

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันและอนาคต สังคมมนุษย์จะเป็นสังคมที่ตั้งอยู่บนฐานความรู้และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศจึงต้องส่งเสริมการศึกษาของประชากรอย่างเต็มที่และมีคุณภาพ ทั้งนี้รัฐจะต้องมีส่วนผลักดันองค์กรทุกฝ่ายของสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ เพื่อให้เกิดพลังชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นฐานมั่นคงสำคัญของสังคมที่มีเสถียรภาพที่ยั่งยืน

โลกปัจจุบันและอนาคตเป็นโลกแห่งความรู้ที่มีการแข่งขันสูง คุณภาพของประชากรจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดของความได้เปรียบในการแข่งขัน ทั่วโลกเริ่มตระหนักว่าคุณภาพของประชากรเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างขีดความสามารถของการผลิตและการแข่งขัน ซึ่งเป็นหนทางของการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม วิธีทางของการพัฒนาคุณภาพของประชากรที่จะให้ได้ผลดีที่สุดคือ การให้การศึกษา ( สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 13 – 14 )

สถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบันกำลังประสบปัญหาวิกฤติทางปัญญาคือคนขาดคุณภาพ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดการศึกษาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในด้านปริมาณของการขยายโอกาสทางการศึกษา แต่ในด้านคุณภาพกลับพบว่ากำลังเป็นจุดวิกฤติ สืบเนื่องมาจากการจัดการศึกษาของไทยยังไม่สามารถสร้างให้นักเรียนเกิดความผูกพันกับชุมชน ท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันการร่วมรับผิดชอบและความร่วมมือของชุมชน ผู้ปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโรงเรียนค่อนข้างน้อย สภาพปัญหาการจัดการศึกษาปัจจุบันมีหลายด้านคือ ปัญหาด้านคุณภาพการจัดการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร ปัญหาเกี่ยวกับครู และบุคลากรทางการศึกษา และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ด้านการบริหารและจัดการที่ไม่ต่อเนื่องของนโยบายและแผนงานหลักของการจัดการศึกษา อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารระดับสูงและทางการเมือง ทำให้เกิดความสูญเสียในด้านทรัพยากรและก่อให้เกิดปัญหาต่อเนื่องหลายประการ ที่สำคัญขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการเข้ามามีบทบาทในการบริหารและการจัดการอย่างจริงจัง เพราะขาดกลไกและวิธีการที่เหมาะสมที่จะให้ประชาชน ชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมติดตาม ประเมินผลในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ( กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 3-4 )

การปฏิรูปการศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญและยิ่งใหญ่ที่ทุกคน ทุกหน่วยงานองค์กรจะต้อง ร่วมคิดร่วมทำและช่วยกันตัดสินใจปฏิรูปการศึกษาให้เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมทั้งในเชิงความคิด ความเชื่อ และการปฏิบัติซึ่งต้องอาศัยการมีส่วนร่วม ความร่วมมือ และภาวะการเป็นผู้นำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จำเป็นต้องสร้างสรรค์แนวคิด ร่วมสร้างความรู้ ความเข้าใจและเจตคติให้กับบุคลากรทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (สุรัฐ ศิลปอนันต์. 2542 : ก)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและ เสรีภาพของปวงชนชาวไทย ทางด้านการศึกษาในมาตรา 43 ความว่า บุคคลมีสิทธิเสมอกัน ในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองท้องถิ่นและเอกชน และการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และได้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานของรัฐไว้ในมาตรา 81 ความว่า รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชน จัดการศึกษา อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา ปรับปรุงการศึกษา ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ . 2540 ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ( กระทรวงศึกษาธิการ.2543 :15 – 3) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัด การศึกษาในมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำกว่าปริญญาของแต่ละ สถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่ กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษาที่ประกอบด้วยผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าและ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ปัจจุบันนี้ได้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 38 แทนระเบียบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ให้โรงเรียน วิทยาลัยหรือหน่วยงานทางการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ของรัฐที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ ยกเว้นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์การเรียน สถานศึกษาของเอกชน สถานศึกษาอาชีวศึกษา สถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสถานศึกษาขนาดเล็กมีจำนวน 9 คน ขนาดใหญ่จำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ (มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ) กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 1 รูป หรือ 1 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 2 รูป หรือ 2 คน หรือ 1 รูป กับ 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 1 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 6 คน ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ คุณสมบัติของการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาคือมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือผิดลหุโทษ ไม่เป็นคู่สัญญาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2546:1-5)

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้าง การกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้านการสรรหามุคคณเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ได้เข้ามาทำหน้าที่โดยไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มีความรู้เพียงพอสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบ ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน ขาดกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม ขาดทักษะการลดปัญหาความขัดแย้ง ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองว่า มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนน้อยทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากรและนโยบายที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจและการบริหาร (อุทัย บุญประเสริฐ.2542:17-18)

จากสภาพที่ผ่านมามีพบว่า คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ตามระเบียบคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน พ.ศ. 2525 ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่ตามบทบาทของตนเองได้ไม่มากเท่าที่ควร เป็นเพราะกรรมการส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เกิดความขัดแย้งระหว่างครูกับผู้ปกครอง ในเรื่องการเรียนการสอน การปกครองนักเรียนทำให้

เกิดปัญหาบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน บ้านและโรงเรียน ทำให้ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกันอีกทั้งโรงเรียนขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ประชาชนไม่ทราบความเคลื่อนไหวของโรงเรียนและไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียน ชุมชนเข้าใจว่างานพัฒนาโรงเรียนเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (ประไพ สุนทรมัจฉะ.2536: 12-13)

ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารสถานศึกษาในยุคปฏิรูป เพราะกฎหมายกำหนดให้ชุมชนและตัวแทนของพ่อแม่ เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วม แต่ส่วนราชการที่รับผิดชอบไม่ได้ดำเนินการเพื่อส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการอย่างจริงจัง จึงยังไม่สามารถมองเห็นความสำเร็จของการมีคณะกรรมการอันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาได้ จากการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดขึ้น ระหว่างวันที่ 12 ถึงวันที่ 13 มีนาคม 2546 พบว่าปัญหาที่โรงเรียนพบ คือ กรรมการไม่มาประชุมหรือมาแล้วไม่แสดงความคิดเห็น ในขณะที่กรรมการสถานศึกษาก็มองว่า การประชุมของโรงเรียนน่าเบื่อและเน้นการขอบริจาคเงินทำให้กรรมการไม่อยากมาประชุม (รุ่ง แก้วแดง. 2546 : 166-167)

ในส่วนของอำเภอป่าซาง ปัจจุบันแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาได้จัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยยึดเอาผู้เรียนเป็นสำคัญ ใช้หลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผน เป้าหมายของการศึกษา ซึ่งที่ผ่านมายังมีอุปสรรคคือคณะกรรมการศึกษาไม่มาประชุม หรือมาแต่ไม่แสดงความคิดเห็นไม่ให้ความร่วมมือสนับสนุนเท่าที่ควรทั้งกำลังความคิดและกำลังทรัพย์ในการจัดการศึกษา มอบให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนซึ่งมีงบประมาณน้อยไม่เพียงพอต่อการพัฒนาการศึกษา ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนอยู่ในระดับที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

ผู้วิจัยในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาและมีความสนใจที่จะศึกษาว่าคณะกรรมการสถานศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูนมีศักยภาพที่จะทำตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดได้หรือไม่ และมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาและบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารงานทั่วไป ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 เพียงใด และข้อมูลจากผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงส่งเสริมและพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

## จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน
2. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน

## ความสำคัญของการวิจัย

ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ที่สามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ และมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาที่ตนเองปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการ

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษา ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งครอบคลุมขอบข่ายงานด้านวิชาการ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านบริหารงานทั่วไป



## 2. ขอบเขตของประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ที่ได้รับแต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 จำนวน 444 คน จาก 46 โรงเรียน

## 3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น ประกอบด้วย กลุ่มผู้แทนในคณะกรรมการสถานศึกษา เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพ

3.2 ตัวแปรตาม ประกอบด้วย ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึง กรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนผู้ปกครอง ครู องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิษย์เก่า พระภิกษุและผู้บริหารสถานศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

2. บทบาทหน้าที่หมายถึง การปฏิบัติตามกรอบอำนาจความรับผิดชอบและตามตำแหน่งหรือกิจกรรมที่กระทำตามภารกิจหน้าที่ที่กำหนด ตามกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

3. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาหมายถึง ความรู้ความเข้าใจตามกรอบแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

4. ความรู้ความเข้าใจด้านวิชาการหมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรสถานศึกษา การเรียนการสอน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรขั้นพื้นฐานพ.ศ.2544

5. ความรู้ความเข้าใจด้านบุคลากรหมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาผู้บริหาร ข้าราชการครู ครูอัตราจ้าง นักการภารโรง นักเรียนภายในสถานศึกษา
6. ความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณหมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนงานต่าง ๆ การเงินงบประมาณ พัสดุ ครุภัณฑ์ภายในสถานศึกษา
7. ความรู้ความเข้าใจด้านบริหารทั่วไปหมายถึง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานธุรการ งานอาคารสถานที่ ความสัมพันธ์ชุมชนและงานกิจการนักเรียน
8. สถานศึกษาหมายถึง โรงเรียนที่เป็นของรัฐในอำเภอป่าซาง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1
9. ผู้บริหารสถานศึกษาหมายถึง ผู้อำนวยการสถานศึกษา โรงเรียนหรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนในอำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน