

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคปัจจุบัน เป็นยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาและเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความท้าทายจากกระแสโลก โดยปัจจัยสำคัญที่จะเผชิญความเปลี่ยนแปลง และความท้าทายดังกล่าวได้แก่ คุณภาพของคน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540, หน้า 2) องค์ประกอบที่สำคัญสูงสุดที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบที่ยั่งยืนคือทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยคนที่มีคุณภาพที่สมบูรณ์ทั้ง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรม วัฒนธรรมในการดำรงชีวิต และเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 8) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยจะต้องเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้ศักยภาพที่มีอยู่ในตัวคนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ทำให้เป็นคนที่มีรู้จักคิดวิเคราะห์ รู้จักแก้ปัญหา มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ปัจจุบันความเคลื่อนไหวทางการปฏิรูปการศึกษาได้เกิดขึ้นแทบทั่วทุกมุมโลก ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีพัฒนาการที่ดีขึ้น โดยเฉพาะประเทศทางตะวันตกเท่านั้น แต่ประเทศในเขตภูมิภาคอื่นๆ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮังการี รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็ให้ความสนใจกับเรื่องดังกล่าวเช่นกัน การปฏิรูปการศึกษาถือว่ามีสำคัญยิ่งในการปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาให้เป็นการศึกษาที่ดี มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน สามารถผลิตและพัฒนาคนเพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงในประชาคมโลก (ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา, 2543, หน้า 3) เครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นับเป็นครั้งแรกที่นโยบายปฏิรูปการศึกษาของชาติมีสถานภาพเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีสถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติการศึกษาที่หลากหลาย ด้วยให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษามุ่งบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม, 2543, หน้า 9; สำนักงานปฏิรูปการศึกษารองการ

มหาชนเฉพาะกิจ, 2544, หน้า 5) การค้นหาวិธีการที่จะทำให้สถานศึกษามีประสิทธิผล มีตั้งแต่การเน้นเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อพัฒนาในระดับสถานศึกษา การให้หลักประกันในด้านคุณภาพ การศึกษา และการนำเอาโปรแกรมการปรับหรือระบบโครงสร้างสถานศึกษาไปปฏิบัติ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการแบบเดิมที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานกลางมาสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน วิถีการต่างๆ ที่กล่าวมาเป็นตัวอย่างของความพยายามในการเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดการปฏิรูปทั้งสิ้น ซึ่งทั้งหมดล้วนมีรากฐานมาจากแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้หน่วยงานพื้นที่และสถานศึกษา (Site-Based Management) หรือโรงเรียนดำเนินการอย่างมีอิสระ (School-Based Management) และโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 15)

สำหรับในประเทศไทยความพยายามในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารการศึกษาจากการรวมศูนย์อำนาจมาสู่การบริหารที่มีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้มีมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ พ.ศ.2517 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา โดยครั้งนั้นได้เสนอให้มีการจัดการและการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นและสถานศึกษา ซึ่งกระทำไม่สำเร็จด้วยเหตุผลทางการเมือง ต่อมาความคิดเรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาได้มาปรากฏอย่างชัดเจนอีกครั้งในแนวนโยบายการศึกษาของรัฐตามแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ.2535 ซึ่งสาระสำคัญอยู่ในแนวนโยบายข้อที่ 17 ที่กล่าวว่า “การปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 8)

ส่วนแนวทางปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2539-2550 ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาไว้โดยมุ่งกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจด้านการบริหารและด้านการจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ยังได้มีความพยายามในการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารโรงเรียน รวมทั้งสถานศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท ให้กับผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในรูปแบบคณะกรรมการของสถานศึกษา เพื่อให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง, 2539, หน้า 1-10) สำหรับในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ในแผนหลักที่ 6 ได้กำหนดให้มีการพัฒนาระบบบริหารและการจัดการ เปลี่ยนจากอดีตซึ่งเป็นรูปแบบการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง มาปรับเป็น

ระบบการบริหารที่เน้นการตัดสินใจในสถานศึกษา ตลอดจนให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรต่างๆ ในสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพการศึกษาอีกด้วย

ที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าแนวความคิดที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร การศึกษาของชาติให้มีลักษณะของการกระจายอำนาจ ได้มีมาอย่างต่อเนื่องตามลำดับ ความ เคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูปส่งผลให้เกิดแนวคิดในการจัดการศึกษาของชาติว่า โดยแท้จริงแล้ว สถานศึกษาแต่ละแห่งย่อมรู้และเข้าใจในสภาพปัญหาต่างๆ ที่ตนเองเผชิญอยู่เป็นอย่างดี รู้จุดอ่อน จุดแข็งขององค์กรที่มีข้อจำกัดไม่เหมือนกัน แต่ละสถานศึกษามีความแตกต่างกันทั้งด้านปัจจัย กระบวนการ และผลผลิต อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ขนาดของ โรงเรียน และการบริหารโรงเรียน ความแตกต่างเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อประสิทธิผลของ โรงเรียน ความสำเร็จของโรงเรียนจะเป็นตัวบ่งชี้ หรือนำไปสู่ความสำเร็จของการจัดการศึกษา และตัวการที่เป็นเครื่องตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่า การบริหารและองค์กรต่างประสบความสำเร็จหรือไม่ เพียงใด นั่นก็คือ การศึกษาหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร (ภรณ์ กิริติบุตร, 2529, หน้า 22) ผู้บริหารโรงเรียนมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการบริหาร โรงเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้บริหารต้องใช้ภาวะผู้นำ เพื่อให้ผู้ตามมีความเต็มใจและกระตือรือร้นที่จะทำงานให้บรรลุผล (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และ คนอื่นๆ, 2535, หน้า 164-340) ดังนั้นการให้อำนาจในการตัดสินใจลงไปยังระดับสถานศึกษา น่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะให้สถานศึกษาเหล่านั้นได้ตอบสนองต่อชุมชนของตนอย่างเต็มที่ ภายใต้อัตนภาพที่แต่ละแห่งมีไม่เหมือนกัน

ความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ความหมายของ “การศึกษา” พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ อธิบายความหมายของคำว่า “การศึกษา” ไว้อย่างชัดเจนว่า การศึกษา คือ “กระบวนการเรียนรู้” ของคนและสังคม คนทุกคนที่มาร่วมกันเป็นสังคมมนุษย์ต้องเรียนรู้ไป ด้วยกัน ถึงจะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคมและประเทศชาติ สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่ ให้บริการ การเรียนรู้แก่ผู้เรียนโดยตรง จึงมีภารกิจ มีบทบาทและความสำคัญในฐานะ หน่วยงานที่ จัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับ “คน” “สังคม” “การศึกษา” เน้นให้ความสำคัญกับ “ผู้จัด” แต่ “การ เรียนรู้” ให้ความสำคัญกับ “ผู้เรียน” ดังนั้น บทบาทของสถานศึกษาจึงต้องจัดการเรียนรู้ให้แก่ ผู้เรียนและสังคมความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาต้องตอบคำถามตัวเองให้ ได้ตลอดเวลาว่า เราจัดการศึกษาเพื่ออะไรและเพื่อใคร พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติระบุว่า ต้องจัดการศึกษาเพื่อให้คนไทยเป็น “มนุษย์ที่สมบูรณ์” (รุ่ง แก้วแดง, 2546, หน้า 69-70) การ ปฏิรูปการศึกษาไทยจึงปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาของไทยเพื่อให้คนไทยมีคุณภาพสูงขึ้นกว่าเดิม ทั่วถึงมากกว่าเดิม และประสิทธิภาพการบริหารจัดการสูงขึ้นกว่าเดิม ความมุ่งหมายที่จะจัด

การศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นคนที่มีคุณภาพ กล่าวคือ เป็นคนที่มีทั้งความเก่ง ความดี และความสุข

คนดี คือ คนที่มีคุณธรรม มีจริยธรรม มีค่านิยมที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ ชุมชน และประเทศชาติ คนดีข่มยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คนดีข่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูพลังงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คนเก่ง คือคนที่มีความรู้และทักษะตรงตามมาตรฐานของหลักสูตร 8 กลุ่มสาระ คือ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม การงานอาชีพและเทคโนโลยี ศิลปะ ดนตรี กีฬา และภาษาต่างประเทศ คนเก่งต้องนำความรู้และทักษะข้างต้นไปใช้เป็นเครื่องมือในการหาความรู้เพิ่มเติมในสาขาวิชาที่ตนเองสนใจและถนัดด้วยตนเองและอย่างต่อเนื่อง คนเก่งต้องนำความรู้ที่ได้จากห้องเรียนและจากการค้นคว้าด้วยตนเอง ไปอภิปรายแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับปราชญ์ในท้องถิ่น หรือผู้ประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพในสาขาที่ตนสนใจ คนเก่งข่มนำความรู้ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มากำหนดทางเลือกในการประกอบอาชีพ คนเก่งข่มมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีบุคลิกภาพที่ดี ทำงานร่วมกับคนอื่นได้ รักการทำงาน ขยัน อดทน รักอาชีพ สุจริต คนเก่ง ข่มสามารถวิเคราะห์ปัญหาตนเอง ของครอบครัว ของชุมชน และของประเทศชาติ

คนมีความสุข คือ คนมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตดี ร่างกายแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ จิตใจร่าเริง เบิกบาน แจ่มใส คนมีความสุขไม่หมกมุ่นกับสิ่งเสพติดมอมเมา อบายมุข คนมีความสุขข่มมีสุนทรียทางดนตรี กีฬา ศิลปะ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 39-50)

ดังนั้น ในฐานะที่สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้กับประชากร การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นสิ่งที่สังคมคาดหวังและสถานศึกษาจะต้องทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มีคุณภาพเท่าที่จะทำได้ ในอดีตที่ผ่านมาแม้กระแสสังคมจะเรียกร้องการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมุ่งหวังจะให้มีการตรวจสอบคุณภาพของการจัดการศึกษา แต่กระแสดังกล่าวก็มิได้ตอบรับอย่างจริงจัง จนกระทั่งเมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายการศึกษาฉบับแรกเกิดขึ้นด้วยข้อบังคับที่กำหนดให้สถานศึกษาต้องมีการตรวจสอบคุณภาพการดำเนินการของตนเอง และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการประเมินผลภายนอก จึงเป็นผลพวงให้เกิดการผลักดันให้สถานศึกษาต้องกำหนดคุณภาพการศึกษาของตนเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ระบบดังกล่าวต้องนำไปสู่ผลการดำเนินงานที่มีคุณภาพตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) (สุวิมล ว่องวานิช, 2543, หน้า 3)

โรงเรียนเป็นองค์การให้บริการที่ผูกพันกับเรื่องของการเรียนการสอนและการเรียนรู้ เป้าหมายสุดท้ายของโรงเรียนก็คือการเรียนรู้ของนักเรียน ดังนั้น ในบรรดาองค์การประเภทต่างๆ โรงเรียนจึงควรเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้มากกว่าองค์การใดๆ ฮอย และมิสเกล (Hoy and Miskel, 2001, p. 281) และก็เป็นสิ่งที่ท้าทายต่อความรับผิดชอบของผู้บริหารที่จะเสริมสร้างโรงเรียนให้ เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ขึ้นมา โดยสิ่งที่ท้าทายที่สำคัญนั้นก็คือการพัฒนา เป็นการพัฒนาทั้งใน ระดับตัวบุคคลและในระดับองค์การ ไม่แยกออกจากกันเพราะทั้งสองส่วน ต่างมีส่วนช่วย เสริมสร้างสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาซึ่งกันและกัน ดังนั้นผู้บริหารจึงเป็นนักส่งเสริม นักท้าทาย นักสร้างและนักประสานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของทั้งบุคคลและองค์การ โดยอาศัยเงื่อนไขในด้าน ต่างๆ

ฮอย และมิสเกล (Hoy and Miskel, 2001, p. 286-291) กล่าวถึงเงื่อนไขของการทำให้โรงเรียนเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องมุ่งพัฒนาองค์ประกอบ ต่างๆ เพื่อเสริมสร้างให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลมีผู้ให้คำนิยามไว้ อย่างหลากหลาย ความหมายแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์การและมุมมองของผู้เขียนหรือนักวิชาการสาขาต่างกันแต่ละส่วนจะมุ่งไปที่ความสำเร็จของการบริหารองค์การหรือหน่วยงานให้ คำเนินงานจนบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อาทิ ประพันธ์ สุริหาร (2542, หน้า 3) อธิบายว่า ประสิทธิภาพขององค์การต้องนิยามโดยใช้เกณฑ์หลายอย่างและต้องพิจารณาทั้งวิธีการ หรือกระบวนการและจุดมุ่งหมายหรือผลที่ได้มาพิจารณาผลการดำเนินงานที่สำเร็จตามที่คาดหวังไว้ ความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นอาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มี ประสิทธิภาพก็ได้ ชาญชัย อาจินสมาจาร (2535, หน้า 104) สรุปว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การที่องค์การที่ใช้ทรัพยากรอย่างดีที่สุดเพื่อให้บรรลุผลการปฏิบัติงานในระดับสูงด้วย เหตุนี้ทำให้ประสพผลสำเร็จต่อผลสัมฤทธิ์ในวัตถุประสงค์และจุดประสงค์และขณะเดียวกันก็ ตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 1991, p. 373 citing Mott, 1972) ได้รวบรวมความคิดของนักการศึกษาที่ให้ความหมายประสิทธิภาพของโรงเรียนว่า หมายถึง ผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ หรือความพึงพอใจในการทำงานของครูหรือขวัญของสมาชิกในโรงเรียน วิโรฒ สารรัตตะ (2543, หน้า 67) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึงความสามารถในการ กำหนดจุดหมายขององค์การได้อย่างเหมาะสม ถูกทิศทางและทำให้บรรลุผลได้ ภรณ์ กิรีดิบุตร (2529, หน้า 2) ได้รวบรวมคำนิยามของประสิทธิภาพไว้หลายท่าน คือ อิติซิโอนิ แอมมีไต (Etizioni Amitai, 1964, p. 1-8) สรุปว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถ ทำงานให้บรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ ไพรซ์ (Price, 1968, p. 195) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ยอร์ชเพลาส และแทนเนบอม

(Georgeopoulos and Tannenbaum, 1957, p. 534-540) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การที่องค์การในฐานะเป็นระบบทางสังคม สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้โดยใช้ทรัพยากร และหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียและไม่สร้างความเครียดให้แก่สมาชิก ซึ่งจากความหมายดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การหมายถึงสภาพความสำเร็จของ องค์การในฐานะเป็นระบบหนึ่งของสังคมในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่างๆ ที่ กำหนดไว้โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจ และสมาชิกขององค์การ สามารถปรับตัวและพัฒนาให้องค์การดำรงอยู่ต่อไปได้ ดังนั้นจึงได้นำ แนวคิดดังกล่าวมากำหนดกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบที่ส่งผลต่อการเสริมสร้าง โรงเรียนให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ซึ่งก็คือการบริหารเพื่อควมมีประสิทธิภาพและคุณภาพดังกล่าวที่ว่า สมาชิกในองค์การจะมีความสุขหรือความพึงพอใจต่อการทำงานที่จะส่งผลต่อการมี ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และพัฒนาคุณภาพของงาน ในท้ายที่สุดได้เมื่อเขาได้ตระหนักและรับรู้ว่าเขาได้ทำงานอยู่ในองค์การที่มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ ดาเรส และเพลโก (Daresh and Playko, 1992, p. 108)

ดังนั้นสิ่งที่เชื่อมโยงเข้าไปสู่สาระสำคัญที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ คือ งานและขอบข่ายของงานที่มีความสัมพันธ์กันตั้งแต่ ระดับชาติลงมา จนถึงระดับปฏิบัติ คือ สถานศึกษา ที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของสถานศึกษามาก น้อยเพียงใด นับว่าเป็นหัวข้อศึกษาที่สำคัญยิ่งต่อการวิเคราะห์ และขัดเกลาพฤติกรรมขององค์การที่เกิด จากการบริหารงานว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งการวัดประสิทธิภาพขององค์การดั้งเดิมที่ใช้กัน ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1950-1960 นั้น หลักเกณฑ์วิธีการวัดเป็นไปอย่างง่าย ๆ นั่นคือ ความมี ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ขนาดของความสามารถขององค์การในการที่จะสามารถทำงาน บรรลุตามเป้าหมายต่างๆ ที่ตั้งไว้ จะสามารถทำได้บรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด อิติซIONI Amitai, 1964, p. 8) ได้กล่าวว่า ความมีประสิทธิภาพขององค์การนี้จะมีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่าองค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อม จนสามารถบรรลุผลสำเร็จตาม เป้าหมายที่ตั้งใจไว้ แต่สิ่งที่สำคัญอยู่เบื้องหลังควบคู่กันกับประสิทธิภาพก็คือ ความมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง การมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานสร้างสมทรัพยากรและความมั่นคงเก็บไว้ ภายในเพื่อการขยายตัวต่อไป และเพื่อเอาไว้สำหรับรองรับสถานการณ์ที่ยามเกิดวิกฤตการณ์จาก ภายนอกได้ด้วย

ความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน ถ้าหากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาของ โรงเรียนโดยตรงคือผู้บริหาร ครูผู้สอน คณะกรรมการนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างโรงเรียนของตนเองให้มี

ประสิทธิผล ก็ควรให้ความสนใจที่จะทำความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพให้ดี เพราะคำว่า “ความมีประสิทธิภาพ” จะเป็นคำที่ชี้ให้เห็นถึงทิศทางของการพัฒนาที่ถูกต้อง ถูกทิศทาง อันเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในฐานะที่โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้กับ ประชากร การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นสิ่งที่ยังคงคาดหวังและสถานศึกษาจะต้องทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มีคุณภาพตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดให้ สถานศึกษาต้องมีการตรวจสอบคุณภาพการดำเนินงานของตนเองและพร้อมที่จะได้รับการ ตรวจสอบจากคณะกรรมการประเมินภายนอก จึงนับเป็นแรงผลักดันให้สถานศึกษาต้องกำหนด ระบบคุณภาพการศึกษาของตนเองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ระบบดังกล่าวต้องนำไปสู่ผลการ ดำเนินงานที่มีคุณภาพตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งการประเมินคุณภาพโรงเรียนก็คือ การประเมินประสิทธิผลของโรงเรียน โรงเรียนแต่ละแห่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการทำงาน ต่างกันและมีสภาพบริบทหรือเงื่อนไขทางสังคมแตกต่างกันไม่เหมือนกัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 เพื่อที่จะได้ทราบถึงประสิทธิภาพของโรงเรียน ในด้านต่างๆ ทราบความสำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของ โรงเรียนซึ่งเป็น โรงเรียนที่มีลักษณะแตกต่างกันหรือไม่เพียงใด ทราบปัจจัยที่อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดประสิทธิผล ของโรงเรียน เป็นการเตรียมความพร้อมของโรงเรียนและเสริมสร้างประสิทธิภาพของ โรงเรียนให้เกิดขึ้น และใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดแนวทางพัฒนาความมีประสิทธิภาพของ โรงเรียนให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ มีประสิทธิผลเพื่อนำไปสู่เจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาชลบุรี เขต 3

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จำแนกตามตำแหน่งและประเภทของโรงเรียน

1.3 สมมุติฐานการวิจัย

สมมุติฐานในการศึกษาค้นคว้า ผู้วิจัยได้ทำไว้ ดังนี้

1.3.1 ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแตกต่างจากครู

1.3.2 ผู้บริหาร และครูโรงเรียนปกติ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแตกต่างจากผู้บริหาร และครูโรงเรียนในฝัน

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 โดยจะศึกษาตามหัวข้อต่อไปนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยมุ่งศึกษาประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) ประสิทธิภาพ
- 2) ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต
- 3) ความสามารถในการปรับตัว
- 4) ความสามารถในการยืดหยุ่น

1.4.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 96 โรงเรียน จำแนกเป็น ผู้บริหารโรงเรียนปกติ 66 คน โรงเรียนในฝัน 30 คน รวม 96 คน ครูโรงเรียนปกติ 864 คน ครูโรงเรียนในฝัน 900 คน รวม 1,764 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้เก็บข้อมูล ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง จากตารางการสุ่มตัวอย่างของเครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970, p. 607-608) ในกลุ่มผู้บริหารใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 96 คน ในกลุ่มครูจำนวน 1,764 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามขนาดโรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่าง ครู จำนวน 316 คน

1.4.3 ตัวแปรที่ศึกษา ตัวแปรที่ศึกษาวิจัยมีดังนี้

1) ตัวแปรอิสระ ได้แก่

(1) ตำแหน่ง

ก. ครู

ข. ผู้บริหาร

(2) ประเภทโรงเรียน

ก. โรงเรียนปกติ

ข. โรงเรียนในฝัน

2) ตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลบุรี เขต 3 ตามเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลของ ใน 4 ด้าน คือ

(1) ประสิทธิภาพ

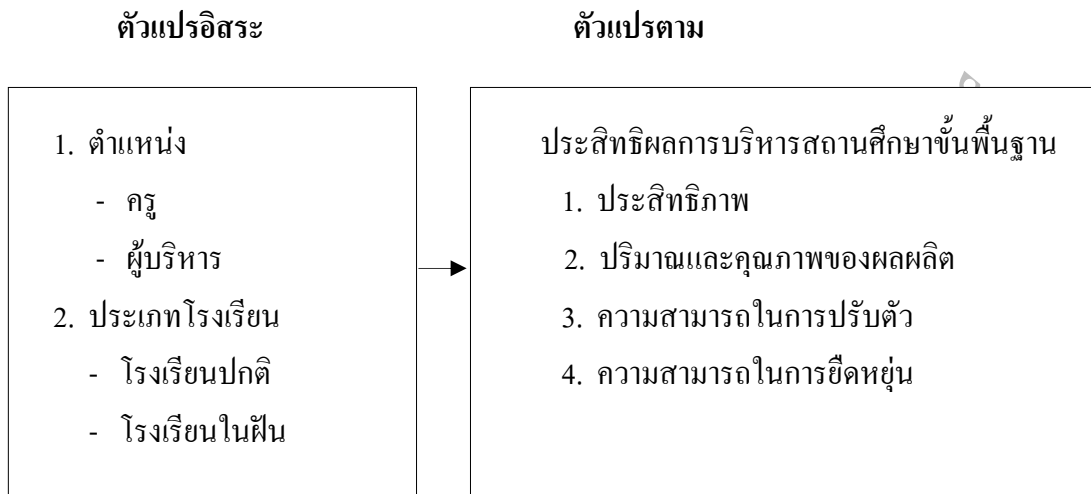
(2) ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต

(3) ความสามารถในการปรับตัว

(4) ความสามารถในการยืดหยุ่น

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลบุรี เขต 3 ตามแนวคิดของ มอทท์ (Mott, 1972, citing Hoy and Miskel, 2001, p. 305) ที่กล่าวว่าโรงเรียนจะมี ประสิทธิภาพหรือไม่ มีตัวบ่งชี้ถึงประสิทธิผลของโรงเรียน 4 ด้าน คือ ประสิทธิภาพ ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ความสามารถในการปรับตัว และความสามารถในการยืดหยุ่น จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสรุปเป็นกรอบความคิดในการวิจัย ดังภาพที่ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จะได้ทราบปัจจัยที่อาจเป็นสาเหตุส่งผลต่อการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของโรงเรียน

1.6.2 ผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 จะได้แสวงหาแนวทางในการพัฒนางานของตน และปรับบทบาทให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานเพื่อนำไปใช้ในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.6.3 ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3 ในการวางรูปแบบและระบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของผู้บริหารโรงเรียนให้เหมาะสมในการปฏิบัติงานต่อไป

1.7 คำนิยามศัพท์เฉพาะ

1.7.1 การบริหารการศึกษา หมายถึง การดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษา

1.7.2 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3

1.7.3 โรงเรียนปกติ หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาตามขอบข่ายงานและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

1.7.4 โรงเรียนในฝัน หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาได้คุณภาพมาตรฐาน เป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ บริหารคุณภาพทั้งระบบ มีความคล่องตัว รวดเร็ว ทันสมัย สามารถเป็นโรงเรียนต้นแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ

1.7.5 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา ที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษาของรัฐ

1.7.6 ครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่การสอนในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 3

1.7.7 ประสิทธิภาพโรงเรียน หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายในการทำงาน โดยพิจารณาจาก ประสิทธิภาพของผู้บริหารโรงเรียนที่สามารถใช้ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการบริหารงาน ความสามารถของสถานศึกษาในการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามขอบข่ายงานและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา

1.7.8 ประสิทธิภาพ หมายถึง การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร การดำเนินงานด้านบริหาร ด้านการเรียนการสอน และการอบรมคุณธรรม จริยธรรมของนักเรียน นอกจากการเรียนการสอน เพื่อให้นักเรียนเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรมที่พึงประสงค์ มีระเบียบวินัยที่ดี และทำให้นักเรียนรู้จักตนเอง มีเจตคติที่ดีต่อการศึกษาเล่าเรียน

1.7.9 ปริมาณและคุณภาพของผลผลิต หมายถึง ความสามารถในการจัดการศึกษาของโรงเรียนทั้งการบริหาร การจัดการเรียนการสอน สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน และสังคม บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เป็นองค์กรที่ทันสมัย คุณภาพของผลงานมีประสิทธิภาพบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโรงเรียน

1.7.10 ความสามารถในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาโรงเรียน หมายถึงผู้บริหารและคณะครูในโรงเรียนที่ร่วมกันพัฒนา เปลี่ยนแปลงวิธีดำเนินงานทั้งในด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไป เพื่อให้โรงเรียนมีความก้าวหน้าทันสมัยกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยพิจารณาจากการยอมรับของครูต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ทั้งการบริหาร การ

เรียนการสอน ความสามารถ ความรวดเร็วของครูต่อการพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการ
ของตนเอง ความกระตือรือร้นของครูที่จะปรับปรุง พัฒนาการเรียนการสอน

1.7.11 ความสามารถในการยืดหยุ่น หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารและครูใน
โรงเรียนมีร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งด้านการเรียนการสอน การปกครองนักเรียน และ
งานรับผิดชอบอื่นๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ของโรงเรียน

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชบุรี