

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญก้าวหน้าด้านการสื่อสาร เทคโนโลยีสารสนเทศ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ขึ้นอย่างรวดเร็ว (คำริ บุญชู, 2545, 2) เป็นโลกแห่งการเรียนรู้ มีการแข่งขันสูงคุณภาพของคนจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในเชิงการได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ทุกประเทศเริ่มตระหนักดีว่าคุณภาพของคน เทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างขีดความสามารถในการผลิตและการแข่งขันอันจะนำมาพัฒนาประเทศโดยรวม การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544, 13 – 14) เพราะการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาความรู้ ความคิด ค่านิยม ตลอดจนคุณธรรมและความประพฤติของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองที่ดีมีคุณภาพ และทำให้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้คนรู้จักคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักเรียนรู้ รู้จักพึ่งตนเอง และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2543, 1) ดังนั้นการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประชากรให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพนั้นจะต้องระดมสรรพกำลังทุกส่วนของสังคมให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พัฒนาคนให้สมดุลทั้งด้านสติ ปัญญา ร่างกาย จิตใจ และสังคม จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ชุมชน สังคมและประเทศชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540, 16 – 19)

ระบบการศึกษาปัจจุบันไม่สามารถสร้างผู้เรียนให้มีคุณภาพได้ตามที่มุ่งหวัง สืบเนื่องจากปัญหาหลายประการ ทั้งด้านโครงสร้าง กระบวนการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการ และระบบสนับสนุนต่างๆ รวมทั้งกระบวนการที่ยังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใหม่ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วนด้วยการปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544) ซึ่งแก่นแท้ของการปฏิรูปการศึกษาก็คือการสร้างปัญญา เพื่อที่จะแก้ปัญหาและพัฒนาสังคมไทย จากวิกฤตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (สุรพล นิติไกรพจน์ และเอกศักดิ์ คงตระกูล, 2545, 1)

การดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษา ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษามีเอกภาพเชิงนโยบายและมีความหลากหลายทางปฏิบัติมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, 6) ซึ่งตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กร และหน่วยงานในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการ โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา (วิระวัฒน์ อุทัยรัตน์, 2546, 3) ดังปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, 21) ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในวงการการศึกษาไทย (สนอง เครือมาก, 2543, 85 – 86) และกฎหมายการศึกษาแห่งชาตินี้เองได้กำหนดให้สถานศึกษามีความสำคัญสูงสุดต่อการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวเนื่องจากการดำเนินงานในระดับนี้จะมีผลต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนโดยตรง และให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเด็กไทย โดยมีการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษามากขึ้นในลักษณะการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) (คำริ บุญชู, 2545, 3)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารที่มีการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการศึกษาไปจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนแบบเบ็ดเสร็จ มีอิสระและมีความคล่องตัว สิ่งสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการโรงเรียนแนวนี้ คือ ระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนหรือตอบสนอง และเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, 1) เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารให้กับโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้โรงเรียนแต่ละแห่งสามารถที่จะควบคุมทรัพยากร ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนของตน และสามารถจัดหลักสูตรให้ตอบสนองความต้องการของตนเองได้ และจากการศึกษาแนวคิดดังกล่าวพบว่า การกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในสี่เรื่องหลัก คือ งบประมาณ วิชาการ บุคลากร และบริหารทั่วไป แสดงให้เห็นถึงความต้องการในการผลักดันอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับการปฏิบัติการให้มากที่สุด เพื่อจะทำให้การทำงานของโรงเรียนตอบสนองต่อชุมชน (นวิรัตน์ ศรีพรหม, 2543, 21 – 24)

ผู้บริหารสถานศึกษาจึงต้องรู้จักปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ใหม่ให้ได้ นอกจากนี้ยังมีหน่วยตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเพื่อ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในสถานศึกษา มีความเต็มใจที่จะสนับสนุนในเรื่องการเงิน และมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ของสถานศึกษาด้วย (บุญมา กัมปนาทพงษ์, 2543, 2) เพราะการบริหารงานในหน่วยงานผู้บริหารเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะถือว่าผู้บริหารเป็นกุญแจดอกสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานเป็นไปได้อันเนื่องมาจากคนเราต้องมีการนำความสามารถแสดงออกได้ดีที่สุดภายใต้การนำของผู้บริหารที่มีความสามารถ มีความคิดริเริ่ม มีจินตนาการ และมีความคิดที่ก้าวหน้า รวมทั้งยังมีความรับผิดชอบที่จะพยายามก่อให้เกิดพลังร่วมในการปฏิบัติงาน กระตุ้นพลังให้มีการดำเนินการเป็นไปตามแนวคิดที่ได้กำหนดไว้ การประสานพลังต่างๆ เข้าด้วยกัน สร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นกับบุคคลในหน่วยงาน และทำหน้าที่เป็นต้นแบบในการใช้พลังเหล่านั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารหรือผู้นำนั้นเป็นหลักชัยของหน่วยงาน และเป็นดวงประทีปของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเลยทีเดียว (บัญชา อึ้งสกุล, 2545, 23)

การปฏิรูปการศึกษาโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยมุ่งให้การบริหารจัดการเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษา มีความอิสระและคล่องตัว (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, 8) จากกฎหมายดังกล่าวทำให้การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้กระจายครอบคลุมทุกพื้นที่ส่งผลให้สถานศึกษาเข้มแข็ง มีความคล่องตัวในการจัดการศึกษาได้หลากหลายขึ้นสนองความแตกต่างระหว่างบุคคลและชุมชน สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการจัดการเรียนการสอน ถ้าสถานศึกษาเข้มแข็งย่อมจัดการศึกษาที่ได้คุณภาพส่งผลดีต่อผู้เรียนอย่างยิ่ง (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544, 159) อันจะเป็นปัจจัยหลักทำให้ความเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษา และสังคมไทยเกิดขึ้นเป็นจริงได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2544, 24 – 25)

โรงเรียนบ้านไสกุณ ได้ดำเนินการเปลี่ยนรูปแบบและกระบวนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนจากบริหารงานในรูปแบบเดิมที่ให้สถานศึกษาเป็นเพียงแหล่งให้ความรู้และมีความจำกัดในการบริหารจัดการศึกษาไปสู่รูปแบบการพัฒนาทัศนคติ ทักษะ เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และคุณภาพที่หลากหลายของผู้เรียนให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการตัดสินใจบริหารและจัดการศึกษาของตนเอง โดยโรงเรียนและชุมชนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องร่วมมือกันบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) ซึ่งโรงเรียนบ้านไสกุณได้ดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้

ปีการศึกษา 2546 เป็นต้นมา ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยก่อนนำใช้โดยการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Precipitation Action Research : PAR) ตลอดจนได้มีการวิจัยเพื่อพัฒนามาเป็นขั้นตอนตามลำดับ ในสภาพปัจจุบันมีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการของโรงเรียน บ้านไสกุณให้มีประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูงขึ้น มีสิ่งที่ดีขึ้น มีความชัดเจน และสมบูรณ์ยิ่งขึ้นมากกว่าเดิม และเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ผู้วิจัยในฐานะเป็นครูโรงเรียนบ้านไสกุณจึงสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของครูและ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นอย่างไร มีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือไม่ ข้อค้นพบในการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ที่จะช่วยเสริมสร้างและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนบ้านไสกุณ ให้มีประสิทธิภาพการบริหารมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านไสกุณ สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านไสกุณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ปีการศึกษา 2551 โดยมีขอบเขตการวิจัยดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 ด้านขอบข่ายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประกอบด้วย 4 ประการ

1.1.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ (Academic Administration)

1.1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ (Budget Administration)

1.1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration)

1.1.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป (General Administration)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นบุคลากรโรงเรียนบ้านไสกุณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ปีการศึกษา 2551 จำนวน 15 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 15 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

บุคลากร

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นของครูและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านไสกุณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ปีการศึกษา 2551 ในด้านต่างๆ คือ

ด้านการบริหารงานวิชาการ

ด้านการบริหารงบประมาณ

ด้านการบริหารงานบุคคล

ด้านการบริหารงานทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่มีการบริหารโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ โรงเรียนเปิดโอกาสให้ครูและคณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษา โรงเรียนมีวิธีการและรูปแบบการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยใช้หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายให้บริหารตนเอง บริหารโดยใช้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณด้านบุคลากร และด้านการบริหารทั่วไป

2. การบริหารวิชาการ หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและการเทียบโอนผลการเรียน จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี แผนงานที่วางไว้ทั้งงบประมาณและคนรับผิดชอบโดยตรง ติดตามประเมินผลงานตามแผน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนวการศึกษา การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และการส่งเสริมการเรียนรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน

3. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการจัดทำและเสนองบประมาณ การวางแผน จัดสรรงบประมาณ ได้มีการประชุมทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานการใช้จ่ายเงินและผลการดำเนินงาน การระดมทรัพยากรและการลงทุน เพื่อการศึกษา การบริหารการเงิน บริหารบัญชี และงานบริหารพัสดุและสินทรัพย์

4. การบริหารบุคคล หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและกำหนด ตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัย และการรักษาวินัย และการออกจากราชการ

5. การบริหารทั่วไป หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการดำเนินงานธุรการ งานเลขานุการ คณะกรรมการสถานศึกษา งานพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานและพัฒนา เครือข่ายการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ งานส่งเสริมสนับสนุนงานวิชาการ บุคคล งบประมาณและบริหารทั่วไป งานดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนนักเรียน การรับนักเรียน งานส่งเสริมกิจการนักเรียน งานประชาสัมพันธ์ และการจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน

6. บุคลากร หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนบ้านไสคุน

7. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะบุคคลประกอบด้วยผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุและ/หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิของโรงเรียนบ้านไสคุน

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านไสคุน สำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1

2. ทำให้ทราบความคิดเห็นของครู และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านไสคุนระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานกับบุคลากรโรงเรียนบ้านไสคุน

3. นำข้อเสนอแนะไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนบ้านไสคุน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาและความพึงพอใจของชุมชนต่อไป

4. ได้แผนกลยุทธ์สำหรับใช้ในการบริหารของโรงเรียนบ้านไสคุน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1