

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลกระทบต่อให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาของประเทศเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพและศักยภาพอย่างต่อเนื่องเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยต้องการให้ประชากรของประเทศสามารถร่วมมือและแข่งขันกับประชาคมโลกอื่นๆ ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ที่มุ่งหวังจะให้เกิดประสิทธิผลในการจัดการศึกษาและตอบสนองความต้องการของชุมชน ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 39 ระบุว่า “ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง..” และในมาตรา 40 ระบุว่า “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่ากว่าปริญญาของ แต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิโดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของ คณะกรรมการสถานศึกษา..” (วีระยุทธ ชาตะกาญจน์. 2555 : 58 – 59)

การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดี มีความรู้ ความสามารถ และอยู่ร่วมกับสังคมอย่างมีความสุข ซึ่งการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปศึกษา ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องยึดเงื่อนไขและหลักการสำคัญโดยให้โรงเรียนเป็น ศูนย์กลางในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การปฏิรูประบบบริหารจัดการแบบใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังคณะกรรมการ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรงเพื่อให้การศึกษาสร้างคนและสร้างความรู้สู่สังคมอย่าง มีคุณธรรม คุณภาพ และประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อให้โรงเรียนจัดการศึกษาอย่างเป็นอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550 ข : 4)

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการศึกษา และลดการควบคุมสถานศึกษาจากส่วนกลาง โดยให้ความสำคัญกับคณะกรรมการ โรงเรียนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ภายในโรงเรียน ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับโรงเรียนไม่ใช่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครูและผู้ปกครองร่วมด้วย การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญของการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาคนและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เป็นบุคลากรแห่งการเรียนรู้ อันจะช่วยให้โรงเรียนและชุมชนเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ในที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ. 2546 : 39 ; อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ. 2553 : 53)

มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาจำเป็นต้องพัฒนาคนให้มีความพร้อมที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งทำให้โลกเป็นหนึ่งเดียวกันด้วยระบบการสื่อสารที่มีการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว โลกยุคใหม่เป็นสังคมแห่งข้อมูลข่าวสารและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่การจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมโลกได้ โดยเฉพาะเมื่อสังคมคาดหวังให้การศึกษาเตรียมคนให้พร้อมกับการแข่งขันของสังคมโลกด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้เห็นถึงความล้มเหลวและความล้าหลังของการศึกษาไทยได้อย่างชัดเจน เนื่องจากในรอบสิบปีที่ผ่านมา พบว่าผลสัมฤทธิ์ของเด็กไทยอยู่ในเกณฑ์ต่ำทุกครั้งที่มีการประเมินและต่ำกว่าประเทศอื่นๆ รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้เรียนที่หลากหลาย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2548 : 3 - 5) คุณภาพการจัดการศึกษายังไม่เป็นที่น่าพอใจ ที่จะพอสู้ประเทศอื่นในเวทีโลกได้ การบริหารการศึกษาและการจัดการศึกษายังรวมศูนย์อำนาจ ไว้ส่วนกลาง ขาดเอกภาพ ทั้งด้านนโยบายและมาตรฐาน ขาดประสิทธิภาพของการประกันคุณภาพการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรส่วนท้องถิ่นและเอกชน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2553 ข : 11)

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาโดยตรงซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2553 ข : 3)

ในการบริหารและจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษารวมทั้งได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้เกิดคุณภาพและประสิทธิภาพ มุ่งเน้นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ มีความพร้อมและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ ฉะนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ในการร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงต้องศึกษาทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติงานของตนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ควรสนับสนุน ส่งเสริมการบริหารงานต่างๆ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และการปฏิรูปการศึกษา

จากเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17 เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นสารสนเทศในการดำเนินการวางแผนและพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17
2. เพื่อเปรียบเทียบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17 จำแนกตามระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน และขนาดของสถานศึกษา

ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการวิจัยครั้งนี้ผู้บริหารระดับสูงสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนช่วยให้การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังภูมิภาคต่างๆ เพื่อสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17 ซึ่งมีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17 ปีการศึกษา 2560 รวมทั้งสิ้น 1,017 คน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17. 2560 : 9 -17)

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ครูผู้สอนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17 ปีการศึกษา 2560 การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างใช้ตารางของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan. 1970 : 608 – 610) ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 280 คน การสุ่มตัวอย่างใช้การสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) โดยใช้ขนาดของสถานศึกษาเป็นเกณฑ์ประกอบด้วย ครูผู้สอนโรงเรียนขนาดเล็กจำนวน 55 คน โรงเรียนขนาดกลาง 177 คน และโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 48 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ

1.1 ระดับการศึกษา แบ่งออกเป็น

1.1.1 ปริญญาตรี

1.1.2 สูงกว่าปริญญาตรี

1.2 ประสบการณ์การทำงาน แบ่งออกเป็น

1.2.1 ประสบการณ์น้อย

1.2.2 ประสบการณ์มาก

1.3 ขนาดของสถานศึกษา แบ่งออกเป็น

1.3.1 โรงเรียนขนาดเล็ก

1.3.2 โรงเรียนขนาดกลาง

1.3.3 โรงเรียนขนาดใหญ่

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17 จำนวน 5 ด้าน ประกอบด้วย

2.1 ด้านการกระจายอำนาจ

2.2 ด้านการมีส่วนร่วม

2.3 ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน

2.4 ด้านการบริหารตนเอง

2.5 ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) หมายถึง กระบวนการจัดการภายในสถานศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ภายใต้รูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรทางศาสนาและ ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อตอบสนองกับความต้องการของผู้เรียนสูงสุด

การกระจายอำนาจ หมายถึง สถานศึกษาได้รับความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการตัดสินใจสั่งการในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคคล และการบริหารงานทั่วไป

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมมือกันและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและหลักสูตรของสถานศึกษา

การคืนอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆ ของสถานศึกษาตามความต้องการของชุมชน

การบริหารตนเอง หมายถึง การตัดสินใจ การสั่งการ และการใช้อำนาจในการบริหารสถานศึกษาได้อย่างมีอิสระภายใต้นโยบายของคณะกรรมการสถานศึกษา ตลอดจนการระดมทรัพยากรทุกประเภทจากชุมชนเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง

การตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง การยินยอมให้องค์กรอิสระภายนอกเข้ามาตรวจสอบการบริหารงานของสถานศึกษาได้ตลอดเวลา โดยมุ่งเน้นความโปร่งใส สามารถเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนภายใต้ฐานมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของชาติ

ครู หมายถึง ข้าราชการครูซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17

สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 17

ประสบการณ์การทำงาน หมายถึง ระยะเวลาที่เริ่มปฏิบัติงานของครูผู้สอน โดยนับตั้งแต่วันที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งจนถึงปัจจุบัน จำแนกเป็น

1. ประสิทธิภาพน้อย หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของครูผู้สอนน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

2. ประสิทธิภาพมาก หมายถึง ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของครูผู้สอนมากกว่าหรือเท่ากับค่าเฉลี่ยของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ขนาดของสถานศึกษา หมายถึง ประเภทของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัชฌมศึกษา เขต 17 โดยยึดจำนวนผู้เรียนเป็นหลักตามเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ

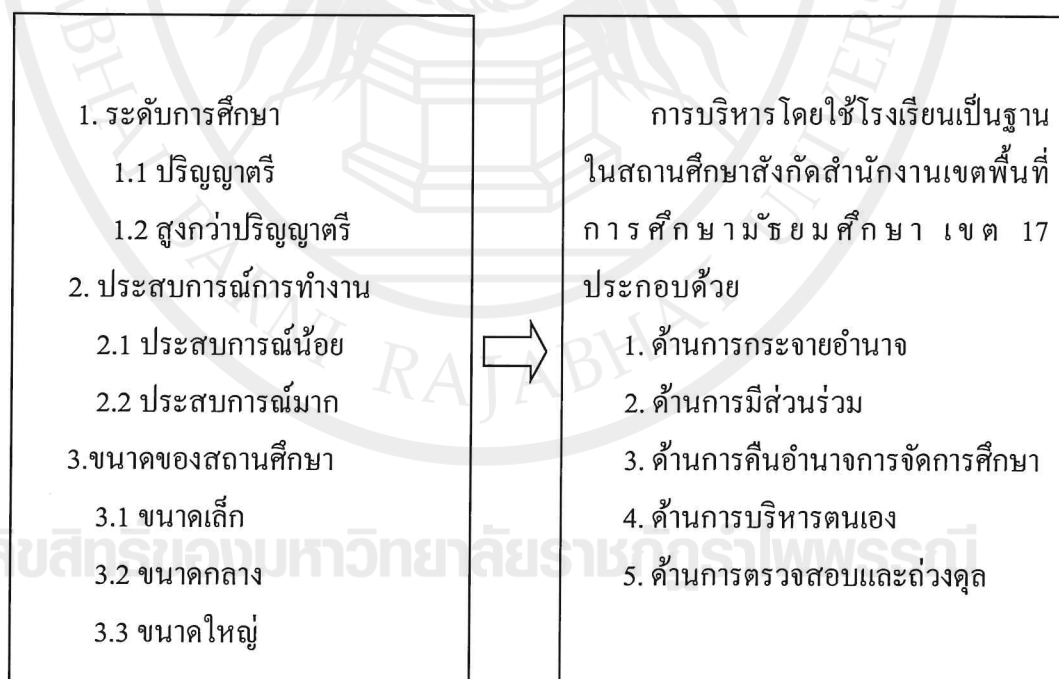
- 1 ขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน
- 2 ขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 121 – 600 คน
- 3 ขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 601 คนขึ้นไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพประกอบ 1

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมุติฐานในการวิจัย

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
มัธยมศึกษา เขต 17 ผู้วิจัยได้กำหนดสมมุติฐานไว้ดังนี้

1. ครูที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียน
เป็นฐานแตกต่างกัน
2. ครูที่มีประสบการณ์การทำงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารสถานศึกษาโดยใช้
โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกัน
3. ครูซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารสถานศึกษา
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกัน

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี