

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมา เป็นการจัดการศึกษาโดยฝ่ายราชการเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม แต่ถ้าหากจะมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็เพียงเข้ามาเสริมในส่วนที่รัฐไม่สามารถจัดได้อย่างทั่วถึง ซึ่งการบริหารลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพและการตัดสินใจที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน อีกทั้งมีขั้นตอนมากมายและเป็นมูลเหตุสำคัญของการหย่อนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการศึกษา การรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางทำให้ขาดเอกภาพในการบริหาร มีความขัดแย้งภายในองค์กรที่ยากจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (คณะกรรมการการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 12)

การจัดการศึกษาที่ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิผล จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จึงได้ระบุสาระสำคัญของเรื่องนี้ไว้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคือตัวแทนของประชาชน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเขตชุมชน บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำกับและส่งเสริมสนับสนุน กิจการสถานศึกษา จึงต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน พร้อมกับถือหลักของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายยึดมั่นในความดีงาม สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกรับผิดชอบร่วมกัน และคำนึงถึงความคุ้มค่าในการลงทุนด้านการจัดการศึกษา โดยสถานศึกษาที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามนโยบายมาตรฐานในการบริหารจัดการศึกษา ทั้งนี้การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จนั้น สถานศึกษาและคณะกรรมการต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของกันและกัน ควรมีรูปแบบวิธีการทำงานที่ประสานสอดคล้องกันด้วยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาให้บรรลุตามที่ร่วมกันกำหนดขึ้นและการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 ประกอบด้วย ผู้ปกครองนักเรียน ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และผู้บริหารสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 4)

ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมาผูกขาดกับส่วนราชการเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นขาดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนถึงประชาชนทั่วไป สถานะการศึกษาดังกล่าวนั้นจึงถือว่าจัดเป็นวิกฤตการศึกษาดังกล่าวของรุ่ง แก้วแดง (2545 : 6) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษานั้น จึงยังไม่มีบทบาทเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าแนวคิดในการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น ได้มีมานานแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากระบบการบริหารการศึกษาของไทยใช้ระบบบริหารงานจากการสั่งการจากบนลงล่างในทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านหลักสูตร ด้านงบประมาณ โรงเรียนจึงไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง บทบาทของชุมชนในการบริหารโรงเรียนมีน้อยมาก แม้แต่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ในฐานะผู้ที่ได้รับการบริการการศึกษาโดยตรงก็ไม่มีสิทธิไม่มีเสียงในการจัดการศึกษาของลูกหลาน ส่วนใหญ่การมีส่วนร่วมของชุมชนมีจำกัดเฉพาะในการบริจาคเงิน ช่วยเหลือเงิน โรงเรียนหรือบริจาคแรงงานนั้น(รุ่ง แก้วแดง. 2543 : 6)

จากการประเมินผลการดำเนินการ ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3 พบว่า ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรซึ่งสอดคล้องกับผลการประเมินสถานศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รอบที่ 1 (2544 – 2547) ในมาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา พบว่า มีผลการประเมิน โดยรวมอยู่ในระดับคุณภาพอยู่ในระดับดี แต่มีบางโรงเรียนได้รับผลการประเมินคุณภาพอยู่ในระดับพอใช้และควรปรับปรุง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3. 2549 : 12)

จากความจำเป็นและสภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงสนใจที่ศึกษาปัญหาและนำเสนอการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 3 อันจะนำสถานศึกษาไปสู่คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาที่ต้องการต่อไป

จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3

2. เพื่อนำเสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3 ตามขอบข่ายภารกิจงาน 4 ด้านของโรงเรียน ประกอบด้วย งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารทั่วไป

2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 3 ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครองจำนวน 267 คน ผู้แทนครูจำนวน 230 คน ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน 263 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 263 คน ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาจำนวน 263 คน ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ จำนวน 234 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 524 คน และผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 230 คน รวมทั้งสิ้นจำนวน 2,274 คน

กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 3 ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครองจำนวน 39 คน ผู้แทนครูจำนวน 33 คน ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวน 39 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 39 คน ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาจำนวน 38 คน ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ จำนวน 34 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 76 คน และผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 33 คนรวมทั้งสิ้น จำนวน 331 คน โดยการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (stratified random sampling)

3. ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ ปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขต พื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบ หมายถึง การจัดองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันไปสู่จุดหมายอย่างใดอย่างหนึ่งโดยแสดงเป็นแผนภาพประกอบคำอธิบาย

2. การมีส่วนร่วม หมายถึง การจัดองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในการให้บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมินผล และร่วมปรับปรุงพัฒนา โดยนำเสนอออกมาในรูปของแผนภาพประกอบคำอธิบาย

3. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ หมายถึง การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบประเมินผล และปรับปรุงพัฒนางานการบริหารจัดการ ปรับปรุงพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนกิจกรรมนักเรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจและพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ตามที่หลักสูตรกำหนดไว้

4. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบประเมินผล และปรับปรุงพัฒนางานการบริหาร การจัดการด้านการเงินและพัสดุในโรงเรียน ตามกระบวนการใช้จ่ายเงินที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแผนที่โรงเรียนกำหนดไว้

5. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคล หมายถึง การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบประเมินผล และปรับปรุงพัฒนา การดำเนินงานเกี่ยวกับบุคลากรในโรงเรียนให้ได้มาปฏิบัติงานตามความต้องการและเพื่อให้ปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

6. การมีส่วนร่วมในการบริหารงานบริหารทั่วไป หมายถึง การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบประเมินผล และปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานเกี่ยวกับงานธุรการ สวัสดิการ การประสานงาน อาคารสถานที่ ความสัมพันธ์กับชุมชน และงานที่มีใ้ได้อยู่ในความรับผิดชอบของงานใดในโรงเรียน

7. การมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา หมายถึง การให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบประเมินผล และปรับปรุงพัฒนางานการบริหาร 4 เรื่อง คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคลและงานบริหารทั่วไป

8. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา หมายถึง การจัดองค์ประกอบการดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ดำเนินการ ตรวจสอบประเมินผล และปรับปรุงพัฒนางานการบริหาร 4 เรื่อง คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคลและงานบริหารทั่วไป โดยแสดงออกมาทางด้าน แผนภาพ แสดงความสัมพันธ์องค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมคำอธิบายรายละเอียดในการดำเนินงานในแต่ละองค์ประกอบ

9. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547

ในตำแหน่ง ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3 ในปีการศึกษา 2550

10. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้ปฏิบัติหน้าที่ใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3 ในปีการศึกษา 2550

11. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3 ในปีการศึกษา 2550

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3

2. ได้รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3

3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 3 สามารถนำรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปเป็นแนวทางในการพัฒนาโรงเรียนต่อไป