทอง อำเภอไทรน้อย อำเภอปากเกร็ด และอำเภอบางใหญ่

กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนคลองเกลือ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 2 โดยใช้กรอบแนวคิดของอุทัย บุญประเสริฐ (2544 : 154 -156) เกี่ยวกับหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

