

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมโลกในปัจจุบัน ในทุกภูมิภาคของโลก เป็นการเปลี่ยนแปลงจากยุคอุตสาหกรรมไปสู่ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ เรียกว่าสังคมยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทุกประเทศทั่วโลกมีการติดต่อสื่อสาร แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร มีการร่วมมือและแข่งขันกันทั้งด้านธุรกิจ การค้า อุตสาหกรรม การศึกษาและด้านอื่น ๆ อย่างรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดเวลา เกิดกระแสการปฏิรูป โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นและหน่วยปฏิบัติการมากขึ้น ผลจากการปฏิรูปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 พบว่า โรงเรียนร้อยละ 65 ไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ของ สมศ. ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในชนบท ผลสัมฤทธิ์ในวิชาหลัก ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และสังคมศาสตร์ มีค่าเฉลี่ยต่ำกว่าร้อยละ 50 ปัญหาครูสอนไม่ตรงวุฒิ และขาดแคลนในบางพื้นที่ ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานที่ปฏิบัติยังไม่มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงมีข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ.2552-2561) ขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553ก, หน้า 12) เพื่อต้องการพัฒนาคุณภาพการศึกษา และมาตรฐานการศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ให้คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา

ในการพัฒนาประเทศสู่การเป็นสังคมฐานความรู้ (Knowledge based society) ในยุคดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาอันเนื่องมาจากบริบทที่เปลี่ยนไป ไม่สัมพันธ์กับกระบวนการและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ กอปรกับความคาดหวังของสังคมที่มีต่อการศึกษาในปัจจุบัน ทั้งปัจเจกบุคคลและองค์กรวม ต้องการทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่มีมาตรฐานมากขึ้น ทำให้การดำเนินงานทุกระดับต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน จากที่เคยมีลักษณะสั่งการคนเดียวก็ปรับเปลี่ยนเป็นองค์คณะบุคคล และหาแนวร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความมั่นใจ และถูกต้องมากยิ่งขึ้น มีความพยายามที่จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในประเทศมาหลายครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ประเด็นสำคัญอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสรับการศึกษาได้ทัดเทียมและทั่วถึงมากที่สุด รวมทั้งความพยายามในการกระจายอำนาจให้โรงเรียนและชุมชนร่วมกันบริหารจัดการศึกษามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การปฏิรูปการศึกษาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยทำให้นโยบายการปฏิรูปการศึกษาไม่ต่อเนื่อง อีกทั้ง

ประเทศไทยยังไม่เคยมีกฎหมายแม่บททางการศึกษาเป็นการเฉพาะ ดังนั้นเมื่อมีความพยายามปฏิรูปประเทศไทย โดยกำหนดแนวทางหรือกฎหมายแม่บทในการพัฒนาชาติทุกด้านไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้มีการกำหนดคบทบัญญัติ ที่เป็นแนวนโยบายการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไว้ด้วยอย่างชัดเจน โดยในมาตรา 80(3) ระบุให้มีกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโลก (สถาบันพระปกเกล้า, 2552, หน้า 49 - 52) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นแม่บทในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบสาระสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือการจัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ได้แก่ เรื่องการบริหารและจัดการศึกษาของรัฐในหมวดที่ 5 ซึ่งได้แบ่งการบริหารและจัดการศึกษาตามแนวทางใหม่เป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติหรือการบริหารจัดการที่กระทรวงศึกษาธิการกับระดับท้องถิ่น ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษามากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ข, หน้า 17 - 28) ดังปรากฏในมาตรา 39 ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหาร งานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในมาตรา 40 ระบุว่าให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ข, หน้า 24 - 25) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 38 ให้กรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่ กำกับ ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546ก, หน้า 75 - 76) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554 ต้องการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเพิ่มปีการศึกษาของไทยอย่างต่อเนื่อง และแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 ที่ต้องการสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2556, หน้า 53 - 55) อีกทั้งนโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้เสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561) ด้วยวิสัยทัศน์ คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยเน้นในสาม

ประเด็นหลัก คือ 1) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย 2) โอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและจัดการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553, หน้า 11-12) พัฒนาด้านสังคม และคุณภาพชีวิต เพื่อยกระดับคุณภาพของคนไทย สอดรับกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2551 ที่เร่งการปฏิรูปการศึกษา ความรู้ คุณธรรม นำเศรษฐกิจพอเพียงสู่สังคมการศึกษา บริหารโดยกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปรับแผนกลยุทธ์ในการบริหาร โดยกระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็ง ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชน และท้องถิ่นในการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 23 - 25) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายหลายฉบับจะออกมาเพื่อผลักดันให้การศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพ แต่ผลของการดำเนินงานกลับไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง โดยเฉพาะ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากผลการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) พ.ศ. 2549 พบว่า มีโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ร้อยละ 70 จากจำนวนทั้งสิ้น 12,828 โรงเรียนไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะมาตรฐานที่ 4 การคิดวิเคราะห์ มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีทักษะตามหลักสูตร มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนสามารถแสวงหาความรู้ และมาตรฐานที่ 9 การสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และจากแผนยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551 – 2553 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 23) ได้ศึกษาสภาพปัญหาของโรงเรียนขนาดเล็กที่ผ่านมาพบว่า โรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่ประสบปัญหาหลักคล้ายคลึงกัน ใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการบริหารจัดการ ได้แก่ การคมนาคมมีความสะดวกขึ้นการเดินทางเข้าไปเรียนในเมืองมีมากขึ้น ผู้บริหารขาดทักษะในการบริหารจัดการ และการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศยังไม่สนองต่อความต้องการในเชิงบริหาร 2) ด้านการเรียนการสอน เกิดจากครูไม่ครบชั้น ครูต้องสอนหลายชั้น ทำหน้าที่หลายอย่าง สื่อการเรียนการสอนและแหล่งการเรียนรู้มีจำนวนจำกัด สื่อเทคโนโลยีและการสื่อสารขาดประสิทธิภาพ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำไปด้วย 3) ด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียน การใช้เกณฑ์ขนาดโรงเรียนมาจัดสรรงบประมาณทำให้โรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรบุคลากร งบประมาณ และวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ น้อย โรงเรียนไม่สามารถระดมทรัพยากร จากผู้ปกครองและชุมชนได้มากนัก เนื่องจากความยากจนซึ่งปัจจัยด้านนักเรียนก็พบว่า มาจากครอบครัวที่ยากจนด้วย 4) ด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังมีไม่มากนัก การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ทั้งภาครัฐและเอกชนมีน้อยมาก บางพื้นที่ชุมชน ผู้ปกครอง มีฐานะยากจนการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาจึงไม่ดีเท่าที่ควร

จากปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กในจังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงจำนวนของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา ดังนี้

ตาราง 1 จำนวนโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ในจังหวัดสุพรรณบุรี ปีการศึกษา 2553 – 2555

| ปีการศึกษา | จำนวนโรงเรียนประถมศึกษา | | ร้อยละ |
|------------|-------------------------|----------|--------|
| | ทั้งหมด | ขนาดเล็ก | |
| 2553 | 422 | 220 | 52.13 |
| 2554 | 411 | 225 | 54.74 |
| 2555 | 410 | 223 | 54.39 |

ที่มา : สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุพรรณบุรี เขต 1, 2, 3, 2555, หน้า 21

จากตาราง 1 แสดงให้เห็นว่า จำนวนโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ในเขตพื้นที่ของจังหวัดสุพรรณบุรี มีมากกว่า ร้อยละ 50 ของจำนวนโรงเรียนทั้งหมด และร้อยละ 77.94 จัดการเรียนการสอนโดยใช้รูปแบบคละชั้น ส่วนที่เหลือจัดในลักษณะอื่น ๆ เช่น การรวมชั้น การไปเรียนรวมกับโรงเรียนหลักหรือสอนแบบบูรณาการ เป็นต้น (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสุพรรณบุรี เขต 1, 2, 3, 2555, หน้า 21) อีกทั้งในปี พ.ศ. 2549 กระทรวงศึกษาธิการได้ศึกษาค่าใช้จ่ายพื้นฐานต่อหัวของนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า โรงเรียนอังกะโก่ง ค่าใช้จ่ายต่อหัวยังสูง โดยเฉพาะเมื่อรวมเงินเดือนครู ซึ่งผลการรายงานคุณภาพของ สมศ. ในปี พ.ศ.2550 พบว่าโรงเรียนที่ไม่ผ่านการรับรองการประเมินภายนอก ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งโดยมากไม่ผ่านมาตรฐานที่ 4, 5, 6, 9, และ 13 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2556, หน้า 3) สอดคล้องกับการวิจัยเชิงประสิทธิภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เสนอขนาดของโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ควรมีนักเรียน 300 – 400 คน และการวิจัยเชิงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของรัฐอิลลินอยล์ ในช่วงระยะ 10 ปี พบว่า ผลการเรียนของนักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนต่ำกว่า 495 คน มักมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำ ประกอบกับอัตราการเกิดในระยะ 5 (พ.ศ. 2545-2549) ลดลงร้อยละ 4.96 และอัตราการย้ายของประชากรเข้าสู่เมืองมีจำนวน

มากขึ้น ทำให้นักเรียนซึ่งเป็นตัวป้อนให้แก่โรงเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศกว่า 30,000 โรงเรียน ลดลงตามลำดับ โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็ก ปัจจุบันมีมากถึง 14,397 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 47.99 ของโรงเรียนทั้งหมด ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการอัตรากำลังครูทำให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการยุบโรงเรียนไปกว่า 3,000 โรงเรียน ในช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2546 แต่การยุบโรงเรียนก็ไม่ใช่ว่าแนวทางแก้ปัญหาที่ประสบความสำเร็จในทุกกรณีชุมชนส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วย เพราะการยุบโรงเรียนทำให้ลูกหลานต้องเดินทางไกล และการมีโรงเรียนในชุมชนเป็นสัญลักษณ์แสดงถึงความเจริญของชุมชน นักการเมืองท้องถิ่น จึงมักเป็นแนวร่วมกับชุมชนในการต่อต้านการยุบ รัฐบาลบางยุคก็มีนโยบายที่จะไม่ยุบ แต่จะพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพ ซึ่งทำให้โรงเรียนบางแห่งที่ถูกยุบได้รับการฟื้นคืน เพื่อรับเด็กในเวลาต่อมา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2551, หน้า 1 - 2) อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าว จึงนำไปสู่การค้นหานวัตกรรมใหม่ ๆ ในการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กที่ยังมีอยู่ทั่วประเทศ ให้มีคุณภาพทัดเทียมกับโรงเรียนขนาดอื่น ๆ ต่อไป

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหมวด 5 มาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ดังกล่าว หมายถึงสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวม 12 ปี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 21) หน่วยงานส่วนกลางที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตามโดยเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษา มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุดทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ให้มีการบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษา และเปิดโอกาสให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติงานเสมอ โรงเรียนสามารถบริหารจัดการตนเองบนฐานข้อมูลและลักษณะพื้นฐานของโรงเรียนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าว เป็นไปตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management หรือ SBM) ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปโดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด (Myers & Stonehill, 1993, p.1 ; David, 1996, pp.4 - 5 ; Cheng, 1996, p.44 ; อุทัย บุญประเสริฐ,

2545, หน้า 187 - 188) ซึ่งหลักการและแนวคิดดังกล่าว ประกอบด้วย 1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 2) หลักการบริหารตนเอง (Autonomy) 3) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 4) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (Accountability) (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 23 ; อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 43 ; สมศักดิ์ คลประสิทธิ์, 2550, หน้า 2 ; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550ข, หน้า 23) โดยมีรูปแบบที่สำคัญ ๆ อย่างน้อย 4 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบผู้บริหารเป็นหลัก (Administrative control) 2) รูปแบบครูเป็นหลัก (Professional control) 3) รูปแบบชุมชนเป็นหลัก (Community control) และ 4) รูปแบบครูและชุมชนเป็นหลัก (Professional and community control) (Leithwood & Meuzies, 1998, pp.1-20) แต่สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในมาตรา 40 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมจากตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ให้ผู้บริหารเป็นกรรมการและเลขานุการ

ตลอดระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน การดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร (ประพัฒน์พงษ์ เสนาฤทธิ์, 2544, หน้า 2 - 5 ; อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 138-141 ; ชีระ รุญเจริญ, 2550, หน้า 19-21) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นทางเลือกที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารและการจัดการศึกษา ภายในสถานศึกษาอย่างมากมาย ทั้งหลักการ แนวคิด ภารกิจ กลยุทธ์ รูปแบบการตัดสินใจสั่งการ รูปแบบภาวะผู้นำ การใช้อำนาจ การใช้ทรัพยากร เทคนิคการบริหารจัดการ ฯลฯ เนื่องจากโรงเรียนหรือสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการด้วยตนเองมากที่สุด ต่างจากเดิมที่ต้องถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง (Cheng, 1996, pp. 45 - 51 ; ประสิทธิ์ เจียวศรี, 2544, หน้า 25 - 31 ; คำริ บุญชู, 2545, หน้า 2 - 7) ถึงแม้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นแนวคิดที่เข้ามาเป็นเวลานานับ 10 ปี มีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวพอสมควร แต่เป็นการสำรวจสภาพปัญหาเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่มีการศึกษาว่ารูปแบบและระบบการบริหารโรงเรียนตามแนวคิดนี้สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อีกทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก ปี พ.ศ. 2551 - 2553 ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง พ.ศ.2550 ผู้วิจัยจึงต้องการพัฒนารูปแบบ (Model) การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น เพื่อนำรูปแบบดังกล่าวใช้สำหรับแก้ปัญหาคุณภาพการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กให้ดีขึ้นต่อไป

คำถามการวิจัย

1. สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นอย่างไร
2. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี มีลักษณะและรายละเอียดอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี
2. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี

ขอบเขตของการวิจัย

1. หน่วยในการวิเคราะห์ ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี
2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
 - 2.1 ประชากร ได้แก่ โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 225 โรงเรียน
 - 2.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหาร ครู และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้มาจากโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี จำนวน 150 โรงเรียน โดยใช้ตารางกำหนดกลุ่ม ตัวอย่างตามวิธีของยามาเน่ (Yamane) (พรรณี ลิกิจวัณนะ, 2552, หน้า 71) ซึ่งยอมให้คลาดเคลื่อน 5%
3. การเก็บข้อมูล
 - 3.1 ผู้บริหาร ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อยโรงเรียนละ 1 คน รวมทั้งสิ้น 150 คน
 - 3.2 ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กดีเด่นหรือ โรงเรียนที่ได้รับรางวัลพระราชทานหรือโรงเรียนที่ผ่านการประเมินจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพการศึกษารอบสอง หรือรอบสามในระดับ ดีมาก อำเภอละ 1 โรงเรียน จำนวน 10 โรงเรียน

3.3 ตรวจสอบรูปแบบโดยการสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำนวน 5 คน

4. ตัวแปรที่ศึกษา

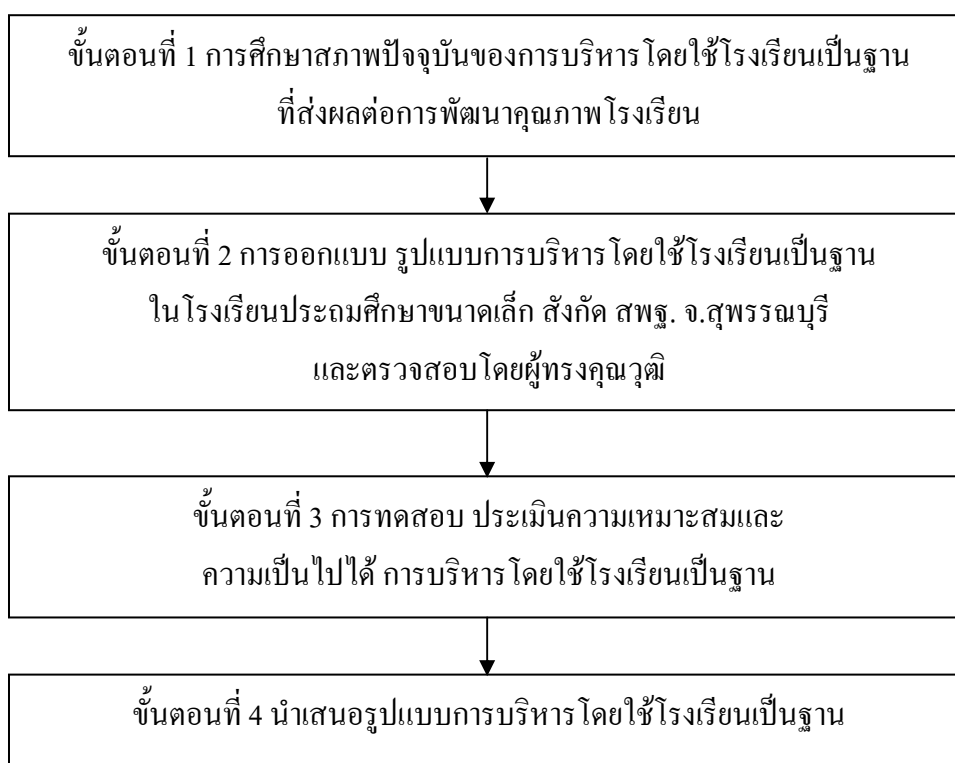
4.1 หน้าที่ของการบริหาร (PDCA) ประกอบด้วย การวางแผน (Plan) การดำเนินงาน (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Act)

4.2 หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) และหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good governance)

4.3 การกิจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประกอบด้วย งานวิชาการ (Academic) งานงบประมาณ (Budgeting) งานบุคลากร (Personnel) งานบริหารทั่วไป (General management)

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัยเป็น 4 ขั้นตอน ดังแสดงในภาพประกอบ 1 ขั้นตอนการวิจัย



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากภาพประกอบ 1 แสดงให้เห็นวิธีดำเนินการวิจัยทั้ง 4 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาสภาพปัจจุบันของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพโรงเรียน 2) การออกแบบรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี และตรวจสอบรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ 3) การพัฒนารูปแบบ ประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4) การนำเสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีดำเนิน การวิจัยและผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยสังเขปดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้แบบสอบถามแบบมาตราประเมินค่า (Rating scale) ชนิด 5 ตัวเลือก จำนวน 72 ข้อ รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้บริหารและวิเคราะห์เอกสาร อีก 7 โรงเรียน โดยคัดเลือกแบบเจาะจงโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กดีเด่น แล้วนำมาวิเคราะห์ เพื่อศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 2 การออกแบบรูปแบบ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียน ประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดสุพรรณบุรี โดยนำองค์ประกอบที่สำคัญจาก ขั้นตอนที่ 2 มาจัดรูปแบบให้เชื่อมโยงสัมพันธ์กันตามลักษณะ ของตัวแปร และตรวจสอบรูปแบบการบริหารโดยใช้ SBM จากผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญ ทางด้านการบริหารโดยใช้ SBM จำนวน 5 คน

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นการพัฒนา รูปแบบประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการ ใช้ SBM ในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการจัดสัมมนา กลุ่ม (Focus group) ผู้เชี่ยวชาญ และผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 10 คน

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นการนำเสนอรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยการเขียน รายงานเสนอต่อคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. แบบสอบถามมี 1 ฉบับ แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

1.1 ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 5 รายการ

1.2 ตอนที่ 2 สภาพปัจจุบันการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน จำนวน 72 ข้อ

1.3 ตอนที่ 3 ปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 3 รายการ

2. แบบสัมภาษณ์ เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัจจุบัน ความต้องการและปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียน และความคิดเห็นเกี่ยวกับความ เหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ปีการศึกษา 2554 – 2555

นิยามศัพท์เฉพาะ

การพัฒนา หมายถึง การปรับปรุงหรือทำให้ดีขึ้นอย่างมีขั้นตอน และกระบวนการที่ เหมาะสมเชื่อถือได้

รูปแบบ (Model) หมายถึง ชุดของแนวคิดซึ่งได้เรียบเรียงไว้ในลักษณะโครงสร้างอย่าง เป็นระบบและมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

หลักการพื้นฐาน โครงสร้างระบบการบริหาร ขั้นตอนการดำเนินงาน และองค์กรสนับสนุนการบริหารจัดการ

การบริหาร หมายถึง การวางแผนการทำงาน โดยการจัดองค์กร การนำ และการควบคุม เพื่อให้บุคลากรได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - based management หรือ SBM) หมายถึง แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนบริหารตนเอง โดยการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

วงจรเดมมิง (Deming's cycle) หมายถึง การบริหารงานที่มุ่งคุณภาพ ประกอบด้วย การวางแผน (Plan) การดำเนินงาน (Do) การตรวจสอบ (Check) และการแก้ไขปรับปรุง (Act)

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management model) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง รูปแบบการบริหารโรงเรียน (Management model) ที่แสดงถึงองค์ประกอบการบริหารตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งครอบคลุมภารกิจ ด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ขอบข่ายหรือภารกิจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based management tasks) หมายถึง ภารกิจที่ส่วนกลางมอบให้โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการ ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic education) หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic education institutions) หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเป็นสถานศึกษาของรัฐและไม่เป็นนิติบุคคล ไม่รวมสถานศึกษาเอกชน และสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการสถานศึกษา (School board) หมายถึง คณะกรรมการตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกโรงเรียน มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน 7 - 15 คน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการมีหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

โรงเรียน (School) หรือโรงเรียนทั่วไป หมายถึง โรงเรียนระดับประถมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นโรงเรียนที่บริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลจากกรมต้นสังกัด ยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจให้บริหารจัดการด้วยตนเองอย่างชัดเจน

โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนของรัฐในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 ถึง ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งมีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน และมีครูไม่ครบชั้น

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก หมายถึง ชุดของแนวคิดซึ่งได้เรียบเรียงไว้ในลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นระบบและมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานในโรงเรียนของรัฐ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งมีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน และมีครูไม่ครบชั้น ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 และมาตรา 40

จังหวัดสุพรรณบุรี หมายถึง พื้นที่ทางการศึกษาซึ่งมีความรับผิดชอบทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดเขตพื้นที่การตรวจราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2546 ซึ่งมีเนื้อที่ครอบคลุม 10 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองสุพรรณบุรี อำเภอบางปลาม้า อำเภอสองพี่น้อง อำเภออู่ทอง อำเภอดอนเจดีย์ อำเภอศรีประจันต์ อำเภอสามชุก อำเภอหนองหญ้าไซ อำเภอด่านช้าง อำเภอเดิมบางนางบวช

ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง นักวิชาการหรือนักบริหารการศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นที่ยอมรับของผู้ร่วมวิชาชีพ

เกณฑ์มาตรฐาน หมายถึง เกณฑ์มาตรฐานตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียนของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2549

สพฐ. ย่อมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ

สพป. ย่อมาจาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

สมศ. ย่อมาจาก สำนักงานรับรองมาตรฐานและพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ประเมินภายนอกให้กับหน่วยงานทางการศึกษา ตามมาตรา 50 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการวิจัยก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

1. ประโยชน์ด้านวิชาการ ผลการวิจัยทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบทางการบริหาร การศึกษาที่เหมาะสมกับโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการนำแนวคิดและหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

2. ประโยชน์ด้านการประยุกต์ใช้ ผลจากการวิจัยสามารถนำไปประยุกต์ใช้ให้เป็น ประโยชน์ต่อการบริหารสถานศึกษาเอกชนและสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นพื้นฐานสำหรับการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารในรูปแบบอื่น ๆ