

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาของประเทศไทย ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) มุ่งให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ที่สร้างโอกาสให้คนไทยทุกคนคิดเป็นทำเป็น มีเหตุผล สามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต พร้อมรับการเปลี่ยนแปลง มีการเสริมสร้างฐานทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี มีนวัตกรรม ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถสั่งสมทุนทางปัญญา เพื่อเสริมสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างรู้ทันโลก และสามารถรักษาต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมควบคู่กับการสืบสานประเพณี วัฒนธรรม และศาสนา และจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดจุดมุ่งหมายให้การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข นอกจากนี้การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ ในส่วนของการจัดการศึกษาเอกชนนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542, หน้า 1) ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา รัฐมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงเปิดโอกาสและส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยสนับสนุนให้จัดตั้งโรงเรียนเอกชนทุกระดับและทุกประเภท การศึกษาเอกชนจึงมีบทบาทสำคัญที่ได้สร้างสรรค์และพัฒนาประชากรส่วนหนึ่งของประเทศ ให้มีความรู้ความสามารถ ผลผลิตด้านทรัพยากรบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเอกชนจำนวนมากที่เป็นกำลังสำคัญในการสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการเมืองการปกครอง ปรากฏให้เห็นเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจน จึงกล่าวได้ว่าการศึกษาเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศชาติเป็นอย่างดีตลอดมา

ในการจัดการศึกษาของเอกชน โรงเรียนต้องเป็นนิติบุคคล กฎหมายการศึกษายอมรับบทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษา และใช้หลักการเดียวกันกับสถานศึกษาอื่น คือ หลักการ

กระจายอำนาจ กล่าวคือ รัฐจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับควบคุมการจัดการศึกษาของเอกชนจนเกินความจำเป็น โดยการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ แต่เอกชนก็ต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน รัฐจะกำกับติดตาม และประเมินคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาเอกชนเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ (ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษาจังหวัดลำพูน 2546, หน้า 14)

คุณภาพของการจัดการศึกษาในโรงเรียน จะต้องประกอบด้วยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาหลัก 3 ฝ่าย คือ ผู้สอน ผู้เรียน และผู้บริหาร การจัดการเรียนการสอนของครูผู้สอนจะต้องจัดเนื้อหาสาระ และกิจกรรมในการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับความสนใจ และความถนัดของผู้เรียน ส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ กล่าวคือ จัดการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางนั่นเอง สอดคล้องกับระบบการเรียนรู้ของผู้เรียนที่ต้องการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล ดังที่ เริงชัย จงพิพัฒนสุข (2543, หน้า 51) กล่าวว่า โดยธรรมชาติ ผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้ แต่เป็นการเรียนรู้ที่เสริมหรือเพิ่มเติมความรู้ที่ได้จากพ่อแม่ ครูอาจารย์ บุคคลอื่น หรือประสบการณ์ของตนเอง และพัฒนาวิธีเรียนรู้เพื่อหาความรู้ต่อไปด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้ดีได้เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้เรียนแต่ละคน ผู้สอนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นผู้ชี้แนะวิธีเรียนรู้แบบต่างๆ และอธิบายความรู้พื้นฐาน ให้ผู้เรียนเข้าใจสำหรับเป็นพื้นฐานที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไปได้ด้วยตนเอง ตามวิธีเรียนรู้ที่ได้รับการชี้แนะ และพัฒนาเป็นวิธีเรียนรู้ของตนเอง ตัวผู้บริหารเองก็เป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนช่วยให้เกิดคุณภาพของการจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และส่งเสริมการเรียนรู้ในลักษณะต่างๆ และขณะเดียวกันก็ต้องส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ในทุกเวลาทุกสถานที่ โดยร่วมมือกับทุกฝ่าย คือ ผู้ปกครอง ชุมชน เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาผู้เรียนได้อย่างเต็มที่ในทุกโอกาส จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องนำหลักและระบบการบริหารมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของตนเองได้อย่างเหมาะสม เพื่อพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและเป้าหมายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ดังที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2544, หน้า 7) ได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จ คือผู้ที่สามารถประยุกต์เอาศาสตร์การบริหารไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ได้เน้นความเป็นเอกภาพ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามากขึ้น โดยให้ชุมชน องค์กรต่างๆ ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ดังที่กำหนดไว้ในหลายๆ มาตรา เช่น มาตรา 8(2)

ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และ มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้ (6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น จะเห็นได้ว่าโรงเรียนในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญที่สุด จะต้องแสดงบทบาทให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น แสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ช่วยผู้บริหารให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการมอบหมายงานให้ผู้ร่วมงานตามศักยภาพของแต่ละบุคคล ดังที่ สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2545, หน้า 9) ได้กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนในการทำงาน จะทำให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์กร ความรู้สึกผูกพันเกี่ยวข้องที่ว่านี้ หากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว จะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารแบบกระจายอำนาจ เป็นสิ่งยืนยันที่จะชี้ให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพของโรงเรียน ดังที่ วิโรจน์ สารรัตนะ (2543, หน้า 15) ได้กล่าวไว้ว่า ลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้น ความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของบุคลากรฝ่ายต่างๆ อันเป็นลักษณะที่แสดงถึงการบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจนั้น เป็นองค์ประกอบร่วมสำคัญที่นักวิชาการแต่ละท่านได้กล่าวถึง และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดองค์ประกอบความมีประสิทธิภาพของโรงเรียนอื่นๆ ตามมาอีกหลายองค์ประกอบ จึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่ผู้บริหารการศึกษาในยุคของการปฏิรูปการศึกษาจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน เพื่อให้บุคลากรในโรงเรียนหรือชุมชนท้องถิ่น ได้เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ และความมีพันธะผูกพัน ที่จะให้การปฏิบัติงานในโรงเรียน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

โรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ปีการศึกษา 2546 ช่วงชั้นที่ 1 – 4 (ป.1 – ม.6) มีทั้งหมด 16 โรงเรียน โดยเปิดสอนในระดับช่วงชั้นที่ 1 – 2 (ป.1 – ป.6) 10 โรงเรียน ช่วงชั้นที่ 1 – 3 (ป.1 – ม.3) 3 โรงเรียน ช่วงชั้นที่ 3 (ม.1 – ม.3) 1 โรงเรียน ช่วงชั้นที่ 3 – 4 (ม.1 – ม.6) 1 โรงเรียน และช่วงชั้นที่ 1 – 4 (ป.1 – ม.6) 1 โรงเรียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1, 2546) การดำเนินการจัดการศึกษาแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ โรงเรียนเอกชนการกุศล มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเพื่อการกุศล 3 โรงเรียน และโรงเรียนเอกชนที่เป็นส่วนบุคคล 13 โรงเรียน ในปัจจุบันนี้การปฏิรูปการศึกษา ได้กำหนดให้โรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชนเป็นนิติบุคคลมีอำนาจ

ในการบริหารงาน และดูแลจัดสรรทรัพยากรเกี่ยวกับการศึกษาในส่วนที่เป็นผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้เอง แต่การจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชนจะมีการบริหารและการจัดการที่มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นได้มากกว่าโรงเรียนของรัฐบาล เนื่องจากมีอิสระในการจัดการกับทรัพยากรต่างๆ ได้เอง ระบบการบริหารจัดการที่แต่เดิมวัฒนธรรมการทำงานของโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่จะเน้นการบริหารในระบบครอบครัว ชุมชนภายนอกมีส่วนร่วมน้อยมาก ประกอบกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) กับทางโรงเรียน เช่น บุคลากรครู นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน องค์กรภายนอก เป็นต้น โรงเรียนเอกชนจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงาน ที่เน้นการมีส่วนร่วมจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากขึ้น นอกจากนี้ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนั้น อนุพล มาชนะสารวุฒิ (2543) ได้ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของโรงเรียนสันติศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ทั้งในด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน ด้านกิจกรรมเสริมหลักสูตร และด้านความสัมพันธ์กับชุมชน แต่อย่างไรก็ตามผู้ปกครองส่วนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว โรงเรียนจึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจ ให้ความรู้ในเรื่องการจัดการศึกษา และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้เกิดขึ้นแก่นักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน อีกทั้งจะต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรภายนอกได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ในส่วนของงานค้นคว้าแบบอิสระของ ศักดิ์ชัย ชัยวิรัตน์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการพัฒนาเด็กประถมศึกษา โรงเรียนบ้านประตูป่า อำเภอเมืองลำพูน พบว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กประถมศึกษา ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาเด็กประถมศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โรงเรียนจึงควรดำเนินการโดยให้ผู้ปกครองได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กร่วมกับทางโรงเรียนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งการที่โรงเรียนจัดกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนั้น จะช่วยให้การจัดการเรียนการสอนของครูมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา (2543) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษา พบว่าในภาพรวม ชุมชนยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ และมีอิสระในการบริหารจัดการค่อนข้างน้อย การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการสนับสนุนทรัพยากร ชุมชนยังไม่สามารถเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิดริเริ่ม ร่วมวางแผนและร่วมประเมินผลได้ ในส่วนของโรงเรียนมักจะให้ชุมชนเข้าร่วมเป็นบางกิจกรรม ซึ่งผลการวิจัยได้เสนอให้โรงเรียนเปิดโอกาสให้ชุมชนตรวจสอบและประเมินภายใน โดยโรงเรียนเป็นเครือข่ายของการเรียนรู้โดยสมบูรณ์



จากความสำคัญและสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาเรื่อง การบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงสภาพการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารโรงเรียนให้เกิดประสิทธิผลต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา ต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน

### ขอบเขตของการศึกษา

#### ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาจากกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน ปีการศึกษา 2546

#### ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษากระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนเอกชนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดลำพูน ในภารกิจการบริหาร 4 ด้าน คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การนำ (Leading)
4. การควบคุม (Controlling)

### นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารโรงเรียนที่ผู้บริหารได้เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองนักเรียนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน เกี่ยวกับการจัดการบริหารงาน 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

โรงเรียนเอกชน หมายถึง โรงเรียนที่เป็นส่วนบุคคลจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ช่วงชั้นที่ 1-2 ในจังหวัดลำพูน มีทั้งหมด 13 โรงเรียน คือ โรงเรียนมงคลวิทยา โรงเรียนเลาหจิตรวิทยา

โรงเรียนไบบุญลำพูน โรงเรียนอรพินพิทยา โรงเรียนครุฑพัฒนา โรงเรียนรัตนวิทยา โรงเรียน  
รพีเลิศวิทยา โรงเรียนไบบุญป่าซาง โรงเรียนละอองทิพย์ โรงเรียนบ้านโฮ้งวิทยา โรงเรียนจिरพิทยา  
โรงเรียนอัยยสิริ และโรงเรียนอนุบาลอรุณรัตน์

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การจัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่  
1 – 3 และ ช่วงชั้นที่ 2 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 – 6

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาในครั้งนี้จะช่วยให้ผู้บริหาร โรงเรียนสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางใน  
การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลกับโรงเรียนต่อไป



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved