

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มาตรา 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา เขตพื้นที่โดยตรง โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อต้องการพัฒนาการศึกษาของผู้เรียนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม, 2545:12) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management : SBM) จึงเป็นแนวคิดทางการบริหารและการจัดการศึกษา ที่มุ่งให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่จะพัฒนานโยบาย วิจัย พัฒนา พันธกิจ และเป้าหมายของสถานศึกษา และร่วมกับบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งสถานศึกษาต้องยึดถือหลักการดังนี้ (1) ยึดถือนโยบาย เป้าหมายและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของชาติ และของกรม ดันสังกัด ในการนำโรงเรียนสู่การปฏิบัติ โดยจัดระบบการบริหารด้วยตนเอง (Self-Managing) อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล (2) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา (Stakeholders) ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ สมาชิกในชุมชนศิษย์เก่า ผู้บริหารโรงเรียน และตัวแทนนักเรียน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการ และความคาดหวังของสังคม

ความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์สำคัญที่จะสร้างความรู้สึกรับผิดชอบเป็นเจ้าของมีความมุ่งมั่น ผูกพันและความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาของโรงเรียนของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูประบบการ

บริหาร และการจัดการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่อไปนี้ 1. สภาพปัญหาการจัดการศึกษาในปัจจุบัน การจัดการศึกษาไทยที่ประสบอยู่มีดังนี้ (1) ศูนย์รวมอำนาจส่วนกลาง (Centralization) มีผลให้เกิดความล่าช้าในการ บริหารและจัดการ ทรัพยากรทางการศึกษา (2) ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของ ครู-อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) คุณภาพของการจัดการศึกษาค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรายวิชาต่างๆ (4) ปัญหาหลักสูตร คือกระบวนการจัดการเรียนที่ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน การ จัดผลและประเมินผลเน้นความรู้มากกว่าความสามารถที่เกิดจากการปฏิบัติจริง (5) ปัญหาครูและบุคลากรทางการศึกษาขาดความรู้ ความสามารถ และทักษะในการจัดการเรียนการสอน ตลอดจนการขาดจิตสำนึกและวิญญานของความเป็นครู (6) ปัญหาขาดแคลนงบประมาณ และทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่กำลังเผชิญอยู่ (7) ความเข้าใจผิดในบทบาทหน้าที่ การจัดการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากกว่าผู้ปกครอง และชุมชน 2. กระแสโลกาภิวัตน์ ในสังคมโลก ด้วยปัจจุบันเป็นยุคแห่งข้อมูลสารสนเทศที่ไร้พรมแดน มีการหลั่งไหลถ่ายเทกันอย่างรวดเร็ว จึงต้องสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพในการกลั่นกรองบริโภคข้อมูลสารสนเทศที่มีประโยชน์ และสามารถแข่งขันเชิงเศรษฐกิจในเวทีโลกเช่น (1) การแข่งขันกับนานาชาติทางเศรษฐกิจ ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและทักษะที่เพียงพอ เหมาะสมกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี (2) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารได้กว้างขวาง และมีผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการจัดการศึกษา (3) การศึกษาในยุคเศรษฐกิจใหม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วนในด้านรูปแบบการเรียนรู้ทั้งในและนอกโรงเรียน 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการมี ดังนี้ มาตรา 43 รัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษา อบรม และสนับสนุนการจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้ ควบคู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้อง พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ 4. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการ มีดังนี้ มาตรา 9 ให้มีการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัด

การศึกษาโดยยึดหลัก การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา มีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีการระดมทรัพยากรมาใช้ในการจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการโรงเรียน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประธานและ เลขานุการของ คณะกรรมการโรงเรียน

กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 – 2559 ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม 2545 อีกทั้ง พระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความ ครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการจัดและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับ ศักยภาพ ตามความพร้อมและตรงตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ แต่ละแห่งให้มีคุณภาพประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีมาตรฐาน สามารถพัฒนาศักยภาพคนของ ท้องถิ่นให้มีคุณภาพ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม การสนับสนุนของบุคคล ครอบครัว เอกชน องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น (การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น:มุมมองจากผลการประเมินคุณภาพภายนอก, 2547:32)

ดังนั้นสิ่งสำคัญในกระบวนการการบริหารจัดการ โรงเรียน แนวทางที่เด่นชัด คือ ระบบ การทำงานแบบมีส่วนร่วมที่บทบาทของผู้มีส่วนร่วมเป็นแบบหุ้นส่วน หรือเป็นผู้ร่วมหุ้น (Partner) ของผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เป็นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

รูปแบบที่นิยมใช้กันมาก คือ การบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชน ร่วมกันบริหาร โรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของ ผู้เรียนหรือตอบสนองและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ของผู้ปกครอง และของชุมชนให้ มากที่สุด

