

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศ เพื่อสร้างให้ประชากรไทยเป็นคนดี มีปัญญา อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข และมีศักยภาพพร้อมที่จะแข่งขันร่วมมืออย่างสร้างสรรค์ในเวทีโลก การบริหารการจัดการศึกษาจึงต้องมุ่งเน้นทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ คุณธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัด ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นกรอบที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ 1) ยึดและดำรงหลักเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา 2) มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา รวมทั้ง จัดความสามารถและความรับผิดชอบของผู้รับการกระจายอำนาจ 3) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ 4) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จอยู่ที่สถานศึกษาโดยเน้นให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินการกระจายอำนาจ ทั้ง 4 ด้าน ไปยังสถานศึกษามากที่สุด 5) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา 6) มอบหมายให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง และต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549 ก)

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการได้กระทำอย่างต่อเนื่อง และปรากฏผลสำเร็จตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการปฏิรูปการศึกษาโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง การจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษาใน 4 เรื่อง คือ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษารับผิดชอบและตรวจสอบความรับผิดชอบต่อหน้าที่และจากการรายงานผลการติดตามประเมินผลการปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เริ่มตั้งแต่ปี 2542 ถึงปัจจุบัน พบว่า ต้องมีการต่อยอดเพื่อให้ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาหลายประเด็น เช่น คุณภาพผู้เรียนซึ่งมีผลสัมฤทธิ์ในสาขาวิชาหลักต่ำ การเพิ่ม โอกาสทางการเรียนยังมีส่วนน้อยโอกาสทางการศึกษาจำนวนมาก

โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร และได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษารอบสองต่อ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายจูนรินทร์ ลักษณวิศิษฐ์ ได้กำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปการศึกษารอบสอง คือ “คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ” โดยขับเคลื่อนการปฏิรูปรอบสอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2561 โดยมุ่งเน้น 3 เรื่องหลัก เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมคือ 1) เรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นการสร้างคุณภาพใหม่ให้เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ คุณภาพครู คุณภาพแหล่งเรียนรู้และสิ่งแวดล้อมแห่งการเรียนรู้ทั้งในและนอกระบบ คุณภาพของสถานศึกษา ควรมีแหล่งเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด อุทยานประวัติศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์ ฯลฯ และคุณภาพการบริหารจัดการ เน้นการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาล 2) เรื่องโอกาสทางการศึกษา การเปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่ม ทุกประเภท ได้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ เช่น ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ เด็กตามชายขอบตะเข็บชายแดน ฯลฯ 3) เรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการสนับสนุนการจัดการศึกษาและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ในปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายและรวดเร็ว มีขอบเขตแผ่ออกไปในวงกว้าง กระทั่งต่อสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม เทคโนโลยี โครงสร้างและกลยุทธการบริหารสู่ความสำเร็จ จึงเกิดความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ด้านภาวะผู้นำ จากภาวะผู้นำตามแนวคิดเดิมที่เคยมีประสิทธิผลในอดีตมาสู่แนวคิดภาวะผู้นำใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นผู้นำที่มีมุมมองกว้างไกลระดับสากล มีความสามารถยืดหยุ่นเพื่อรองรับความท้าทายต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ยึดมั่นต่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และการสร้างเครือข่ายองค์กรแห่งการเรียนรู้ สามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือเป็นพันธมิตรกับภายนอกได้ดี ตลอดจนสร้างความเป็นผู้นำร่วมแก่ผู้ร่วมงานภายในให้นำตนเองและร่วมกันทำงานแบบเป็นทีม โดยมีเป้าหมายเพื่อผลิตผลงานและบริการที่ดีมีคุณภาพเป็นที่พึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่ง นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ประชุมหารือ ระดมสมองร่วมกับผู้บริหารองค์กรหลัก ผู้บริหารหน่วยงานในกำกับฯ ผู้บริหารองค์กรมหาชน และผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้ง ผู้ที่เกี่ยวข้องเนื่องในการประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ วันอังคารที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2553 และวันพุธที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2553 ณ ห้องประชุมกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้ข้อสรุปเป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

1. การขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ให้ทุกส่วนราชการให้ความสำคัญในเรื่องคุณภาพ โอกาส และการมีส่วนร่วมทางการศึกษา และร่วมขับเคลื่อนโดยพร้อมเพรียงกัน

2. โครงการเรียนฟรี 15 ปีอย่างมีคุณภาพ ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปเตรียมการให้เสร็จก่อนเปิดภาคเรียน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้คุณภาพดีกว่าเดิมโดยยึดหลักภาคี 4 ฝ่าย ได้แก่ ครู กรรมการนักเรียน ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน ที่ต้องเข้ามาดูแล

3. จัดตั้ง “โรงเรียนดีประจำตำบล” จะนำร่องเขตพื้นที่การศึกษาละ 1 โรงเรียน 1 ตำบล โดยคัดโรงเรียนในกำกับของชุมชนให้มีภาวการณ์ระหว่างชุมชน อบต. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นจัดทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กับกระทรวงมหาดไทยและนายกเทศมนตรี โดยขอให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อร่วมกันจัดการศึกษา ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก และยุทธศาสตร์ในการลดภาระความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ปกครอง

4. พัฒนาการศึกษาสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญจะทำงานร่วมกับฝ่ายความมั่นคงภาคใต้ โดยการพัฒนาป้อนะให้เข้มแข็ง ปรับปรุงหลักสูตรการสอนศาสนาในโรงเรียน เพื่อจะใช้การศึกษาสร้างสันติสุขและสมานฉันท์

5. สร้างแหล่งเรียนรู้ราคาถูก คือ กศน. ตำบล โดยร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย และ อบต. จะทำให้ครบทุกตำบลภายในปี 2553

6. จัดทำโครงการรายการโทรทัศน์เพื่อครู (Teacher Channel) เพื่อพัฒนาคุณภาพครู ให้ครูได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ ส่วนโครงการติวเข้มเติมเต็มความรู้ (Tutor Channel) ให้ทำต่อไปและให้นำไปไว้ในเว็บไซต์ด้วย

7. สร้างขวัญและกำลังใจครู จะดำเนินการผลักดันพระราชบัญญัติเงินวิทยฐานะ ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ขวัญกำลังใจให้เพื่อนครู จะจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตครู

8. สนับสนุนองค์ความรู้เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ เพื่อให้สนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูคณิตศาสตร์ - วิทยาศาสตร์ โดยส่งเสริมให้สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนาเป็นหน่วยงานหลักที่จะบูรณาการองค์ความรู้

สำหรับโครงการเดิมที่ทุกหน่วยงานดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ขอให้ดำเนินการให้เข้มข้นขึ้นกว่าเดิม โดยให้ร่วมพลังการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ ด้านการขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ไปสู่ความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงมีการนำเสนอนโยบายให้ผู้บริหารสถานศึกษาได้ทราบ และเตรียมการบริหารจัดการไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการจัดการหลายระดับและหลายประเภท มีจำนวนโรงเรียน

ถึง 31,294 แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศ ผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าว จึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ยังได้มีการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาประเภทที่ 1 ในหลักสูตรผู้นำการเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในปี 2550 - 2551 ไปแล้วจำนวน 2,044 คน ซึ่งบุคลากรดังกล่าวเป็นผู้ที่มีศักยภาพ และสถานศึกษามีความพร้อมที่จะเป็นเครือข่ายในการพัฒนาขยายผลการบริหารจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จึงได้มีโครงการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดทั่วประเทศ จำนวน 31,294 สถานศึกษา เพื่อให้มีการขับเคลื่อนการพัฒนาคุณภาพ ให้เป็นไปตามเป้าหมายภายใต้ นโยบายการปฏิรูปการศึกษารอบสอง โดยกำหนดวิธีการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นการเรียนรู้ร่วมกันภายในบริบทเดียวกันและมีเครือข่ายร่วมพัฒนา พร้อมทั้งการประเมินผลเพื่อพัฒนาต่อยอดในการยกระดับคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานต่อไป (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549 ก)

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) จนถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่ใช้ในปัจจุบันนั้น ได้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยมีจุดมุ่งหมายให้ทุกคนมีการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550) ซึ่งการพัฒนาคนให้มีศักยภาพได้นั้น จำเป็นต้องสร้างให้แต่ละบุคคลมีความรู้ มีความสามารถ มีคุณธรรมและจริยธรรม มีวิสัยทัศน์และมองการณ์ไกล เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างมีความสุข ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้ที่มีภาวะความเป็นผู้นำในตนเอง สอดคล้องและรองรับกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) ที่เน้นการศึกษามาพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้คู่คุณธรรมและมีความเป็นผู้นำ และแผนพัฒนาการศึกษาไทย ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 - 2554) ที่มุ่งให้ คนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การขับเคลื่อนต้องใช้ความรู้ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ สอดคล้องกับวิถีของสังคมไทย ตลอดจนสร้างศีลธรรมและจิตสำนึกในคุณธรรม ดำรงตนอย่างมั่นคงในกระแสโลกาภิวัตน์ ในการพัฒนาดังกล่าวจะต้องมีวัตถุประสงค์ ทิศทางหรือเป้าหมายที่ชัดเจน เชื่อมโยงสอดคล้องทุกระดับ ดังนั้น ภาวะผู้นำจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาสังคมและเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทิศทางที่ดีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันภาวะผู้นำของคนในสังคมนับว่ายังมีค่อนข้างน้อย หากมองย้อนกลับไปสู่วัยเรียน สถานศึกษาส่วนใหญ่มีได้เน้นถึงการปลูกฝังภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นในตัวของผู้เรียน ทำให้ส่งผลต่อการเติบโตมาเป็นผู้ใหญ่ที่ขาดภาวะความเป็นผู้นำ ซึ่งในการที่จะสร้างสังคมแห่งภาวะผู้นำ ควรที่จะสร้างตั้งแต่วัยเรียน

เพื่อปลูกฝังให้นักเรียน มีภาวะผู้นำและเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีภาวะผู้นำในตัวสูง (Dempster & Lizzio, 2007)

โรงเรียนขนาดเล็กเป็นโรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีครูเฉลี่ยประมาณ 3 - 5 คน: 1 โรงเรียน แต่โรงเรียนขนาดเล็กต้องเปิดสอน ตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 - 2, ป.1 - ป.6 (8 ห้องเรียน) หากสอนคนละชั้นพอดี ก็จะต้องมีครู 8 คน แต่ในความเป็นจริงหาโรงเรียนขนาดเล็กที่มีครูถึง 8 คนน้อยมาก ส่วนใหญ่จะมีครูเพียง 3 - 5 คน ในบางโรงเรียนที่มีครู 3 คน แต่ต้องสอนนักเรียนถึง 8 ชั้น ครูบางคนต้องสอนถึง 3 ชั้น (สอนทุกวิชา) และโรงเรียนขนาดเล็กได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณรายหัวที่คิดจากจำนวนนักเรียน ซึ่งเป็นสูตรการให้งบสนับสนุนการศึกษาของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ดังนั้น ยิ่งโรงเรียนไหนที่มีนักเรียนน้อย งบประมาณก็น้อยตามไปด้วย ผู้บริหารโรงเรียนต้องดิ้นรนระดมปัจจัยมาพัฒนาโรงเรียนของตนเองอยู่เสมอ ความแตกต่างในปัจจัยในการสนับสนุนการบริหารด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลาง และ โรงเรียนขนาดใหญ่ อาทิเช่น ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร อาคารสถานที่ ฯลฯ จึงเป็นองค์ประกอบในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนตามขนาดต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ ได้รับการยอมรับจากชุมชน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีโรงเรียนอยู่ในสังกัดทั้ง 3 ขนาด คือ โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลาง และ โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 31,294 โรงเรียน จาก 185 เขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศ จำนวนนักเรียนอยู่ในเกณฑ์ที่จัดเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 12,828 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 39.70 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

กระทรวงศึกษาธิการ ได้พยายามแสวงหารูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำมาแก้ปัญหาดังกล่าว โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้ยกร่างยุทธศาสตร์ในการพัฒนาโรงเรียนในสังกัด เป็น 4 ยุทธศาสตร์ โดยมีเป้าประสงค์ที่จะวางแผนและบริหารจัดการ เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด มีการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ แบ่งออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาระบบวางแผนและการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพการศึกษา ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งของโรงเรียน ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553)

การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐสำหรับปี 2550 โรงเรียนขนาดเล็กขนาดนักเรียน 50 คน ได้รับงบประมาณ 80,000 บาท และโรงเรียนขนาดเล็กขนาดนักเรียน 100 คน ได้รับงบประมาณ

160,000 บาท ถ้าวิเคราะห์คุณภาพการศึกษาจากผลการประเมินมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มีโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนน้อยกว่า 30 คน พบว่ามีโรงเรียนที่ยังไม่ผ่านมาตรฐานถึง ร้อยละ 69.90 มีเพียงร้อยละ 30.10 ที่อยู่ระดับดี คือ ได้มาตรฐาน ซึ่งแต่ละโรงเรียนส่วนใหญ่ประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการศึกษาลักษณะคล้ายกัน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการเรียนการสอน ด้านความพร้อมทางปัจจัยของโรงเรียน และด้านการมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาในด้านการบริหารจัดการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน ของโรงเรียนขนาดเล็ก เป็นปัญหาที่ผู้บริหารที่ต้องการประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษา จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล่าวคืออย่างสร้างสรรค์ กล่าวตัดสินใจ และกล้าตัดสินใจที่จะระดมปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กให้บังเกิดประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

จากเหตุผลดังกล่าว ภาวะผู้นำจึงยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของงานและองค์การอีกต่อไป ทำให้การศึกษาภาวะผู้นำมีความสำคัญสูงทั้งในการศึกษาระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในองค์กร/ องค์การ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประสบความสำเร็จ นั้น มีผลมาจากการปฏิบัติงานของผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นภาวะผู้นำแนวใหม่ ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ไปสู่ภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ มีการกระจายอำนาจมีคุณธรรม และกระตุ้นให้ผู้ตามมีความเป็นผู้นำไปด้วย และในการจัดการศึกษาในประเทศไทยมีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่กำกับ ดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาชาติ และจากข้อมูลที่ได้กล่าวถึงมาแล้วข้างต้น หลายยุคหลายสมัยของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ และมีรัฐมนตรีกำกับ ดูแล กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน บางรัฐมนตรีก็มีนโยบายที่จะยุบโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะไม่คุ้มค่ากับการลงทุนในการจัดการศึกษา แต่ชุมชนก็ประท้วง/ต่อต้าน ด้วยเหตุผลที่ว่าบุตรหลานจะต้องเดินทางไปโรงเรียนด้วยระยะทางที่ไกลกว่าเป็นภาระกับผู้ปกครองเพิ่มขึ้น บางรัฐมนตรีก็มีนโยบายที่จะสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็ก เพราะเห็นว่าจะพัฒนาให้คุ้มค่ากับการลงทุนในการจัดการศึกษา และสนองตอบความต้องการของชุมชนได้

จากข้อมูลที่ผ่านมา โรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอุปสรรคปัญหาการบริหารจัดการศึกษาในหลาย ๆ ด้าน อาทิเช่น ด้านสถานที่ตั้ง (บางโรงเรียนอยู่ในชนบทห่างไกลความเจริญ) ด้านวัสดุ - อุปกรณ์ (ขาดแคลนไม่เพียงพอ) ด้านงบประมาณ (ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามรายหัว/ จำนวนนักเรียน) ด้านขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ (ระยะทางระหว่างที่พักกับโรงเรียน, ค่าตอบแทน ฯลฯ) และ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งด้านบุคลากร (บุคลากรน้อย: ขาดแคลน, ครูที่ปฏิบัติหน้าที่สอนไม่ตรงตามวุฒิ) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2553) แต่ท่ามกลางความขาดแคลนและปัญหาอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ก็ยังมีโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหารในรูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) จนเป็นที่ยอมรับของชุมชน สังคมและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลโรงเรียนดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษา “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน: กรณีศึกษา โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น” เพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่างในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของ โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 โรงเรียน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. เพื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 โรงเรียน ที่มีบริบทต่างกัน

คำถามในการวิจัย

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานใน โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น เป็นอย่างไร
2. ปัจจัยและเงื่อนไขอะไรบ้างที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงใน โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ใน โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น
3. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 โรงเรียน ที่มีบริบทต่างกัน มีอะไรบ้างที่เหมือนกัน และมีอะไรบ้างที่ต่างกัน

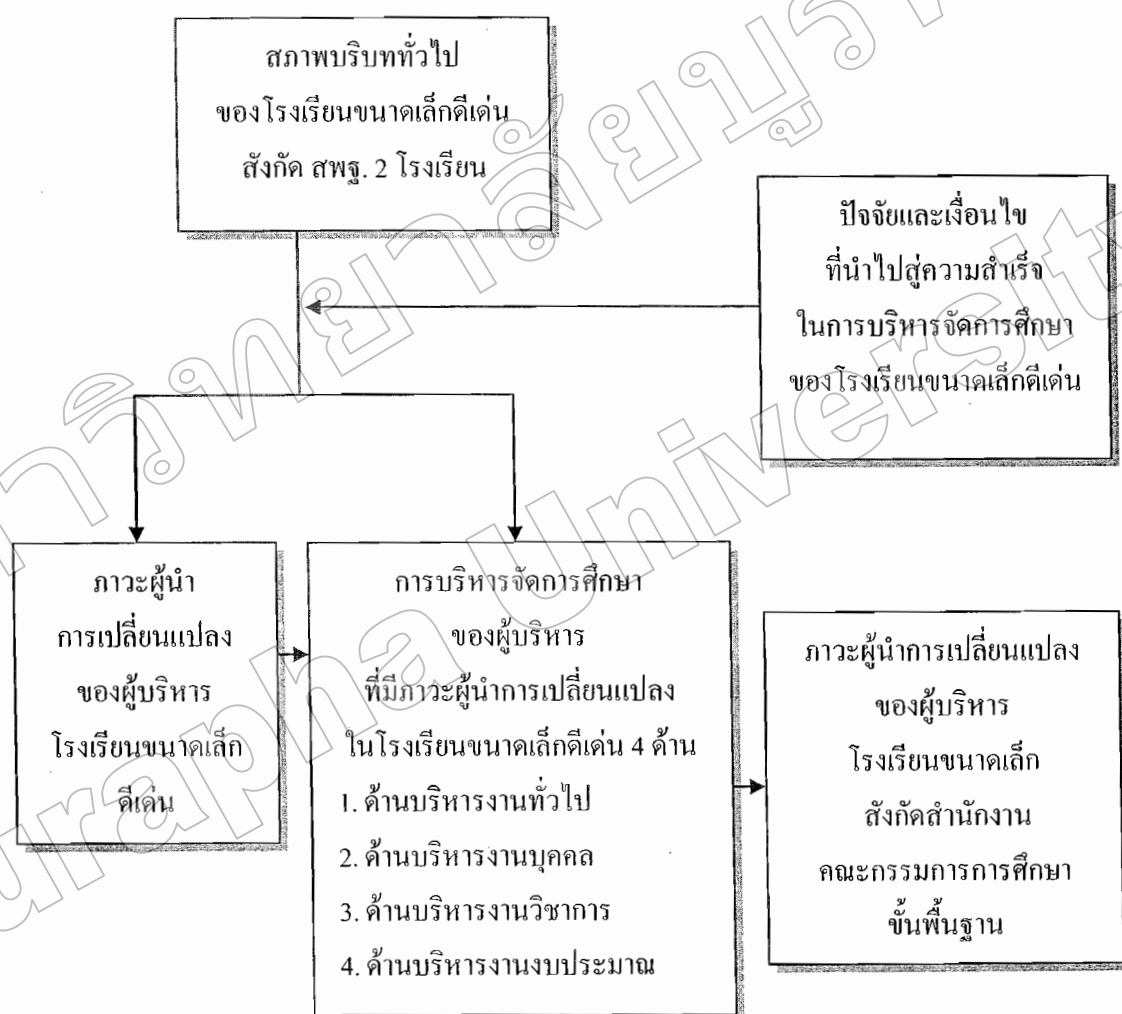
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ได้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก ปัจจัยและเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่โรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนและพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งใช้ปรัชญาและแนวคิดการวิจัยเชิงปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ซึ่งแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยใช้แนวคิดผู้นำในปัจจุบัน (Contemporary Perspectives on Leadership) ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยหลักการและแนวคิดของ บาสส์ (Bass, 1998) ที่มีองค์ประกอบขึ้นต้นด้วยตัว I ทั้ง 4 ตัว คือ ผลลัพธ์ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ มีอิทธิพลแบบอุดมการณ์ (Idealized Influence) มีการจูงใจอย่างเป็นแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) มีการกระตุ้นทางปัญญา (Intellectual Stimulation) และมีการตระหนักถึงความสำคัญของปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration) แต่แตกต่างกันในด้านเวลา สถานที่ และต่างสถานการณ์ อาศัยหลักการและแนวคิดของแฮฟล็อก (Havelock, 1973) ในเรื่องบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Role of the Change Agent) นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังอาศัยหลักการและแนวคิดของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงที่นิยมใช้กัน โดยสังเคราะห์ทฤษฎีแฮฟล็อก (Havelock, 1973) และทฤษฎีของลิปปีท์ วัตสัน และเวสต์ลีย์ (Lippitt, Watson, & Westley, 1958) ที่สังเคราะห์องค์ประกอบได้ 9 ประการดังนี้คือ 1) การสร้างสัมพันธภาพ (Building a Relationship) 2) การวินิจฉัยปัญหา (Diagnosing the Problem) 3) ประเมินการจูงใจและทรัพยากรของผู้นำการเปลี่ยนแปลง 4) จัดหาทรัพยากรที่จำเป็นและสอดคล้อง (Acquiring the Relevant Resources) 5) เลือกวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางก้าวหน้าเสมอ 6) เลือกการแก้ไขปัญหา (Choosing the Solution) 7) เลือกบทบาทของผู้นำการเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม 8) การได้รับการยอมรับ (Gaining Acceptances) และ 9) การคงที่และพัฒนาตนเอง (Stabilization and Self Renewal) และรักษาการเปลี่ยนแปลงให้คงอยู่ มาใช้ในการศึกษา “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน: กรณีศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น” โดยใช้เป็นแนวทางในการศึกษา มีกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยค้นหา 1) สภาพบริบททั่วไป

ของโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น 2) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น และ 3) การบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น นำไปสู่การศึกษาเชิงปรากฏการณ์วิทยาเพื่อสังเคราะห์ “ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน: กรณีศึกษา โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น”สรุปเป็นกรอบแนวคิดได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นในการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ปรัชญาและแนวคิดการวิจัยเชิงปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ที่เน้นทางในการเก็บ

รวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การสังเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ และใช้แนวคิดผู้นำในปัจจุบัน (Contemporary Perspectives on Leadership) ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มาใช้ในการศึกษา ที่มุ่งศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร โรงเรียนขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน: กรณีศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น 2 โรงเรียน ใน 2 บริบทที่ต่างกัน

2. พื้นที่ที่ศึกษา คัดเลือกโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาของผู้บริหาร ในรูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) จนเป็นที่ยอมรับของชุมชน สังคม และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล และคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) โดยคัดเลือกสถานศึกษาตามเกณฑ์ที่กำหนด 8 ข้อหลัก คือ 1) เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ได้รับการยอมรับจากชุมชนและสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด 2) ยินดีให้ความร่วมมือและ มีส่วนร่วมในการวิจัย 3) ผู้บริหาร โรงเรียน (ผู้อำนวยการ โรงเรียน) มีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ ในโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 4) ครูใน โรงเรียน มีระยะเวลา ในการปฏิบัติหน้าที่ใน โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 5) นักเรียน มีระยะเวลาในการศึกษาอยู่ใน โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 6) ผู้ปกครองนักเรียน เป็นผู้ปกครองของนักเรียนที่มีระยะเวลาในการศึกษาอยู่ใน โรงเรียนขนาดเล็ก ดีเด่นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 7) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีระยะเวลา ในการดำรงตำแหน่งในโรงเรียนขนาดเล็กดีเด่นติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี 8) ผู้นำชุมชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน) มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งในชุมชนติดต่อกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี และดำเนินการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) ตามเกณฑ์การคัดเลือก 8 ข้อหลัก ดังกล่าว จำนวน 2 โรงเรียน ได้แก่ 1) โรงเรียนประชากรรังสฤษฎ์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 2 อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 2) โรงเรียนบ้านแหลมยาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครสวรรค์ เขต 1 อำเภอเก้าเลี้ยว จังหวัดนครสวรรค์

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง พฤติกรรมผู้บริหาร โรงเรียนในการอำนวยความสะดวก (Facilitator) และมีกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ 1) มีความแข็งแกร่ง (Hardiness) ผู้นำจะต้องแสดงให้เห็นถึงความยึดมั่น ผูกพัน แข็งแกร่งต่อวิชาชีพและองค์กร

มีความเต็มใจที่จะรับมือกับอุปสรรคต่าง ๆ 2) มีการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ต้องอำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ประคับประคอง เกื้อหนุนการสั่งการ เพื่อให้บุคลากรได้ทำงานอย่างเต็มศักยภาพของตนเอง 3) มีวิสัยทัศน์ (Vision) ต้องสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ในอนาคตที่เป็นไปได้และมีแนวทางที่จะก้าวไปอย่างชัดเจน 4) มีการกระจายอำนาจ (Decentralization) เปิดโอกาสให้ผู้ตามสามารถวางแผนงานจัดหน่วยงาน ควบคุมและประเมินผลงาน ให้อิสระในการทำงานแก่ผู้ปฏิบัติงาน ยกเว้น บางเรื่องที่มีความสำคัญ 5) มีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participate Management) เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วม ตั้งแต่กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ร่วมวางแผนกลยุทธ์ หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และ 6) มีการทำงานเป็นระบบ (Operating System) การทำงานเป็นระบบ มีวิธีปฏิบัติ นอกจากนั้น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเป็นผู้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านบริหารงานทั่วไป 2) ด้านบริหารงานบุคคล 3) ด้านบริหารงานวิชาการ และ 4) ด้านบริหารงานงบประมาณ ให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน

2. โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน เป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

3. โรงเรียนขนาดเล็กดีเด่น หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นที่ยอมรับของชุมชน สังคม และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัด

4. ผู้บริหารโรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 120 คน เป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ

5. เขตพื้นที่การศึกษา หมายถึง หน่วยงาน/องค์กร สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ ประสานและส่งเสริมให้จัดการศึกษาให้สอดคล้องนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