

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหาร และการจัดการศึกษา ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ เพื่อปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยทั้งระบบ เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติได้มาตรฐาน และได้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพ โดยได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังได้กำหนดไว้ในหมวด 5 ส่วนที่ 1 เรื่อง การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ดังนี้ มาตรา 38 ระบุไว้ว่า “ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 39 ระบุไว้ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยตรง” มาตรา 40 ระบุไว้ว่า “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ” (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2547 : 23 - 26)

การปฏิรูปการศึกษาที่มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลัง และมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจ และให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทย มีเอกภาพเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 39 การกระจายอำนาจดังกล่าว จะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการ เป็นไปตามหลักของการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และสามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จากแนวคิดดังกล่าวเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระ และมีความเข้มแข็ง รัฐจึงให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ในมาตรา 35 ดังนี้ “มาตรา 35 สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 34 (2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียน มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการยุบเลิกสถานศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ความเป็นนิติบุคคลสิ้นสุดลง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 6-7) การบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล โดยได้บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง เพื่อมุ่งหวังยกระดับการศึกษาของชาติให้ได้มาตรฐาน และจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพ ผลจากการประเมินสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับประเทศของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) โดยแยกสถานศึกษาที่ประเมินออกเป็น 4 ขนาด ได้แก่ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญพิเศษ ซึ่งประเมินใน 3 ด้านคือ ด้านผู้เรียน ด้านผู้บริหาร ด้านครู สรุปผลการประเมินได้ดังนี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2548 : 5) โดยรวมของสถานศึกษา 45% ได้มาตรฐาน และอีก 55% ไม่ได้มาตรฐาน และเกือบทั้งหมดเป็นสถานศึกษาของรัฐขนาดเล็กในชนบท มาตรฐานที่ประเมินในแต่ละด้าน ซึ่งไม่ได้มาตรฐาน คือ ด้านผู้เรียน ได้แก่ มีความสามารถในการคิดอย่างเป็นระบบ มีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร ทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง

อย่างต่อเนื่อง มีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงาน ร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต ด้านผู้บริหาร ได้แก่ การบริหารวิชาการ โดยเฉพาะการมีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียน และท้องถิ่น มีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ การส่งเสริมกิจกรรม และการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ด้านครู ได้แก่ ความเพียงพอของครู ความสามารถของครู ในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 มีอำเภออยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน 6 อำเภอ และสถานศึกษาในสังกัด จำนวน 209 โรงเรียน โดยแบ่งขนาดสถานศึกษาตามเกณฑ์ของสำนักรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ได้ดังนี้ สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 148 โรงเรียน สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวน 55 โรงเรียน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 4 โรงเรียน สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ จำนวน 2 โรงเรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4. 2548 : 5 -14) ซึ่งในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรคการจัดการศึกษาหลายอย่าง เช่น สถานศึกษาขาดแคลนบุคลากร ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ครูไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการสอนตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา การบริหารจัดการหลักสูตรไม่ประสบผลสำเร็จในระดับโรงเรียน ผู้บริหารขาดความรู้ในงานวิชาการ ไม่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4. 2548 : 42-43)

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 มีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 เพื่อนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการวางแผนและพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 จำแนกตามสถานภาพ และขนาดของสถานศึกษาทั้ง โดยรวมและรายด้าน

3. เพื่อศึกษาข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานูริรัมย์ เขต 4

สมมุติฐานการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานูริรัมย์ เขต 4 มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับปานกลางทั้ง โดยรวมและรายด้าน
2. ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานูริรัมย์ เขต 4 ที่มีสถานภาพ และ ขนาดสถานศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกันทั้ง โดยรวมและรายด้าน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดการบริหารในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตาม ขอบข่ายภารกิจงาน 4 ด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 32) ดังนี้คือ

1. ด้านการบริหารวิชาการ
2. ด้านการบริหารงบประมาณ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล
4. ด้านการบริหารทั่วไป

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานูริรัมย์ เขต 4 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 2,536 คน จำแนกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษา 209 คน ครูผู้สอน 2,327 คน
2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานูริรัมย์ เขต 4 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 381 คน จำแนกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษา 32 คน ครูผู้สอน 349 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified random sampling) การ

กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้เกณฑ์ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนใช้ 15 %
(บุญชม ศรีสะอาด. 2545 : 41)

3. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 สถานภาพ จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 2) ครูผู้สอน

3.1.2 ขนาดสถานศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษา. 2548 : 7) จำแนกเป็น

- 1) สถานศึกษาขนาดเล็ก
- 2) สถานศึกษาขนาดกลาง
- 3) สถานศึกษาขนาดใหญ่
- 4) สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตาม
ขอบข่ายภารกิจงาน 4 ด้าน คือ

3.2.1 ด้านการบริหารวิชาการ

3.2.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

3.2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ

3.2.4 ด้านการบริหารทั่วไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการจัดการศึกษาในสถานศึกษา หมายถึง อุปสรรค หรือข้อขัดข้อง ที่ทำให้
การจัดการศึกษาไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย ตามขอบข่ายภารกิจงาน 4 ด้าน ได้แก่

1.1 ด้านการบริหารวิชาการ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ เช่น
การพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัด ประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัย
เกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของ
สถานศึกษาที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยเน้นความเป็น
อิสระในการบริหารจัดการ มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารให้มีการ

จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการด้านงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัวอิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่อง เชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพ

1.4 ด้านการบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพ และเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการศึกษาทุกรูปแบบ

2. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการสอน ตามหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ทุกช่วงชั้น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 209 แห่ง จำแนกเป็น 4 ขนาดคือ

2.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4 ที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน

2.2 สถานศึกษาขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4 ที่มีจำนวนนักเรียน 301 – 1,000 คน

2.3 สถานศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4 ที่มีจำนวนนักเรียน 1,001 – 2,000 คน

2.4 สถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ หมายถึง โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4 ที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 2,001 คนขึ้นไป

3. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการ โรงเรียน หรือผู้รักษาราชการแทนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4 ในปีการศึกษา 2549

4. ครูผู้สอน หมายถึง ครูที่ทำหน้าที่สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุริรัมย์ เขต 4

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เป็นข้อเสนอแนะประกอบการกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 4 เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษามีคุณภาพมากยิ่งขึ้น



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY