

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และกระแสการเปลี่ยนแปลงของยุค โลกภิวัตน์ทำให้ประเทศทั่วโลกก้าวสู่เวทีแห่งการแข่งขันในระดับโลกอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ การมีประชากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีศักยภาพเพียงพอต่อการแข่งขัน และดำรงอยู่อย่างรู้เท่าทัน (สำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2543 : บทนำ) การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา “คน” ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันซึ่งสภาพเศรษฐกิจ และสังคมของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการผลิตสมัยใหม่ ซึ่งจะต้องใช้แรงงานที่มีการศึกษาสูงขึ้น สามารถเรียนรู้และปรับตัวให้ทันเหตุการณ์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น การให้การศึกษาแก่ประชาชนของประเทศ จึงเป็นการสร้างพลังอำนาจให้แก่ชาติบ้านเมือง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2543 : บทนำ)

จากการที่ประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชาติให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการศึกษาจากเดิมที่เคยจัดโดยวังและวัด มาเป็นการจัดการศึกษาในสถานศึกษามีครูที่ได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะ มีแผนการศึกษา และหลักสูตรที่ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาตามแผนดังกล่าวมานี้ยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ท้องถิ่นและประเทศได้ดีเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา จึงได้มีการพยายามปฏิรูประบบการศึกษาขึ้น (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2543 : 1) และตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งสนับสนุนให้ประชากรมีการศึกษา มีความรู้ความสามารถสูงขึ้น โดยให้ประชากรไทยได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีการจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน และการศึกษา ตามอัธยาศัย ทำให้ปวงชนชาวไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาตลอดจนฝึกทักษะอาชีพได้ตลอดชีวิต ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All For Education) และเป็นการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน

(Education For All) โดยยึดหลักการบริหารจัดการ ซึ่งหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติการ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หมวดที่ 4 มาตรา 29 ที่กล่าวว่า ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษา อบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาประเทศ และตามนัยมาตรา 39 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงาน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง และตามนัยมาตรา 40 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2542 : 9-13)

ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 รัฐบาลได้กำหนดภารกิจการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาไว้หกประการคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (สนอง เครือมาก 2538 : 1169) การบริหารงานดังกล่าวข้างต้นทุกงานช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเป็นงานที่สำคัญยิ่งต่อผลสำเร็จของงานอื่น ๆ (เมธี ปีลันธนานนท์ 2525 : 46) งานบริหารดังกล่าว ไม่มีงานด้านใดมีความยุ่งยากและต้องใช้ศิลปะในการบริหารอย่างมากเท่ากับการบริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และรัฐให้ความสำคัญกับงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมากขึ้นตามลำดับ โดยหวัง ที่จะให้การศึกษาเข้าถึงจิตใจของประชาชน ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐ (นาฏเจลิยว สุมาวงศ์ 2517 : 2) ซึ่งโรงเรียนจะต้องอาศัยทรัพยากรจากประชาชนมาช่วยพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนงานทั้งหกงาน เพื่อส่งผลให้งานพัฒนาประชากรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ถ้าขาดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนแล้วประสิทธิภาพการเรียนการสอน และคุณภาพของนักเรียนก็เกิดขึ้นได้ยาก (กิติมา ปรีดีดิติก 2532 : 237) ดังนั้น งานความสัมพันธ์สัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจึงเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติให้ครบองค์ของงาน และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ (หวน พินธุพันธ์ 2528 : 113)

สำหรับการปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหาร โรงเรียน ได้มีผู้วิจัยพบว่า คณะครูและผู้บริหารโรงเรียนไม่เข้าใจหลักการของโรงเรียนชุมชน ทำให้โรงเรียนไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2526 : 109) และในกรณีที่ผู้บริหารเพิ่งย้ายมาทำงานใหม่ เป็นบุคคลที่ปรับตัวยาก เป็นผู้บริหาร ที่หยิ่ง ทะนงในศักดิ์ศรีของตนเอง เป็นผู้บริหารที่ไม่ชอบทำงานและไม่ยอมคลุกคลีกับชุมชน ทำให้เกิดความไม่เข้าใจในความต้องการและความเป็นอยู่ ความเชื่อ และค่านิยมของชุมชน (พิสิฐ พิทยานนท์ 2530 : 145) และสภาพปัญหาการบริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียน กับชุมชนนั้น ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียนก้าวก่างานในหน้าที่ของโรงเรียนมากเกินไป ความเห็น อาจขัดแย้งกันระหว่างครูกับผู้ปกครองในเรื่องการเรียนการสอนและการปกครอง นักเรียน ทั้ง บ้านและโรงเรียนมองไม่เห็นความจำเป็นที่บ้านกับโรงเรียนจะต้องคิดต่อเกี่ยวข้องกัน จึงทำให้โรงเรียนห่างเหินต่อกัน (กัญญา สาร 2519 : 21) และอีกประการหนึ่งคือ คุณลักษณะของผู้บริหารที่มีสภาพความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครูไม่เป็นไปด้วยดี คือมีเวลาสัมพันธ์ กับชุมชนน้อย หรือไม่หาโอกาสสัมพันธ์กับชุมชน มีปัญหาทางเศรษฐกิจ การบริหารงาน ความสัมพันธ์ ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนไม่มีระบบและมีบุคลิกลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการสัมพันธ์กับชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2533 : 64) นอกจากนี้ ปัญหาเกิดจากความ ประพฤติ หรือความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างโรงเรียนกับวัด หรือกับหน่วยงานอื่นของหมู่บ้าน และ ปัญหาความไม่เข้าใจในบทบาทของตน เช่น โรงเรียนไม่ยอมรับข้อเสนอแนะของชุมชน หรือบางครั้งผู้นำชุมชนพยายามจะก้าวก่าการดำเนินงานของโรงเรียน (ปรีชา คัมภีร์ปรกรณ์ และคนอื่นๆ 2525 : 120) วิเชียร อ่อนประเสริฐ (2529 : 3) ได้ให้ข้อสังเกตของปัญหาในลักษณะ ที่คล้ายคลึงกันเกือบทุกจังหวัด จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนในฐานะผู้นำทางการ ศึกษาละเลยการปฏิบัติ หรือปฏิบัติอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย

จากการศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนด้านความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียน กับชุมชน พบว่าผู้บริหารและครูอาจารย์ส่วนใหญ่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ มีงานสอนมาก เมื่อ เสร็จงานก็รีบกลับบ้าน และที่สำคัญ ผู้บริหารส่วนใหญ่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี จะต้องประกอบ อาชีพเสริม จนเจือรายได้ครอบครัว ยิ่งเป็นวันหยุดด้วยแล้วยังมีโอกาสน้อยลง ประกอบกับ ครอบครัวตั้งอยู่กระจัดกระจาย ทำให้โรงเรียนร่วมกิจกรรมได้ยากขึ้น จะมีก็แต่วันเปิดเรียน โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ใกล้โรงเรียนเท่านั้น (สินเทา บุญขวัญ 2535 : 141) ปริญญา รอดแก้ว (2529 : บทคัดย่อ) วิจัยพบว่า ปัญหาการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ได้แก่ ความยากจน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่ชุมชนยังกระทำไม่จริงจังและทั่วถึง ชุมชนยังมอง ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ไม่เข้าใจหลักสูตรใหม่ และความเข้าใจไม่ตรงกับโรงเรียน

ครูยังมีปัญหาค่าครองชีพ และมักไม่ค่อยอาศัยอยู่ในชุมชน ที่โรงเรียนตั้งอยู่ อุทัย บุญประเสริฐ และคนอื่น ๆ (2525 : 74) ศึกษาพบว่า ปัญหาการร่วม กิจกรรมชุมชนค่อนข้างจำกัด เนื่องจากภารกิจของโรงเรียนล้นมือจึงทำให้การปฏิบัติงานด้านนี้ อยู่ในระดับปานกลาง

การปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 มีการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด ผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาเพื่อเป็นข้อมูลมาใช้ในการพัฒนางานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 ตามขนาดของโรงเรียน ตามประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ตามภูมิภนาของผู้บริหาร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 ในปีการศึกษา 2547 จากจำนวน 162 โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 162 คน

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ คือ สถานภาพของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 ได้แก่

2.1.1 ขนาดของโรงเรียนที่ผู้บริหารปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

2.1.1.1 ขนาดเล็ก

2.1.1.2 ขนาดกลาง

2.1.1.3 ขนาดใหญ่

2.1.2 ประสบการณ์ในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1.2.1 ต่ำกว่า 10 ปี

2.1.2.2 ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป

2.1.3 ภูมิอำนาจของผู้บริหาร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1.3.1 ในเขตบริการ

2.1.3.2 นอกเขตบริการ

2.2 ตัวแปรตาม คือ การปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ภายใต้อองค์ประกอบ 6 ด้าน (กรมสามัญศึกษา 2539 : 54-62) คือ

2.2.1 การวางแผนงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2.2.2 การสร้างและเผยแพร่เกียรติประวัติของโรงเรียน

2.2.3 การให้บริการชุมชน

2.2.4 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

2.2.5 การได้รับการสนับสนุนจากชุมชน

2.2.6 การประเมินผลงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผนงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การสร้างและเผยแพร่เกียรติประวัติของโรงเรียน การให้บริการชุมชน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การได้รับการสนับสนุนจากชุมชน และการประเมินผลงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2. การวางแผนงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน วัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ว่าในการปฏิบัติงานนั้นจะทำอะไร เมื่อไร และใครเป็นผู้ปฏิบัติ

3. การสร้างและเผยแพร่เกียรติประวัติของโรงเรียน หมายถึง การดำเนินการต่างๆ ของโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนและชุมชนมีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ชุมชนได้รับทราบข่าวความเคลื่อนไหวของโรงเรียน เป็นการสร้างศรัทธาและความร่วมมือต่อกัน โดยการประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยทั่วถึงว่าโรงเรียนกำลังทำอะไร มีวัตถุประสงค์เป้าหมายอย่างไร ก่อให้เกิดมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน

4. การให้บริการชุมชน หมายถึง การให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ชุมชนตามกำลังความสามารถที่โรงเรียนจะดำเนินการได้ เช่น การให้บริการทางวิชาการ ให้คำแนะนำหรือการปรึกษาหารือในกิจกรรมของชุมชน ให้บริการอาคารสถานที่หรือวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

5. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนตามกำลังความสามารถที่โรงเรียนจะดำเนินการได้ เช่น การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาชุมชน การให้ความร่วมมือในการพัฒนาชุมชน

6. การได้รับความสนับสนุนจากชุมชน หมายถึง การปฏิบัติงานเพื่อให้โรงเรียนได้รับการสนับสนุนในด้านการมีส่วนร่วมในการให้ความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพแก่นักเรียน รวมทั้งการเสียสละทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ แรงงานและการปรึกษาหารือ เพื่อให้โรงเรียนมีความก้าวหน้า มีการประชุมพบปะสังสรรค์เพื่อปรับปรุงอาคารสถานที่ และร่วมกัน กวดขันความประพฤติของนักเรียน

7. การประเมินผลงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง วิธีการอย่างหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ควบคุม สนับสนุน ผลการดำเนินงานว่าบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อเสนอแนะ หรือให้ทางเลือกในการแก้ปัญหา

8. ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่ตั้งภูมิลำเนาอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จังหวัดนครศรีธรรมราช เขต 4

9. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4

10. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง ความใหญ่หรือเล็กของโรงเรียน ซึ่งแบ่งตามเกณฑ์มาตรฐานของกรมสามัญศึกษา โดยแบ่งเป็น 3 ขนาด คือขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

- ขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 1 – 499 คน
- ขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 500 – 1,499 คน
- ขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 1,500 คนขึ้นไป

11. ภูมิลำเนาของผู้บริหาร หมายถึง ถิ่นที่อยู่ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา นครศรีธรรมราช เขต 4 ที่อยู่ในเขตบริการและนอกเขตบริการของโรงเรียน

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ได้รับรู้บทบาทของตนเองในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการปฏิบัติงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

4. ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 4 ใช้เป็นแนวทางในการจัดประชุม อบรม สัมมนา เพื่อพัฒนางานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน