

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 9 มุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพคนและสังคมให้เป็นบุคคลและสังคมแห่งภูมิปัญญา เป็นการเรียนรู้ที่สร้างโอกาสให้คนไทยทุกคน คิดเป็น มีเหตุผลสามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิตพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง มีการเสริมสร้างฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี มีการสร้างนวัตกรรมมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนสามารถลงทุนทางปัญญาเพื่อเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างรู้ทันโลก และสามารถต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ควบคู่กับการสืบสานประเพณีวัฒนธรรมและศาสนาเป็น คนไทยที่มีคุณภาพเข้าสู่ความเป็นมาตรฐานสากล จากชมรมพัฒนาความรู้ด้านระเบียบกฎหมาย และพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู (2545 , หน้า 63) ซึ่งอรุณ จันทวานิช (2542 , หน้า 77-78) กล่าวว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน ครู บุคลากรทางการศึกษาและกระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำ (Participation & Collaboration) ในการจัดการศึกษามากขึ้น จากรายงานการปฏิรูปการศึกษาไทยของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544 , หน้า 1) สรุปได้ว่า ความสำเร็จของโรงเรียนที่จะปฏิรูปการเรียนรู้คือ การที่โรงเรียนจะต้องมีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้และจัดการกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ พร้อมมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบมีการประกันคุณภาพภายในโรงเรียน และที่สำคัญคือการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนในฐานะหน่วยปฏิบัติที่ดีที่สุดต้องแสดงบทบาทตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2544 , หน้า 10) ได้อธิบายถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงาน จะทำให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์การความรู้สึกผูกพันเกี่ยวข้องนี้หากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้วจะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดสิ่งที่ตกลงร่วมกันซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของโกวิท วรพิพัฒน์ (2544, หน้า 3)

ได้แสดงทัศนะว่า โรงเรียนที่ดีต้องไม่ควรแปลกแยกจากชุมชน โรงเรียนที่ดีต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาร่วมคิดหรือร่วมแก้ปัญหาของชุมชนและโรงเรียนควรใช้ทรัพยากรของชุมชน เพื่อการเรียนการสอนในหลายเรื่อง ควรให้ชุมชนเป็นห้องเรียนและในหลายกรณีควรเชิญผู้รู้ในเรื่องต่างๆ ของชุมชนมาให้ความรู้แก่นักเรียน และร่วมในการพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียน ส่วนด้านคณะกรรมการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (2540, หน้า 211) ได้จัดการประชุมนานาชาติเรื่องการส่งเสริมการพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืน ซึ่งจัดโดยธนาคารโลก มีข้อความในรายงานการประชุมตอนหนึ่งกล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือเสาเอกของการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐและผู้ให้การสนับสนุนจากภายนอกต้องรู้จักปล่อยวางเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมและมอบความไว้วางใจให้ประชาชนในการคิดและชักนำความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ของกรมสามัญศึกษาทางหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2541, หน้า 3) ได้ให้แนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยระบบประกันคุณภาพการศึกษาโดยมีองค์ประกอบที่จะต้องดำเนินการคือ การจัดทำมาตรฐานของสถานศึกษา การจัดทำข้อมูลพื้นฐานการศึกษาและการพัฒนาระบบสารสนเทศ การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

กรมสามัญศึกษาได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และสนองนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญยิ่งคือ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ในด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลนั้นจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งโรงเรียนผู้ปกครองและชุมชนต่าง ที่จะร่วมมือกันทำงานเพื่อให้เกิดการพัฒนาขึ้น แนวคิดดังกล่าวสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้โดยอาศัยการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน ซึ่งเป็นแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน โดยความเห็นพ้องของผู้เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย

ธรรมนูญโรงเรียนเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนถือเป็นข้อตกลงของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาคือคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ผู้บริหารโรงเรียน คณะครู-อาจารย์ของโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชนร่วมกันพิจารณาและให้การตกลงมีการลงนามร่วมกันที่จะสนับสนุนกิจกรรมที่กำหนดไว้ เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้ได้มาตรฐาน ซึ่งหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2544 , หน้า 4) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้นผู้บริหารมีบทบาทสำคัญที่สุดการที่จะเปิด โอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการ

บริหารมากหรือน้อยเพียงใด ส่วนระดับการมีส่วนร่วมจะมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของผู้ร่วมงานด้วย

จากรายงานการสัมมนาทางวิชาการของศูนย์การเรียนรู้ภูมิปัญญาไทย หัวใจ การปฏิรูปการเรียนรู้สู่ชุมชน โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545, หน้า 10) ได้สรุปว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นก็คือการจัดการศึกษาของไทยยังจำกัดอยู่แต่ในโรงเรียน มีระบบราชการเป็นผู้จัดการทุกอย่าง โดยไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของครอบครัวชุมชนไม่ว่าจะเป็นส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายการร่วมวางแผนพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาผลคือนักเรียนได้รับความรู้แปลกแยกจากสภาพความเป็นไปรอบตัวไม่อาจมองเห็นความหมายของการเรียนรู้ที่ได้มาไม่สามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองได้ ไม่เข้าใจว่าการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องและดำเนินไปบนเส้นทางเดียวกับชีวิต

ธรรมนูญโรงเรียนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่โรงเรียนต้องดำเนินการจัดทำขึ้นมา จากรายงานการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา โดยคณะกรรมการประเมินคุณภาพภายในโรงเรียนจังหวัดลำพูน สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดลำพูน (2544, หน้า 6, 12, 17) จากการศึกษาข้อมูลหลักฐานในด้านกระบวนการมาตรฐานที่ 1 การบริหารและการจัดการอย่างเป็นระบบในด้านการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนพบว่า โรงเรียนมีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนทุกองค์ประกอบ แต่การมีส่วนร่วมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องและชุมชนยังมีน้อยทั้งนี้เพราะชุมชนยังขาดความพร้อมและไม่เข้าใจบทบาทการมีส่วนร่วม ข้อเสนอแนะการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนคือ ควรให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม โรงเรียนควรดำเนินการจัดระบบสารสนเทศ จัดการทำธรรมนูญโรงเรียน และการจัดทำแผนกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียน จากการศึกษาสภาพปัจจุบันพบว่าโรงเรียนพยายามจัดทำธรรมนูญโรงเรียนขึ้นมาโดยจัดทำตามเอกสารคู่มือของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษาที่ได้ให้แนวทางการดำเนินการไว้เป็นการจัดทำตามความเข้าใจและความพร้อมของแต่ละโรงเรียน จึงทำให้มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานค่อนข้างมากเนื่องจากเป็นเรื่องที่ต้องระดมความคิดจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลาย ๆ ฝ่าย ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจและได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาอำเภอเถิน จังหวัดลำพูนเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาอาจสามารถใช้เป็นแนวทางและข้อควรพิจารณาในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยา โรงเรียนแม่ต๋อนวิทยาและโรงเรียนนาทรายวิทยาคมต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความพร้อม ความต้องการ รูปแบบและเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดลำพูน

2. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมจัดทำธรรมนูญโรงเรียนตามความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดลำพูน

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ศึกษาครั้งนี้ได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน ครู - อาจารย์และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดลำพูนจำนวน 3 โรงเรียนคือ โรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยา โรงเรียนแม่ตืนวิทยา และโรงเรียนนาทรายวิทยาคม ในภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2545

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาครั้งนี้ มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา อำเภอถ้ำเสือ จังหวัดลำพูน ในประเด็นดังต่อไปนี้ ความพร้อมในการมีส่วนร่วม ความต้องการในการมีส่วนร่วม รูปแบบในการมีส่วนร่วมและเงื่อนไขในการมีส่วนร่วม

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในงานศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ดังนี้

โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนเวียงเจดีย์วิทยา โรงเรียนแม่ตืนวิทยาและโรงเรียนนาทรายวิทยาคม

การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการร่วมจัดทำธรรมนูญโรงเรียนกับบุคลากรในโรงเรียน เข้ามาร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติและร่วมรับรู้ ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์การเมื่อมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันจะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือข้อที่ตกลงร่วมกัน

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา ครู-อาจารย์และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ธรรมนูญโรงเรียน หมายถึง เอกสารแสดงข้อตกลงร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทที่จะกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้ง 3 โรงเรียนในช่วงระยะเวลาที่กำหนดโดยจัดทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสถานศึกษาจะดำเนินการตามข้อตกลงที่กำหนดร่วมกัน

ความพร้อมในการมีส่วนร่วม หมายถึง ศักยภาพของความรู้สึกรู้สึกคิด ความตั้งใจที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นความกระตือรือร้น ความสมัครใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ความต้องการในการมีส่วนร่วม หมายถึง ความสนใจ แรงจูงใจของบุคคลที่มีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

รูปแบบในการมีส่วนร่วม หมายถึง วิธีให้ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนในการบริหารโรงเรียนในด้านการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

เงื่อนไขการมีส่วนร่วม หมายถึง ความรับผิดชอบ พฤติกรรมในการทำงาน เวลาบรรยากาศในการทำงานและสิ่งที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ปัญหาและข้อเสนอแนะ หมายถึง ปัญหาและข้อเสนอแนะในการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

ผลของการศึกษานี้ทำให้ได้ข้อมูลซึ่งอาจสามารถใช้เป็นแนวทางและข้อควรพิจารณาในการดำเนินงานจัดทำธรรมนูญโรงเรียนในโอกาสต่อไป