

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้ชีวิตของผู้เรียนมีความแตกต่างไปจากเดิมในทางที่เจริญงอกงาม ทำให้ชีวิตมีคุณภาพและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นการจัดการศึกษาภาคบังคับที่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายแบบให้เปล่าหรือให้เรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ โดยเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถมีทักษะพื้นฐานในการประกอบอาชีพ และการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น อันเป็นการยกระดับความรู้ และความคิดที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมของบุคคล อันเป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นและความแตกต่างทางสังคม รวมทั้งการเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในวิถีชีวิตของผู้คนในชุมชน (ธีระ รุญเจริญ, 2545, น. 20, วิชัย ครอบงม, 2549, น. 3)

ในอดีตครอบครัว ชุมชน และวัด เป็นแหล่งเรียนรู้ที่สำคัญ การถ่ายทอดทางวัฒนธรรม ประเพณีความรู้ ค่านิยม วิถีการดำเนินชีวิต เป็นการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น จากคนรุ่นพ่อ แม่ ลู่คนรุ่นลูก หลาน กระบวนการเรียนรู้จึงมีการสะสมสืบทอดและพัฒนาเป็นองค์ความรู้เรื่อยมา ในปี พ.ศ. 2427 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ตั้งโรงเรียนหลวงให้แก่ราษฎรได้เล่าเรียนขึ้นแห่งแรก คือ โรงเรียนวัดมเหยงคณ์พาราม แต่การจัดการศึกษาชุมชนยังมีบทบาทสำคัญ เพราะรัฐไม่สามารถจัดตั้งโรงเรียนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้ตรากฎหมายทางการศึกษาขึ้นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มีสาระสำคัญคือเป็นการบังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปี บริบูรณ์ต้องเข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีการแบ่งประเภทของโรงเรียนออกเป็นโรงเรียนที่รัฐบาลดำเนินการ โรงเรียนประชาบาลที่ท้องถิ่นดำเนินการ และโรงเรียนเอกชน (พิชญ์ ตูลสุข, 2548, น. 1 – 2, ปรัชญา เวสารัชช, 2545, น. 1-2, นภาพร คงคาหลวง, 2548, น. 2)

ในปี พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบบราชการ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ปรับเปลี่ยนองค์กรเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยการควบรวมเอากรมวิชาการ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน แล้วจัดตั้ง

เป็นหน่วยงานใหม่ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือ (สพฐ.) มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐานตั้งแต่ระดับปฐมวัย จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550, น. 8)

หลังจากประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จนถึงปัจจุบัน เป็นแผนฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 25560 - 2564) จึงทำให้การพัฒนาประเทศต้องทำพร้อมกันหลายด้าน แต่ละด้านต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ถูกกำหนดเป็นด้านหลักในการพัฒนาประเทศ ทำให้การจัดการศึกษา ที่เดิมเน้นกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน ต้องปรับเปลี่ยนเป็นการผลิตกำลังคนเพื่อให้มีความรู้ และทักษะพื้นฐานที่จะทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือธุรกิจบริการที่ตั้งอยู่ในชุมชนหรือในเมือง จึงทำให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาส่วนใหญ่เห็นคุณค่าการดำเนินชีวิตในเมืองมากกว่าชนบทความรักความผูกพัน และความสามัคคีของคนในชุมชนเริ่มเปลี่ยนไป เมื่อรัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาโดยการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการกำหนดหลักสูตร อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษา จากการศึกษางานวิจัยพบว่า การจัดการศึกษาของไทย ไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน สังคม และประเทศชาติ โครงสร้างการจัดการศึกษายังขาดความยืดหยุ่นในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประกอบกับประชาชนได้สูญเสียสภาพในการจัดการศึกษาที่เคยมีแต่เดิมเหลือเพียงอำนาจเชิงสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนในสังคมปัจจุบันและสังคมสมัยใหม่ได้ยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับกระแสความคาดหวังของสังคมที่ต้องการให้การศึกษา มีบทบาทในการเตรียมคนสำหรับการแข่งขันในสังคมโลก ก็ยิ่งเห็นความสับสนความล้มเหลว และความล่าช้าที่เป็นปัญหาของการศึกษา (รุ่งแก้วแดง, 2541, น. 25) การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นการออกแบบการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการออกกฎหมายขึ้นมารองรับเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในการได้รับการศึกษา และการจัดการศึกษา การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและตรวจสอบอำนาจรัฐ การให้อำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาอบรม หรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การให้บุคคลมีเสรีภาพทางวิชาการ และการได้รับความคุ้มครองในการศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย การเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ และมีความเสมอภาคในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 45 ก 22 กรกฎาคม 2553 : 1-3) ที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามา

มีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. ให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ให้มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทการศึกษา
4. ให้มีการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
5. ให้มีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
6. ให้มีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันทางศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นในการจัดการศึกษา

หลักการดังกล่าวครอบคลุมทุกหมวดของกฎหมายการศึกษา โดยเฉพาะหมวดที่ 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษา ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการต้องกระจายอำนาจการบริหารทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป คณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหาร มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ทำให้สถานศึกษามีอำนาจและมีความรับผิดชอบเบ็ดเสร็จ และเกิดความคล่องตัวในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษา มีหน้าที่กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา เน้นหลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ด้วยความเชื่อที่ว่าความร่วมมือของประชาชนในการจัดการศึกษาจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนสถานศึกษา และการพัฒนาการศึกษาโดยรวมของประเทศ และก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้ (ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ, 2531, น. 85-98)

ประการแรก ประชาชนในฐานะเจ้าของสถานศึกษาย่อมรู้ว่าบุตรหลานของชุมชนต้องการอะไรจากการศึกษา ความต้องการเหล่านี้เกิดจากการสัมผัสสภาพข้อเท็จจริงในชีวิตการทำงานและการดำรงชีวิตทั่วไป

ประการที่สอง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษา จะก่อให้เกิดความรู้สึกว่าชุมชนเป็นเจ้าของสถานศึกษา มีอำนาจและมีความรับผิดชอบอันเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมทำให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ และเป็นการควบคุมการดำเนินงานของระบบการศึกษาให้มีความรอบคอบ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมทางการศึกษา จะเปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทิศทางการพัฒนาการจัดการศึกษามุ่งให้องค์กรทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพทางการศึกษา และยกระดับความรู้ขั้นพื้นฐานของประชาชน การให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ มีความเสมอภาคกัน มีการปฏิรูประบบการผลิต และการพัฒนาครูให้มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การอบรมสั่งสอนให้ผู้เรียนมีคุณภาพ เร่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูง มุ่งสร้างศักยภาพของประเทศในการพึ่งตนเอง สร้างความก้าวหน้า และความมั่นคงทางเศรษฐกิจไทยในประชาคมโลกบนฐานแห่งความเป็นไทย การปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระและเสรีภาพมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรธุรกิจ และองค์กรภาครัฐ ได้เข้ามามีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ (สนั่น มีสัจธรรม, 2541, น. 32)

ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้ง คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดในมาตรา 40 ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ มีการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, น. 24-25)

จากการศึกษางานวิจัยและผลการศึกษาที่แสดงถึงประสพการณ์ในการบริหารโรงเรียนที่มีคณะกรรมการสถานศึกษาหรือคณะกรรมการโรงเรียน พบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาประจำโรงเรียน อยู่ในระดับปฏิบัติการ น้อย ทุกบบทบาท ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่คือ การมีความรู้ต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักสูตร และขาดประสพการณ์ในการบริหารและการจัดการศึกษา คณะกรรมการส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตนจึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ เปลี่ยน ศิริรังสรรค์กุล (2527), อรุณ บุญเจือ (2541), และ ศิริวัตร บุญประสพ (2541, อ้างถึงใน ชัญญา อภิบาลกุล, 2545, น. 4) นอกจากนี้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีปัญหา

การปฏิบัติงานด้านการกำหนดนโยบายแผนแม่บท และแผนพัฒนาโรงเรียน ไม่มีเวลาเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน เนื่องจากมีภาระหน้าที่ประจำ และประกอบอาชีพส่วนตัว สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของหลาย ๆ คน พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ปัญหาการปฏิบัติงานมากที่สุด คือ ชาวบ้านส่วนใหญ่ยากจนจึงช่วยเหลือโรงเรียนได้น้อยแต่จะมุ่งประกอบอาชีพจึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2544, น. 167) ได้กล่าวว่า การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษา ด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนของคณะกรรมการโรงเรียน พบว่า โดยภาพรวมทั้งประเทศกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549, น. 237-239) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียนจังหวัดในภาคใต้ พบว่า ปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ ไม่ทราบบทบาทหน้าที่ ไม่มีเวลาไม่มีความรู้เรื่องการวางแผน การจัดการศึกษา ไม่เข้าใจในกฎระเบียบของทางราชการ ไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ โรงเรียนขาดการประชาสัมพันธ์ และติดตามผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ นพ. ณ. เทพา (2544, น. 196) และ เรืองยศ พจนนุสนธิ์, (2541, น. 210) สอดคล้องกันคือ ปัญหาของคณะกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของตนเอง ขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดการศึกษา สถานศึกษาไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อคณะกรรมการ จะนึกถึงต่อเมื่อต้องการหาเงินสนับสนุนโรงเรียน ทำให้เบื่อหน่าย และไม่เอายกมาร่วมประชุม จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัญหาที่พบโดยทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดการประชุมสัมมนา เรื่อง “คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน : พลังภาคประชาชนเพื่อการปฏิรูปการศึกษา” พบว่า คณะกรรมการไม่มีเวลามาประชุม ไม่แสดงความคิดเห็น เบื่อการประชุม กลัวถูกเรียกรายเงิน ไม่แสดงบทบาท ขาดการมีส่วนร่วม และหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ค่อยให้ความสำคัญเท่าที่ควร (รุ่ง แก้วแดง, 2546, น. 160-161) งานวิจัยของ วรพรรณ เกื่อนนาดี (2544, น. 186) พบว่า ปัญหาของคณะกรรมการสถานศึกษาในปัจจุบันมีความต้องการในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่อยู่ในระดับมาก 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป พิทยา สังขะเลขา (2547, น. 103) ได้ศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษา เกิดจากความชัดเจนของเป้าหมายและนโยบายของคณะกรรมการ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของคณะกรรมการ การได้รับการยอมรับนับถือจากคนรอบข้าง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เกิดจากความชัดเจนของเป้าหมายนโยบายและแผนงานของสถานศึกษา ความโปร่งใสในการบริหารจัดการภายในสถานศึกษา

ความเชื่อถือและยอมรับของชุมชนที่มีต่อผู้บริหารสถานศึกษา ความพึงพอใจและความศรัทธาของชุมชนต่อการจัดการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในคณะกรรมการ นอกจากนี้ ยังพบปัญหา คือ คณะกรรมการขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ขาดการประสานงาน และขาดงบประมาณ จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้จะมีการปรับเปลี่ยนระเบียบแต่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการก็ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบที่กำหนด ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากมีปัจจัยหลาย ๆ อย่างที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษา

จากสภาพปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวมดังกล่าวยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน และจะต้องพัฒนาส่วนใดจึงจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ มีรายละเอียดชัดเจนเป็นรูปธรรม และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสังกัดอื่นต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 สภาพการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหา ความต้องการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นอย่างไร

1.2.2 รูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างไร

1.2.3 ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงประสงค์ เป็นอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหา ความต้องการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3.2 เพื่อสร้างรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการทดลองใช้

1.3.3 เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development : R&D) ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ขอบเขตการวิจัยระยะที่ 1 วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหา ความต้องการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสาระโดยย่อ ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ/พระสงฆ์ และผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 3,000 คน เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนารูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. เนื้อหาและตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่ สภาพการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหา ความต้องการ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนารูปแบบเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ระยะเวลาในการวิจัย การดำเนินการในระยะที่ 1 ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2553 – กุมภาพันธ์ 2554)

ขอบเขตการวิจัยระยะที่ 2 วัตถุประสงค์เพื่อสร้างรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการทดลองใช้

โดยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยระยะที่ 1 มากำหนดกรอบแนวคิดในการสร้างรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) หลังจากนั้นได้ปรับปรุงรูปแบบให้เหมาะสม แล้วนำมาลองใช้รูปแบบ มีการประเมินผลทั้งก่อน และหลังการลองใช้ มีสาระโดยย่อ ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนจีเหล็กพิทยาคม จำนวน 15 คน

2. เนื้อหาและตัวแปรที่ศึกษา ตัวแปรต้น ได้แก่ กรอบแนวคิดและการสร้างรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมเครื่องมือในการวิจัย ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย

3. ขั้นตอนการดำเนินการ

3.1 การกำหนดกรอบแนวคิด และร่างรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 ประเมินความเหมาะสมของร่างรูปแบบ และเครื่องมือการวิจัย โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน ร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ประกอบด้วย นักวิชาการผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารและการจัดการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น

3.3 การลองใช้ (Try Out) กับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนโพธิ์ทองพิทยาคม ที่ไม่ใช่กลุ่มทดลองจริง เพื่อหาคุณภาพ ปรับปรุงรูปแบบและเครื่องมือวิจัยหลังการลองใช้

3.4 ปรับแก้รูปแบบ แล้วนำไปทดลองใช้จริง กับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนจี้เหล็กพิทยาคม จำนวน 15 คน

4. ระยะเวลาในการวิจัย ดำเนินการในระยะที่ 2 ระหว่างเดือนมีนาคม 2554 ถึงเดือนเมษายน 2555

ขอบเขตการวิจัยระยะที่ 3 วัตถุประสงค์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน ร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ประกอบด้วย นักวิชาการ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารและการจัดการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนจี้เหล็กพิทยาคม จำนวน 9 คน

2. เนื้อหาและตัวแปรที่ศึกษา เป็นการนำรูปแบบการวิจัยในระยะที่ 2 และการปฏิบัติตามรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตัวแปรต้น ได้แก่ กิจกรรมการตามกระบวนการในรูปแบบการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนตัวแปรตาม ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. ระยะเวลาในการวิจัย ดำเนินการในระหว่างเดือน พฤษภาคม 2555 ถึง เมษายน

1.5 ข้อตกลงเบื้องต้น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาแต่เฉพาะกรณีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยผู้วิจัยถือว่าผู้ให้ข้อมูลอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายระเบียบปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่เหมือนกัน

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

“คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า พระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

“ประสิทธิภาพ” หมายถึง ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาทั้งระบบ คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์

“โรงเรียน” หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 คน

“ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

“ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ” หมายถึง องค์ประกอบหรือสิ่งจูงใจที่ส่งเสริมสนับสนุนให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ตนสังกัด

“ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่” หมายถึง แผน กิจกรรม และนโยบายในการปฏิบัติของสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความรู้ความเข้าใจ (พุทธิพิสัย) หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะตัวของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดจากการศึกษา แล้วมีความเข้าใจในหลักการปฏิบัติจนสามารถนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ด้านเจตคติ (จิตพิสัย) หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะตัวของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นจากการศึกษา แล้วมีความรู้สึกเชื่อมั่น มีทัศนคติ และค่านิยม สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ด้านทักษะ (ทักษะพิสัย) หมายถึง คุณลักษณะเฉพาะตัวของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นจากการศึกษา และการปฏิบัติหน้าที่ แล้วเกิดความชำนาญงาน จนสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

“องค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีหน้าที่ในการจัดการศึกษา และการจัดบริการสาธารณะอื่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับ

ได้ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ซึ่งจะเป็นแนวทางให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานอื่นที่จัดการศึกษานำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ประสบความสำเร็จต่อไป