

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดนทำให้สังคมโลกมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างไร้พรมแดน เกิดการไหลบ่าและแลกเปลี่ยนทางด้านวัฒนธรรมไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ มนุษย์มีจำนวนมากขึ้น เพราะความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ที่สามารถช่วยชีวิตให้รอดได้ แต่ทรัพยากรของโลกกลับลดจำนวนลง เพราะมนุษย์นำมาใช้อย่างฟุ่มเฟือย จึงเกิดการแย่งชิงทรัพยากรในหลายรูปแบบ มีการรวมกลุ่มกันของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคของโลกเพื่อการแข่งขันทางการค้าและการต่อรองเพื่อความอยู่รอดในสังคมโลก

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงต้องมีการปรับตัวให้ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อให้พ้นข้อปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและปัญหาสังคม ซึ่งสำคัญที่จะแก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์คือ การสร้างคุณภาพของคนในชาติ ด้วยการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐาน การให้ทุกส่วนของสังคมไทยมีส่วนร่วมในการพัฒนาคน การที่จะให้ประเทศแข่งขันในสังคมโลกได้นั้น ขึ้นอยู่กับการมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ การที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพได้นั้นคือการจัดการศึกษาให้กับคนในชาติโดยได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายของสังคม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในมาตรา 43 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายและการจัดการศึกษาอบรมของรัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หลักการสำคัญดังกล่าวในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคน ทุกฝ่าย (Education for all) และทุกคน ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้ยอมรับกันทั่วโลก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547:3) ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติได้บัญญัติไว้ว่าให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ โดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาของประเทศ โดยเฉพาะมาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติมีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสถานศึกษามีอิสระในการกำหนดความ

การ การดำเนินการและตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการ บริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคลและงานบริหารทั่วไป (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.2545:4) มาตรา 29 กำหนดให้ สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ให้มีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การพัฒนาระหว่างชุมชน(สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2545 : 9 – 10) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่ชุมชนจะต้องเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อสนองตอบความต้องการของแต่ละชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ เพราะสถานศึกษาเป็นหน่วยงานปฏิบัติที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของผู้เรียนเป็นรากฐานสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาที่เหมาะสมที่สุดกับบริบทสังคมของท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ชุมชนเป็นผู้ดูแลโรงเรียนมากที่สุด ช่อมรู้ปัญหาของโรงเรียนได้ดี รู้ความต้องการปัญหาของโรงเรียน รู้สภาพบริบทและศักยภาพของชุมชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยศักยภาพและความร่วมมือจากชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ 2535 หมวดที่ 3 แนวนโยบายการศึกษา ข้อ 17 ระบุว่า รัฐต้องปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษารวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการศึกษาของชุมชน พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พุทธศักราช 2546 มีสาระที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2546 ส่งผลให้โรงเรียนมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.2546:13) และกำหนดให้โรงเรียนต้องประเมินมาตรฐานคุณภาพภายในทุกปีแล้วรายงานให้หน่วยเหนือและผู้มีส่วนได้ - เสียในชุมชนให้ทราบ และจัดให้มีการประเมินจากองค์กรอิสระมาประเมินทุก 5 ปีต่อครั้ง ทำให้โรงเรียนต้องเร่งจัดการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งล้วนแต่กำหนดให้โรงเรียนต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่างๆจะอยู่ที่โรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน การระดมทรัพยากรในชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามาใช้ในโรงเรียนเพื่อ ให้การจัดการศึกษาของ

โรงเรียนไปสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามที่ต้องการของชุมชน ดังคำสัมภาษณ์ของนายจตุรงค์ ฉายแสง ในตอนหนึ่งว่า“...การมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ประชาชน องค์กร หน่วยงาน และเอกชนต่างๆ เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการจัดการปฏิรูปการศึกษาเพื่อประชาชน ถือเป็นหัวใจหลักที่ทำให้ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชน เอกชน ทั้งภาคการผลิตให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เราต้องการส่งเสริมมากๆ เราต้องการให้เอกชนจัดการศึกษามากขึ้น เราก็จะส่งเสริม แต่เราดูที่มาตรฐาน...”(หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับที่ 10122,2548:6) นอกจากนี้มาตรการที่ 3/1 แห่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ระบุว่า การกระจายภารกิจ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้องค์กรอิสระต่างๆ เข้าม่าส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในแต่ละพื้นที่ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาในห้องเรียนของตนเอง โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน.2546:312) โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้ปกครอง นักเรียน วิชา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียนจึงอยู่ที่โรงเรียน โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งยังขาดระบบ กลไกและกิจกรรมที่ชัดเจนเพื่อนำชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา (โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง. 2547: 2) ตามคำพิงโรงเรียนยังไม่สามารถที่จะจัดการศึกษาให้ไปสู่แนวประกันคุณภาพการศึกษาได้ ฉะนั้นโรงเรียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน อันจะทำให้โรงเรียนพัฒนาไปตามแนวประกันคุณภาพการศึกษาให้อยู่ในเกณฑ์ระดับดีทุกมาตรฐานเป็นที่พึงพอใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนและสร้างรูปแบบการบริหาร โรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหาร โรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวประกันคุณภาพการศึกษา
2. เพื่อสร้างรูปแบบการบริหาร โรงเรียน แบบมีส่วนร่วมของชุมชน ตามแนวประกันคุณภาพการศึกษา ของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง

## ขอบเขตของการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาปัญหาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวประกันคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง ตามขอบข่ายภารกิจงานของโรงเรียน 4 ด้าน ได้แก่ งานวิชาการ, งานงบประมาณ, งานบุคลากร, งานบริหารทั่วไป โดยใช้การพัฒนาตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษา และรูปแบบการบริหารงานโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวประกันคุณภาพการศึกษา

### ขอบเขตด้านประชากร

#### ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการที่ปรึกษา บุคลากรการศึกษาและสถานักเรียนของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง จำนวน 62 คน

#### ขอบเขตด้านตัวแปร

ช่วงที่ 1 ศึกษาปัญหาการบริหารโรงเรียนและการเข้ามามีส่วนร่วมของโรงเรียนตามแนวประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 1

ช่วงที่ 2 รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวประกันคุณภาพการศึกษา

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**รูปแบบ** หมายถึง วิธีการ ขั้นตอน กลไกและกิจกรรมที่ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมของโรงเรียน

**การบริหาร** หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งให้เป็นไปตามแนวประกันคุณภาพการศึกษา

**รูปแบบการบริหาร** หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมของชุมชน เพื่อให้ งานของโรงเรียนบรรลุเป้าหมาย

**โรงเรียน** หมายถึง โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต 1

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การเข้ามามีส่วนในกิจกรรมต่างๆเกี่ยวกับการบริหารงานของ

โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง ได้แก่การร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมตรวจสอบประเมินผล และร่วมปรับปรุงพัฒนา

**ชุมชน** หมายถึง คณะบุคคลที่เป็นตัวแทนจากชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการในโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง

**การมีส่วนร่วมของชุมชน** หมายถึง การเข้ามาร่วมกิจกรรม การเข้ามาร่วมปฏิบัติงานในโรงเรียนเพื่อให้งานของโรงเรียนเป็นไปตามแนวประกันคุณภาพการศึกษา

**คุณภาพการศึกษา** หมายถึง การจัดการศึกษาของโรงเรียนผ่านเกณฑ์ที่สำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพศึกษากำหนดและเป็นที่ยังพอใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

**การประกันคุณภาพการศึกษา** หมายถึง โรงเรียนต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

**คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง บุคคลที่เป็นตัวแทนจากชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามามีส่วนร่วมบริหาร โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง

#### ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบปัญหาการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง
2. ได้รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมของชุมชนตามแนวประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 เป็นข้อเสนอเพื่อนำเสนอผู้บริหารสถานศึกษาทุกระดับ นำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการบริหารสถานศึกษา