

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารสถานศึกษาที่ผ่านมา เป็นการบริหารสั่งการจากส่วนกลาง นโยบายและแนวดำเนินการต่าง ๆ จะถูกกำหนดโดยส่วนกลาง คือกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ซึ่งหน่วยงานระดับล่างไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการและแนวดำเนินการ ทำให้การจัดการศึกษาไม่พัฒนาเท่าที่ควร โดยส่วนกลางจะมองการแก้ปัญหาในภาพรวมของประเทศไม่ได้เข้าไปถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นของหน่วยงานระดับล่าง ทำให้การบริหารงานของหน่วยงานระดับสถานศึกษามีปัญหา หน่วยงานไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารทำให้การบริหารงานไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษา ชุมชนที่ตั้งของสถานศึกษาไม่มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาโดยตรง ซึ่งการบริหารที่ผ่านมาได้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา ทำให้มีการกำกับติดตาม และตรวจสอบ จากคณะกรรมการสถานศึกษา แต่ก็มีจุดอ่อนคือคณะกรรมการไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ทำให้ไม่กล้าคิด ไม่กล้าแสดงออก เป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้มากนัก

ขณะที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 20) ได้กำหนดให้มี

การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

เมื่อมีการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้ว สิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ คือ ต้องปรับเปลี่ยนบทบาท หน้าที่ และขอบข่ายการดำเนินงาน ของหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เช่น ลดบทบาทการบริหารในส่วนกลาง การตัดสินใจที่ไม่จำเป็นออก เพื่อทำหน้าที่กำกับ และตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พุทธศักราช 2545 กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 19) ได้กำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่ การศึกษา ซึ่งโรงเรียนเป็นองค์กรที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรอย่างยั่งยืนของประเทศ ที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นผู้ที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรมและมีวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิต สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข การที่จะทำให้ประชาชนคนไทย เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุขนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีส่วน สำคัญในการผลักดันและปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหาร ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะทำให้การบริหารได้ก้าวทันเหตุการณ์ยุคโลกาภิวัตน์ คือ ปรับเปลี่ยน การทำงานของหน่วยงานในการบริหารให้กระชับ โดยแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาแทนสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดและสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ดังที่ พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 23-24) ได้กำหนดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย คือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษา อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางาน ด้านวิชาการ และรับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สถานศึกษาและส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของ ส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจหน้าที่ บริหารและจัดการสถานศึกษา ประสาน ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมถึง ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษา เป็นผู้แทน ของสถานศึกษา หรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการ สถานศึกษา หรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษา หรือส่วนราชการได้รับ มอบอำนาจ และได้กระจายการบริหารไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการ เพื่อให้การบริหาร มีความคล่องตัวมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานทางการศึกษา คณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน และคณะกรรมการสถานศึกษา

ในการบริหารสถานศึกษายุคปฏิรูปการศึกษา ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล กล้าคิด กล้าทำ และมีความรับผิดชอบ หลอมรวมแหล่งเรียนรู้ต่างๆที่มีอยู่ในชุมชน เพื่อนำมาจัดการศึกษา โดยมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย มีการตัดสินใจร่วมกันในรูปขององค์คณะบุคคล หรือเรียกอีกอย่าง คือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั่นเอง ดังที่ปรียาพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2544, หน้า 9 – 10) สรุปไว้ว่า ผู้บริหารในฐานะผู้นำองค์กรจะต้องมีหลักการบริหารสถานศึกษา คือ มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่ชัดเจนต้องเข้าใจถึงเป้าหมายของสถานศึกษาว่าเป็นไปในทิศทางใดจึงจะจัดคน จัดงาน จัดวัสดุอุปกรณ์ได้เหมาะสม ต้องมีเทคนิควิธีการในการบริหารงาน เทคนิคการสั่งการ เทคนิคการรับฟังความคิดเห็น เทคนิคการคิดชม เทคนิคการก่อให้เกิดระเบียบวินัย เทคนิคการวางแผน เทคนิคการสร้างมนุษยสัมพันธ์ เทคนิคในการเพิ่มสมรรถภาพให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และการประเมินผล

ส่วน รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 27) ได้กล่าวว่าผู้บริหารสถานศึกษามีอาชีพต้องสามารถจัดการศึกษาได้ทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในซึ่งบริหารงานโดยใช้กระบวนการ PDCA คือ วางแผน ดำเนินการ ปฏิบัติตามแผน ประเมินผล และปรับปรุงพัฒนา บริหารการเงินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและการจัดการเรียนการสอน

การบริหารสถานศึกษาจึงมุ่งเน้นการพัฒนาการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะส่งผลต่อคุณภาพของสถานศึกษา และการผลิตนักเรียนให้มีคุณภาพเพื่อตอบสนองการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน(School-Based Management : SBM) จะเป็นการบริหารรูปแบบใหม่ ดังที่ อุทัย บุญประเสริฐ (2545 , หน้า 189-191) ได้ให้หลักการ การบริหารแบบ School-Based Management : SBM โดยสรุปดังนี้ คือ ใช้หลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และการบริหารตนเอง เป็นหลักในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยในการประกันคุณภาพการศึกษา โดยการกระจายอำนาจ หรือโอนอำนาจจากหน่วยงานของรัฐและท้องถิ่นไปยังสถานศึกษา ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุดให้ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชนสามารถร่วมและควบคุมการจัดการศึกษา รับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตรด้วยตนเอง เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ที่มีคุณภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องการรู้ถึงปัญหาการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษา ในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เรื่องการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และการตรวจสอบและถ่วงดุล เนื่องจากสภาพพื้นที่ ในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ทุรกันดาร การคมนาคมไม่สะดวกการติดต่อสื่อสาร เป็นไปอย่างยากลำบาก ในช่วงฤดูฝนจะยากลำบากมากขาดการติดต่อสื่อสารจากหน่วยงานราชการ ทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาพัฒนาค่อนข้างช้า ฉะนั้นการบริหารและการจัดการศึกษายุค ปฏิรูปการศึกษาโดยการถ่ายโอนอำนาจให้โรงเรียนบริหารตนเอง จะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา การจัดการศึกษาของโรงเรียนในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ได้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นการบริหาร รูปแบบใหม่ ที่รัฐได้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการไปยังสถานศึกษา ได้บริหารอย่าง เบ็ดเสร็จตามที่โรงเรียน ชุมชนและท้องถิ่นต้องการ เพราะจะทำให้การบริหารมีความคล่องตัว ผู้บริหารมีอิสระในการตัดสินใจ เพราะผู้บริหารมีความสำคัญมาก ทั้งยังต้องเป็นผู้เสียสละ เป็นผู้นำ การเปลี่ยนแปลงโดยใช้กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ ที่จะนำพาการศึกษาและองค์กร ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยแสดงพฤติกรรมที่พึงประสงค์ต่อครูผู้สอนและผู้ร่วมงานในโรงเรียน บนพื้นฐานของ การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และส่งผลให้การจัดการศึกษาของ โรงเรียนในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีคุณภาพและประสิทธิภาพต่อไป ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษา มีความประสงค์ที่จะให้การบริหารงานของผู้บริหารบรรลุผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ จึงได้ศึกษาในเรื่องนี้ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้บริหารสถานศึกษาในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2548

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในเรื่องการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การคืนอำนาจ การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และการตรวจสอบและถ่วงดุล

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ศัพท์บางคำในความหมายและขอบเขตจำกัด ดังนี้
ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

โรงเรียน หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่
การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การดำเนินงานโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน และการตรวจสอบและถ่วงดุลสถานศึกษาในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ อาจสามารถเป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาการบริหารงานของผู้บริหารสถานศึกษาในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งจะสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 ต่อไป