โรงเรียน สังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในกำกับของกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นโดยสำนักประสานและพัฒนากิจการศึกษาท้องถิ่น ได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของ สถานศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม 2545 ที่ได้กำหนดไว้ 2 ระดับ คือ 1.ระดับประสานนโยบายในส่วนกลางกับท้องถิ่น ด้วยการส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือให้ท้องถิ่นในภาพรวมสามารถปฏิรูปการจัดการศึกษา ให้สอดคล้องกับ แผนนโยบายแห่งรัฐได้แก่ (1) ด้านหลักสูตร ส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดทำและพัฒนาหลักสูตร จัดสรรงบประมาณอุดหนุน พัฒนาคณาจารย์ระดับผู้บริหาร สถานศึกษาและผู้ปฏิบัติการสอน (2) ด้านกระบวนการเรียนรู้ส่งเสริมให้สถานศึกษา จัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการจัดการเรียนการสอนของผู้เรียนกลุ่มด้อยโอกาส การวิจัยในชั้นเรียน การใช้คอมพิวเตอร์เพื่อ การเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลโดยสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดแนวทาง และการมีส่วนร่วมของ ชุมชนด้วยการกำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ กรรมการจาก ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้น พื้นฐาน พ.ศ. 2543 (3) ด้านมาตรฐานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล/เมือง พัทธยา) ภายใต้แนวทางการประกันคุณภาพ 2.ระดับหน่วยงานปฏิบัติในท้องถิ่น โดยสำนักการศึกษา หรือ กองการศึกษาของแต่ละท้องถิ่นในฐานะหน่วยปฏิบัติ สนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของ ท้องถิ่นที่ใกล้ชิดสถานศึกษามากที่สุด โดยการจัดตั้งงบประมาณและดำเนินการพัฒนาการจัด การศึกษาให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษา ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด โดยอาจมีรายละเอียดการดำเนินงานที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับนโยบายและความต้องการของชุมชนใน ท้องถิ่นนั้น(การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาท้องถิ่น:มุมมองจากผลการประเมินคุณภาพ ภายนอก,2547)

ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนมีความสำคัญเพราะถ้าผู้บริหารโรงเรียนได้ใช้กลยุทธ์ แสดงพฤติกรรมเป็นที่พึงประสงค์ของครูสายผู้สอนและผู้ร่วมงานบนพื้นฐานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้ว ก็จะส่งผลให้คุณภาพการศึกษาสูงขึ้น การจะใช้ภาวะผู้นำและแสดงพฤติกรรมผู้นำที่พึงประสงค์นั้น ย่อมจะต้องศึกษาข้อมูล และความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความประสงค์ที่จะให้การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนบรรลุตามความมุ่งหมายและหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 จึงได้ศึกษาในเรื่องการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการปฏิบัติงานบริหาร ของผู้บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการบริหารงานของผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา และครูของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ในสภาพที่คาดหวังและสภาพที่เป็นจริง
3. เพื่อวิเคราะห์สาเหตุปัญหาและแนวทางในการพัฒนารูปแบบการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา และครูของสถานศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้จะทำให้ได้ทราบข้อมูลที่เป็นระบบเกี่ยวกับ แนวทางในการพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน เพื่อเข้าสู่ยุทธศาสตร์และการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ อันอาจจะส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของงาน และสอดคล้องกับการปฏิรูประบบการบริหารงานศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่จะใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้บริหารโรงเรียน คณะครูในโรงเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษา ในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 11 โรงเรียน ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 11 คน คณะครูในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 216 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาจำนวน 125 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานตามภารกิจ 4 ด้าน ซึ่งประกอบด้วยด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลด้านการบริหารทั่วไป

ตัวแปรที่ศึกษา

การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานตามสภาพที่คาดหวังและสภาพที่เป็นจริง

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารโรงเรียนหมายถึง การกำหนดวางแผนในการดำเนินการของโรงเรียนให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของโรงเรียน ประกอบด้วยงานตามภาระงาน 4 ด้าน การบริหารวิชาการ การบริหารด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารทั่วไป

การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การดำเนินงานบริหาร โดยเน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ระบบการบริหารจัดการ บทบาทของชุมชน การตรวจสอบและประเมินคุณภาพของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่จำนวน 11 โรงเรียน

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ในโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

ครู หมายถึง ผู้ปฏิบัติการสอนในโรงเรียน ในสังกัดเทศบาลนครเชียงใหม่

คณะกรรมการสถานศึกษา หมายถึง องค์คณะบุคคลที่ทำงานร่วมกับสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองได้ตามที่กฎหมายกำหนด

การบริหารด้านวิชาการ หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักสูตรไปใช้ ให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรและผลที่ได้คือ ตัวนักเรียนที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร

การบริหารด้านงบประมาณ หมายถึง งานที่ประสานและสนับสนุนงานอื่นๆ ในด้านพัสดุ การเงินและบัญชีเพื่อให้งานตามภารกิจของโรงเรียนสามารถไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้สำเร็จ

การบริหารงานบุคคล หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลเพื่อที่จะให้ได้บุคคลมาปฏิบัติงานตามเป้าหมายของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

การบริหารทั่วไป หมายถึง งานที่ประสานและสนับสนุนงานอื่นๆ ตามภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนให้สามารถดำเนินไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วยความราบรื่น