

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ (Public Service) ให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในเขตบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ การศึกษาถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่กำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดดำเนินการ ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายต่างๆ กล่าวคือ มาตรา 43 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด” มาตรา 289 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 9 (6) ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนด อำนาจ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดการศึกษา ดังนี้ มาตรา 16 (9) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มาตรา 17 (6) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ด้านการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง จากกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า มีเจตนารมณ์ ที่จะให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ

ตลอดทั้งเป็นผู้จัดการศึกษาได้ในท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามความต้องการของประชาชนและตามความเหมาะสมด้านอื่นๆ ด้วย

จากการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งเรื่องของคุณภาพการบริหารจัดการและคุณภาพของนักเรียน รวมไปถึงคุณภาพของครูที่มีประสิทธิภาพการสอนลดลง ทำให้ส่งผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียน การบริหารจัดการการศึกษาและนักเรียนไม่มีคุณภาพทั้งในเรื่องของวินัย การมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551) นอกจากนี้ยังมีรายงานติดตามและประเมินผลการจัดการเรียนรู้ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาได้สรุปว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่พบว่า เหมือนกันในทุกระดับชั้น คือ ตัวแปร “คุณลักษณะของครู” แสดงให้เห็นว่า การที่ครูมีลักษณะที่ดีย่อมส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในทางที่ดีด้วยและยังมีปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยคือความสามารถในการจัดการของผู้บริหารโรงเรียน (วิทยากร เชียงกุล, 2551)

สถานศึกษาเป็นแหล่งการเรียนรู้หรือศูนย์การเรียนรู้ที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพและผลผลิตกำลังคนให้มีศักยภาพที่จะช่วยพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันด้านเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยีกับนานาประเทศได้ (อำรุง จันทวานิช, 2547) การพัฒนาโรงเรียนให้มีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาผู้เรียนที่มีคุณภาพนั้น ย่อมจะนำไปสู่การบรรลุผลตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ...” รวมถึงมาตรา 81 ที่กำหนดให้ “ความรู้คู่คุณธรรม” เป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาผู้เรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2542) นอกจากนี้ ยังจะช่วยขจัดปัญหาวิกฤตทางการศึกษาต่างๆ ได้ อาทิ คุณภาพสถานศึกษาที่แตกต่างกัน คุณภาพของผู้เรียนที่มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกัน ผู้เรียนขาดทักษะกระบวนการเรียนรู้ที่จะพัฒนางานได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ดังนั้น จึงเป็นความมุ่งมั่นของกระทรวงศึกษาธิการในอันที่จะพัฒนาการคุณภาพศึกษาให้มีคุณภาพและความเสมอภาคกัน โดยลดความแตกต่างของการจัดการศึกษาในโรงเรียนให้ได้ (อำรุง จันทวานิช, 2547)

จากทฤษฎีและรายงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวัดประสิทธิผลของ

โรงเรียนนั้น Getzels, Lipham & Campbell (1968 cited in Hoy & Miskel, 2001) ได้ให้ทัศนะว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนวัดได้จากพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้เดิมว่ามีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด Handy (1985) ให้ทัศนะในเรื่องเดียวกันไว้ว่าเป็นการประเมินผลกระทบจากตัวแปรต่างๆ ต่อผลลัพธ์ขององค์การ ส่วน Lightfoot (1986) สรุปว่า ประสิทธิภาพของโรงเรียนวัดได้จากความสามารถของโรงเรียนที่สามารถพัฒนาสติปัญญาของนักเรียนให้สูงขึ้นได้ภายใต้ทรัพยากรที่มีจำกัด Creemers (1993) กล่าวถึงการประเมินประสิทธิภาพของโรงเรียนไว้ว่า สามารถวัดได้จากทักษะพื้นฐานทั่วไปที่บรรจุในหลักสูตร ทักษะระดับสูง ทักษะทางสังคม เจตคติ หรือวัตถุประสงค์ทางการศึกษาด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพของโรงเรียนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีงานเขียนของนักวิชาการ นักวิจัย นักบริหารและนักการศึกษาที่น่าเสนอไว้เป็นสองลักษณะด้วยกัน คือ ลักษณะเชิงพรรณนา (descriptive) ที่มุ่งศึกษาเพื่ออธิบายลักษณะหรือองค์ประกอบประสิทธิภาพของโรงเรียน หรือการพัฒนาเครื่องมือ เกณฑ์วิธีการและกระบวนการพัฒนาสู่ความเป็นโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ และลักษณะเหตุและผล (cause and effect) ที่มุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของโรงเรียน ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยและสังเคราะห์เชิงทฤษฎีที่เข้มข้นยิ่งขึ้นโดยสร้างและพัฒนาโมเดลเชิงสาเหตุ ประสิทธิภาพของโรงเรียนขึ้น

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 จำแนกตามกลุ่มการศึกษาท้องถิ่น และจำแนกตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ โดยสรุปพบว่า ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 จำแนกตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด คือ ร้อยละ 60.00 จำนวนหนึ่งกลุ่มสาระการเรียนรู้ และเมื่อพิจารณาผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 จำแนกตามกลุ่มการศึกษาท้องถิ่นโดยรวมพบว่าสูงกว่า เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด คือ ร้อยละ 60.00 จำนวนกลุ่มการศึกษาท้องถิ่นเมื่อพิจารณา จำแนกตามกลุ่มสาระการเรียนรู้ พบว่า กลุ่มสาระการเรียนรู้ที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาสูงสุด คือ กลุ่มสาระการเรียนรู้สุขศึกษาและพลศึกษา มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 61.94 ส่วนกลุ่มสาระการเรียนรู้ที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาต่ำสุด คือ กลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ โดยมีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 45.76 และเมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มการศึกษาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้สูงสุด คือ กลุ่ม

การศึกษาท้องถิ่นที่ 6 มีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 61.63 กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษา ทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่ำสุด คือ กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 2 โดยมีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 41.22 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553)

ส่วนการวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 จำแนกตามกลุ่มการศึกษาท้องถิ่น และจำแนกตามสมรรถนะสำคัญของผู้เรียน โดยสรุปพบว่า ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 จำแนกตามสมรรถนะสำคัญของผู้เรียน ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด คือ ร้อยละ 60.00 ทุกสมรรถนะสำคัญของผู้เรียน และเมื่อพิจารณาผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 จำแนกตามกลุ่มการศึกษาท้องถิ่นโดยรวมพบว่า สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด คือ ร้อยละ 60.00 จำนวน 2 กลุ่มการศึกษาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจำแนกตามสมรรถนะสำคัญของผู้เรียน พบว่า สมรรถนะสำคัญของผู้เรียน ที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาสูงสุด คือ สมรรถนะสำคัญของผู้เรียน ด้านความสามารถในการใช้เทคโนโลยี โดยมีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 56.51 สมรรถนะสำคัญของผู้เรียนที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาต่ำสุด คือ สมรรถนะสำคัญของผู้เรียน ด้านความสามารถในการคิด โดยมีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 46.92 และเมื่อพิจารณาจำแนกตามกลุ่มการศึกษาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษาทุกสมรรถนะสำคัญของผู้เรียนสูงสุด คือ กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 4 โดยมีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 64.01 กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่มีผลการประเมินคุณภาพการศึกษา ทุกสมรรถนะสำคัญของผู้เรียนต่ำสุด คือ กลุ่มการศึกษาท้องถิ่นที่ 9 โดยมีค่าเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 44.96 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2553)

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจะเห็นว่าหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจำเป็นต้องปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการเพื่อนำองค์การไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยิ่งทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการบริหารจัดการสถานศึกษาไทย ซึ่งที่ผ่านมานงานวิจัยทางการศึกษายังไม่มีการวางระบบการวิจัยที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่มีฐานความรู้เพียงพอที่สามารถนำไปสู่การพัฒนาการจัดการศึกษาได้ ซึ่งจะเห็นได้จากข้อค้นพบจากงานวิจัยของ ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร (2549) ที่ได้วิเคราะห์งานวิจัยทางการบริหารการศึกษา โดยจัดกลุ่ม และประเภทของงานวิจัยเพื่อให้ได้สาระที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ศึกษาและผู้ที่ต้องการแนวทางการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาจากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ปรินิพนธ์

และ Dissertation Abstracts International ได้ข้อค้นพบว่า งานวิจัยเกี่ยวกับการทดสอบและการใช้หลักการ แนวคิด ทฤษฎีและเทคนิคการบริหารการศึกษาในงานวิจัยประเภทวิทยานิพนธ์มีไม่มากทำให้ขาดความครอบคลุมและความลึกของเนื้อหาสาระที่ศึกษา จึงควรให้ความสำคัญและความสนใจต่อการวิจัยในกลุ่มสาระนี้ ดังนี้ 1) การสังเคราะห์ตัวแปรในหลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาหรือการบริหารสถานศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ในบริบทไทย 2) การวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรในหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่มีผลต่อการดำเนินงานทางการศึกษาหรือการบริหารการศึกษาและ 3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์รูปแบบต่างๆ ของตัวแปร ในหลักการ แนวคิด และทฤษฎีหรือเทคนิคทางการบริหารการศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบ/แนวทางการประยุกต์ใช้ซึ่งสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย

ประสิทธิภาพโรงเรียน เป็นความสามารถของโรงเรียนในการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนมีคุณภาพด้านการศึกษาและมีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของโรงเรียนและตรงตามความต้องการของสังคมและยังหมายถึง การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายของโรงเรียนที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ (Outcome) ของการปฏิบัติงานในโรงเรียนในและประสิทธิผลของโรงเรียน เป็นความสามารถในการวิวัฒนาการโรงเรียนให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และความสามารถในการประสานงานเพื่อความสัมพันธ์ของสมาชิกในสถานศึกษาให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติภารกิจของโรงเรียน อีกความหมายประสิทธิผลของโรงเรียน คือ ความสามารถของโรงเรียนในการแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้ทรัพยากรที่หาได้ยากและมีคุณค่า เพื่อนำไปใช้สนับสนุนการดำเนินการของโรงเรียน (ธีระ รุญเจริญ, 2550)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพโรงเรียนเทศบาล เป็นการดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของโรงเรียน โดยผู้นำเป็นตัวแปรสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการ ประสานงานกับบุคลากรและทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้เรียนมีคุณภาพและตรงตามความต้องการของสังคมผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Causal Model of Effective Schools Under Local Administration) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

คำถามการวิจัย

1. มีตัวแปรอะไรบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรเหล่านั้นมีการดำเนินการอยู่ในระดับใด และส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเพียงใด
2. โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร และโมเดลที่พัฒนาขึ้นจากงานวิจัยครั้งนี้มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาตัวแปรที่ส่งผลต่อประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล และตัวแปรสาเหตุที่ส่งผลต่อประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อสร้างและตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านประชากรการวิจัย

ประชากรการวิจัยได้แก่ โรงเรียนเทศบาล ระดับมัธยมศึกษา สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีการศึกษา 2559 จำนวน 923 โรงเรียน จำแนกตามสังกัดของเทศบาล

ที่	โรงเรียนสังกัดเทศบาล	จำนวนโรงเรียน (โรงเรียน)	หมายเหตุ
1	สังกัดเทศบาลนคร	178	
2	สังกัดเทศบาลเมือง	402	
3	สังกัดเทศบาลตำบล	343	
	รวม	923	

(สถิติข้อมูลโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558, หน้า 133-199)

2. ขอบเขตตัวแปร

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกศึกษาโมเดลของตัวแปรแฝง Latent variable ได้แก่

2.1 ตัวแปรภายนอก ได้แก่ สมรรถนะขององค์การ และภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร

2.2 ตัวแปรภายใน ได้แก่ บรรยากาศของโรงเรียน การจัดการเรียนรู้ และประสิทธิผลของโรงเรียน

3. ขอบเขตระยะเวลาที่ศึกษา

ระยะที่ 1 ดำเนินการระหว่าง เดือน กันยายน พ.ศ. 2558 ถึง เดือน สิงหาคม พ.ศ. 2559

ระยะที่ 2 ดำเนินการระหว่าง เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2559 ถึง เดือน มกราคม พ.ศ. 2561

สมมติฐานการวิจัย

1. โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของตัวแปร ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

2. ตัวแปรทางการบริหารที่นำมาศึกษา มีอิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมต่อประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล ตามรูปแบบที่พัฒนาขึ้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับทั้งทางวิชาการและการประยุกต์ใช้ ดังนี้

1. ประโยชน์ทางวิชาการ เนื่องจากโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาลที่พัฒนาขึ้นจากการวิจัยครั้งนี้ ได้จากการศึกษาวิเคราะห์สังเคราะห์ ทั้งจากแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีความมีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542 หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 และมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้รูปแบบที่มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ซึ่งนักวิจัย นักวิชาการ หรือผู้บริหารทางการศึกษา ตลอดจนผู้สนใจ อาจนำไปเป็นรูปแบบตั้งต้น เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาองค์ประกอบทั้งด้านการบริหารสถานศึกษา และด้านประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาลให้แพร่หลายต่อไป

2. ประโยชน์ต่อการประยุกต์ใช้ ผลจากการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้รูปแบบที่ได้รับการตรวจสอบด้วยกระบวนการทางการวิจัย และเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ทำให้การนำเอาผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาโรงเรียนเทศบาลสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารการศึกษา ทั้งในระดับสถานศึกษา ระดับสำนักงานการศึกษา เพื่อกำหนดนโยบายหรือวางแผนพัฒนาประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาลให้เป็นไปอย่างมีทิศทาง มีความชัดเจนเป็นไปได้ และเหมาะสม

กรอบแนวคิดเบื้องต้นของการวิจัย

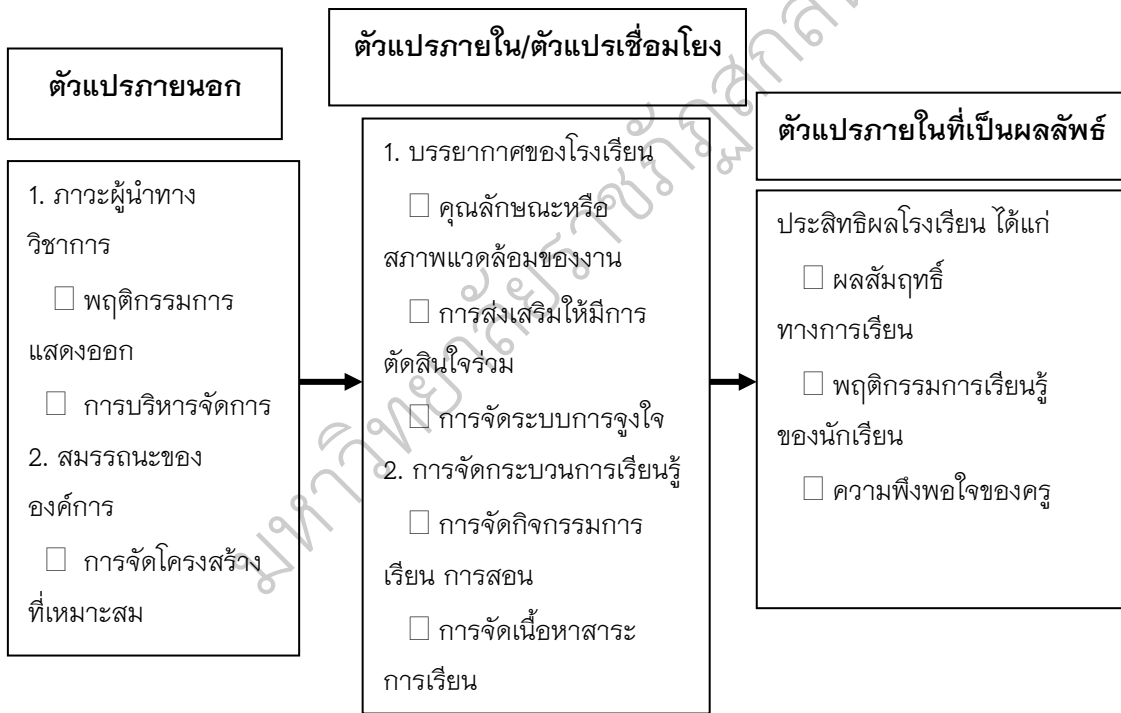
การวิจัยครั้งนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเปรียบเทียบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Comparative Research) เพื่อสร้างรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับองค์ความรู้ทั้งด้านทฤษฎี และผลการวิจัยเชิงประจักษ์และสอดคล้องกับข้อตกลงเบื้องต้น (assumptions) ดังนี้

- 1) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งหมดในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุเป็นความสัมพันธ์เชิงเส้น (linear) แบบบวก (additive) และเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (causal relationships)
- 2) ลักษณะการแจกแจงของตัวแปรและความคลาดเคลื่อนเป็นแบบปกติ และ
- 3) ลักษณะความเป็นอิสระต่อกัน (independence) ระหว่างตัวแปรกับความคลาดเคลื่อน (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542) และมีจุดมุ่งหมายเฉพาะ 6 ประการ คือ 1) เพื่อบรรยายลักษณะของรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปรากฏการณ์หรือตัวแปรที่ต้องการศึกษา 2) เพื่อให้ได้โมเดลใช้เป็นฐานสำหรับการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มประชากรหลายกลุ่ม 3) เพื่อยืนยันหรือปฏิเสธความสัมพันธ์ตามทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์ที่มีอยู่เดิม ทั้งนี้การปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีและผลการวิจัยเชิงประจักษ์เดิมจะนำไปสู่การพัฒนาหรือปรับปรุงทฤษฎีให้มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น 4) เพื่อบรรยายและทำความเข้าใจคุณสมบัติของรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ เพื่อที่จะสามารถสรุปอ้างอิง

ไปสู่ประชากรได้อย่างถูกต้องภายใต้เงื่อนไขและบริบทที่แตกต่างกัน 5) เพื่อพยากรณ์ปรากฏการณ์และ 6) เพื่อทำความเข้าใจลักษณะการเปลี่ยนแปลงหรือพลวัตรของปรากฏการณ์ที่ศึกษา (Sloane & Gorard, 2003 อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542) โมเดลสมการโครงสร้างประกอบด้วยตัวแปรแฝง (latent variables) เป็นตัวแปรที่ไม่สามารถวัดได้โดยตรง แต่จะประมาณค่าได้จากตัวแปรสังเกตได้ (observed variables) ของแต่ละตัวแปรแฝง ดังนั้นโมเดล สมการโครงสร้างจะสะท้อนให้เห็นถึงทั้งการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) และการวิเคราะห์เส้นทาง (Path analysis) องค์ประกอบที่สำคัญของโมเดลสมการโครงสร้าง คือ โมเดลโครงสร้างหรือโมเดลสมการโครงสร้าง (structural model/structural equation model) ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (causal relationship) ระหว่าง ตัวแปรแฝงซึ่งอาจเป็นแบบทางเดียวและแบบเส้นเชิงบวก (recursive and linear additive) หรือแบบสองทางและแบบเส้นเชิงบวก (non-recursive and linear additive) และโมเดลการวัด (measurement model) ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงกับตัวแปรสังเกตได้ (วิโรจน์ สารรัตน์, 2554) โดยสัญลักษณ์ที่ใช้ในโมเดล การวิจัยใช้รูปวงรีแทนตัวแปรแฝง และรูปสี่เหลี่ยมแทนตัวแปรสังเกต สมมติฐานวิจัยมักเขียนเป็นข้อความ บรรยายโมเดลอิทธิพลในโมเดลเป็นภาพรวม สถิติวิเคราะห์จำเป็นต้องใช้สถิติวิเคราะห์ที่สามารถวิเคราะห์ ประมาณค่าพารามิเตอร์ในโมเดลสมการถดถอยทั้งสองสมการไปพร้อมกัน (simultaneous equation model) และมีการทดสอบความสอดคล้องของโมเดล (model goodness of fit test) ได้แก่ การวิเคราะห์ด้วยโมเดลสมการโครงสร้างซึ่งต้องใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เฉพาะในการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น โปรแกรม LISREL (Joreskog & Sorbom, 1996 อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542) และโปรแกรม LISREL จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยได้ทำการออกแบบวิธีดำเนินการวิจัยของรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัยหลัก 2 ช่วง คือ

1. การศึกษาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างโมเดลสมการโครงสร้างที่เป็นโมเดลการวิจัยหรือโมเดลสมมติฐาน โดยผลลัพธ์จะได้โมเดลสมมติฐานที่ประกอบด้วย โมเดลการวัดและโมเดลสมการโครงสร้าง
2. การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural equation model : SEM) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ใช้โปรแกรม LISREL เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า โมเดลสมการโครงสร้างที่สร้างขึ้น โดยมีทฤษฎีและงานวิจัยสนับสนุน

นั้นมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่ เพื่อทดสอบแนวคิดการวิจัยเพื่อทดสอบโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งประกอบด้วย 1) ผู้วิจัยศึกษาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างโมเดลสมการโครงสร้างที่เป็นโมเดลการวิจัยหรือโมเดลสมมติฐานผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นโมเดลสมมติฐานที่ประกอบด้วยโมเดลการวัดและโมเดลสมการโครงสร้าง และ 2) ดำเนินการวิจัยตามวิธีการทางสถิติเพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า โมเดลสมการโครงสร้างที่สร้างขึ้น โดยมีทฤษฎีและงานวิจัยสนับสนุนนั้นมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรม LISREL ผลที่ได้คือรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของประสิทธิผลโรงเรียนเทศบาล ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดในการวิจัยดังกล่าวแล้วแสดงด้วยภาพประกอบดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดเบื้องต้นของการวิจัย

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ประสิทธิภาพของโรงเรียนเทศบาล หมายถึง ตัวแปรแฝงที่อธิบายความสำเร็จหรือการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ / เป้าหมายของโรงเรียนที่กำหนดทั้งด้านผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ประกอบด้วย คุณลักษณะที่บ่งชี้ในด้านต่างๆ ต่อไปนี้คือ

1.1 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน หมายถึง คะแนนเฉลี่ยร้อยละของนักเรียนจากผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (O-NET) ประจำปีการศึกษา 2559 สอบเมื่อวันที่ 4-5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ได้แก่ 1) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 วิชาภาษาไทย สังคมศึกษา ภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และ 2) ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 วิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ และสังคมศึกษา

1.2 พฤติกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน หมายถึง การกระทำ การแสดงออก อากัปกริยา รวมถึงพฤติกรรมต่างๆ ทางการเรียนรู้ของนักเรียนในด้านเก่ง ดี และมีสุข ได้แก่ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านคุณลักษณะอันพึงประสงค์ ตามมาตรฐานการเรียนรู้ ในหลักสูตร สุขภาพพลานามัย และสุนทรียภาพ

1.3 ความพึงพอใจของครู หมายถึง ระดับความรู้สึกทั้งในด้านบวกหรือลบที่แต่ละคนมีต่องานของตน เป็นอารมณ์ที่จะตอบสนองต่อการทำงานในหน้าที่ รวมทั้งสภาพร่างกายและสังคมในงานที่ทำให้ความพึงพอใจในงานนี้จะเป็นสิ่งสะท้อนความสำเร็จของการดำเนินงานในโรงเรียน ได้แก่ ความพึงพอใจในด้านสภาพแวดล้อมการทำงาน การยอมรับของเพื่อนร่วมงาน ความไว้วางใจของผู้บังคับบัญชา เงินเดือน/ค่าตอบแทนที่ได้รับ และความก้าวหน้าในวิชาชีพครู

2. สมรรถนะขององค์การ หมายถึง ความสามารถเฉพาะในการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนเทศบาลให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเป็นตัวแปรสาเหตุหรือส่งผลต่อประสิทธิภาพของโรงเรียน ประกอบด้วย การจัดโครงสร้างที่เหมาะสม กลยุทธ์โรงเรียน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ ความรู้ความสามารถของบุคลากร การจัดทรัพยากรการเรียนรู้ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการบริหาร

3. ภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร หมายถึง ลักษณะ พฤติกรรม และกระบวนการต่างๆ ที่ผู้บริหารโรงเรียนใช้เพื่อมีอิทธิพลหรือส่งผลต่อประสิทธิภาพของ

โรงเรียน ประกอบด้วย การนิยามและการสื่อสารเป้าหมายร่วม การกำกับติดตาม และให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับกระบวนการเรียน การสอน การส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพ และการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

4. บรรยากาศของโรงเรียน หมายถึง คุณลักษณะหรือสภาพแวดล้อมของงานที่รับรู้ได้โดยผู้ปฏิบัติงานและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมบุคคลในโรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแปรสาเหตุหรือส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาล ประกอบด้วย ความคาดหวังสูง บรรยากาศเชิงบวก การให้ความเป็นกันเองและไว้วางใจซึ่งกันและกัน การส่งเสริมให้มีการตัดสินใจร่วม และการจัดระบบการจูงใจ

5. การจัดการกระบวนการเรียนรู้ หมายถึง การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการจัดเนื้อหาสาระการเรียนการสอนเพื่อช่วยให้ผู้เรียนเกิดเรียนรู้โดยวิธีการที่เหมาะสม ซึ่งเป็นตัวแปรสาเหตุหรือส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ประกอบด้วย การเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย การเน้นกระบวนการคิด การจัดบรรยากาศให้เอื้อต่อการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

6. ตัวแปรแฝง หมายถึง ตัวแปรที่ไม่สามารถวัดค่าของตัวแปรได้โดยตรง แต่มีโครงสร้างตามทฤษฎีที่แสดงผลออกมาในรูปของพฤติกรรมที่สามารถสังเกตได้ ซึ่งในการวิจัย ครั้งนี้มีตัวแปรแฝง 5 ตัวแปร ประกอบด้วย

6.1 ตัวแปรแฝงภายนอก หมายถึง ตัวแปรที่ผู้วิจัยไม่สนใจศึกษาสาเหตุของตัวแปรเหล่านี้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ สาเหตุของตัวแปรภายนอกไม่ปรากฏอยู่ในตัวแบบ ซึ่งในงานวิจัยครั้งนี้ ตัวแปรแฝงภายนอก ได้แก่ สมรรถนะขององค์การ และภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร

6.2 ตัวแปรแฝงภายใน หมายถึง ตัวแปรที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาว่าได้รับอิทธิพลจากตัวแปรใด สาเหตุของตัวแปรแฝงภายในจะแสดงไว้ในตัวแบบอย่างชัดเจน ซึ่งในงานวิจัยครั้งนี้ ตัวแปรแฝงภายใน ได้แก่ การจัดการกระบวนการเรียนรู้ บรรยากาศของโรงเรียน และประสิทธิผลของโรงเรียน

7. ตัวแปรสังเกต หมายถึง ตัวแปรพฤติกรรมที่สังเกต และวัดได้ของตัวแปร

แผนนั้นๆ ซึ่งในงานวิจัยครั้งนี้สามารถวัดค่าตัวแปรสังเกตได้จากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างและพัฒนาขึ้น โดยจำแนกตามตัวแปรแฝงดังนี้ คือ

7.1 สมรรถนะขององค์การ ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 5 ตัวแปร ได้แก่ การจัดโครงสร้างที่เหมาะสม วัฒนธรรม พันธกิจและยุทธศาสตร์ ความรู้ความสามารถของบุคลากร การจัดการทรัพยากรการเรียนรู้และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการบริหาร

7.2 ภาวะผู้นำทางวิชาการของผู้บริหาร ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 4 ตัวแปร ได้แก่ การนิยามและการสื่อสารเป้าหมายร่วม การกำกับติดตาม และการให้ข้อมูลย้อนกลับ การส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพ และการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง

7.3 การจัดการกระบวนการเรียนรู้ ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 5 ตัวแปร ได้แก่ การเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การเน้นกระบวนการคิด การจัดกิจกรรมส่งเสริมคุณภาพผู้เรียนอย่างหลากหลาย การจัดบรรยากาศให้เอื้อต่อการเรียนรู้ และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง

7.4 บรรยากาศของโรงเรียน ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 5 ตัวแปร ได้แก่ ความคาดหวังสูง บรรยากาศเชิงบวก การให้ความเป็นกันเองและไว้วางใจซึ่งกันและกัน การส่งเสริมให้มีการตัดสินใจร่วมและการจัดระบบการจูงใจ

7.5 ประสิทธิภาพของโรงเรียน ประกอบด้วย ตัวแปรสังเกต 3 ตัวแปร ได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน พฤติกรรมการเรียนของนักเรียน และความพึงพอใจของครู

8. โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ หมายถึง การสร้างและปรับปรุงโมเดลเชิงสมมติฐานของตัวแปรทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเทศบาล โดยการศึกษาวิเคราะห์ทฤษฎี หลักการ แนวคิดจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

9. การตรวจสอบความตรงของโมเดล หมายถึง การประเมินผลความถูกต้องของโมเดลลิสม์ที่เป็นสมมติฐานการวิจัย หรือการทดสอบความกลมกลืนระหว่างข้อมูลเชิงประจักษ์กับตัวแบบตัวแปรทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุที่แท้จริงของตัวแปรที่ตรงกับสภาพข้อเท็จจริง และมีการทดสอบโดยใช้โปรแกรมลิสม์เพื่อพิสูจน์ว่าพารามิเตอร์ในตัวแบบจะให้ค่าความแปรปรวน – ความแปรปรวนร่วมของตัวแบบ มีความสอดคล้องกับค่าความแปรปรวน – ความ

แปรปรวนร่วมของข้อมูล

10. โรงเรียนเทศบาล หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

11. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจในความรับผิดชอบ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอำนาจและหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย