

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนที่สำคัญยิ่ง การจัดการศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีความสามารถที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของประเทศ สามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ตลอดจนสร้างความสมดุลและความกลมกลืนกับการพัฒนาระหว่างด้านต่าง ๆ ได้ การจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ได้ดีเท่าที่ควร รัฐจึงเห็นความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาในแง่ของหลักการ ความมุ่งหมาย แนวนโยบาย และแนวทางการศึกษา เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย ให้เป็นไปในแนวทางที่พึงประสงค์ (แผนการศึกษาแห่งชาติ, 2535 : 2) การพัฒนาทั้งหมดนี้ จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระจายอำนาจให้ทุกคนร่วมรับผิดชอบเพราะถ้ารวมอำนาจมากเกินไป ผู้รับผิดชอบก็มีจำนวนน้อย แต่การกระจายอำนาจทำให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนรับผิดชอบต่อการศึกษา ไม่ใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งรับผิดชอบ (รุ่ง แก้วแดง, 2541 : 21)

การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนในชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในการจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชนไว้ในมาตรา 43 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ซึ่งระบบจัดการศึกษาโดยทั่วไปก็จะเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งสายสามัญและอาชีพ รัฐได้กำหนดนโยบายว่า รัฐจะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึงให้กับทุกคนอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ด้วยหลักการกระจายอำนาจ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนและการใช้นวัตกรรม ตลอดจนรูปแบบที่หลากหลายให้สอดคล้องกับสภาพความแตกต่างของแต่ละบุคคลและความแตกต่างของท้องถิ่น

(กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 : 22) และรัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการที่ 5 ระบุว่า รัฐสนับสนุนให้ชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ สถาบันศาสนามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและในการระดมทุนเพื่อจัดการศึกษา นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงผลที่ได้รับไว้ 2 ประการคือ ประการแรก ประชากรในวัยเรียนจะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อย่างทั่วถึงภายในท้องถิ่น และประการที่สอง ชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน ครอบครัวยุทธศาสตร์ สถาบันศาสนา ตระหนักในบทบาทหน้าที่ให้การศึกษาอบรม ทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง และในมาตรา 81 รัฐจะต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีและถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้า และวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติในเรื่องการกำหนด บทบาทการมีส่วนร่วมมากขึ้น ได้ส่งผลให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวดที่ 8 ทฤษฎีและการลงทุนเพื่อการศึกษา (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาองค์การมหาชน : 34) ได้ระบุถึงผู้ที่ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอันได้แก่ บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล สถานประกอบการ องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพและสถาบันทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในมาตรา 8 มาตรา 12 มาตรา 38 มาตรา 57 มาตรา 58 และมาตรา 68 ที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ปกครองในการรับผิดชอบดูแลจัดการศึกษาของบุตรหลานไว้ว่า บิดา มารดาหรือผู้ปกครอง มีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคล ซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายที่ เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัวยุทธศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญของกระบวนการศึกษาและการเรียนรู้ คือ การเพิ่มบทบาทของชุมชนและ ผู้ปกครองนักเรียน ตลอดจนเพิ่มบทบาทของโรงเรียนต่อชุมชน การดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งสนับสนุนทรัพยากรในการจัดการศึกษา โดยใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ กระบวนการศึกษาและการเรียนรู้ คือ การเพิ่มบทบาทของผู้ปกครอง ชุมชน ในการรับรู้เป้าหมาย การจัดการศึกษาของโรงเรียนด้วยการคอยกำกับ ดูแลการศึกษาเล่าเรียนของบุตรหลาน ติดตาม ความก้าวหน้าและสนับสนุนกิจกรรมการเรียนรู้ของนักเรียน บ้านและโรงเรียนจำเป็นต้อง

เห็นพ้องต้องกันว่า ต้องการให้โรงเรียนและครูทำอะไร ผู้ปกครองนักเรียนปฏิบัติตนอย่างไร เป้าหมายของการจัดการศึกษาคืออะไร ทั้งสองฝ่ายต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร สังคมต้องการเด็กยุคใหม่ที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ใฝ่งาน มีคุณสมบัติที่ดีในการเป็นสมาชิกใหม่ของสังคม

การให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมและมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามมาตรา 29 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพื่อให้เกิดความตระหนักและรับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน ปวงชนจึงต้องร่วมกันจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคม จึงกล่าวได้ว่าผู้ปกครองเป็นกำลังสำคัญ ที่จะช่วยให้การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้เกิดผลอย่างจริงจังและรวดเร็ว เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม บทบาทของผู้ปกครองต่อการจัดการศึกษา จึงถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง จะอาศัยครูแต่เพียงลำพังไม่ได้ ต้องให้ชุมชน ผู้ปกครอง หน่วยงานราชการในท้องถิ่น สถานประกอบการ องค์กรเอกชนและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อบูรณาการการศึกษาของชาติให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พุทธศักราช 2545 - 2549 ซึ่งกล่าวถึงการทำงานในรูปแบบของประชาคมชนบทกำลังทุกฝ่ายทำงานร่วมกัน เพื่อให้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอีกทั้งนโยบาย การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management : SBM) ก็เช่นเดียวกัน เน้นการกระจายอำนาจสถานศึกษา ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากที่สุด ดังนั้นภารกิจในการจัดการศึกษา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือคุณภาพการศึกษา จึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐหรือของสถานศึกษาแต่ฝ่ายเดียว ทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสถานศึกษา ผู้ปกครองจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนสำคัญที่สุดที่จะช่วยสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นภารกิจสำคัญของผู้ปกครองที่โรงเรียนพึงปรารถนาให้มีขึ้น ได้แก่ การช่วยเหลือ การให้ความรู้ การร่วมเรียนรู้ การเป็นผู้ให้และรับรู้ข้อมูลและการจัดการเรียนรู้เพิ่มเติม ผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ร่วมในการวางแผน สนับสนุนและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น อาจมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ร่วมคิดและตัดสินใจในการจัดกิจกรรมต่างๆ ที่โรงเรียนจัดขึ้น ร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมผู้ปกครอง ตลอดจนทางโรงเรียนได้ขอความร่วมมือจากผู้ปกครองช่วยบริจาคเงิน วัสดุ อุปกรณ์ แรงงาน และร่วมจัดการเรียนรู้ในลักษณะของภูมิปัญญา ท้องถิ่นตามความต้องการของโรงเรียน ซึ่งปรากฏว่าได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครองในระดับหนึ่ง แต่ยังไม่เกิดสภาพความมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ทางโรงเรียนมีความเห็นว่าผู้ปกครองที่มีความรู้ความสามารถน่าจะมีโอกาสช่วยพัฒนาอนาคตของชาติ มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลดีต่อการดำเนินการทุกด้านของโรงเรียนและสามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้เรียน

และชุมชนได้เป็นอย่างดี

จากความเป็นมาดังกล่าว ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนักเรียน ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำปาง เขต 3 เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผน สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและเป็นแนวทาง ให้ผู้ปกครองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาอย่างจริงจัง เพื่อให้บรรลุถึงความสำเร็จตามความต้องการของชุมชนและสถานศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนักเรียนในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำปาง เขต 3

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากร ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ลำปางเขต 3 จำนวน 101 โรงเรียน ปีการศึกษา 2548 รวมจำนวนทั้งสิ้น 12,357 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

รูปแบบการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของอาร์นสไตน์ (Arnstien ; อ้างอิงมาจาก สุรพล บัวพิมพ์, 2549 : 1-2)

- ขั้นที่ 1 ขั้นร่วมมือตามที่องค์กรกำหนด (Manipulation)
- ขั้นที่ 2 ขั้นการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาตามที่องค์กรกำหนด (Therapy)
- ขั้นที่ 3 ขั้นรับรู้ข่าวสารจากองค์กร (Informing)
- ขั้นที่ 4 ขั้นให้คำปรึกษาแก่องค์กร (Consultation)
- ขั้นที่ 5 ขั้นร้องเรียนหรืออุทธรณ์การทำงานขององค์กร (Placation)
- ขั้นที่ 6 ขั้นเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการกับองค์กร (Partnership)
- ขั้นที่ 7 ขั้นมอบหมายอำนาจ (Delegated Power)
- ขั้นที่ 8 ขั้นที่ประชาชนมีอำนาจการควบคุม (Citizen Control)

นิยามศัพท์เฉพาะ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า โรงเรียนของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ระดับช่วงชั้นที่ 1 ถึง ระดับช่วงชั้นที่ 2

ผู้ปกครอง หมายความว่า ผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้นๆ

การมีส่วนร่วม หมายความว่า การที่ผู้ปกครองนักเรียนได้มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการจัดกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับสถานศึกษา