

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเป็นพื้นฐานชีวิต คัญของการพัฒนาและเป็นเครื่องชี้นำสังคม ผู้ที่ได้รับการศึกษาจึงเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ เจริญ ก้าวล้ำสำคัญในการพัฒนาประเทศ (กรมวิชาการ, 2545:1) ดังนั้นสถานศึกษาแต่ละแห่งจะจัดการศึกษาให้บรรลุหลักการดังกล่าวได้อย่างมีคุณภาพมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือการบริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมมือกัน และให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ปี พ.ศ.2551 วิฤตติการศึกษาไทยที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไข จากผลการประเมินโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment:PISA) ปี 2549 โดยองค์การ OECD สํารวจพบว่า มีนักเรียนไทยถึงร้อยละ 47 รั่ววิชาศาสตร์ต่ำกว่าระดับพื้นฐาน ขณะเดียวกันผลการประเมินขององค์การยูเนสโก (UNESCO) พบว่าประเทศไทยควรปรับปรุงคุณภาพการศึกษาตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา และผลการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สพ.) ปี 2548 พบว่า ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในรายวิชาต่างๆ ต่ำกว่าร้อยละ 50 ทุกรายวิชา และขาดทักษะการคิด ทางออกของวิฤตติการศึกษา ต้องอาศัยความจริงใจความต่อเนื่อง มีการกำหนดกลไก มาตรการ ขั้นตอนที่ชัดเจน สร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2551:26)

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาปรากฏอยู่ในหมวด 5 การบริหารจัดการ การศึกษา ลักษณะให้สถานศึกษาต้องมีความอิสระและความคล่องตัว ในมาตรา 39 กำหนดไว้ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาโดยตรง นอกจากนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 40 กำหนดไว้ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษา

อาชีพศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรทางศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นอย่างมาก เป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยง นโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของชุมชน โดยการกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู หลักสูตร และการบริหารใน 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามที่กำหนด

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นองค์คณะบุคคลคณะหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงพลังแห่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างชัดเจน (คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550:21) สภาพปัญหาและความต้องการของคณะกรรมการสถานศึกษา จากการรายงานวิจัยพบว่า คณะกรรมการสถานศึกษายังปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไม่สมบูรณ์ ส่วนมากยึดวัฒนธรรมการปฏิบัติแบบเดิมๆ หลายคณะเป็นเพียงร่างเงาของโรงเรียน โรงเรียนไม่ค่อยกระจายอำนาจและยอมรับความคิดเห็นและกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สนับสนุนเต็มที่ กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนมากยังมีศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะยังไม่ถึงระดับที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษายังมีปัญหาหลายประการ อันเนื่องมาจากความเกรงใจ และมาจากโรงเรียนซึ่งได้แก่ผู้บริหาร คณะครู ทั้งกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน และครูเห็นว่ากรรมการสถานศึกษาจำเป็นต้องได้รับการพัฒนากระดับสมรรถภาพ หรือคุณภาพทั้งความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะพึงประสงค์ โดยใช้รูปแบบและแนวทางหลากหลาย (ธีระ รุญเจริญ, 2547:149) นอกจากสภาพปัญหาของคณะกรรมการสถานศึกษาแล้ว สมาคมคณะกรรมการสถานศึกษาได้แสดงความเห็นไว้ว่า รัฐบาลไม่เอาจริง กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้ให้ความรู้แก่ผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา บางครั้งโรงเรียนไม่ยอมรับคนนอก เหตุเพราะไม่มีความรู้ด้านการศึกษา โรงเรียนจำนวนมากยังคิดว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเพียงแหล่งทุน ส่วนตัวกรรมการสถานศึกษาไม่มีเวลามาร่วมประชุมกับโรงเรียน ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และกลัวว่าจะต้องบริจาคเงิน (เลขาธิการสมาคมคณะกรรมการสถานศึกษาแห่งประเทศไทย, 2546:6)

การจัดการศึกษาโดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นเป้าหมายสำคัญเป้าหมายหนึ่งในการจัดการศึกษาของโรงเรียนห้องสอนศึกษา เพื่อให้การศึกษาในโรงเรียนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาล อันจะเป็นการไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นต่อไป แต่ในปัจจุบันการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารจัดการของโรงเรียนห้องสอนศึกษายังไม่ชัดเจน และครอบคลุมบทบาทหน้าที่หรือขอบข่ายที่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทางโรงเรียน ตระหนักและเห็นความสำคัญในสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารโรงเรียนซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนดำเนินการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือของชุมชนและสังคม จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้องสอนศึกษา เพื่อนำผลการวิจัยเป็นข้อมูลในการวางแผนการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้องสอนศึกษา
2. เพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้องสอนศึกษา
3. เพื่อเสนอแนะทางแก้ไขปัญหามาจากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนห้องสอนศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. สถานศึกษาได้ข้อมูลที่สามารถนำไปปรับปรุงและพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

2. สถานศึกษาได้แนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรกลุ่มเป้าหมายทั้งหมดที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

1.1 ประชากรกลุ่มเป้าหมาย เพื่อการศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนห้องสอนศึกษาประจำอ่าว

1.1.1 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนห้องสอนศึกษาจำนวน 15 คน

1.1.2 คณะกรรมการบริหารงานฝ่ายวิชาการ จำนวน 23 คน คณะกรรมการฝ่ายนโยบายและแผนงาน จำนวน 7 คน และคณะกรรมการบริหารงานฝ่ายบริหารทั่วไป จำนวน 7 คน รวมทั้งสิ้น 37 คน

1.2 ประชากรกลุ่มเป้าหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดจากการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนห้องสอนศึกษา จำนวน 15 คน ประธานคณะกรรมการฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบริหารทั่วไป และฝ่ายนโยบายและแผนงาน จำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน

1.3 ประชากรกลุ่มเป้าหมาย เพื่อการหาแนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 1 คน ผู้แทนผู้ปกครองจำนวน 1 คน ผู้แทนศิษย์เก่าจำนวน 1 คน ผู้แทนองค์กรทางศาสนาจำนวน 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1 คน ประธานคณะกรรมการฝ่ายวิชาการ ฝ่ายบริหารทั่วไป และฝ่ายนโยบายและแผนงานจำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนห้องสอนศึกษา ดังนี้

2.1 สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

2.1.1 ด้านการบริหารงานด้านวิชาการ

2.1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ

2.1.3 ด้านบริหารงานบุคคล

2.1.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

2.2 วิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ขอบเขตด้านสถานที่

การวิจัยครั้งนี้ ได้ดำเนินการวิจัย ณ โรงเรียนห้องสอนศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1

4. ขอบเขตด้านเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้เวลา 1 ปี ตั้งแต่ 1 เมษายน 2550 - 31 กรกฎาคม 2551

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อความเข้าใจตรงกันการวิจัยครั้งนี้ได้นิยามศัพท์เฉพาะไว้ดังนี้

สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึง สภาพการปฏิบัติงาน และผลการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนห้องสอนศึกษา โดยการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 4 ด้าน ประกอบด้วย การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

ผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วม หมายถึง การวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในด้านจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีบทบาทหน้าที่ให้ความเห็น เสนอแนะให้คำปรึกษา และส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนห้องสอนศึกษา ปีการศึกษา 2550

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง โรงเรียนห้องสอนศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 1 จังหวัดแม่ฮ่องสอน

คณะกรรมการบริหารงานฝ่ายวิชาการ หมายถึงครู โรงเรียนห้องสอนศึกษาที่ได้แต่งตั้ง
ให้ปฏิบัติงานในฝ่ายวิชาการ ปีการศึกษา 2550

คณะกรรมการบริหารงานฝ่ายบริหารทั่วไป หมายถึงครู โรงเรียนห้องสอนศึกษาที่ได้
แต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารทั่วไป ปีการศึกษา 2550

คณะกรรมการฝ่ายนโยบายและแผนงาน หมายถึงครู โรงเรียนห้องสอนศึกษาที่ได้แต่งตั้ง
ให้ปฏิบัติงานในฝ่ายนโยบายและแผนงาน ปีการศึกษา 2550

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่