

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปการศึกษา มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 5) และรัฐบาลมีเจตนารมณ์แน่วแน่ในการที่จะปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ ระบบเศรษฐกิจ ทุน ความรู้ เพื่อให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเรียนรู้และฝึกรวมได้ตลอดชีวิต มีปัญญาเป็นทุนไว้สร้างงานและสร้างรายได้ที่จะนำประเทศชาติให้รอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดหลักการศึกษารสร้างชาติ สร้างคน และสร้างงาน โดยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ สังคมคุณภาพ และสังคมคุณธรรม ซึ่งจะต้องใช้กระบวนการทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. 2544 : คำนำ)

ดังนั้น การดำเนินการจัดการศึกษา ให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการศึกษาและมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ซึ่งได้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยให้มีเอกภาพในเชิงนโยบาย และมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาดังปรากฏใน บทบัญญัติ มาตรา 29 ที่ว่าในสถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนโดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงประสพการณ์ การพัฒนาระหว่างชุมชน (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542) จะเห็นได้ว่าชุมชนมีความจำเป็นและมีความสำคัญที่จะต้องเข้ามามีส่วนรวมในการจัดการศึกษา เพื่อสนองตอบกับความต้องการของแต่ละชุมชน สถานการศึกษาเป็นหน่วยงานหลัก ที่มีความสำคัญที่จะทำการพัฒนาการศึกษาของผู้เรียน ให้มีการ

เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ชุมชนจึงมีความสำคัญต้องการพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างมากเพราะชุมชนรู้ถึงสภาพปัญหา และความต้องการของโรงเรียนซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยศักยภาพและความร่วมมือจากชาวชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นอกจากนี้มาตรการที่ 3/1 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ระบุว่า การกระจายภารกิจ การกระจายอำนาจตัดสินใจ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในองค์กรอิสระต่างๆ เข้ามาส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในแต่ละพื้นที่เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง โรงเรียนเป็นหน่วยงานปฏิบัติตามรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน วัตถุประสงค์ของโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2546 ส่งผลให้โรงเรียนมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษาฉบับพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช 2546 : 13) และกำหนดให้โรงเรียนต้องมีการประเมินมาตรฐานคุณภาพภายในทุกปี แล้วรายงานให้หน่วยเหนือและผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนได้รับทราบ และจัดให้มีการประเมินภายนอกขององค์กรอิสระ 5 ปี ต่อครั้ง ทำให้โรงเรียนต้องเร่งรัดจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน ซึ่งล้วนแต่กำหนดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนไปสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามที่ต้องการของชุมชน โรงเรียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ในการที่นำชุมชนเข้ามามีบทบาทช่วยคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจร่วมรับผิดชอบ และแก้ปัญหาที่จะทำให้โรงเรียนได้มีการพัฒนาไปตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเป็นที่ยอมรับของชุมชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกๆ ฝ่าย

สภาพโดยทั่วไปของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ยังขาดปัจจัยหลายประการที่จะอำนวยความสะดวกการบริหารและพัฒนาโรงเรียน ให้เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายในหลายๆ ด้าน รวมทั้งไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาในระดับที่พึงประสงค์ได้ ปัจจัยที่มีผลและเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา คือ สภาพการบริหารงานแบบโดดเดี่ยว งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร วัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาขาดแคลน และสื่อเทคโนโลยีต่างๆ ไม่เพียงพอ หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาในพื้นที่และผู้นำชุมชนให้ความสำคัญต่อการศึกษาน้อย ผู้ปกครองนักเรียนมีฐานะยากจนเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง ตลอดจนการให้ความร่วมมือของชุมชนเอง ซึ่งเป็นแบบต่างคนต่างอยู่ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ตามภารกิจงานของโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณและงานบริหารงานทั่วไป โรงเรียนได้พยายามแก้ปัญหาต่างๆ มาโดยตลอด โดยพยายามดึง ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

โรงเรียน แต่ก็ยังได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ จากการประเมินโรงเรียนของคณะกรรมการประเมิน ภายในทุกปีการศึกษาที่ผ่านมาในรอบ 2 ปี พบว่าคุณภาพของโรงเรียนผ่านมาตรฐานที่กำหนด หลายรายการ แต่อยู่ในระดับคุณภาพพอใช้และจากรายงานผลการประเมินคุณภาพภายนอกพบว่า คุณภาพของโรงเรียนวัดบางไช อยู่ในระดับคุณภาพดี 9 มาตรฐาน และระดับคุณภาพพอใช้ 5 มาตรฐาน (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2547 : 22) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรฐานที่ 14 ซึ่งถือว่าโรงเรียนกับชุมชนต้องสร้างความร่วมมือ ร่วมใจในการพัฒนา การศึกษาร่วมกันและเป็นมาตรฐานที่มีความสำคัญที่จะเอื้อให้มาตรฐานด้านอื่น ๆ มีคุณภาพดีตาม ไปด้วย แต่จากผลการประเมินในมาตรฐานดังกล่าว อยู่ในระดับคุณภาพพอใช้ ยังไม่เป็นที่พอใจ ของหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งที่การบริหารสถานศึกษาในยุคปัจจุบัน มุ่งเน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ มากที่สุด โรงเรียนจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดการในเรื่องการ ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชน ในการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพตามเกณฑ์ มาตรฐานในระดับดี

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้ทำวิจัยจึงมีความสนใจที่จะดำเนินการวิจัย ศึกษา สภาพระดับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม เพื่อหารูปแบบการบริการ โรงเรียนที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อันจะนำโรงเรียนไปสู่คุณภาพตาม มาตรฐานการศึกษาที่ต้องการต่อไป

#### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหาร โรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวมาตรฐาน คุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหาร โรงเรียน แบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐาน คุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

#### ขอบเขตของการวิจัย

##### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาปัญหาการบริหาร โรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนวัดบางไช ตามขอบข่ายภารกิจงานของโรงเรียน 4 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณและงานบริหารงานทั่วไป เพื่อสร้างรูปแบบการบริหาร โรงเรียนแบบ มีส่วนร่วมของชุมชนและการพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษา

## ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

### ช่วงที่ 1

**ประชากร** คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการที่ปรึกษา บุคลากร สถานศึกษา และคณะกรรมการสถานักเรียนของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 จำนวน 30 คน

**กลุ่มตัวอย่าง** คือ ประชากรทั้งหมด

### ช่วงที่ 2

**ประชากร** คือ ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 7 คน

## ขอบเขตด้านตัวแปร

**ช่วงที่ 1 ตัวแปรที่ศึกษา** ปัญหาการบริหารโรงเรียนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนวัดบางไช ทั้ง 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารงานทั่วไป

**ช่วงที่ 2 รูปแบบ** การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

## นิยามศัพท์เฉพาะ

**รูปแบบ** หมายถึง วิธีการพัฒนา ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามเกณฑ์มาตรฐานที่ 14

**การบริหารโรงเรียน** หมายถึง ขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบริหารงานตามภารกิจ 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ บริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป

**รูปแบบการบริหาร** หมายถึง วิธีการขั้นตอนที่มีระบบ มีลำดับต่อเนื่องและสัมพันธ์กันไปสู่คุณภาพและเป้าหมายที่ตั้งไว้

**โรงเรียน** หมายถึง โรงเรียนวัดบางไช ที่จัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

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

**การมีส่วนร่วมของชุมชน** หมายถึง การเข้ามามีส่วนในกิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลหรือ คณะบุคคลเกี่ยวกับการบริหารงานของโรงเรียน ได้แก่ การร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบประเมินผล และร่วมในการปรับปรุงพัฒนา

**มาตรฐานคุณภาพการศึกษา** หมายถึง ข้อกำหนดของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาที่กำหนดขึ้น ให้ทุกโรงเรียนปฏิบัติและพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

**คุณภาพการศึกษา** หมายถึง การจัดการศึกษาของโรงเรียนผ่านเกณฑ์ที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา กำหนดและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

**คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ของโรงเรียนวัดบางไช ประจำปีการศึกษา 2548

**คณะกรรมการที่ปรึกษา** หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากชุมชนในเขตบริการของโรงเรียนวัดบางไช ที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้ง ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อร่วมพัฒนาสถานศึกษา ประจำปีการศึกษา 2548

**บุคลากรสถานศึกษา** หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ข้าราชการครูที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนวัดบางไช ประจำปีการศึกษา 2548

**คณะกรรมการสภานักเรียน** หมายถึง คณะนักเรียนที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการนักเรียน ตามโครงการประชาธิปไตยนักเรียน ของโรงเรียนวัดบางไช ประจำปีการศึกษา 2548

**การบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชน** หมายถึง กระบวนการในการเข้ามามีส่วนร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบประเมินผล และร่วมในการปรับปรุงพัฒนา กิจกรรมต่าง ๆ ของบุคคลหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวกับการบริหารงานของโรงเรียน

### **ประโยชน์ที่ได้รับ**

1. ได้ทราบปัญหาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างรูปแบบ
2. ได้รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนวัดบางไช สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 เพื่อเป็นรูปแบบในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารสถานศึกษา
3. เป็นสารสนเทศ เพื่อนำเสนอผู้บริหารสถานศึกษาทุกระดับ นำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมของชุมชน

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา  
Nakhon Sawan Rajabhat University