

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายปฏิรูปการศึกษาซึ่งมอบหมายให้โรงเรียน และหน่วยงานทางการศึกษาทุกแห่ง ดำเนินการอย่างเป็นระบบจริงจัง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์คือ เกิดความเป็นเลิศทางการศึกษาภายในปี พ.ศ. 2550 ทั้งนี้เพื่อเตรียมประชากร ของประเทศให้มีลักษณะที่มีประสงค์สามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข มีส่วนในการพัฒนาทั้งตนเองครอบครัวชุมชนและประเทศชาติซึ่งกำหนดนโยบาย "การปฏิรูปการศึกษา" ไว้ 4 ด้าน คือ 1) ปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา 2) ปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน 3) ปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา และ 4) ปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอรายละเอียดของนโยบายปฏิรูปการศึกษา โดยแจกแจงออกมาในรูปของ "บัญญัติ 10 ประการของโรงเรียนในอุดมคติ" เพื่อให้เป็นรูปธรรมชัดเจนตลอดจนง่ายต่อการปฏิบัติของโรงเรียน/สถานศึกษาในสังกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบัญญัติข้อที่ 6 ที่กำหนดให้ องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการหรือด้านการบริหาร ข้อที่ 8 ที่กำหนดให้ มีการส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการแสวงหาทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการบริหารการศึกษา การจัดการของสถานศึกษา การจัดสวัสดิการ ให้กับครู และ บัญญัติข้อที่ 10 ที่เน้นมากคือ กำหนดให้เป็นโรงเรียนที่ผู้นำท้องถิ่น และผู้ปกครองทุกระดับ ทุกประเภท ยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพมาตรฐาน" (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) ซึ่ง จะเห็นได้ว่า นโยบายนี้เน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง เกี่ยวกับอุดมการณ์ในการจัดการศึกษาเน้น การศึกษาจะต้องมีบทบาทในการสร้างคนสร้างครอบครัวให้มีความสุข สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง สร้างสังคมให้สันติ และสร้างสิ่งแวดล้อมให้ยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538)

ดังนั้น หากการศึกษาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและชุมชนได้ก็ถือว่า การจัดการศึกษานั้นล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และการที่จะจัดการศึกษาให้ได้ผลดีในลักษณะดังกล่าวนี้ จะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างมุ่งมั่นและจริงจังจากชุมชนแนวคิดในเรื่องการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาท ร่วมในการจัดการศึกษาไทยนั้นได้เกิดขึ้นในความคิดของนักศึกษามาเป็นระยะเวลาช้านานแล้ว อาทิ ภิญญ สาธกร กล่าวว่า ในการจัดการศึกษานั้น การที่จะให้ทางราชการเป็นผู้ให้ แก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียวจะไม่สามารถพัฒนาชุมชนได้รวดเร็วเท่าที่ควร ทางที่ถูกแล้วประชาชน ในชุมชนควรจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งนอกจากจะเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแล้วยังอาจใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความเป็นอยู่และ ฐานะเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่นได้อีกด้วย (อ้างถึงใน สอนอง สุวรรณวงศ์, 2519) นอกจากนี้ วาสิรัตน์ เกิดผล (2536) ยังกล่าวถึง บทบาทของโรงเรียนว่า โรงเรียน จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน และพัฒนาชุมชนของตนเองใช้ วิธีรวมพลังกันพัฒนาแบบพึ่งตนเอง ตลอดจนสามารถนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นและทรัพยากร ธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง โดยทำงานอย่างต่อเนื่องประสานสัมพันธ์กัน

ในอดีตที่ผ่านมา กรมสามัญศึกษามีนโยบาย และความมุ่งมั่นเกี่ยวกับการผลักดันให้ โรงเรียนในสังกัดเป็น โรงเรียนมัธยมศึกษาชุมชน ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรคำถาม ที่น่าสนใจยิ่งก็คือ ควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 8 กำหนดนโยบายให้มีการ ปฏิรูประบบการบริหาร และการจัดการโดยเน้นให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการบริหารการ จัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างสอดคล้องสภาพ และสนองความต้องการของ ชุมชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องเร่งรัดศึกษาเกี่ยวกับแนว ทางการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งลักษณะบทบาทที่ควรจะเป็น ของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน

กรมสามัญศึกษา (2532) ได้กำหนดกรอบงาน การบริหาร ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียน ในสังกัดประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ 1) การบริหารงานด้านการบริหารทั่วไป 2) ด้าน งานธุรการ 3) ด้านงานวิชาการ 4) ด้านงานปกครองนักเรียน 5) ด้านงานบริการและ 6) ด้านงานความสัมพันธ์กับชุมชนซึ่งจะเห็นได้ว่า กรมสามัญศึกษาได้กำหนดให้งานความสัมพันธ์ กับชุมชน " เป็นงานที่มีความสำคัญที่ต้องปฏิบัติและละเลยไม่ได้ทั้งนี้เนื่องจาก หากการบริหารงาน

ด้านนี้ประสบผลสำเร็จแล้ว โรงเรียนจะสามารถพัฒนารุดหน้าอย่างมีประสิทธิภาพได้ กรมสามัญศึกษา ได้พยายามส่งเสริมให้โรงเรียน ชุมชนมีความสัมพันธ์กัน ให้โรงเรียนมีบทบาทร่วมพัฒนาชุมชน ช่วยเหลือชุมชน ให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากโรงเรียนในขณะเดียวกันก็พยายามผลักดันชุมชนเข้ามา มีบทบาทช่วยเหลือโรงเรียน และร่วมพัฒนาโรงเรียนด้วย (ภัทรพร คักดีสูง, 2536) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นจริงตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาการศึกษาครั้งที่ 4 และ 5 แล้ว โดยมุ่งให้โรงเรียนมัธยมศึกษาทั่วประเทศเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาของชุมชน ให้โรงเรียนมีบทบาทร่วมพัฒนาชุมชนและสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ (กรมสามัญศึกษา, 2521 : อ้างอิงใน มานิจ จันทิ, 2528) ทั้งนี้ได้กำหนดโครงสร้างสายงานบริหารโรงเรียนให้มีคณะกรรมการพัฒนาโรงเรียน และชุมชนขึ้นในโรงเรียนและจากการวางแผนกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 8 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538) ได้กำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาโดยกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาที่หลากหลายอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล ชุมชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ

จากแนวคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก่อรูปกับสภาพปัญหา อุปสรรค การส่งเสริมให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาชุมชน ที่พบว่า ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจนรวมทั้งยังไม่ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของชุมชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องพัฒนาเยาวชนในชุมชนต่าง ๆ ได้เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรจะมีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของชุมชน ต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่าในทางปฏิบัติชุมชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอย่างไร จึงจะเอื้อต่อการจัดการศึกษาเพื่อชุมชนที่แท้จริง นอกจากนี้ยังเป็นการหาแนวทางที่เหมาะสมและเอื้อต่อการสนองนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาค้นคว้านี้ เพื่อศึกษาความคิดเห็นของ ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในจังหวัดขอนแก่น 2 ประการดังนี้

- 1) สภาพปัจจุบัน และปัญหาของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนที่มีต่อโรงเรียนมัธยมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่
- 2) บทบาทที่ควรจะเป็นของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น และการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการศึกษาตามทัศนะของนักวิชาการ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1). การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจที่มุ่งศึกษาในประเด็นหลัก คือ บทบาทของชุมชนต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา ตามความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดขอนแก่น และนักวิชาการทางการศึกษา
- 2) เนื้อหาสาระในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยขอบข่ายการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการบริหารงานในโรงเรียนมัธยมศึกษา ด้าน การบริหาร และด้าน วิชาการ ของโรงเรียนตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ข้อที่ 6 โดย มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ
 - (1) สภาพปัจจุบันของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดขอนแก่น
 - (2) ปัญหาของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาในจังหวัดขอนแก่น
 - (3) บทบาทของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น
 - (4) บทบาทของชุมชนที่ควรจะเป็นของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่พึงประสงค์ของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญ จังหวัดขอนแก่น
 - (5) บทบาทของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาตามทัศนะของนักวิชาการทางการศึกษา

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

- 1) บทบาทของชุมชน หมายถึง ลักษณะ แนวทางการดำเนินงานที่ประชาชน ผู้นำชุมชน หรือองค์การต่าง ๆ ในชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการในการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ในท้องถิ่น ทั้งในลักษณะผู้ให้และผู้รับ
- 2) ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดขอนแก่น ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2539
- 3) โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดขอนแก่น ทั้งขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่
- 4) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ชุมชนในท้องถิ่นเข้ามาให้ข้อเสนอแนะ และร่วมดำเนินการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น
- 5) การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับระบบงาน การวางแผน การประสานงาน งานธุรการ การจัดประชุม การประชาสัมพันธ์ และการบริหารโรงเรียน
- 6) งานวิชาการ หมายถึง การดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการสอน เพื่อส่งเสริมให้นักเรียนมีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับชั้นเรียน
- 7) สภาพปัจจุบัน หมายถึง สภาพที่เป็นจริงของการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น
- 8) สภาพปัญหา หมายถึง ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น
- 9) ความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อหรือความรู้สึกเฉพาะของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อการให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ต่อการจัดการศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น
- 10) ท้องถิ่น หมายถึง อาณาบริเวณ หรือหมู่บ้าน ชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบกรอบและแนวทางของบทบาทที่ควรจะเป็นของชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
 - 2) ทำให้ทราบสภาพปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรค ของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน
 - 3) ทำให้ทราบความคิดเห็น มโนทัศน์ ทัศนคติและแนวความคิดของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการศึกษา ในโรงเรียนมัธยมศึกษา ต่อบทบาทที่ควรจะเป็นของชุมชน
 - 4) ได้แนวทางที่เป็นไปได้ในการส่งเสริมและสนับสนุน เพื่อให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
 - 5) ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติจริงของโรงเรียนและชุมชนที่เป็นไปได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในอนาคตต่อไป
- ในการศึกษาค้นคว้านี้ได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้นำเสนอไว้ในบทต่อไป