

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์ สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน เพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข การจะพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองในทุก ๆ ด้านก็ต้องอาศัยกำลังคนเป็นปัจจัยสำคัญ การที่จะพัฒนาประเทศนั้น รัฐต้องพัฒนาคนให้คนมีความสมบูรณ์และมีคุณภาพที่ดีก่อน ฉะนั้นการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาคนจะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศไทย กำลังมุ่งเน้น ไปที่ระบบการศึกษาให้สถานศึกษาต่าง ๆ จัดระบบการเรียนการสอนให้มีคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา กระบวนการที่สำคัญประการหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมจากหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภาครัฐและเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม ให้คนมีความรู้คู่คุณธรรม ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามมาตรฐานการศึกษา นอกจากครูซึ่งมีหน้าที่โดยตรงแล้ว ผู้ปกครองนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 8 และมาตรา 9 บัญญัติไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพราะประชาชนมีความใกล้ชิดกับโรงเรียนย่อมรับรู้ปัญหาและความต้องการเป็นอย่างดี ( สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 6-7) นโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อสภาฯ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ว่ารัฐต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมรับผิดชอบจัดการศึกษาและร่วมระดมทุนเพื่อการศึกษา จะอาศัยแต่งบประมาณจากรัฐเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอต่อความต้องการของโรงเรียนที่จะทำให้การศึกษาของโรงเรียนพัฒนาตามความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ มาตรการที่ 3/1 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ระบุว่า การกระจายภารกิจกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในองค์กรอิสระต่างๆ เข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในแต่ละพื้นที่ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง โรงเรียนจะเป็นหน่วยปฏิบัติตามรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) โดยคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัด ฯลฯ ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543:2-5)

การปรับโครงสร้างดังกล่าว ทำให้โรงเรียนมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียน จึงอยู่ที่โรงเรียนโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ฉะนั้นโรงเรียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน

สภาพโดยทั่วไปของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครสวรรค์ เขต 1 ยังขาดปัจจัยหลายประการที่จะอำนวยต่อการบริหารและพัฒนาโรงเรียน ให้เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาในระดับที่พึงประสงค์ได้ ปัจจัยที่มีผลและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาคือ สภาพการบริหารงานแบบโดดเดี่ยว ขาดระบบ กลไกและกิจกรรมดำเนินการทางด้านการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนที่ชัดเจน การดูแลเอาใจใส่จากบริบทมีน้อย งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ วัสดุอุปกรณ์การศึกษาขาดแคลน สื่อ เทคโนโลยีต่างๆ ไม่เพียงพอ หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาในพื้นที่และผู้นำชุมชนให้ความสำคัญต่อการศึกษาน้อย ผู้ปกครองนักเรียนมีฐานะยากจนเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง ตลอดจนการให้ความร่วมมือของ ชุมชนเอง ซึ่งเป็นแบบต่างคนต่างอยู่ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ตามภารกิจงานของโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากรและงานบริหารทั่วไป โรงเรียนได้พยายามแก้ปัญหาต่างๆ มาโดยตลอด โดยพยายามดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียน แต่ก็ยังได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จากการประเมินโรงเรียนของคณะกรรมการประเมินภายในที่ผ่านมาในรอบ 2 ปี พบว่าคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนผ่านมาตรฐานที่กำหนดหลายรายการ แต่อยู่ในระดับคุณภาพพอใช้ (โรงเรียนวัดสมานประชาชน.2546:6-12) และจากผลการประเมินคุณภาพภายนอก พบว่า คุณภาพของโรงเรียนวัดสมานประชาชน อยู่ในระดับคุณภาพดี 8 มาตรฐานและระดับคุณภาพพอใช้ 6 มาตรฐาน (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา.2547 : 28) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรฐานที่ 14

ที่โรงเรียนกับชุมชน ต้องสร้างความร่วมมือ ในการพัฒนาการศึกษาาร่วมกันและเป็นมาตรฐานที่มีความสำคัญที่จะเอื้อให้มาตรฐานด้านอื่นๆ มีคุณภาพติดตามไปด้วย แต่จากผลการประเมินในมาตรฐานดังกล่าว อยู่ในระดับคุณภาพพอใช้ ยังไม่เป็นที่พอใจของหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งการบริหารสถานศึกษาในยุคปัจจุบัน มุ่งเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด โรงเรียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการในเรื่อง การส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน ในการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานในระดับดีต่อไป

เมื่อมาวิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อมและบริบททั่วไปก็พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหาร โรงเรียนวัดสมานประชาชน ก็คือชุมชนและองค์กรท้องถิ่นในพื้นที่นั่นเอง จากการศึกษาสภาพ ชุมชนพบว่าประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการรับจ้างทั่วไปตามโรงงานและบริษัทต่างๆ ทั้งในพื้นที่ และกรุงเทพฯ รายได้ค่อนข้างต่ำฐานะทางครอบครัวยากจนนักเรียนส่วนใหญ่ถูกทิ้งไว้กับผู้ปกครอง ที่เป็นผู้สูงอายุนักเรียนขาดความอบอุ่น ขาดปัจจัยที่จะมาจุนเจือทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายทั่วไปและ การศึกษา ประชากรส่วนใหญ่จึงมีแต่ผู้สูงวัยและนักเรียนทุกวันนี้ชุมชนยังมองไม่เห็นความสำคัญ ของการศึกษา การส่งบุตรหลานเข้ามาเรียนต่อเพื่อให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น ความ ร่วมมือต่างๆ โรงเรียนจึงขอความอนุเคราะห์ได้ยาก เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่มีเวลาให้กับ โรงเรียนหรือบุตรหลาน เพราะต้องทำมาหากินตลอดเวลาและเห็นว่าการศึกษาเป็นเรื่องของครูและ โรงเรียน นอกจากนี้องค์กรต่างๆ ในชุมชนก็ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา การจัดสรร งบประมาณต่างๆ ในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวกับการศึกษามักจะได้รับอัตราต่ำสุด และลำดับท้ายๆ เสมอ ซึ่งมองให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของผู้แทนชุมชนในระดับต่างๆ ได้เป็นอย่างดี จาก สภาพความเป็นอยู่ของชุมชนและบริบทที่เกี่ยวข้องผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นที่จะทำการวิจัยเพื่อหา สาเหตุ

ที่แท้จริงของการขาดความมีส่วนร่วมของชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนและ จัดการศึกษาร่วมกัน เพื่อสร้างรูปแบบที่จะนำมาใช้ในการบริหาร โรงเรียนวัดสมานประชาชน แบบ มีส่วนร่วมของทุกๆ ฝ่าย เพื่อให้โรงเรียนบรรลุเป้าหมายสู่คุณภาพและมาตรฐานของชาติและเป็น โรงเรียนที่ได้รับการยอมรับของชุมชนต่อไป

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะดำเนินการวิจัย ศึกษาสภาพระดับ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม เพื่อหารูปแบบการบริหาร โรงเรียนที่ให้ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อันจะนำโรงเรียนไปสู่คุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ที่ต้องการ

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหาร โรงเรียน แบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหาร โรงเรียน แบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาของ โรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

## ขอบเขตของการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาปัญหาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดสมานประชาชน ตามขอบข่ายภารกิจงาน 4 ด้านของโรงเรียน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากรและงานบริหารทั่วไป เพื่อนำมาสร้างรูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

### ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการที่ปรึกษา บุคลากรสถานศึกษา และสภานักเรียนของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 จำนวน 32 คน

### ขอบเขตด้านตัวแปร

**ช่วงที่ 1** ตัวแปรที่ศึกษา ปัญหาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการที่ปรึกษา บุคลากรสถานศึกษาและสภานักเรียน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับ จากมากไปหาน้อยในด้านดังต่อไปนี้

- 1.1 งานวิชาการ
- 1.2 งานงบประมาณ
- 1.3 งานบุคลากร
- 1.4 งานบริหารทั่วไป

**ช่วงที่ 2** รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**รูปแบบ** หมายถึง วิธีการพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามเกณฑ์มาตรฐานที่ 14

**การบริหารโรงเรียน** หมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบริหารงานตามภารกิจงาน 4 ด้านของโรงเรียน ได้แก่ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากรและงานบริหารทั่วไป

**โรงเรียน** หมายถึง โรงเรียนวัดสมานประชาชนที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา และประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การเข้ามามีส่วนในกิจกรรมต่างๆ ของบุคคลหรือคณะบุคคล เกี่ยวกับการบริหารงานของโรงเรียน ได้แก่ การร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบประเมินผลและร่วมปรับปรุงพัฒนา

**การมีส่วนร่วมของชุมชน** หมายถึง การแสดงออกถึงความสนใจ พิจารณา ตัดสินใจ ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมวางแผน ตรวจสอบและ ร่วมปรับปรุงพัฒนา

**มาตรฐานคุณภาพการศึกษา** หมายถึง ข้อกำหนดของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่กำหนดขึ้นให้ทุกโรงเรียนปฏิบัติและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

**คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้ง ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 ของโรงเรียนวัดสมานประชาชน ประจำปีการศึกษา 2548

**คณะกรรมการที่ปรึกษา** หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากชุมชนในเขตบริการของโรงเรียนวัดสมานประชาชน ที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้ง ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 เพื่อร่วมพัฒนาสถานศึกษา ประจำปีการศึกษา 2548

**บุคลากรสถานศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูและนักการภารโรง ที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนวัดสมานประชาชน ประจำปี การศึกษา 2548

**สภานักเรียน** หมายถึง คณะนักเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการนักเรียน ตามโครงการประชาธิปไตยและวินัยนักเรียน ของโรงเรียนวัดสมานประชาชน ประจำปี การศึกษา 2548

### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างรูปแบบ
2. ได้รูปแบบการบริหารโรงเรียน แบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดสมานประชาชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1
3. เพื่อเป็นรูปแบบในการพัฒนา ปรับปรุง การบริหารสถานศึกษา