

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ผ่านมามีต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ นโยบาย และแนวทางของหน่วยงาน
ต้นสังกัด สิ่งการลงมาตามลำดับเหมือนกันทั่วประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของสภาพพื้นที่
ชุมชนของโรงเรียน ซึ่งอาจไม่ตรงตามความประสงค์ของชุมชนและสภาพความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่
ในอดีตนั้นถึงแม้รัฐบาลได้พยายามส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมก็ตาม แต่ยังไม่ให้อำนาจในการ
ตัดสินใจเพื่อดำเนินการ การจัดการศึกษาลักษณะนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ เช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง
(2539, หน้า 113) ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของระบบการจัดการศึกษาไว้ว่า เป็นแบบรวม
ศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่มีบทบาทในการกำหนดดูแลการศึกษาในท้องถิ่น
ของตัวเอง ซึ่ง วิทยากร เขียวกุล (2539, หน้า 112-113) มีความเห็นเพิ่มเติมว่าควรกระจายอำนาจการ
บริหารลงสู่องค์กรท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และพัฒนาการบริหาร
จัดการศึกษาให้เหมาะสมกับชุมชนในพื้นที่และให้สถานศึกษามีอำนาจการตัดสินใจทางการบริหาร
ในระดับปฏิบัติให้มากที่สุด (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ และ อมรวิรัช นาคทรพรพ, 2539, หน้า 105-125)
ควรเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรและกระบวนการ ส่วนกลางควรทำหน้าที่สร้างวิชาการเพื่อ
สนับสนุนผู้ปฏิบัติ การกระจายอำนาจลงไปทำให้เกิดนวัตกรรมทางปัญญาขึ้นอย่างมาก (ประเวศ
วะสี, 2539 หน้า 90) ทั้งนี้โดยมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และปัจจัยที่ส่งผลให้โรงเรียน
ประสบความสำเร็จคือโครงสร้างการบริหารต่าง ๆ มีความยืดหยุ่น ชุมชน ครู นักเรียนและ ผู้บริหาร
มีความเป็นกันเอง (สุรศักดิ์ หลาบมาลา, 2538 หน้า 8) เพราะการจัดการศึกษาซึ่งเป็นการจัดระบบ
การเรียนรู้ของสังคมเป็นเรื่องใหญ่ และมีความสำคัญในการปรับค่านิยมวัฒนธรรม แนวคิด และ
อุดมการณ์ให้สามารถผสมกลมกลืนได้ ท่ามกลางความหลากหลายของแนวคิด จึงจะเป็นการ
พัฒนาที่ยั่งยืน มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาทางจิตใจ (วิชัย ต้นศิริ,
2539 หน้า 142) ให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการการศึกษาเอง ส่วนกลางทำหน้าที่เฉพาะวางนโยบาย

การศึกษาระดับชาติ งานวิชาการระดับชาติ งานการวิจัย การติดตามผลรวมและประสานงานติดต่อต่างประเทศ ต้องสร้างสถานภาพของโรงเรียนให้เป็นอิสระ(Autonomy)มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและรับผิดชอบต่อการดำเนินงาน วิธีการคือ การให้ฐานะทางกฎหมายแก่โรงเรียน สามารถดำเนินการได้ทั้งด้านบุคคล วิชาการและงบประมาณ หากโรงเรียนได้อำนาจในลักษณะนี้แล้วเชื่อมั่นว่าจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการประถมศึกษาได้อย่างแน่นอน (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2538, หน้า 56-58) จากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2539, หน้า 85) ได้ให้ความสำคัญและกล่าวถึงการใช้การศึกษาเป็นกระบวนการให้คนได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ในโลกยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงได้นั้น ไม่อาจกระทำได้ ถ้าไม่มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการที่ดี

ปัจจุบันนี้รัฐบาลเริ่มกระจายอำนาจลงมาในรูปแบบของคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสร่วมกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ กระบวนการ และผลผลิตทางการศึกษา ให้ตรงตามความประสงค์ของชุมชนในพื้นที่มากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการ (2540, หน้า 38) จึงได้ส่งเสริมให้ประชาชน ผู้ปกครองนักเรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอย่างใกล้ชิดและในส่วนสาระสำคัญของแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ฉบับแก้ไข พฤษภาคม 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานทุกระดับสามารถบริหารงานได้คล่องตัวมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยมีนโยบายการบริหารโรงเรียนให้สามารถวางแผนและจัดการเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ผู้เรียนมีความพร้อมในการเรียน และเกิดการเรียนรู้ที่แท้จริงโดยให้คณะกรรมการ โรงเรียน กลุ่มบุคคลและองค์กร ในชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนและการดำเนินงาน รวมทั้งส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหาร การจัดการศึกษาระดับประถมจึงได้ปรับระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา 2525 มาเป็นระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 ให้คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539 , หน้า 3) มีหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาของโรงเรียน

(2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน

(3) ให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารการเงิน และงบประมาณของโรงเรียน, การแสวงหาและให้ความสนับสนุนด้าน การเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอก และ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเสริมสร้างการพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน ทั้งในและนอกโรงเรียน

(4) รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ภาคเรียนละหนึ่งครั้ง

(5) ประสานงานกับองค์กรอื่นในท้องถิ่น ทั้งภาครัฐและเอกชน และเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อการพัฒนาโรงเรียน และให้มีการใช้บริการจากโรงเรียนให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน และร่วมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

(6) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการ เพื่อ ดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย

และ ได้กำหนดให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539, หน้า 1-2) มีคณะกรรมการโรงเรียนทุกโรงเรียน อย่างน้อยโรงเรียนละเก้าคน และไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนและข้าราชการครูในโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและศิษย์เก่าของโรงเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ผู้นำทางศาสนา บุคคลในองค์กรปกครองท้องถิ่น และ/หรือ ข้าราชการอื่นที่ไม่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

โดยมีการคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นผู้สนใจการพัฒนาการศึกษา เป็นผู้มีความประพฤติดี และมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอที่โรงเรียนตั้งอยู่ และบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมีความยินดีที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีตำแหน่งอยู่คราวละ 3 ปี แล้วเสนอชื่อแต่งตั้ง ตามลำดับ

จะเห็นได้ว่าจากอดีตตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 มีหน้าที่ 4 ประการ คือ ให้คำปรึกษา แสวงหาความช่วยเหลือ เสนอ และประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชนและแต่งตั้งคณะทำงานตามโอกาสสมควร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2525, หน้า 2) ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาจากการศึกษาของ ไพศาล อินทพันธ์ (2527, หน้า 17-21) พบว่ากรรมการศึกษาของโรงเรียนบางแห่งสามารถปฏิบัติงานได้ดีพอสมควร แต่มีอีกหลายแห่งไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญคือ กรรมการศึกษาไม่ทราบว่า หน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง มีภารกิจส่วนตัวมาก ไม่มีเวลาว่าง ขาดความสนใจ ไม่เข้าประชุม มีค่านิยมว่าถ้าเข้าประชุมแล้วจะต้องเรียกเก็บเงิน และมีประสบการณ์ทางการศึกษาน้อย

สำหรับโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในเขตการศึกษา 2 ประกอบด้วย 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูลซึ่งเป็นพื้นที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามใช้ภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน มีขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมต่างไปจากประชากรภาคอื่นของประเทศ ทำให้การจัดการศึกษาในภูมิภาคนี้ จำเป็นต้องระดมสรรพกำลังในการพัฒนาคุณภาพ เพราะเมื่อเทียบกับคุณภาพ

ของเขตการศึกษาอื่นแล้ว จังหวัดในเขตการศึกษา 2 จะอยู่ในลำดับท้ายๆ ของประเทศเสมอ (เสรีวุฒิชัย, 2538, หน้า 31) สำหรับการระดมสรรพกำลังในการพัฒนาคุณภาพการศึกษานั้น การมีส่วนร่วมจัดการโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเป็นปัจจัยจำเป็นต่อการส่งเสริมให้ระบบการศึกษาและกระบวนการเรียนรู้สอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชนนั้นได้เป็นอย่างดีที่สุด (เสนห์ จามริก, 2523, หน้า 173 พันธ์ หันนาสินทร์, 2529, หน้า 346 ประจบ โพธิ์ปาน, 2534, หน้า 2 และ ถัดดา เสนาะพิน, 2537, หน้า 7)

เนื่องจากขณะนี้ การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา หรือการศึกษาขั้นพื้นฐานของสังคมใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ท่ามกลางภาวะวิกฤตต่างๆ สภาพแวดล้อมค่อนข้างบั่นทอนต่อการปฏิบัติงาน ของโรงเรียนประถมศึกษา มาเป็นลำดับ เพราะเป็นเขตการศึกษาที่อยู่ในพื้นที่สังคมผสมผสานหลากหลายวัฒนธรรม และศาสนา ดังนั้นการจัดการศึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งและอาจจะสามารถลดสถานการณ์ที่บั่นทอนลงได้ด้วย หากคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 2 ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ของโรงเรียนนั้นๆ มีส่วนร่วมในการคิดวางแผนดำเนินการปฏิบัติ ตลอดจนการร่วมติดตามรับผิดชอบอย่างต่อเนื่องตามหน้าที่ ซึ่งถือ เป็นการเริ่มกระจายอำนาจลงมา และได้ปรับปรุงกฎระเบียบ อันจะเป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสำหรับการพัฒนาการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ให้ได้ตรงตามความประสงค์ ของพื้นที่ชุมชนอย่างแท้จริง ทิศทางหรือแนวโน้มการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ให้ความสำคัญกับเรื่องประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของบุคคลในระดับปฏิบัติการ และการส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลในระดับปฏิบัติการมีขีดความสามารถในกระบวนการพึ่งพาค้นหาความรู้ และแก้ปัญหาด้วยตัวเองได้ด้วยความภาคภูมิใจ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียนจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ทัศนะต่อการปฏิบัติหน้าที่ วิธีการปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีการศึกษาในพื้นที่นี้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษา เพื่อให้ทราบการปฏิบัติงานตามหน้าที่และทัศนะ ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2 อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการทำงานด้านการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้ดีขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2
2. เพื่อศึกษาทัศนคติต่อหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้คือคณะกรรมการ โรงเรียนประถมศึกษาซึ่งประกอบด้วย
ผู้บริหารโรงเรียนและข้าราชการครูในโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและศิษย์เก่าของโรงเรียน
ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ผู้นำศาสนา บุคคลในองค์กรปกครองท้องถิ่น และหรือข้าราชการอื่นที่
ไม่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ปฏิบัติหน้าที่ใน ปี พ.ศ. 2540 สังกัด
สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 2

ขอบเขตของเนื้อหา

เนื้อหาที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ มุ่งศึกษาการปฏิบัติ และทัศนะของคณะกรรมการ โรงเรียน
ประถมศึกษาในหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา
พ. ศ. 2539 ค้างนี้ คือ กำหนดนโยบายแผนแม่บท และแผนพัฒนาของโรงเรียน ให้ความเห็นชอบ
แผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางและการมีส่วนร่วมในการ
บริหาร ฯ รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ฯ ประสานงานกับองค์กรอื่น
ทั้งภาครัฐและเอกชน ฯ แต่งตั้งที่ปรึกษา และ/หรือคณะอนุกรรมการ ฯ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ
กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ และทักษะของคณะกรรมการโรงเรียน สามารถเป็นข้อมูลเบื้องต้น ในการปรับปรุงหน้าที่และแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โรงเรียน ประถมศึกษา ดังนี้ คือ

1. คณะกรรมการโรงเรียนสามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามหน้าที่ในการกิจที่รับผิดชอบให้มีคุณภาพสูงจากการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น
2. ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้บังคับบัญชา สามารถนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการติดตามผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อสนับสนุนและพัฒนาให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพเหมาะสม