

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2545 อันเป็นกฎหมาย ที่รองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุไว้โดยชัดเจนในมาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การศึกษาด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และการบริหารงานทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจ จัดได้ว่าเป็นความก้าวหน้าของการพัฒนามนุษย์และถือได้ว่าเป็นการ ปฏิรูปการศึกษาครั้งสำคัญเพื่อพัฒนาคนไทยให้พร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ และ เน้นหลักสำคัญว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ การบริหาร จัดการการศึกษา ผู้บริหาร ครูผู้สอน บุคลากรทางการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าใจใน อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ เนื่องจากการศึกษาเป็นกิจการสาธารณะที่มีผู้เกี่ยวข้อง และ มีผลกระทบจากการบริการจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้การบริหารและการตัดสินใจมีความถูกต้อง และก่อประโยชน์สูงสุดต่อผู้มารับบริการ สถานศึกษาควรดำเนินการโดยใช้ระบบบริหารเป็นองค์ คณะมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นระบบการบริหารที่มีวิวัฒนาการ มาจากระบบธุรกิจ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กร ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก รัฐหรือเอกชน เพื่อจำเป็นต่อการบรรลุสำเร็จขององค์กรด้วย

แนวคิดเรื่องคุณภาพได้กลายเป็นกระแสหลักของการดำเนินงานทั้งในภาครัฐและเอกชน ในกรณีของประเทศไทยอิทธิพลของการแข่งขันในระดับสูงและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ แนวคิดเรื่องการจัดการสมัยใหม่ได้ไหลบ่าเข้ามาประเทศไทยตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะ เรื่องการบริหารเชิงกลยุทธ์ (ยงยุทธ วงศ์ภิรมย์ศานติ์, 2551, ไม่มีเลขหน้า)

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2546, หน้า 282) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์หากมี การดำเนินการอย่างถูกต้อง และเป็นระบบแล้ว จะเป็นการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง เพราะ เป็นการบริหารที่มีลักษณะเป็นทั้งการป้องกันปัญหา โดยมีแผนทิศทางรองรับและมีความ คล่องตัวในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เนื่องจากเป็นลักษณะการบริหารอย่างเป็นระบบ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9 (2) ระบุว่าการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 60 (4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและงบประมาณให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบาย แผนการศึกษาแห่งชาติ และทรัพยากรทางการศึกษาคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และในหมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ได้กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอกกำหนดให้มีการประเมินผลคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยครั้งหนึ่งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหารและการจัดการของหน่วยงานทางการศึกษาใหม่ ทำให้หน่วยงานทางการศึกษามีอิสระมากขึ้นปรับเปลี่ยนการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่บางส่วนของสังคมตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชนสถาบัน องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชนและองค์กรภาครัฐมีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ

ธีระ รุญเจริญ (2550, หน้า 44) กล่าวว่า โรงเรียนมีภารกิจหลักคือการจัดการศึกษาและการบริหาร ซึ่งต้องใช้กระบวนการและปัจจัยจึงจะบรรลุผล ในกระบวนการจะอาศัยทั้งผู้บริหารโรงเรียนและครู ต้องมีศักยภาพหลายด้านจึงจะนำโรงเรียนประสบความสำเร็จ ดังนั้นผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ผลจากการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนจะบรรลุเป้าหมายตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2544 ที่มุ่งพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นคนดี มีปัญญา มีความเป็นสุข มีความเป็นไทย มีศักยภาพในการศึกษา การจัดการของโรงเรียนและการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนจะประสบความสำเร็จ ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ คุณลักษณะที่ดี และคุณธรรมของผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้นำของบุคลากรในโรงเรียน

จากสรุปผลการประเมินคุณภาพภายนอกสถานศึกษาสถานศึกษาระดับการศึกษา รอบแรก พ.ศ. 2544 - 2548 ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) ซึ่งได้ทำการประเมินคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 26,584 แห่งทั่วประเทศในภาพรวมพบว่ามีสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มาตรฐานตามเกณฑ์ร้อยละ 34 ส่วนที่เหลือร้อยละ 66 ไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดและเมื่อจำแนกตามมาตรฐานและจังหวัด โรงเรียนประเมินศึกษาในสังกัดสำนักงาน

เขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3 มีสถานศึกษาที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ร้อยละ 16.21 (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2549) จากข้อมูลดังกล่าว โรงเรียนในระดับประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลยเขต 3 อีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์การประเมินภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ดังนั้น โรงเรียนหรือสถานศึกษาจะต้องมีการปรับเปลี่ยน ปรับปรุงแนวทางในการบริหารการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางขั้นต้น ผู้บริหารและบุคลากรในโรงเรียนจึงต้องนำระบบการบริหารงานเชิงกลยุทธ์มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นเครื่องมือที่จะดำเนินงานในการจัดการศึกษา ตามภารกิจหลักในการบริหารโรงเรียนให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายโดยมีขอบข่ายในการบริหารงาน 4 งาน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป

การนำหลักแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการบริหารโรงเรียนจะช่วยให้การจัดการศึกษามีคุณภาพและมาตรฐานตามที่ต้องการได้ ซึ่งในการบริหารเชิงกลยุทธ์ในโรงเรียนเป็นกระบวนการบริหารที่ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การควบคุมและประเมินกลยุทธ์ ซึ่งถือเป็นแนวทางที่มีความต่อเนื่อง และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ทำหน้าที่ให้การศึกษและพัฒนาผู้เรียนให้เป็นทรัพยากรบุคคลของชาติโดยตรงประกอบกับโรงเรียนเริ่มมีความเป็นอิสระทางการบริหารมากขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการบริหารเชิงกลยุทธ์ในโรงเรียนประถมศึกษาจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกลยุทธ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเชิงกลยุทธ์เท่านั้น ผู้วิจัยในฐานะครูผู้สอนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3 จึงมีความสนใจที่จะศึกษารูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ในโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารและครูผู้สอนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลยเขต 3 ว่ามีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารรูปแบบนี้ ผู้บริหารและครูผู้สอนในโรงเรียนที่มีตำแหน่งหน้าที่และระดับการศึกษามีความคิดเห็นรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพื่อนำไปเป็นแนวทางพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนและเป็นข้อมูลพื้นฐาน ในการวางแผนพัฒนาการศึกษาของไทยให้ดียิ่งขึ้น

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ ในโรงเรียนประถมศึกษา ของผู้บริหาร และ ครูผู้สอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอน ต่อรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3 โดยจำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ และระดับการศึกษา

ความสำคัญของการวิจัย

ผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะเกิดประโยชน์จากการศึกษาดังนี้

1. ทำให้ทราบสภาพความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอนที่มีต่อรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3 ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรคือ ผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3 ในปีการศึกษา 2552 จำนวน 196 คน จำแนก เป็นผู้บริหารโรงเรียน 98 คน ครูผู้สอน 98 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ดำเนินการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

ผู้บริหารและครูผู้สอนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3 ประจำปีการศึกษา 2552 ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำแนกเป็นผู้บริหารโรงเรียน 82 คน ครูผู้สอน 82 คน

โดยกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางคำนวณของเครซีและมอร์แกน (R.V.Krejcie and D.W. Morgan)

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1. ตัวแปรอิสระประกอบด้วย

3.1.1 ตำแหน่งหน้าที่ แบ่งเป็น 2 ตำแหน่ง คือ

- 1) ผู้บริหารโรงเรียน
- 2) ครูผู้สอน

3.1.2 ระดับการศึกษา แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ปริญญาตรี
- 2) ประกาศนียบัตรบัณฑิต
- 3) ปริญญาโท

3.2. ตัวแปรตาม คือรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ในโรงเรียนประถมศึกษา ที่ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ขึ้นจากนักวิชาการ ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน คือ

3.2.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

3.2.2 การกำหนดกลยุทธ์

3.2.3 การปฏิบัติตามกลยุทธ์

3.2.4 การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3

ครูผู้สอน หมายถึง ครูที่ทำการสอนในโรงเรียนประถมศึกษา ผู้ที่รับผิดชอบด้านการบริหารกลยุทธ์ในสถานศึกษา ได้แก่ ข้าราชการครู พนักงานราชการ และครูอัตราจ้าง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 3

ระดับการศึกษา หมายถึงการกำหนดระดับการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน ดังนี้

1. การศึกษาระดับปริญญาตรี หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนที่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี

2. การศึกษาระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนที่มีระดับการศึกษาระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต

3. การศึกษาระดับปริญญาโท หมายถึง ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนที่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาโท

โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นการจัดการศึกษาในช่วงชั้นที่ 1-2 ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544

ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็น ความรู้สึกที่มีต่อรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์

รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการบริหารองค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล โดยการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ตามขั้นตอนการบริหารซึ่งประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ การควบคุมและประเมินกลยุทธ์

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม หมายถึง การตรวจสอบสภาพแวดล้อมจากการศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบประเมินสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของโรงเรียน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบเผยแพร่ให้บุคลากรทราบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนประสบความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

2. การกำหนดกลยุทธ์ หมายถึง กลยุทธ์ของโรงเรียนที่มีแผนแม่บท (Master plan) จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนจะดำเนินการเพื่อให้บรรลุ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ หมายถึง เป็นกระบวนการดำเนินงานตามกลยุทธ์ และนโยบายที่กำหนดได้เข้าสู่การปฏิบัติจัดทำงบประมาณวิธีการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ วิธีการดำเนินงาน การจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงาน

4. การควบคุมและการประเมินกลยุทธ์ หมายถึง การตรวจสอบกิจกรรม และผลการปฏิบัติงานจริง (Actual Performance) กับผลการดำเนินงานที่ตั้งความมุ่งหวังไว้ (Desired Performance) ว่าบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่ผู้บริหารจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินผลเพื่อนำไปแก้ไข

สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหารและครูผู้สอนที่มีตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ในโรงเรียนประถมศึกษา แตกต่างกัน

2. ผู้บริหารและครูที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์เชิงกลยุทธ์ในโรงเรียนประถมศึกษา แตกต่างกัน