

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักทางการศึกษา มาตรา 6 ได้กล่าวถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลอย่างกว้างขวาง เพื่อกำหนดเนื้อหาสาระต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติ ตั้งแต่การกำหนดความมุ่งหมายของการศึกษาที่เป็นการพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ มีสติปัญญา มีความรู้คู่คุณธรรม ในมาตรา 8 ได้กล่าวว่า การจัดการศึกษาโดยยึดหลักการศึกษาดลอดชีวิตสำหรับประชาชน เปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งานงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ซึ่งที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด เป็นแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนระบบ (Reengineering) การจัดการศึกษาใหม่ และทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ในประวัติการบริหารจัดการศึกษาไทย (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. 2547 : 5)

กระทรวงศึกษาธิการ มีนโยบายส่งเสริมการบริหารแบบกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ชุมชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา โดยมีความมุ่งหวังให้ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (อุทัย บุญประเสริฐ. 2545 : 7-10) ดังความมาตราที่ 39 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา สถานศึกษาในพื้นที่ การศึกษาโดยตรง (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ. 2547 : 25) และการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษานั้น มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนให้

มากที่สุด ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ตรงกับแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management หรือ SBM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป และเป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้มีการบริหารในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุด เกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลที่มีส่วนใกล้ชิดกับสถานศึกษาและผู้เรียนมากที่สุด (กรมสามัญศึกษา. 2544 : 10-12)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองโดยใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและสถานการณ์ของแต่ละโรงเรียน และในการบริหารจัดการสถานศึกษา ซึ่งมีเป้าหมายการศึกษาที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานอยู่บนความหลากหลายตามสภาพของสถานศึกษาที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (อุทัย บุญประเสริฐ. 2545 : 4-5)

ถวิล มาตรการเยี่ยม และวิโรจน์ สารรัตนะ (ถวิล มาตรการเยี่ยม. 2544. 14-20 และ วิโรจน์ สารรัตนะ. 2542 : 2-5) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารจัดการสถานศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ ระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ การบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งต้องมีการกำหนดจุดหมายของสถานศึกษา การกำหนดนโยบาย การวางแผน การบริหารงบประมาณ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากคณะครู นักเรียน และชุมชนที่เหมาะสม โดยมีการกำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีจุดเน้นในหน้าที่หลักของสถานศึกษา คือ การเรียนการสอน และการบริหารแผนงานที่สอดคล้องกับรูปแบบปกติของการดำเนินงานในสถานศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 (2549 : 1-5) เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านการศึกษา การติดต่อประสานงานระหว่างสถานศึกษา และการอำนวยความสะดวกในด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษา ซึ่งมีสถานศึกษาในเขตพื้นที่บริหารทั้งหมด 200 โรงเรียน มีจำนวนครูทั้งหมด 2,561 คน จากรายงานของกลุ่มแผนและนโยบาย กลุ่มพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอนจากประสบการณ์การทำงานในฐานะที่เคยเป็นครูผู้สอนและประสบการณ์การบริหารในฐานะผู้บริหาร จากการตรวจเยี่ยมและประเมินการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ทำให้ได้รับทราบข้อมูลว่า การบริหารจัดการสถานศึกษายังมีอุปสรรคและข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนใน

เขตพื้นที่บริการยังต่ำอยู่ การบริหารงบประมาณยังไม่สอดคล้องและไม่คุ้มค่างบกับทรัพยากรที่ลงทุนไป ประสิทธิภาพของงานปฏิบัติงานยังไม่ดีมากเท่าที่ควร สภาพความพร้อมและความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคลากรที่แตกต่างกัน ตลอดจน ความชำนาญและบุคลิกภาพและความสามารถในการบริหารของผู้บริหาร ซึ่งสาเหตุอาจเนื่องมาจากสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของสถานศึกษา การคมนาคม การติดต่อสื่อสาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในสถานศึกษา ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและไม่ทันกับเหตุการณ์ ทำให้ผลการดำเนินงานไม่พัฒนามากเท่าที่ควร (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 . 2549 : 1-5)

ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหาร จึงมีความสนใจที่จะศึกษา การดำเนินการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 เพื่อนำมาปรับปรุงการทำงานในสถานศึกษาให้มีความพร้อมในการบริหารจัดการตนเองอย่างมีคุณภาพและเหมาะสม และเป็นการสนองนโยบายการปฏิรูประบบบริหารจัดการศึกษาและสนองเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำแนกตามสถานภาพ และระดับช่วงชั้น ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการดำเนินการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จำแนกตามสถานภาพและระดับช่วงชั้น ทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

### สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหาร ครู และประธานกรรมการสถานศึกษา ที่มีสถานภาพและระดับช่วงชั้นต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ด้าน (อุทัย บุญประเสริฐ. 2545 : 7-10) คือ

1. ด้านการบริหารงานวิชาการ
2. ด้านการบริหารงานงบประมาณ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล
4. ด้านการบริหารงานทั่วไป

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร ครู และ ศึกษานิเทศก์ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 จากจำนวนโรงเรียนทั้งหมด 200 โรงเรียน จำแนกเป็น ผู้บริหาร 200 คน ครู 2,561 คน และศึกษานิเทศก์ จำนวน 200 รวมทั้งสิ้น 2,961 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร ครูและ ศึกษานิเทศก์ ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ซึ่งได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) การกำหนดขนาดโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) และการกำหนดสัดส่วนได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 307 คน จำแนกเป็น ผู้บริหาร 71 คน ครู 165 คน และ ศึกษานิเทศก์ 71 คน

### 2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

#### 2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

##### 2.1.1 สถานภาพ จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ครู
- 3) ศึกษานิเทศก์

##### 2.1.2 ระดับช่วงชั้น จำแนกเป็น

- 1) ระดับช่วงชั้นที่ 1-2
- 2) ระดับช่วงชั้นที่ 1-3

## 3) ระดับช่วงชั้นที่ 3-4

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการดำเนินงานการบริหารสถานศึกษาตามกรอบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ด้าน คือ

2.2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ

2.2.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ

2.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

2.2.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง กลยุทธ์การบริหารจัดการสถานศึกษา ที่ยึดหลักการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียนเพื่อการปรับปรุง พัฒนาโดยสมาชิกในโรงเรียนร่วมกันตัดสินใจ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหาร ครู อาจารย์ ผู้ปกครอง ชุมชนและองค์กรในท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างเต็มที่ มีความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร การแก้ปัญหา มีบทบาทในการดำเนินการเพื่อพัฒนาภารกิจด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อความสำเร็จของโรงเรียน ในงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่

1.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินการในเรื่องการบริหารหลักสูตรสถานศึกษา การจัดทำแผนการเรียนรู้ การจัดทำหน่วยการเรียนรู้และผลการเรียนรู้ที่คาดหวัง การจัดการเรียน การจัดการครูเข้าสอน การพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอน การพัฒนาครูทางด้านวิชาการ การวัดและประเมินผลการเรียน การย้ายและการเทียบโอนผลการเรียน การกำหนดมาตรฐานการศึกษาภายในสถานศึกษา

1.2 การบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานในเรื่องการจัดทำงบประมาณการจัดทำบัญชี การใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุม ตรวจสอบ และรายงานผล การใช้จ่ายงบประมาณ งานการเงิน บัญชีและพัสดุ การจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารสินทรัพย์

1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานในเรื่องการกำหนดความต้องการ การสรรหา การบรรจุ แต่งตั้ง การมอบหมายงาน การพัฒนา การบำรุงขวัญ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดี ความชอบ การลงโทษ และการให้ออกจากงาน

1.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินการในเรื่องการปฏิบัติงานธุรการงานอาคารสถานที่ การจัดบริการด้านต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน การกำหนดระเบียบ

แนวปฏิบัติในสถานศึกษา งานความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน การแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา การกำหนดปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย และนโยบายของสถานศึกษา.

2. สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนตามโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 จำแนกเป็น

2.1 ระดับช่วงชั้นที่ 1-2 หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาปีที่ 1-6 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

2.2 ระดับช่วงชั้นที่ 1-3 หมายถึง โรงเรียนขยายโอกาสที่เปิดสอนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 - ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

2.3 ระดับช่วงชั้นที่ 3-4 หมายถึง โรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1-6 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

3. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนหรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

4. ครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ได้รับการมอบหมายแต่งตั้งให้ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

5. ประธานกรรมการ หมายถึง ประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้รับการคัดเลือกจากกลุ่มบุคคลให้ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งกลุ่มบุคคลที่ต้องทำการคัดเลือกประธาน ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ข้อเสนอแนะที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร ครู ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในเขตพื้นที่การศึกษา กาฬสินธุ์ เขต 2 และเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ได้ใช้เป็นแนวทางในวางแผนและปรับปรุงการบริหารจัดการเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อให้หน่วยงานและองค์กรทางการศึกษามีการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป