

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบันส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิรูปการศึกษาโดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาสนองตอบความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพ โดยกำหนดแนวทางหรือกฎหมายแม่บทในการพัฒนาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีการกำหนดบทบัญญัติ ที่เป็นแนวนโยบายการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 81 โดยระบุให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ เพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม(สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2544 : 15 - 16)

กระแสการปฏิรูปการศึกษาและผลการวิเคราะห์การบริหารการศึกษาของไทยพบว่าปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารและจัดการศึกษาคือ การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางขาดเอกภาพในการบริหารขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากนโยบายทางการเมืองและความไม่ประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาซึ่งการศึกษาไม่สามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพสมบูรณ์แข่งกับสังคมโลกไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นประชาชนไม่มีบทบาท และไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง (อุทัย บุญประเสริฐ. 2543 : 18) การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดที่ได้พยายามดำเนินการมาตั้งแต่การเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการ ในระยะต่อมาได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ของสถานศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของชมรม สมาคม ต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษาซึ่งอาจจะเรียกได้ว่ามีการเข้าร่วมดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการตามหน้าที่ที่จะต้องร่วมคิดร่วมทำ (กรมสามัญศึกษา. 2544 : 16) เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่นโยบายของผู้บริหารสถานศึกษาหรือโรงเรียนซึ่งมีหน่วยงานบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ดังนั้นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับสถานภาพการเป็นนิติบุคคลโดยบทบัญญัติตาม มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จึงได้ปรับเปลี่ยนตาม

แนวทางการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้นภารกิจต่าง ๆ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหรือโรงเรียนต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างเหมาะสม ตามหลักการกระจายอำนาจ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาแต่ละด้านซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ด้านได้แก่ ด้านงานวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (พนม พงษ์ไพบูลย์. 2546 : 118) ซึ่งทำให้กระบวนการบริหารของแต่ละสถานศึกษามีการกระจายอำนาจบริหารการจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาโดยตรงและให้สถานศึกษาหรือโรงเรียนดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการภายในโรงเรียนด้วยตนเองและปฏิบัติตามแนวทางการบริหารสถานศึกษาตลอดจนสนับสนุน นโยบายของชาติในการจัดการศึกษาซึ่งการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเกิดประโยชน์ในการพัฒนาด้านบุคลากรด้านการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อการบริหารของโรงเรียนทั้งคณะครู นักเรียน ผู้ปกครอง และการจัดการศึกษานั้นให้เป็นที่ไปเพื่อประชาชนทั้งมวลทุกเพศ ทุกวัย และทุกสถานะสังคม ซึ่งการบริหารจะต้องยึดหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการที่จะทำให้โรงเรียนหรือสถานศึกษาประสบความสำเร็จซึ่งได้แก่การบริหารงานแบบกระจายอำนาจ การบริหารงานแบบการมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนตลอดจนหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการศึกษาเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพตามที่มาตรฐานสากลทุกระดับการศึกษากำหนดซึ่งทั้งหมดเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยคณะบุคคล และคณะครูจะต้องมีบทบาทสำคัญในการร่วมบริหารในกิจกรรมของโรงเรียนซึ่งกิจกรรมทั้งมวลโรงเรียนเป็นผู้กำหนดการให้การศึกษาและการจัดการต้องสอดคล้องกับสภาพและความต้องการของโรงเรียน แต่ปัญหาในการบริหารของทางโรงเรียนก็ยังมีข้อแก้ไขอีกมาก เช่น ปัญหาการจัดการพัฒนาผู้เรียนให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาและมีความเป็นไทยโดยเน้นการปฏิรูประบบการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญการปรับการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เสริมสร้างความเข้มแข็งและความทันสมัยเน้นการกระจายอำนาจการมีส่วนร่วม การสร้างเครือข่ายให้แก่โรงเรียนเนื่องจากคณะครูและผู้ปกครองบางส่วนยังขาดความเข้าใจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงมีความจำเป็นต้องปรับแนวทางการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องและการให้ความรู้อย่างหลากหลายเพื่อเป็นกลไกในการบริหารจัดการที่ดีต่อไป

ปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการบริหาร โรงเรียนเนื่องจากบทบาทการบริหารของโรงเรียนเป็นฐาน โดยการมีส่วนร่วมเป็นการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่จึงพบปัญหาดังต่อไปนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ. 2545 : 57)

เวลาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากเวลาทำงานปกติแต่ละวัน โดยเฉพาะการประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ การทำงานที่ได้รับมอบหมายมากขึ้น เป็นภาระต่อครูผู้ปฏิบัติการสอนโรงเรียนส่วนใหญ่ จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการและดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ อย่างมากในช่วง 2 ปีแรก แต่เมื่อไม่ปรากฏผลสำเร็จรวดเร็วดังที่คาดหวัง ทำให้เกิดความท้อแท้ ซึ่งกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะเห็นผลนั้น ต้องใช้เวลานานมาก คือตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป คณะกรรมการโรงเรียนยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ ส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ ที่พบโดยทั่วไป คือ เรื่องที่ได้รับมอบอำนาจ ในการตัดสินใจไม่ใช่เรื่องที่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน แต่บางเขตการศึกษาก็ไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง ขาดอิสระในการตัดสินใจ โรงเรียนบางแห่งถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐ เขตการศึกษา สหภาพครู ให้นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลาไม่เพียงพอ การอบรมไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาตั้งแต่เริ่มนำนโยบายการบริหารแบบนี้ไปปฏิบัติแล้ว หากไม่ได้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงไปให้แก่โรงเรียน โรงเรียนก็เห็นว่าเป็นรูปแบบการบริหารแบบนี้เหมือน“เรื่องเก่าที่เคยทำมาแล้ว (Same old thing)” ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องวิชาการเท่าที่ควร คือ เรื่องการจัดการเรียนการสอนและผลการเรียนของนักเรียนอย่างแท้จริงส่วนใหญ่จะไปเน้นเรื่องกิจกรรมพิเศษ การแต่งตั้งกรรมการ และอนุกรรมการต่าง ๆ การออกระเบียบสำหรับการบริหารโรงเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

โรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชน จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงระดับช่วงชั้นที่ 4 อันเป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาเพื่อให้นักเรียนมีพุทธธรรมนำความรู้ ตามหลักไตรสิกขา มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ร่วมพัฒนาชุมชนโดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง บริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จากการดำเนินการจัดการศึกษาที่ผ่าน ๆ มาพบว่าโรงเรียนยังขาดการประเมินความพึงพอใจในการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และครูยังปฏิบัติงานการบริหารยังไม่เป็นรูปธรรมที่น่าพอใจเช่นการบริหารการมีส่วนร่วมยังไม่ดีพอซึ่งการประเมินดังกล่าวจะนำไปสู่การแก้ไขและพัฒนาการบริหารการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นครูและมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารงานกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน จึงมีความสนใจที่ต้องการจะศึกษาความพึงพอใจที่มีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมุ่งศึกษาความพึงพอใจการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการมีส่วนร่วม การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนการ ด้านการบริหารตนเอง และด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อนำผลการศึกษาไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาการบริหารงานในโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความพึงพอใจที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของครูและบุคลากรโรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบความพึงพอใจที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ
2. ทำให้โรงเรียนมีข้อมูลเกี่ยวกับความพึงพอใจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและสามารถนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหาร ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตของประชากร ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ครูและบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 31 คน
2. ขอบเขตของเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาความพึงพอใจที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของครูและบุคลากรทางการศึกษา โรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ โดยมีตัวแปรที่ศึกษา 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการมีส่วนร่วม การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนการ ด้านการบริหารตนเอง และด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล
3. ขอบเขตของพื้นที่ พื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ โรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

4. ขอบเขตของเวลาที่ศึกษา ระหว่างวันที่ เดือนพฤศจิกายน 2552 - เดือนมีนาคม 2553

### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ความพึงพอใจที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของครูและบุคลากรทางการศึกษาโรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ 5 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการกระจายอำนาจ
2. ด้านการมีส่วนร่วม
3. ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน
4. ด้านการบริหารตนเอง
5. ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกรวมของบุคคลที่เกิดในทางที่ดี เป็นไปตามความคาดหวังของการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดโพธิ์น้อยที่มีต่อการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่ยึดหลักกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่การตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ร่วมกันในระดับโรงเรียน โดยสมาชิกในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ศึกษานิเทศก์ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างสอดคล้องกับกับคุณลักษณะและความต้องการของชุมชน

ความพึงพอใจที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง ความพึงพอใจ ความรู้สึกรวมของบุคคลที่เกิดในทางที่ดี เป็นไปตามความคาดหวังของการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดโพธิ์น้อยที่มีต่อการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยสมาชิกในโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ศึกษานิเทศก์ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างสอดคล้องกับกับคุณลักษณะและความต้องการของชุมชนแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่

การกระจายอำนาจ หมายถึง โรงเรียนมีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการ ด้านงานวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป

การมีส่วนร่วม หมายถึง โรงเรียนมีการบริหารโดยองค์คณะบุคคลมีระบบ การบริหารจัดการแบบเครือข่าย และการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจกรรมของโรงเรียน

การบริหารตนเอง หมายถึง ความพึงพอใจของโรงเรียนมีระบบบริหารจัดการศึกษามาตรฐานการปฏิบัติงาน และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนหมายถึงความพึงพอใจที่โรงเรียนส่งเสริมให้คณะกรรมการ โรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีบทบาทให้คำแนะนำสนับสนุนการปฏิบัติงาน และกำหนดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน

การตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารจัดการที่พร้อมรับการตรวจสอบและมีหลักการบริหารคุณภาพการศึกษา

ครู หมายถึง ผู้ซึ่งได้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียนบ้านวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ ได้แก่ ครู ประจําการ และครูอัตราจ้าง

บุคลากร หมายถึง ลูกจ้างหรือผู้ซึ่งได้ปฏิบัติงานอื่นๆในโรงเรียนวัดโพธิ์น้อย อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ ได้แก่ ครูพี่เลี้ยง เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่พัสดุ เจ้าหน้าที่อำนวยการ พนักงานจ้างต่างๆ

ระดับการศึกษา หมายถึง ผู้ที่จบการศึกษา ตั้งแต่ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก

ประสบการณ์ทำงานหมายถึงการปฏิบัติงานที่ผ่านมา น้อยกว่า 10 ปี 10 - 20 ปี มากกว่า 20 ปี

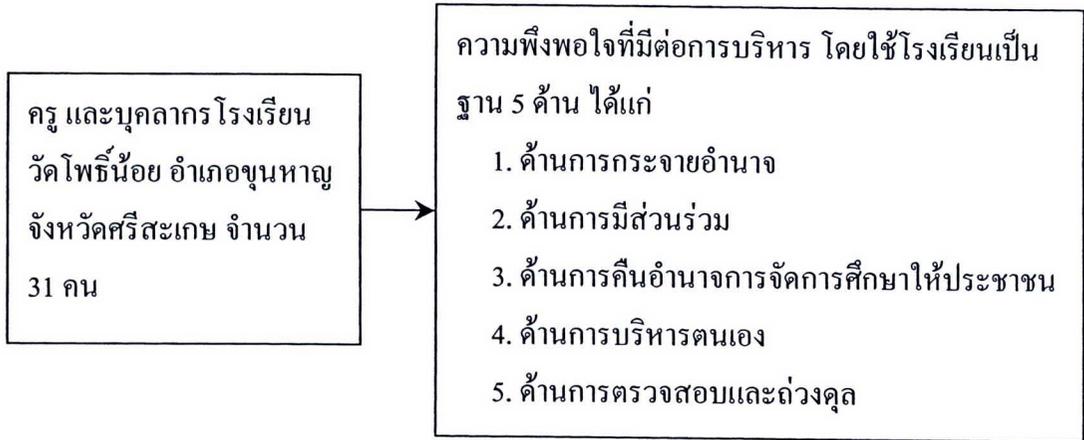
โรงเรียนวัดโพธิ์น้อย หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาล ถึง ช่วงชั้นที่ 4 สังกัดสำนักบริหารงานการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ตั้งอยู่ที่ตำบลกระหวัน อำเภอขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

### **กรอบแนวคิดในการวิจัย**

จากการศึกษาหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานของ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 20) และอุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 189) ผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดได้ดังต่อไปนี้

ผู้ให้ข้อมูล

ตัวแปรที่ศึกษา



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย