

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญไทยฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 43 วรรค 2 กล่าวไว้ว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งในทางที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 29 ได้กล่าวไว้ว่า ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรร ภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน ทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้มีกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในสังคมในมากที่สุด (อุบล เล่นวารี, 2545:44-51) และให้สถานศึกษาต้องจัดการและบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยได้รับความร่วมมือจากบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสถานศึกษาจะหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา การมีส่วนร่วมดังกล่าวตรงกับแนวคิดหลักในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย (Education for all) ทุกคนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for education) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547:3-4) จากการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบันนี้ ทุกสถานศึกษาได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ข้างต้น และหากคณะกรรมการสถานศึกษา

ขั้นพื้นฐานมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การศึกษาอย่างเต็มที่ที่จะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านประสิทธิภาพประสิทธิผลของโรงเรียน และ ส่งผลให้นักเรียนมีคุณภาพเป็นกำลังของชาติที่ดีต่อไป ตลอดจนพัฒนาประเทศชาติให้ เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 จึงได้ถูกบัญญัติขึ้นพร้อมกับกำหนดความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาในหมวด 1 มาตรา 8 เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการพัฒนา สารและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้างและ กระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในกระบวนการ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น สำหรับหลักการให้สังคมมีส่วนร่วม นั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาและสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและ ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กร ชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนนิสิต/นักศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทน องค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิของสถานศึกษา สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำ กว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาอาจมีกรรมการเพิ่มขึ้นได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นหลักการ ที่กำหนดขึ้นตามแนวคิดในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย (Education for All) และทุกคน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) อันเป็นหลักการพื้นฐาน ที่ได้รับการ ขอมรับทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547:3)

การดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการนี้ถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ยังพบปัญหาในการ ดำเนินงานอยู่หลายด้าน ซึ่งมีผู้สนใจทำการศึกษาและวิจัยอย่างหลากหลาย ดังที่ เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2545:206-209) ได้กล่าวถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษาในภาพรวม ของทุกระดับว่ามีหลายเรื่อง ได้แก่ (1) จุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดความสับสน

ซึ่งที่จริงแล้วจุดมุ่งหมายของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาก็เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ความรู้ความสามารถ ทักษะความเชี่ยวชาญและทรัพยากรมาช่วยบริหาร ช่วยกำหนดนโยบาย วางแผน กำกับดูแลปฏิบัติงานตามแผนและประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายหลัก คือ การพัฒนาการศึกษา มิใช่การมีผลประโยชน์ของบุคคลแอบแฝงอยู่ (2) การคัดเลือกบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเรื่องสำคัญมาก จำเป็นต้องใช้เวลา ประชาชนที่มีความรู้ความสามารถมักจะมีภารกิจมากทำให้ไม่มีเวลาพอหรืออาจจะไม่เต็มใจเข้ามามีส่วนร่วม และบางครั้งผู้บริหารอาจเลือกบุคคลที่มีความคิดเห็นตรงกันเข้าร่วม (3) เรื่องที่ควรจะร่วม ปัญหา คือ จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเรื่องอะไรบ้าง ภารกิจแต่ละอย่างอาจต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติแตกต่างกันคนๆ เดียว อาจจะไม่เหมาะสมในการเข้ามามีส่วนร่วมในทุกเรื่อง (4) วิธีการมีส่วนร่วมมักจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารในรูปคณะกรรมการ ปัญหา คือ ความคิดเห็นของประชาชนอาจไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร ประชาชนอาจทำประโยชน์ให้กับหน่วยงานไม่เต็มที่ (5) ปริมาณของการมีส่วนร่วม ปัญหา คือ จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด เพราะภารกิจในแต่ละเรื่องต้องการจำนวนคนมากน้อยต่างกัน อีกอย่างประชาชนบางส่วนมีส่วนร่วมแบบ เจออะไรปลอม คือ เป็นกรรมการแต่ไม่มาประชุมไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น ไม่ประสงค์จะทำอะไร และบางครั้งเข้ามามีส่วนร่วมมากเกินไป คือ มาเกี่ยวข้องกับเสียทุกเรื่อง นอกจากนี้จากผลการวิจัยของ นิภา วรรณรักษ์ (2541:78) พบว่า คณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ โรงเรียนน้อย ส่วนการมีส่วนร่วมคิดในการพัฒนาโรงเรียนนั้นเป็นการสนับสนุนด้านแรงงาน การให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน และรับทราบบความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน

โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนภูเขาสูง การคมนาคมมีความยากลำบาก ประชากรมีหลายเผ่า ได้แก่ กะเหรี่ยง ละว้า ม้ง ไทยใหญ่ พื้นเมือง และอื่นๆ ซึ่งมีปัญหาเรื่องการใช้ภาษาไทยเป็นอย่างมาก ตลอดจนมีระดับการศึกษาต่ำ การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนได้ดำเนินการในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาและมีการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่มาโดยตลอด ตามสภาพความรู้ความเข้าใจที่มี และจากการที่ผู้วิจัยได้บรรจุเป็นข้าราชการครูและทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการสอนเป็นเวลาหลายปี ก็ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการโรงเรียน จนกระทั่งได้สอบเลื่อนเป็นผู้บริหารโรงเรียน เมื่อปีพุทธศักราช 2541 จนถึงปัจจุบัน ก็ได้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งจากประสบการณ์ดังกล่าว พบว่าคณะกรรมการ โดยเฉพาะในส่วนที่มาจากชุมชนหรือองค์กรอื่น ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามที่มีความรู้ความเข้าใจ และเคยปฏิบัติต่อเนื่องมา ซึ่งอาจมีทั้งในส่วนที่ประสบความสำเร็จ และส่วนที่จะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการ

บริหารจัดการศึกษา ให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา เดิมใจที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือ และทุ่มเทสรรพกำลังพร้อมทั้งเสียสละกำลัง สติปัญญา ความรู้ ความสามารถในการพัฒนาสถานศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การบริหารสถานศึกษาก็จะมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2:กรณีศึกษาโรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย เพื่อนำมาปรับปรุงใช้ในการบริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
3. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไข้ปัญหา การปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ทำให้ทราบถึงสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารจัดการศึกษา ของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

3. ทำให้ได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

4. นำผลที่ได้จากการวิจัย ไปพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา และระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาภายใต้ขอบเขต ดังนี้

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. สภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย เขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
2. ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย เขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2
3. แนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย เขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 จำนวน 1,764 คน จาก 188 โรงเรียน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นกลุ่มตัวอย่างที่เลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 15 คน ประกอบด้วย กรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ประธานกรรมการ ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนองค์กรอิสระ ผู้แทนครู ผู้นำชุมชน ผู้บริหารสถานศึกษา อย่างละ 1 คน และผู้แทนองค์กรศาสนา 2 คน

การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงนี้มีเหตุผลในการเลือกดังนี้

1. ทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในการดำเนินการวิจัย ซึ่งสามารถใช้ผลการวิจัยเป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากสัดส่วนต่างๆ

2. ผู้วิจัยมีความสะดวกในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยและไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางทำให้มีเวลาสัมภาษณ์ สังเกต และร่วมกิจกรรมได้น้อยครั้ง

3. สามารถนำผลการวิจัยมาสร้างรูปแบบและเสนอแนะการปฏิบัติงาน ตลอดจนนำผลการวิจัยไปพัฒนากระบวนการทำงาน ได้ตรงกับสภาพจริง และเกิดประโยชน์โดยตรงกับสถานศึกษาที่ผู้วิจัยปฏิบัติงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาหรือโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง หน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 และบทบาทหน้าที่ตามคู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2547

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะในสัดส่วนของผู้แทนชุมชน หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับเลือกจากชุมชน ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนองค์กรชุมชน และผู้แทนองค์กรศาสนา

สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย

ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง ปัญหาหรือข้อจำกัดจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนอนุบาลแม่ลาน้อย

การบริหารจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินงานกิจการของสถานศึกษา ให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานทั้ง 4 ด้าน คือ บริหารงานวิชาการ บริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป