

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

การที่ประเทศไทยจะก้าวไปสู่ความเป็นสากลทัดเทียมกับนานาประเทศได้นั้นต้องพัฒนาระบบการจัดการศึกษาให้มีความทันสมัยเพื่อจะได้สร้างคนให้มีคุณภาพตระหนักถึงคุณค่าแห่งตน ดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสมและพัฒนาเยาวชนที่จะเติบโตเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ ดังนั้นเมื่อต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ จึงมีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการศึกษาที่จะต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติทางเศรษฐกิจ ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและทักษะที่เพียงพอเหมาะสมกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีโดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งทำให้คนไทยรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้กว้างขวาง จึงมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในการจัดการศึกษาประกอบกับสภาพปัญหาการจัดการศึกษาของไทยประสบภาวะวิกฤต ซึ่งกลุ่มวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษา กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา (กรมสามัญศึกษา. 2541: 10) สรุปไว้ว่า การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางทำให้มีการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปสู่ระดับโรงเรียนน้อย ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ การขาดการมีส่วนร่วมของครู- อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารและจัดการศึกษาคุณภาพของการจัดการศึกษาโดยรวมค่อนข้างต่ำโดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ของนักเรียนในวิชาต่างๆ ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร คือ กระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนซึ่งมีหลากหลายได้ การวัดและประเมินผลเน้นกันที่การวัดความรู้ความจำมากกว่าการวัดความรู้ความสามารถที่เกิดจากการปฏิบัติจริง ปัญหาเกี่ยวกับครู และบุคลากรทางการศึกษาบางส่วนยังขาดความรู้ความสามารถและทักษะในการจัดการเรียนการสอนตลอดจนขาดจิตสำนึกและวิญญูณของความเป็นครู ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ความเข้าใจผิดในบทบาท หน้าที่ การจัดการศึกษาที่เคยให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากกว่าผู้ปกครอง

จากข้อมูลนักเรียนที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี สถานศึกษามีจำนวนมาก ครูมีจำนวนกว่าครึ่งล้านคน ดังนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมากที่จะบริหารจากส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สิปนันท เกตุทัศน์. 2544 : 6) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปฏิรูประบบการบริหารจัดการศึกษาให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ.2542 ระบุไว้ในมาตรา 39 มีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในพื้นที่โดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (กรมสามัญศึกษา. 2542: 20)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารโรงเรียนริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปีทศวรรษที่ 1980 แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น แนวคิดนี้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งเกิดจากการไม่พอใจของผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ มีการศึกษาและผลักดันให้เกิดนโยบายที่ชัดเจน และต่อเนื่อง ปัจจุบันมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครอบคลุมทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ รวมทั้งกำลังจะถูกนำมาใช้ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2545 เป็นต้นไป (อุทัย บุญประเสริฐ. 2544 : 1) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นได้อิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและความพึงพอใจให้กับลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ความสำเร็จดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เน้นแต่เรื่องการเรียนการสอน ปรับไปสู่การบริหารโดยการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติ และให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

โดยจากการศึกษาแนวคิดจากนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ สรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียนโดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. 2542 ที่ระบุไว้ในมาตรา 39 ต้องการคืนอำนาจให้สถานศึกษาเพราะที่ผ่านมามีปัญหาการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง การดำเนินงานทุกอย่างต้องรายงานและขออนุมัติขึ้นไปที่กรมหรือสำนักงานโดยผ่านสายการบังคับบัญชาที่ยาว เส้นทางเงินงานระหว่างโรงเรียนกับกรมมีมากมายและสิ่งสำคัญ ผู้บริหารโรงเรียนไม่มี

อำนาจในการตัดสินใจ ทำหน้าที่เพียงตัวแทนของส่วนกลางเป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บริหาร (รุ่ง แก้วแดง. 2542 : 246)

ดังนั้นเพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งสามารถตัดสินใจด้านต่างๆได้ด้วยตนเอง จึงมีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาเป็นการปรับโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่กระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนโดยตรง ให้โรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการ ทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปด้วยระบบการมีส่วนร่วม หัวใจสำคัญคือ เป็นการบริหารโดยคณะกรรมการ โรงเรียนซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ร่วมกันบริหารให้สอดคล้อง ตอบสนองและ เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนให้ได้มากที่สุด โรงเรียนสังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 ได้มีการปฏิรูปโดยใช้กระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน และผู้ปกครอง โดยเชิญผู้ปกครองนักเรียนให้เป็น กรรมการสถานศึกษา กรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง เป็นต้น ให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา การศึกษา มุ่งผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ตัวนักเรียนเป็นสำคัญ

โรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ เป็นหน่วยงานทางการศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศรีสะเกษเขต 4 เปิดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เป็น โรงเรียนหนึ่งที่มีการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อให้บุคลากรทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาของโรงเรียน การบริหารงานมีโครงสร้างที่ชัดเจน มีรูปแบบที่เอื้อต่อการ ดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อผู้เรียน แต่ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนยังมี ข้อบกพร่องในบางเรื่อง เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนจากการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ ปีการศึกษา 2549 ยังไม่น่าพอใจ และผลการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) หรือ สมศ. รอบที่ 2 มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และ ทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร มีระดับคุณภาพอยู่ในระดับพอใช้ ซึ่งเหตุปัจจัยที่ทำให้สถานศึกษา ไม่ได้รับรองในมาตรฐานที่ 5 เนื่องจากขาดสื่อเทคโนโลยี สื่ออุปกรณ์การเรียนที่นำมาใช้ในการ จัด กิจกรรมการเรียนการสอน ขาดการวิเคราะห์วิจัยผู้เรียน และขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาผู้เรียน อย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น (โรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ. 2551: 18)

จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาความพึงพอใจของ ข้าราชการครู ที่มีต่อการการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 ว่ามีความพึงพอใจอยู่ในระดับใด เพื่อนำผลการวิจัย ไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานโรงเรียนให้มีคุณภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาความพึงพอใจของข้าราชการครูที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4

ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมาเป็นแนวคิดในการพัฒนาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้มีความเหมาะสมมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น
2. ผู้บริหารโรงเรียนสามารถนำผลการวิจัยไปปรับใช้ให้มีความสอดคล้องกับความพึงพอใจของครู ซึ่งจะส่งผลให้การจัดการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาความพึงพอใจของข้าราชการครูที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษเขต 4 ผู้วิจัยศึกษาในขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการครูในโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 ซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการ 1 คน รองผู้อำนวยการ 2 คน ครูผู้สอน 31 คน รวม 34 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา เนื้อหาที่จะศึกษามี 5 ด้าน(อุทัย บุญประเสริฐ. 2544 : 154-156) ดังนี้

- 2.1 ด้านการกระจายอำนาจ
- 2.2 ด้านการมีส่วนร่วม
- 2.3 ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน
- 2.4 ด้านการบริหารตนเอง
- 2.5 ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล

3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ที่ทำการวิจัย คือ โรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษเขต 4

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา ในการวิจัยครั้งนี้ ศึกษาระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2552 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปรที่ศึกษา คือ ความพึงพอใจของข้าราชการครูที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษเขต 4 ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization)
2. ด้านการมีส่วนร่วม (Participation Collaboration or Involvement)
3. ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน (Return Power to People)
4. ด้านการบริหารตนเอง (Self – managing)
5. ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

นิยามศัพท์เฉพาะ

ความพึงพอใจ หมายถึง สภาวะการรับรู้ภายใน เป็นความคาดหวังของบุคคลภายในองค์กร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ภายในองค์กร ถ้าปัจจัยเหล่านั้นสามารถตอบสนองความต้องการ ความคาดหวังของตนเองได้อย่างเหมาะสม ก็จะมีผลทำให้เกิดความพึงพอใจ แต่ถ้าไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการ ความคาดหวังของตนเองได้ ก็จะมีผลทำให้เกิดความไม่พอใจ และจะมีผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร

การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารแบบหนึ่งซึ่งเน้นหลักการการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องให้บริหารจัดการด้วยตนเอง ในเรื่องของบุคลากร วิชาการ งบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ประกอบด้วย 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน ด้านการบริหารตนเอง และด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล

ด้านการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยองค์คณะบุคคลและการมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษา เครือข่ายผู้ปกครอง

ด้านการมีส่วนร่วม หมายถึง เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมในการบริหารจัดการและร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน ซึ่งจะมีความรู้สึกร่วมรับผิดชอบและพึงพอใจในผลงานของการดำเนินงาน

ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หมายถึง การคืนอำนาจในการจัดการศึกษาจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น และประชาชนได้จัดการศึกษาเอง เนื่องจากการจัดการศึกษา

โดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง

ด้านการบริหารตนเอง หมายถึง วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน มีอิสระในการบริหารจัดการโดยองค์คณะบุคคลในเรื่องหลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ซึ่งจะทำให้โรงเรียนบริหารงานได้ตรงเป้าหมายตามศักยภาพของโรงเรียน

ด้านการตรวจสอบและการถ่วงดุล หมายถึง ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานมีองค์กระโษะทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

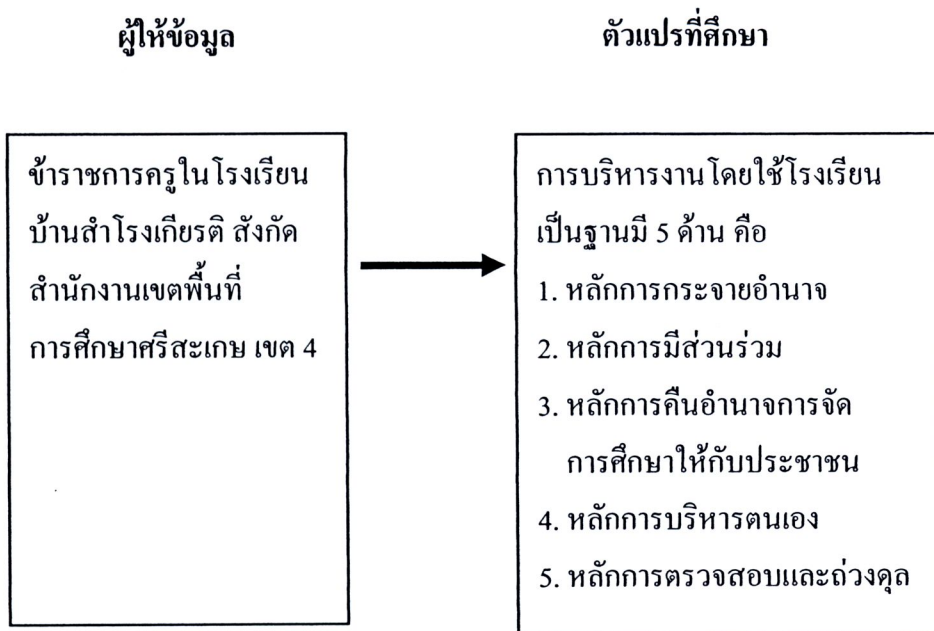
ข้าราชการครู หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน และครูผู้สอนในโรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษเขต 4

โรงเรียนบ้านสำโรงเกียรติ หมายถึง สถานศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตั้งอยู่ในตำบลบักคอง อำเภอบุณฑล จังหวัดศรีสะเกษ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 หมายถึง หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดศรีสะเกษ ใน 4 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอกันทรลักษ์ อำเภอบุณฑล อำเภอศรีรัตนะ และอำเภอเบญจลักษ์

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความพึงพอใจของข้าราชการครูที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนบ้านลำโรงเกียรติ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 4 โดยใช้กรอบแนวคิดของ อุทัย บุญประเสริฐ (2544 : 154-156) เกี่ยวกับหลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และได้กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้ คือ



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย