

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปฏิรูปการศึกษาที่มีความมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถและมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีพลังและมีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจและให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 4 ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม มาตรา 80 (4) ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียม และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ได้กำหนดพันธกิจในการพัฒนาประเทศ ในข้อ 4 ส่วนหนึ่ง ไว้ว่า ให้มีการกระจายอำนาจและกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสู่ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งในด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปให้กับคณะกรรมการและเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และใน มาตรา 40 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนองค์กรทางศาสนาและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 6) ซึ่งจะทำให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระคล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการให้ทุกส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและร่วมตัดสินใจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ชุมชนและท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อ

สนับสนุนให้ทุกส่วนและทุกระดับได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อความสำเร็จที่จะทำให้เกิดพลังชุมชนในองค์กร ในท้องถิ่นที่เข้มแข็ง อันเป็นการสร้างรากฐานที่มั่นคงในการพัฒนาประเทศอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนตลอดไป (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2545 : 3)

การจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันมุ่งเน้นที่จะให้องค์กรของสังคมทุกส่วนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาและให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีอำนาจอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะสถานศึกษาจะมีอำนาจและความรับผิดชอบค่อนข้างเปิดเสรี ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management: SBM) ด้วยความเชื่อที่ว่า โรงเรียนเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรง โดยให้สถานศึกษามีอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและให้มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนชุมชน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิดจากการตัดสินใจของคณะบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด (Wohlstetter. 1995 ; อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542 : 12)

การบริหารจัดการตามแนวปฏิรูปการศึกษานั้น มีจุดเน้นสำคัญให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็ให้สถานศึกษา ผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งการเข้าไปร่วมดำเนินงานของทั้งฝ่ายสถานศึกษาและชุมชนหรือท้องถิ่นดังกล่าวย่อมจะส่งผลต่อการสร้างความผูกพัน ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้นสถานศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและกระตุ้นให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้บรรลุผลสถานศึกษาควรมีการศึกษาและมีความสามารถในการวิเคราะห์สภาพชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดแนวทางแสวงหาความร่วมมือจากท้องถิ่นให้เข้าไปมีส่วนร่วมบริหารการศึกษากับทางสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษาจะได้รับความร่วมมือจากชุมชน หรือจากบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การบริหารก็จะต้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรหากครูและบุคลากรในสถานศึกษามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาน้อย ดังนั้นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาสถานศึกษาอีกส่วนหนึ่งคือการมีส่วนร่วมของครูในการบริหารสถานศึกษา ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลวิจัยของ ภาวนา วงสวาท (2541 : 117) ที่ศึกษาเรื่องการตัดสินใจแบบให้มีส่วนร่วมของผู้บริหาร โรงเรียน พบว่า โรงเรียนขนาดใหญ่มีบุคลากรมาก มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่อย่าง

เพียงพอ มีงบประมาณมากและมีวัสดุอุปกรณ์เพียงพอกับความต้องการ ส่วนโรงเรียนขนาดเล็ก มีบุคลากรน้อย งบประมาณที่ได้รับน้อย ครูและผู้บริหารต้องรับผิดชอบมากขึ้น ดังนั้น ครูในโรงเรียนทั้งสองขนาดนั้นจึงมีส่วนร่วมในการบริหารงานแตกต่างกัน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการบริหารจัดการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา การกำหนดความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาจึงเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการในหลาย ๆ เรื่อง ภายใต้กรอบกฎหมาย กฎระเบียบ ประกาศ คำสั่งและนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 1 จึงได้กำหนดแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา ประจำปีงบประมาณ 2552 เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานจัดการศึกษา โดยมีการกำหนดกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนนโยบายของการจัดการศึกษาไว้ใน กลยุทธ์ที่ 5 คือ กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 1. 2552 : 5) เน้นด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการศึกษา ที่ต้องการพัฒนาความเข้มแข็งของสถานศึกษาในด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กร การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งการส่งเสริมการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบองค์คณะบุคคลในระดับสถานศึกษา และจากการสอบถาม สัมภาษณ์และการแสดงความคิดเห็นของคณะครู (บันทึกการประชุมโรงเรียนบ้านหนองบ่อ. 2552 : 9-10) พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาโรงเรียนใน 12 ประเด็นอยู่ในระดับน้อย ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ของตน และวิธีการทำงานร่วมกัน การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมินผล รับผลที่เกิดขึ้น ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ซึ่งเป็นสภาพในอดีตที่สถานศึกษาขาดความคล่องตัวในการบริหาร โดยในปัจจุบันสถานศึกษาเป็นนิติบุคคลที่มีความคล่องตัวสูงและสามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเอง แต่ความสามารถที่แท้จริงในการบริหาร โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาของ โรงเรียนนั้นยังไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร ซึ่งควรที่จะได้รับการพัฒนาให้มากกว่าในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารให้โรงเรียนได้รับการพัฒนา ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหาร ได้ตระหนักถึงปัญหา ความสำคัญ และวิธีการจัดกิจกรรมที่ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหาร จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาด้านการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนบ้านหนองบ่อ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย” โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น

คำถามการวิจัย

1. สภาพปัญหา การมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษา มีประเด็นใดและอยู่ในระดับใด
2. การพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษา โดยใช้กลยุทธ์การอบรมเชิงปฏิบัติการ การศึกษาดูงาน การนิเทศ จะมีผลอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และระดับสภาพปัญหา ของคณะกรรมการสถานศึกษาต่อการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนบ้านหนองบ่อ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย
2. เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษา และศึกษาผลที่เกิดขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตการดำเนินการดังที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ดังนี้

1. กลุ่มผู้ร่วมวิจัย จำนวน 4 คน ประกอบด้วย

ผู้วิจัย จำนวน 1 คน

ครูผู้สอนระดับปฐมวัย จำนวน 1 คน และระดับประถมศึกษา จำนวน 2 คน

2. กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก จำนวน 20 คน ประกอบด้วย

2.1 ครูผู้สอนระดับชั้นปฐมวัย 1 คน และครูผู้สอนระดับชั้นประถมศึกษา 2

คน รวม 3 คน

2.2 ผู้อำนวยการ โรงเรียนในกลุ่มเครือข่ายและผู้นำชุมชน จำนวน 7 คน

2.2 คณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 8 คน

2.3 วิทยากร เป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา และเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร จำนวน 2 คน

3. กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 8 คน ประกอบด้วย

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนบ้านหนองบ่อ 8 คน

กรอบแนวคิดการวิจัย

1. กรอบเนื้อหา

การวิจัยในครั้งนี้มีกรอบเนื้อหาของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด ตามขอบข่ายการบริหารสถานศึกษาในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบเนื้อหา

2. กรอบกลยุทธ์

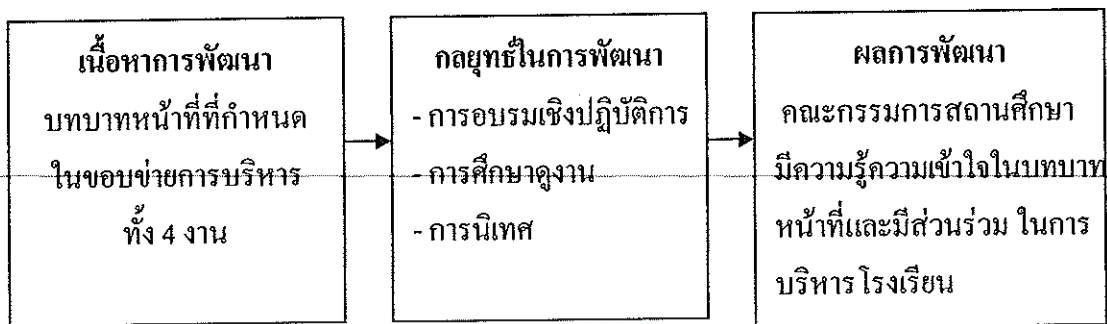
การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยและกลุ่มผู้ร่วมวิจัย ได้กำหนดกลยุทธ์และกรอบแนวคิดในการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหาร ดังนี้

2.1 การอบรมเชิงปฏิบัติการ คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ารับการอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหาร

2.2 การศึกษาดูงาน โดยผู้วิจัย กลุ่มผู้ร่วมวิจัยและคณะกรรมการสถานศึกษาจะไปศึกษาดูงาน โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จจากการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษา

2.3 การนิเทศ โดยผู้วิจัย กลุ่มผู้ร่วมวิจัยร่วมกันนิเทศการปฏิบัติงานด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย โดยใช้ขั้นตอนในการพัฒนา
 คณะกรรมการสถานศึกษา รวม 4 ขั้นตอน ตามแนวทางของขั้นตอนหรือวงจรในการพัฒนาของ
 Kemmis และ McTaggart (Kemmis and McTaggart. 1998 : 11 – 15) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้หลักการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research Principle) ตามแนวคิด
 ของ Kemmis and McTaggart. (1998 : 11-15) โดยดำเนินการเป็นวงรอบ (Spiral) ประกอบด้วย
 4 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การปฏิบัติ (Action) การสังเกต (Observation) และการ
 สะท้อนผล (Reflection)

ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

กลุ่มผู้ร่วมวิจัยได้ดำเนินการพัฒนานุเคราะห์ทางการศึกษา เพื่อการมีส่วนร่วมในการ
 บริหารจัดการศึกษา โรงเรียนเรียนบ้านหนองบ่อ ระหว่างวันที่ 15 เดือน มีนาคม พ.ศ.2553 ถึง
 วันที่ 15 เดือน ธันวาคม พ.ศ.2553

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การพัฒนาการมีส่วนร่วม หมายถึง การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา

1.1 ด้านการบริหารวิชาการ ในการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาสาระหลักสูตร
 สถานศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนการจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา
 แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน การส่งเสริม สนับสนุนการจัด

กระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษา การส่งเสริม สนับสนุนการจัดระบบการประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษาและการรับประเมินจากภายนอก การส่งเสริม สนับสนุนสถานศึกษาจัดให้ ผู้เรียน ได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน ให้สถานศึกษาร่วมมือกับบุคคลและองค์กรต่างๆ การส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้ กระบวนการของการศึกษา

1.2 ด้านการบริหารงบประมาณ ในการพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุน เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาให้มีความคล่องตัว การส่งเสริม สนับสนุนการจัดหารายได้ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาและการระดมทรัพยากรของสถานศึกษา

1.3 ด้านการบริหารบุคลากร ในการพิจารณาและสนับสนุน ส่งเสริมให้บุคลากร ได้รับการพัฒนา มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และมีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพ การร่วมกับสถานศึกษาพิจารณาแนวทางในการให้ได้มาซึ่งครูที่มีจำนวนเพียงพอต่อการเรียนการสอนในสถานศึกษาในกรณีที่สถานศึกษาขาดอัตราค่าจ้างครู

1.4 ด้านการบริหารงานบริหารทั่วไป ในการพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุน เกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนการบริหารงานกิจการนักเรียน

โดยใช้กลยุทธ์การอบรมเชิงปฏิบัติการ การศึกษาดูงานและ การนิเทศ ให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และมีส่วนร่วมในการบริหาร

2. คณะกรรมการสถานศึกษา หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนบ้านหนองบ่อ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย

3. การมีส่วนร่วมในการบริหาร หมายถึง การที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ได้มีบทบาทในการร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติงาน ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมินผลและร่วมรับผิดชอบ เพื่อให้งานของสถานศึกษาสำเร็จ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของสถานศึกษาสูงขึ้น
2. ชุมชนมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของสถานศึกษาดีขึ้น
3. คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและร่วมพัฒนาสถานศึกษา

ดีขึ้น