

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

ปัจจุบันสังคมโลกตกอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตระหนักถึงความจำเป็น ที่ต้องพัฒนาคนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมชาติ การปฏิรูปการศึกษาจึงถูกกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญของประเทศไทย (เกษม วัฒนชัย, 2545 : 3) การปฏิรูปการศึกษาของประเทศมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้คู่คุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่น ได้อย่างมีความสุข ในการที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายดังกล่าวนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพและความสามารถในการจัดการศึกษาที่จะทำให้การศึกษาเป็นการศึกษาตลอดชีวิตของประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (บุญมี เณรยอด, 2546 :1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และมาตรา 40 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการบริหารฐาน โรงเรียนที่ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการตนเอง การมีส่วนร่วม และการประกันคุณภาพ และสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้พัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียนขึ้น ประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และ หลักการบริหารจัดการ โรงเรียนที่ดี (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549:1)

แสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง ไปยังสถานศึกษาตามแนวการปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษานั้น มุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับเด็กนักเรียน ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด ให้มีส่วนร่วมในการ

ตัดสินใจต่อการศึกษา ซึ่งแนวคิดดังกล่าวตรงกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) หรือให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารการจัดการโรงเรียนโดยตรง โวลล์เตเตอร์ (Wohlsteter อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ, 2545 : 2) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้วยวิชาการ การเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ โรงเรียน โดยมีความเชื่อมั่นว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุด และให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ โรงเรียน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด

วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2545 : 15) ได้กล่าวถึงการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

(School-Based Management: SBM) หรือโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการว่าเป็นแนวคิดที่เริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้แพร่หลายในประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดา นิวซีแลนด์ ฮองกง อิสราเอล ฯลฯ โดย สนานิจิตร สุคนธ์ทรัพย์และคณะ (2544 : 8) ได้กล่าวถึงการบริหารในแนวคิดนี้เริ่มจากในวงการอุตสาหกรรมแล้วมาที่ธุรกิจมาการศึกษา แนวคิดนี้มีความเชื่อพื้นฐานในเรื่องของความคิดเชิงบริหาร ถ้าหากผู้บริหารสามารถทำให้ผู้ร่วมงานพึงพอใจ ก็จะนำไปสู่ผลผลิตการเพิ่มประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวทางการบริหารช่วงนี้จึงเปลี่ยนไปเป็นเน้นในเรื่องการเสริมสร้างพลัง (Empowerment) และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของคณาจากผู้รับคำสั่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การที่คณาสามารถบริหารงานของตนเองได้ เป็นการพยายามลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับผู้ร่วมงาน การกระจายอำนาจทางการศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การบริหารตนเองได้ของสถานศึกษา หรือแม้กระทั่งการที่โรงเรียนนั้นสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้ตลอดเวลาสามารถบริหารจัดการได้ตามความต้องการที่แท้จริงของนักเรียน ผู้ปกครอง และมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในชุมชน นั้นหมายถึงเมื่อสถานศึกษาได้ปฏิบัติตามหลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ย่อมจะสามารถทำให้ระบบการบริหารงานของโรงเรียนมีความคล่องตัวมากขึ้น เกิดทั้งประสิทธิภาพประสิทธิผล นอกจากนี้ยังมีนักวิจัยหลายท่านได้ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาในต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศ เช่น กมล สุดประเสริฐ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบการกระจายอำนาจ ผลการวิจัยพบว่าโดยส่วนใหญ่จะมีการกระจายอำนาจทั้งทางด้าน งบประมาณ บุคลากร งานวิชาการและการบริหารทั่วไป สอดคล้องกับ อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : บทคัดย่อ) ซึ่งศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการบริหารและการจัดการการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้เป็น

แนวทางที่จะพัฒนาเพื่อให้การบริหารของสถานศึกษาโดยเฉพาะในโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น สามารถพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการบริหารแบบเดิมที่จะต้องรอรับนโยบายจากส่วนกลาง หรือ ผู้ที่จะตัดสินใจในสถานศึกษาคือผู้บริหารคนเดียวเท่านั้น ผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารที่จะช่วยผลักดันทำให้การพัฒนาการศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษามีความเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนสามารถบริหารงานได้ในรูปนิติบุคคล มีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลดีต่อการจัดการเรียนการสอนภายในโรงเรียน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการและส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมี นโยบายยกระดับคุณภาพสถานศึกษาสู่มาตรฐานการศึกษาของชาติ พัฒนาผู้เรียน สมรรถนะครู และบุคลากรอย่างเป็นระบบ เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัย สร้างความเข้มแข็งและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อรองรับการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3. 2552 : 16)

จากแนวคิดและเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงสภาพและปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาที่มีการดำเนินการอยู่ในขณะนี้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดหรือไม่อย่างไร เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ปัญหาต่อไปในอนาคต ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้บริหาร และยังสนองตอบต่อเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริงอีกด้วย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นต่อสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามความเห็นของข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 จำแนกตามสถานภาพ และขนาดของสถานศึกษาที่ต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

2. เพื่อเปรียบเทียบระดับความคิดเห็นต่อสภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามความเห็นของข้าราชการครูในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 จำแนกตามสถานภาพ ขนาดของสถานศึกษาที่ต่างกันทั้ง โดยรวมและรายด้าน

3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของข้าราชการครูในสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหนองคาย เขต 3

กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเกี่ยวกับระดับการดำเนินการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 ทั้ง 3 ด้าน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา 2546 : 58) ดังนี้

1. ด้านการกระจายอำนาจ
2. ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม
3. ด้านการบริหารจัดการที่ดี

สมมติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการครูที่มีสถานภาพต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หนองคาย เขต 3 โดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน

2. ข้าราชการครูในสถานศึกษาชั้นพื้นฐานขนาดต่างกัน มีระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 โดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร ได้แก่ ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 ประจำปีการศึกษา 2553 จำนวน 2,162 คน ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 251 คน และครูผู้สอน จำนวน 1,911 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 ประจำปีการศึกษา 2553 จำนวน 327 คน ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 39 คน และครูผู้สอน จำนวน 288 คน กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยเทียบจำนวนจากตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (บุญชม ศรีสะอาด, 2545 : 40) กลุ่มตัวอย่างได้มาโดยสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling)

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่

3.1.1 สถานภาพ จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 2) ครูผู้สอน

3.1.2 ขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกเป็น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546 : 2)

- 1) สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป
- 2) สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวนนักเรียน 121 – 300 คน
- 3) สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 ทั้ง 3 ด้าน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546 : 58) ดังนี้

3.2.1. ด้านการกระจายอำนาจ

3.2.2. ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม

3.2.3. ด้านการบริหารจัดการที่ดี

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การปฏิบัติกิจกรรมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง พัฒนา ส่งเสริมการดำเนินงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2546) ตามมาตรฐานการบริหารฐานโรงเรียน ทั้ง 3 ด้าน คือ

1. ด้านการกระจายอำนาจ หมายถึง สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการงานวิชาการ งานบริหารบุคคล งานงบประมาณ งานบริหารทั่วไป
2. ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง สถานศึกษามีระบบการบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยองค์คณะบุคคลและเครือข่าย
3. ด้านการบริหารจัดการที่ดี หมายถึง สถานศึกษามีระบบการบริหารและการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของพระราโชบายการศึกษาแห่งชาติ หลักธรรมาภิบาล และพร้อมรับการตรวจสอบคุณภาพและประสิทธิภาพ

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง ระดับความคิดเห็นที่มีต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 ที่ได้จากการตอบแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ข้าราชการครู หมายถึง ข้าราชการครูในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 3 จำแนกตาม สถานภาพ ดังนี้

1. ครูผู้สอน หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่สอนนักเรียน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3
2. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าวในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3

ขนาดสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง เกณฑ์ที่ใช้แบ่งสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 ออกเป็นขนาดต่าง ๆ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2546 : 2) ดังนี้

1. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย-เขต-3 มีจำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป

2. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดกลาง หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 มี จำนวนนักเรียน 120-300 คน

3. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ตั้งอยู่ในเขตสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 มี จำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 หมายถึง หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริการ สำหรับการติดต่อประสานงานระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐานกับสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรับผิดชอบสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัด 6 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอบังกาฬ อำเภอศรีวิไล อำเภอพรเจริญ อำเภอเซกา อำเภอบึงค้ำ และอำเภอบังโคงหลวง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ให้ทราบความคิดเห็นของข้าราชการครูเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3
2. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 3 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เกิดประสิทธิภาพ
3. ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน ได้ทราบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อนำไปพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อผู้เรียนในโอกาสต่อไป