

การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Small Schools Management with Communities and Local Administrative Organizations Participation

เพ็ญภา ชูพงษ์¹

Pennapa Chupong¹

บทคัดย่อ

การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาด้านวิชาการ บุคลากร งบประมาณ การบริหารงานทั่วไป ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ รูปแบบในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จขาดความต่อเนื่องในนโยบาย รวมถึงค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นมีบริบทที่แตกต่างกัน ดังนั้น รูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาคือการจัดการศึกษาควรมีความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ นโยบายควรมีความชัดเจนและต่อเนื่องในการแสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษาร่วมกัน ที่มีองค์กรประกอบไปด้วย บ้าน วัด โรงเรียน ตลอดจนการส่งเสริมสิทธิของชุมชน และการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น

คำสำคัญ : การบริหารจัดการ, โรงเรียนขนาดเล็ก, ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Small Schools Management with the Participation of Communities and Local Administrative Organizations still have the problem of quality and efficiency in managing the academic education, personnel, budget, general administration which is in the unsatisfied level, the preceding system of solving the problem of the Basic Education Commission Office found that it is still not succeeded and discontinued in the policy as well as popularity and culture of each locality having different context, therefore, the proper system in solving the problem of the education management should have the unrestriction for suitability with the state of area, the policy should have clarity and continuity in seeking the cooperation in managing the education together, having the structure con-

¹ นิสิตปริญญาเอก, มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร

¹ Doctoral student, Sripatum University Bangkok

sists of houses, temples, schools as well as promoting the right of communities and decentralizing to Local Administrative Organizations to have the duty in managing the education, more and more.

Keywords: Management, Small Schools, Communities and Local Administrative Organizations.

บทนำ

นโยบายด้านการศึกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (4) กำหนดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมกันและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในส่วนของโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยสำคัญที่สุดในการปฏิบัติการเพื่อให้นักเรียนได้มีคุณภาพเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ได้รับการพัฒนาศักยภาพ จึงเป็นหน่วยงานที่รัฐต้องเอาใจใส่และให้การสนับสนุนส่งเสริมทุกเทวทรัพยากรในการบริหารจัดการเพื่อให้โรงเรียนมีความเข้มแข็งในการดำเนินภารกิจในการพัฒนาผู้เรียนให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งชาติได้อย่างสมบูรณ์ ปัจจุบัน โรงเรียนขนาดเล็กในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีจำนวนมากถึง 14,397 โรงเรียน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สามารถสะท้อนคุณภาพและประสิทธิภาพได้เพียงพอ เพราะเกิดการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างไม่คุ้มค่า ขาดแคลนครู และไม่สามารถจัดครูได้ครบชั้นเรียน ขาดแคลนสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การศึกษาระดับของไทยตกลงมาเป็นอันดับ 8 และปัญหาที่ท้าทายตลอดมาของกระทรวงศึกษาธิการคือความพยายามแก้ปัญหาโรงเรียนขนาดเล็กด้วยการยุบโรงเรียน แต่ประสบกับการต่อต้านของชุมชนและผู้นำท้องถิ่นที่ต้องการให้โรงเรียนเป็นสัญลักษณ์และศูนย์รวมของชุมชน ด้วยความผูกพันที่ชุมชนต้องประกอบไปด้วย บ้าน วัด โรงเรียน ยัง

เป็นค่านิยมและวัฒนธรรมที่ยังคงเป็นไปตามวิถีในแต่ละสภาพพื้นที่แต่ละท้องถิ่นที่มีบริบทที่แตกต่างกัน จากความล้มเหลวของการจัดการศึกษา จึงได้ก่อให้เกิดกระแสคืนการศึกษาสู่ชุมชนเพื่อให้กลับเข้ามามีบทบาทในการบริหารและจัดการศึกษาให้ตอบสนองความต้องการของตนเอง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการบริหารการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการมีส่วนร่วม

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหา รวมถึงรูปแบบในการแก้ไขปัญหา เพื่อสังเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาของการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 38 เขตพื้นที่การศึกษา ครอบคลุม 4 ภูมิภาค และกลุ่มเป้าหมายผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา และสถานศึกษา ศึกษาในเทศก์ ผู้

เชี่ยวชาญการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครู ผู้นำชุมชน กรรมการสถานศึกษา กลุ่มองค์กรนอกระบบ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยดำเนินการวิจัยเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาเอกสารจากงานวิจัยในประเทศ ต่างประเทศ และรายงานเกี่ยวกับโรงเรียนขนาดเล็กของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน

ระยะที่ 2 ใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่าง 38 เขตพื้นที่การศึกษา เขตละ 10 ชุด รวม 380 ชุด ซึ่งเป็นแบบสอบถามระดับความคิดเห็นและแบบปลายเปิดไปพร้อมกัน ขณะเดียวกันได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ตอบแบบสอบถามในประเด็นการแก้ปัญหาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กอีกด้วย

ระยะที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มเป้าหมายจำนวน 10 ท่าน กำหนดหัวข้อการสัมภาษณ์จำนวน 10 ข้อ แบ่งคำถามเป็น 2 หมวด 3 ชุด คือ หมวดนโยบาย ปฏิบัติการ งบประมาณ และการสนทนากลุ่มจำนวน 14 ท่าน สัมภาษณ์อยู่กึ่งกลางระหว่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ กำหนดประเด็นคำถามส่วนหนึ่งชัดเจนขณะเดียวกันก็สร้างคำถามขึ้นมาใหม่ได้ตลอดเวลาขณะการสนทนา

การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้แจกแบบสอบถามไป 380 ชุด ได้กลับมาจำนวน 368 ชุด คิดเป็นร้อยละ 96.84 และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ แจกแจงความถี่ หาค่าเฉลี่ยเลขคณิต และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทั้งในรายชื่อ รายการกิจกรรมและภาพรวม และแปลผลความคิดเห็นจากค่าเฉลี่ย ดังนี้

4.20-5.00 หมายถึง เห็นด้วยมากที่สุด

3.40-4.19 หมายถึง เห็นด้วยมาก

2.60-3.39 หมายถึง เห็นด้วยปานกลาง

1.80-2.59 หมายถึง เห็นด้วยน้อย

1.00-1.79 หมายถึง เห็นด้วยน้อยที่สุด

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (X) และส่วน

เบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มนั้นผู้วิจัยใช้กล้องบันทึกเทปวีดีโอที่เป็นภาพเคลื่อนไหว และแบบบันทึกภาคสนามและส่วนตัวของผู้วิจัย ในการเก็บรายละเอียดควบคู่กับการสังเกตโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกันและยึดหลักสามเส้าในการตรวจสอบข้อมูลที่นำเชื่อถือ โดยใช้วิธีการพรรณนาวิเคราะห์

ผลการศึกษา

จากผลวิเคราะห์ข้อมูลสามารถสรุปผลได้ดังนี้

ข้อมูลทั่วไป พบว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่เป็นเพศชายวุฒิการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระดับปริญญาโทร้อยละ 60.16 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่อยู่ในระยะ 1-5 ปีคิดเป็นร้อยละ 45.18 ภูมิภาคที่ตั้งของโรงเรียนอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.44 และอายุของโรงเรียนอยู่ในระยะ 40 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 90.64 และความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารจัดการทั้ง 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป จะพบระดับปัญหาการบริหารนั้น มีปานกลาง และน้อย ยกเว้นงานบุคคลในการขาดแคลนครูในวิชาเอกที่โรงเรียนต้องการพบระดับปัญหามาก

ส่วนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 10 ท่านนั้น เห็นด้วยส่วนใหญ่มากกับการยุบโรงเรียน และท่านที่ไม่เห็นด้วยนั้นให้มีการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนดีในชุมชน ทั้งยังให้ความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องของการบริหารจัดการงานทั้ง 4 ด้าน รวมถึงความชัดเจนของนโยบายที่ควรบูรณาการร่วมกัน ทั้งกลุ่มเป้าหมายจากผู้เข้าร่วมสนทนาจำนวน 14 ท่านนั้น ผู้เชี่ยวชาญการบริหารการศึกษาและสถานศึกษา รวมถึงครู เห็นด้วยในการควมรวมโรงเรียน เว้นแต่ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง ที่ไม่เห็นด้วยอย่างสูงในยุบเลิกหรือควม

รวม ด้วยค่านิยมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่เป็น
สัญลักษณ์ของชุมชน

วิจารณ์และสรุปผล

จากการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการ
โรงเรียนขนาดเล็กแบบมีส่วนร่วมของชุมชนและ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาเรื่อง
คุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาทั้ง
งานวิชาการที่มีคุณภาพค่อนข้างต่ำ งานบุคคลที่
ขาดแคลนครูวิชาเอก งานงบประมาณยังมีการจัด
ตามรายหัวนักเรียน การบริหารงานทั่วไปทั้งนี้เทศ
ติดตามผลและขวัญกำลังใจอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ

รูปแบบในการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้
ดำเนินการหลายรูปแบบในการแสวงหาความร่วมมือ
ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม จัดการเรียนการสอน
แบบคละชั้น แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเพราะ

ขาดความต่อเนื่องในนโยบาย รวมถึงค่านิยมของผู้
ปกครองที่ยังผูกยึดกับวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น
รูปแบบที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา นั้น

ต้องมีความยืดหยุ่นในการกำหนดรูปแบบตาม
สภาพและบริบทพื้นที่ ค่านิยม วัฒนธรรม และ
ความพร้อมของท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะในเชิง
นโยบายว่าควรมีความชัดเจนและต่อเนื่องในการ
แสวงหาความร่วมมือในการจัดการศึกษาร่วมกัน
และส่งเสริมให้มีแผนปฏิบัติงานวิชาการ บุคคล งบ
ประมาณและบริหารงานทั่วไปให้สอดคล้องกัน รวมถึง
การส่งเสริมสิทธิของชุมชนในเรื่องการจัดการ
ศึกษาของตนเองและการกระจายอำนาจไปสู่องค์กร
ปกครองท้องถิ่นให้เข้ามามีบทบาทในการจัดการ
ศึกษาในโรงเรียนขนาดเล็กให้มากขึ้น

ตารางแสดงความถี่ของความคิดเห็น
ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับแนวทางในการ
พัฒนาการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กแบบมี
ส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| ประเด็นที่เสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา | ความถี่ (คน) |
|--|-----------------|
| 1. ควรแก้ไขระเบียบการขอย้ายของครูใหม่ โดยให้โรงเรียนมีโอกาสในการตัดสินใจเลือก | 100 |
| 2. โรงเรียนต้องระบุวิชาเอกที่ต้องการพร้อมทั้งประกาศให้ครูรับทราบโดยทั่วกัน | 30 |
| 3. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องอัตรากำลังของ กคส. ใหม่ เนื่องจากไม่เหมาะสมกับจำนวนนักเรียนในบาง ท้องที่ | 122 |
| 4. ในแต่ละกลุ่มเครือข่ายคุณภาพควรมีการนำครูธุรการที่ได้จัดสรรมาอยู่ที่สำนักงานเครือข่ายเพียงแห่งเดียว | 80 |
| 5. ควรมีการติดตั้งอินเตอร์เน็ตความเร็วสูงให้กับทุกโรงเรียน | 123 |
| 6. ทุกโรงเรียนควรได้รับการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ตามอัตราส่วนจำนวนนักเรียน | 112 |
| 7. สื่อการสอนควรเป็นสื่อในรูปแบบสื่อดิจิทัล | 80 |
| 8. ควรมีการกำหนดกิจกรรมการเรียนการสอนพร้อมสื่อการเรียนการสอนที่ส่งเสริมนักเรียนให้มีความสามารถ ในการคิดจากผู้เชี่ยวชาญ (แผนการสอนสำเร็จรูป) | 140 |
| 9. หน่วยงานในระดับที่สูงขึ้นไปควรมีปฏิทินในการดำเนินงานแจ้งให้กับทุกโรงเรียนทราบทั่วกันและไม่ควรมี โครงการพิเศษเข้ามาแทรกในระหว่างที่เปิดการเรียนการสอน ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรงบประมาณของ โรงเรียน | 50 |
| 10. หน่วยงานการเงินในระดับ สพป. ควรออกมาให้ความรู้กับครูในโรงเรียน ไม่ควรจัดอบรมเพียงอย่างเดียว และมีปฏิทินการดำเนินงานด้านการเงินแจ้งให้กับทุกโรงเรียนทราบ | 35 |
| 11. ควรระดมทรัพยากรทางการศึกษาโดยให้ชุมชนและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม | 65 |

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์จาก
มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาการพญาไท รวมถึงผู้

บริหารจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น
พื้นฐาน รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ให้ข้อเสนอแนะ
ทำให้งานวิจัยสำเร็จลุล่วงด้วยดี

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน,สำนักงาน. (2551). *แผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กปี 2551-2553*. สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- พิธาน พันทอง. (2548). *ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาศักยภาพโรงเรียนขนาดเล็กภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ*. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อภิสิทธิ์ บุญญา. (2553). *การมีส่วนร่วมของชุมชนโรงเรียนดีเด่นขนาดเล็ก : การศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎีรากฐาน*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- Epstein, J.L. and others. (1997). *School, family,community partnerships : Your handbook for action*. Thousand Oaks : Corwin Press.
- Waller, H., and Waller, J. (1998). *Linking home and school : Partnership in practice in primary education*. London: David Fulton Publishers.