

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยมีความต้องการพัฒนาเด็กให้ทันต่อยุคโลกาภิวัตน์ หรือเป็นเด็กระดับโลก (World Class) บนพื้นฐานของความเป็นไทย โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดที่จะพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) และสังคมที่เข้มแข็ง การพัฒนาการศึกษาจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการและการตัดสินใจไปสู่หน่วยปฏิบัติมากขึ้น สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545:103) ดังนั้นแนวคิดในการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนา หรือ School-Base Management (SBM) คือ การบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับสถานศึกษามากกว่าการให้ความสำคัญกับเขตพื้นที่การศึกษา หรือมากกว่าส่วนกลางอย่างที่เคยปฏิบัติมาในอดีต การบริหารและการจัดการเรียนการสอนจะต้องร่วมมือกันตั้งแต่ครูอาจารย์ ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชนและผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการบริหารจัดการศึกษา เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการศึกษา (ชัยพจน์ รักราม, 2544:11-16) ดังนั้น การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ ความเป็นเจ้าของ ความมุ่งมั่นผูกพัน และความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาของโรงเรียน และผู้เกี่ยวข้องทุกคนเพื่อพัฒนาคุณภาพนักเรียนและคุณภาพของการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนตลอดไป (กรมสามัญศึกษา, 2545:10)

การบริหารโรงเรียนในประเทศไทยที่ผ่านมานั้นปรากฏว่า ได้มีความพยายามให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา แต่ในบทบาทที่เป็นจริงแล้วส่วนใหญ่มีบทบาทเป็นคณะที่ปรึกษามากกว่ากรรมการบริหาร และเมื่อพิจารณาโดยทัศนะเชิงการบริหารแล้วอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาของโรงเรียนน้อยมาก ทั้งในการจัดดำเนินการให้โรงเรียนมีบทบาทตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมจะมีค่อนข้างจำกัด

การจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบัน จะเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการเมืองเมื่อ 19 กันยายน 2549 และพระราชบัญญัติการศึกษาชาติ พ.ศ.2542 โดยปรับปรุงประยุกต์ให้เข้ากับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความรู้สากลและภูมิปัญญาไทยเพื่อให้ประชาชนไทยมีชีวิตที่ดียิ่งขึ้น และมีความสุขให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้และเอื้ออาทร โดยมีมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษากำหนดนโยบายไว้ชัดเจน และเน้นให้ทุกฝ่ายเข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินการให้มากที่สุดในการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2547:22) การปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543:98-106)

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 39 และมาตรา 40 กำหนดให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

ในส่วนของมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47 มาตรา 48 และ มาตรา 49 ได้ระบุให้สถานศึกษาทุกระดับมีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนของกระบวนการบริหารการศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ให้มีการจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ

การศึกษาจะทำการประเมินอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปี และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Base Management หรือ SBM) กล่าวคือโรงเรียนจะมีอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ที่สนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการและชุมชนโดยรอบ ภายใต้กรอบนโยบายและแผน ที่กระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษา กำหนด โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ต้องดำเนินงานด้วยความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบได้ตลอดเวลา

จากอดีตที่ผ่านมาพบว่าผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการโรงเรียนซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543:133)

ทั้งที่การจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษามีมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2464 แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาเท่านั้น โดยอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา ดังงานวิจัยของ สมควร เข็มสุวรรณ (2546:109) ได้ศึกษาการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่ว่าง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัญหาการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเมื่อพิจารณาภาพรวมโดยสรุปได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามหน้าที่ รองลงมาเกิดจากการไม่มีเวลาเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้สถานศึกษา ไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง กรรมการไม่มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างสถานศึกษากับกรรมการและขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นเรศ หิ้นนุกุล (2544:4) และ นพ ฌ เทพา (2544:4) พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดนราธิวาสไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ไม่ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน และไม่กล้าท้วงติงหรือเสนอแนะ เมื่อโรงเรียนดำเนินการไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ ฉกาจ ชันชู (2544:96) พบว่าการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนนั้น ผู้บริหารปฏิบัติน้อยมาก

จากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาและเปรียบเทียบว่าการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก ตามทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ เป็นอย่างไร แตกต่างกันหรือไม่ มี

ปัญหาและข้อเสนอแนะอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นที่จะใช้เป็นแนวทางในการนำไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาอันจะส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาของชาติต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก ในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก ในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1
3. เพื่อศึกษาทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก ในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1
2. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับผลการเปรียบเทียบทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1
3. ได้ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1

ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็กให้มีคุณภาพตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาอันจะส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาของชาติต่อไป

## สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีสมมติฐานดังนี้ คือ ทักษะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาทักษะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนขนาดเล็ก ในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ซึ่งครอบคลุม 5 เรื่อง ดังต่อไปนี้ การบริหาร การกระจายอำนาจ การตัดสินใจ บทบาทของผู้เกี่ยวข้องและความสัมพันธ์กับชุมชน

### 2. ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยในครั้งนี้มีพื้นที่ในการศึกษาคือ เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ซึ่งครอบคลุม 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอสันกำแพง อำเภอดอยสะเก็ด และกิ่งอำเภอแม่ออน

### 3. ตัวแปร

ตัวแปรในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

3.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ การเป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ทักษะเกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

### 4. ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

#### 4.1 ประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 จำนวน 288 คน

#### 4.2 กลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 จำนวน 117 คน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจตรงกันการวิจัยครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

**ทัศนะ** หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในที่นี้หมายถึง ความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีต่อการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

**โรงเรียนขนาดเล็ก** หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 120 คน ตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

**คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็กในเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 1 ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนผู้นำท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหาร โรงเรียน

**การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นเป็นฐาน** หมายถึง กลยุทธ์ในการปรับปรุงการจัดการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษา (School Council or School Board) ซึ่งมีผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนผู้นำท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหาร โรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ การบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับด้านงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชน

**เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่เขต 1** หมายถึง อาณาบริเวณซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานศึกษาใน 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง อำเภอสันกำแพง อำเภอดอยสะเก็ดและกิ่งอำเภอแม่ออน