

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พุทธศักราช 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 และกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ มาตราที่ 37 มีสาระสำคัญในบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นเพื่อให้สถานศึกษามีอิสระ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานและสามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชนและท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการจัดการเรียนรู้และการปฏิรูปการศึกษาที่มีคุณภาพสำหรับ ปวงชนชาวไทยต่อไป

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวทำให้การบริหารและการจัดการศึกษาต้องใช้นโยบายการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหาร (Management Model) ที่มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปจากส่วนกลาง หรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544 : 1) เพื่อให้สอดคล้องกับสาระสำคัญตามมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปให้กับสถานศึกษาในเขตพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารแบบเบ็ดเสร็จ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจและการสั่งการเกี่ยวกับการบริหาร ในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษาสิ่งสำคัญในการบริหารจัดการสถานศึกษาตามแนวทางนี้ที่เด่นชัด คือ ระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งผู้มีส่วนร่วมต้องมีบทบาทในลักษณะของหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ร่วมหุ้น (Partner) ในรูปแบบของการบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายร่วมกันบริหาร โรงเรียนให้สอดคล้องและตอบสนองของความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 35 ได้บัญญัติให้สถานศึกษาที่เป็น โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้ฐานะอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถานศึกษาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือ สถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้โดยตรงภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ มีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546ก : 8) ซึ่งการบริหารจัดการของสถานศึกษาต้องนำหลักธรรมาบาล (Good Governance) มาบูรณาการในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา

การบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีผลให้สถานศึกษา ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้การส่งเสริม และสนับสนุนของเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของสถานศึกษาเป็น ไปอย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพซึ่งจะส่งผลถึงคุณภาพของนักเรียนที่จะเติบโตเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น นำพาสังคมไปสู่ความเข้มแข็งสันติสุข และก้าวหน้าต่อไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน จึงอาจกล่าวได้ว่าคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศชาติ ในปัจจุบันและอนาคตขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา และการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญ

โรงเรียนบ้านคาหามัน ตั้งอยู่ที่หมู่ 4 ตำบลห้วยผา อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประชากรประมาณ 240 คน 60 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวไทยใหญ่ นับถือศาสนาพุทธ มีฐานะยากจน ประกอบอาชีพทางการเกษตรและรับจ้างรายวัน มีรายได้ 6,000 บาท/ปี สุขภาพไม่ดี เป็นไข้เลือดออกและเป็นโรคทางเดินหายใจเป็นส่วนใหญ่ เพราะภูมิประเทศเป็นป่าทึบ มีภูเขาล้อมรอบ จึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและมีการเผาป่าและมีไฟไหม้ป่าในฤดูร้อนเป็นประจำ ประชากรมีความสัมพันธ์ที่ดีกับ โรงเรียน แต่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนค่อนข้างน้อย เพราะประชากรขาดความรู้ และมีการศึกษาค่อนข้างต่ำ โรงเรียนบ้านคาหามันเปิดสอนในระดับอนุบาลศึกษาถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จัดการเรียนการสอนเป็น 2 ช่วงอายุ (ประถมศึกษาปีที่ 1-3 ประถมศึกษาปีที่ 4-5) มีนักเรียนทั้งสิ้น 69 คน เป็นนักเรียนชาย 38 คน นักเรียนหญิง 31 คน มีครูและอาจารย์ทั้งสิ้น 4 คน เป็นผู้ชาย 1 คน ผู้หญิง 3 คน และมีนักการภารโรง 1 คน มีอาคารเรียน 5 หลัง คือ อาคารวิทยาศาสตร์ 1 หลัง อาคารเรียนก่อนประถมศึกษา 1 หลัง อาคารห้องปฏิบัติการทางภาษา 1 หลัง อาคารเอนกประสงค์ 1 หลัง อาคารเรียนชั้นประถมศึกษา 1 หลัง นอกจากนี้ ยังมีเรือนนอนนักเรียนที่ปรับปรุงเป็นโรงอาหารและโรงครัว 1 หลัง มีห้องพักครู 1 ห้อง ห้องพยาบาล 1 ห้อง ห้องสื่อและห้องคนครีไทย 1 ห้อง ห้องสมุด 1 ห้อง บ้านพักครู 1 หลัง

ห้องสามแบบนึ่ง 1 หลัง (โรงเรียนบ้านคานาน, 2547) และจากการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พบว่า นักเรียนมีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์ คิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิจารณญาณ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์ ในระดับที่ควรปรับปรุง ทั้งนี้เพราะนักเรียนใช้ภาษาไทยเป็นภาษาที่สองจึงทำให้ความเข้าใจในการเรียนกลุ่มสาระและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิทยาศาสตร์ต่ำที่สุด รวมทั้งครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในระดับพอใช้ (โรงเรียนบ้านคานาน, 2547) พัฒนาระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนบ้านคานานการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสาร ด้วยระบบการเรียนการสอนที่เน้นทักษะการสื่อสารและหลังจากการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แล้วโรงเรียนบ้านคานานยังไม่ได้ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ในฐานะที่ผู้วิจัยเป็นผู้บริหาร โรงเรียนจึงสนใจที่จะทำการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียน โรงเรียนบ้านคานาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 ที่ส่งเสริมสนับสนุน โรงเรียนบ้านคานานให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้

2.2 เพื่อศึกษาการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 ที่ส่งเสริมสนับสนุน โรงเรียนบ้านคานานให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้

2.3 เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียน โรงเรียนบ้านคานาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 ที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้โดยกระบวนการมีส่วนร่วม

2.4 เพื่อสร้างแผนกลยุทธ์ในการ บริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียน โรงเรียนบ้านคานาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 ที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม

2.5 เพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียน โรงเรียนบ้านคานาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 ที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม

2.6 เพื่อประเมินระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียนโรงเรียนบ้านคาหวาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 ที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม

3. ขอบเขตการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตด้านพื้นที่ คือ โรงเรียนบ้านคาหวาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1

3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบด้านการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียน โรงเรียนบ้านคาหวาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1

3.3 ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้คือ บุคลากรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 กลุ่มส่งเสริมการศึกษา จำนวน 9 คน ผู้บริหาร จำนวน 1 คน ครู จำนวน 3 คน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 9 คน ผู้ปกครอง จำนวน 45 คน นักเรียน จำนวน 50 คน และผู้นำชุมชนจำนวน 1 คน

3.4 ตัวแปร

ตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้คือ ระบบการบริหารจัดการคุณภาพการศึกษาที่เน้นทักษะการสื่อสารของนักเรียน โรงเรียนบ้านคาหวาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 เพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ โดยกระบวนการมีส่วนร่วม

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

4.1 การบริหารจัดการคุณภาพการศึกษา หมายถึง รูปแบบ ระบบ กระบวนการแนวปฏิบัติหรือวิธีดำเนินงานที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้านการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สอดคล้องกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง ชุมชน และท้องถิ่น

4.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษาที่อยู่ในสังกัดและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

กระทรวงศึกษาธิการพุทธศักราช 2546 ในที่นี้ หมายถึง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1

4.3 การปฏิรูปการเรียนรู้ หมายถึง การปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ความสำคัญให้ด้านหลักสูตร ผู้เรียน สาระ วิธีการเรียนการสอน แหล่งเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน

4.4 กระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง ความร่วมมือของภาคีที่เกี่ยวข้อง คือ เขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.5 ทักษะการสื่อสาร หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเข้าใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์