

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจของไทยในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ได้มีผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างรุนแรง ทำให้คนในสังคมมีคำถามต่อระบบการจัดการศึกษา หรือระบบการจัดการให้คนเกิดการเรียนรู้ ทั้งการจัดการศึกษาในระบบ นอกโรงเรียน และระบบการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ที่ผลลัพธ์ของการจัดระบบการเรียนรู้ ไม่เอื้อต่อการนำพาสังคมไทยไปสู่ความสำเร็จ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้รับคำแนะนำจากธนาคารโลก ให้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ประเทศไทยมาถึงจุดล่มสลายทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 (สุภรณ์ สุภาพงศ์. 2543 : 2) จนทำให้รัฐบาลต้องประกาศลดอัตราเงินบาท อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (GDP) ลดลงอย่างรวดเร็วจนถึงขั้นติดลบ เกิดภาวะเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ยสูง หนี้ต่างประเทศมีมาก ภาวะการว่างงานรุนแรง สมัยนั้นการเงินล้มละลาย ธุรกิจเล็กล้มกิจการ ประชาชนมีหนี้สิน ชาวทรายได้จุนเจือครอบครัว นำมาซึ่งปัญหาสังคมอย่างต่อเนื่อง คนในสังคมเอาใจเปรียบกัน ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งคนส่วนใหญ่มองเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้จะแก้ไขได้ จะต้องอาศัยกระบวนการทางการศึกษา มาเป็นเครื่องมือ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2542 : 12)

ในการจัดการศึกษาที่ดีนั้น จะต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและเทคโนโลยี แต่การจัดการศึกษาของไทย ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล สังคม และประเทศ เมื่อต้องเผชิญกับกระแสความคาดหวังของสังคม ที่จะให้การศึกษา มีบทบาทในการเตรียมคนให้พร้อม สำหรับการแข่งขันในสังคมโลกด้วยแล้ว ก็ยิ่งเห็นความคับสน ความล้มเหลว และความล่าช้า ที่เป็นปัญหาของการศึกษามากขึ้น จากมุมมอง หรือทัศนคติของบุคคลสำคัญต่างๆ ได้เห็นพ้องต้องกันว่า การศึกษาของไทยเรากำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤตอย่างยิ่ง (รุ่ง แก้วแดง. 2540 : 2)

จากกระแสความต้องการทางสังคม ที่ต้องการให้กระบวนการทางการศึกษา มาช่วยจัดการแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคม ประกอบกับการจัดการศึกษาในอดีต ไม่สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตของคนในสังคม จึงเกิดแรงผลักดันให้เกิด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษา ดังจะเห็นได้ในมาตรา 43 ที่ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน ในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ

โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา 81 ที่ระบุว่ารัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ การศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. 2540 : 10 -16) จากเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น

การที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือได้ว่าเป็นเจตนารมณ์อย่างแรงกล้า ที่จะทำการปฏิรูปการศึกษาไทยครั้งยิ่งใหญ่ และถือเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาระดับแรกของประเทศไทย อันจะนำไปสู่กระบวนการปฏิรูปทางการศึกษา เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข ดังที่นักการศึกษาบางท่านได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา เช่น วิชัย ตันศิริ (2542 : 12) กล่าวว่า "การที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจระยะยาวได้ จำเป็นต้องผ่าตัดระบบการศึกษา จะปฏิรูปการเมืองได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็ต้องปฏิรูปการศึกษาควบคู่กันไปด้วย การปฏิรูปการศึกษาจึงเป็นเป้าหมายหลักของพระราชบัญญัติการศึกษานับนี้" และ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2542 : 5) กล่าวว่า "พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาตินับนี้ จะเป็นกฎหมายที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปการศึกษาของไทย ที่จะปรับเปลี่ยนระบบการศึกษา ให้สามารถตอบสนองความต้องการของสังคม และประชาชนได้มากที่สุด"

ประเทศไทยได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไว้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 20 เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญ 9 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 78 มาตรา และมีองค์ประกอบด้านต่างๆ คือ ความมุ่งหมายและหลักการ สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหาร และการจัดการศึกษา มาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา ครู ภาคนาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากร และการลงทุนทางการศึกษาและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 1-75)

นอกจากนี้ เนื้อหาสาระพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ยังได้เน้นให้มีเอกภาพด้านนโยบาย แต่มีความหลากหลายในการปฏิบัติ และกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเห็นได้จากมาตรา 8 (2) และมาตรา 9 (2) (5) (6) ที่กล่าวไว้ว่า ให้สังคมมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญ ต่อการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 5 – 6)

แต่จากสภาพความเป็นจริง ในสังคมชนบทปัจจุบัน การจัดการศึกษาส่วนใหญ่จะอยู่ในความรับผิดชอบของโรงเรียนอย่างสิ้นเชิง ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดการศึกษา ขาดการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคิดว่าการจัดการศึกษานั้น เป็นหน้าที่ของโรงเรียน จึงขาดความร่วมมือ และการสนับสนุนจากชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

ในการที่ผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้นำที่สำคัญ ในการจัดการศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้นำของชุมชน จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ในความมุ่งหมาย และหลักการ ของพระราชบัญญัติ เข้าใจในบทบาทหน้าที่ พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือและสนับสนุน และในการจัดการศึกษาที่จะให้ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมและมีหน้าที่ในการจัดการศึกษานั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญมาก จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกคนในสังคม ให้มีความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้เกิดความตระหนัก และรับผิดชอบร่วมกัน เพราะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษา เพื่อปวงชน (Education for All) ดังนั้นปวงชนต้องร่วมกันจัดการศึกษา (All for Education) เพื่อพัฒนาสังคม ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป (กัมภณฑ์ จุนโท. 2543 : 36 – 37)

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้วิจัย มีความสนใจที่จะสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในด้านความสนใจ ด้านความรู้ความเข้าใจ และด้านความคาดหวัง เพื่อจะได้นำผลของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ไปใช้ในการวางแผนเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาของชาติต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้านความสนใจ ความรู้ความเข้าใจ และความคาดหวัง

2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษา ที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้านความสนใจ ความรู้ความเข้าใจ และความคาดหวัง

### สมมติฐานของการวิจัย

1. ผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษา มีระดับความคิดเห็นด้านความสนใจ ต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แตกต่างกัน
2. ผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษา มีระดับความคิดเห็นด้าน ความรู้ความเข้าใจ ต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แตกต่างกัน
3. ผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษา มีระดับความคิดเห็นความคาดหวัง ต่อพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ แตกต่างกัน
4. ความคิดเห็นของผู้บริหาร และกรรมการสถานศึกษา ที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีความแตกต่างกัน เมื่อจำแนกตาม ตำแหน่ง วุฒิการศึกษา อายุ ที่ตั้งของโรงเรียน และขนาดของโรงเรียน

### ความสำคัญของการวิจัย

1. เพื่อประชาสัมพันธ์ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก่ผู้บริหาร และกรรมการสถานศึกษา ให้ความรู้ความเข้าใจมากขึ้น
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสำรวจความพร้อมของชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษา ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
3. เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ในการวางแผน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษา ให้ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 843 คน และคณะกรรมการสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 5,058 คน รวม 5,901 คน (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์, 2543 : 1)

1.2 กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ผู้บริหาร จำนวน 120 คน และ คณะกรรมการสถานศึกษา จำนวน 240 คน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์

## 2. ตัวแปรที่ศึกษา

### 2.1 ตัวแปรอิสระ

#### 2.1.1 สถานภาพหรือตำแหน่งหน้าที่

##### 2.1.1.1 ผู้บริหาร

##### 2.1.1.2 คณะกรรมการสถานศึกษา

#### 2.1.2 วุฒิการศึกษา

##### 2.1.2.1 ประถมศึกษา

##### 2.1.2.2 มัธยมศึกษา

##### 2.1.2.3 ปริญญาตรี

##### 2.1.2.4 สูงกว่าปริญญาตรี

#### 2.1.3 อายุ

##### 2.1.3.1 ต่ำกว่า 25 ปี

##### 2.1.3.2 25 - 40 ปี

##### 2.1.3.4 41 - 55 ปี

##### 2.1.3.4 สูงกว่า 55 ปี

#### 2.1.4 ขนาดของโรงเรียน

##### 2.1.4.1 ขนาดเล็ก

##### 2.1.4.2 ขนาดกลาง

##### 2.1.4.3 ขนาดใหญ่

#### 2.1.5 ที่ตั้งของโรงเรียน

##### 2.1.5.1 ชุมชนเมือง

##### 2.1.5.2 นอกเขตชุมชนเมือง

### 2.2 ตัวแปรตาม คือความคิดเห็นของผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษา

ที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ทั้ง 3 ด้าน

#### 2.2.1 ความสนใจ

#### 2.2.2 ความรู้ความเข้าใจ

#### 2.2.3 ความคาดหวัง

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความคิดเห็น หมายถึง ความคิดเห็นของผู้บริหาร และคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2. ผู้บริหาร หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาที่เป็น ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์

3. กรรมการสถานศึกษา หมายถึง กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็น ผู้แทน ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นกรรมการโรงเรียนตามระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

4. พระราชบัญญัติ หมายถึง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

5. ความสนใจต่อพระราชบัญญัติ หมายถึง การติดตามข้อมูลข่าวสาร การอ่าน การศึกษา และการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542

6. ความรู้ความเข้าใจ หมายถึง ความรู้ความเข้าใจ ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

7. ความคาดหวัง หมายถึง ความมุ่งหวัง จุดประสงค์ เป้าหมาย ความต้องการ หรือ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

8. ขนาดโรงเรียน หมายถึง ขนาดของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัด ซึ่งแบ่งตามเกณฑ์นักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 24)

8.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา

8.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121 - 300 คน

8.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป

9. ที่ตั้งของโรงเรียน หมายถึง ลักษณะของชุมชน ที่โรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งอยู่

9.1 เขตชุมชนเมือง หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอ หรือจังหวัด ที่อยู่ใน เขตพื้นที่ของเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

9.2 นอกเขตชุมชนเมือง หมายถึง โรงเรียนที่ตั้งในหมู่บ้าน ตำบลที่อยู่ในพื้นที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบล