

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

แนวทางการปฏิรูประบบการศึกษา เพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ การกระจายอำนาจการบริหาร จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ในการปฏิรูประบบการศึกษานั้น มุ่งกระจายอำนาจตัดสินใจ ไปให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน ได้มีส่วนร่วมตัดสินใจ ในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด เป็นแนวคิดในการบริหารในลักษณะที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management หรือ SBM) (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 1-4) สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเป็นอย่างมากและระบุไว้ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยการบริหารและจัดการศึกษา โดยเฉพาะในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านงานวิชาการ ด้านงบประมาณ การบริหารบุคลากร และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎกระทรวง นอกจากนี้ในมาตรา 40 ยังกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management หรือ SBM) เป็นรูปแบบการบริหารที่มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปจากส่วนกลาง หรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนในแบบเบ็ดเสร็จ มีอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป สิ่งสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการ โรงเรียนแนวนี้ คือ ระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงร่วมกันบริหาร โรงเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน หรือตอบสนองและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

ให้มากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ. 2543 : 1) ซึ่งรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ ได้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้กำหนดการ ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ตั้งแต่ ปี พ. ศ. 2538 กำหนดให้ดำเนินการ ปฏิรูปในด้าน คือ ปฏิรูปสถานศึกษา ปฏิรูปครู ปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน ปฏิรูป ระบบบริหารการศึกษา และยึดแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ประการ ได้แก่ 1) ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School Bases Decision Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ 2) การมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ (Participation and Collaboration) การศึกษาเป็นเรื่องของสาธารณชน มิใช่การรับผิดชอบของใครแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป 3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่ อยู่ใกล้ชิดเด็กได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู และชุมชน เป็นความเชื่อที่ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการศึกษาหรืออยู่ใกล้ชิดเด็กจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความต้องการของ ผู้เรียนและชุมชน อำนาจการตัดสินใจควรอยู่ในระดับปฏิบัติคือสถานศึกษา และ 4) การกิจที่ ตรวจสอบได้ (Accountability) ต้องมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบและภารกิจของ ผู้บริหาร ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และชุมชนอย่างชัดเจน และภารกิจเหล่านี้จะต้อง ตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดอย่างแท้จริง (กระทรวงศึกษาธิการ. 2539 : คำนำ)

ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น มีกลุ่มบุคคลที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษคือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เนื่องจากคณะกรรมการต้องเข้าใจในบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติงานของตนเองเป็นอย่างดี จึงจะทำให้การดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบผลสำเร็จ การดำเนินงานใน รูปของคณะกรรมการสถานศึกษาเท่าที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาหลายประการ เช่น คณะกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชนปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของตน ไม่มากเท่าที่ควร ซึ่งเป็นเพราะ กรรมการส่วนใหญ่ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง (ประกอบ คุณารักษ์ และคนอื่น ๆ . 2531 : 42) คณะกรรมการก้าวก่ายในหน้าที่ของ โรงเรียนมากเกินไป เกิดความขัดแย้งระหว่างครูกับ ผู้ปกครองในเรื่องการเรียนการสอนและการปกครองนักเรียน ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ทั้งบ้านและโรงเรียนมองไม่เห็นความจำเป็นที่ต้อง ติดต่อกัน ทำให้ไม่เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของ (ประไพ สุนทรมัจฉะ. 2536 : 12-13) นอกจากนั้นกรรมการสถานศึกษาบางคนมีฐานะยากจนไม่สามารถอุทิศเวลาให้กับโรงเรียนได้

กรรมการ ไม่มีเวลาร่วมกิจกรรมของโรงเรียนเพราะมุ่งประกอบอาชีพ กรรมการสถานศึกษา คิดว่าการบริหารสถานศึกษาเป็นหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนเท่านั้น ไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงการบริหารกิจการของโรงเรียน บางคนคิดว่าตำแหน่งกรรมการสถานศึกษาไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์เหมือนตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ จึงไม่ให้ความสนใจ การเป็นกรรมการจึงเป็นโดยภาวะจำยอมหรือถูกเชิญ หรือโรงเรียนขอร้องให้เป็น (สำราญ หาญประเสริฐ, 2544 : 108) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในสถานศึกษา

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2548 : 2) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า สังคมต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งแสดงออกได้หลายลักษณะ เช่น ร่วมเป็นกรรมการ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมสนับสนุนกิจกรรมทางการศึกษา ร่วมสนับสนุนทรัพยากร ร่วมติดตามประเมิน ส่งเสริมให้กำลังใจและปกป้องผู้ปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวม หลักการนี้ถือว่าอนาคตของประเทศและความเจริญรุ่งเรืองของสังคมไทย เป็นความรับผิดชอบของคนไทยทุกคนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดของการจัดการศึกษา ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนา และช่วยดูแลการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

จากความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีบทบาทหน้าที่ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 คือ กำกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547 : 13) และจากความสำคัญของการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ ไปยังสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะผู้วิจัยเป็นผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จึงมีความสนใจว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนอยู่ในระดับใด มีปัญหา

และอุปสรรคอย่างไร ผลของการศึกษาจะทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงาน และอาจเป็นแนวทางให้ผู้บริหารโรงเรียนได้นำไปพัฒนาการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเป็นการสนองตอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จำแนกตามระดับช่วงชั้น
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ทั้งด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป

### สมมติฐานการวิจัย

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนที่ทำการสอนระดับช่วงชั้นต่างกัน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 มีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ไม่แตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาระดับการมีส่วนร่วมบริหารสถานศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกรอบงาน 4 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 13-16)

1. การบริหารงานวิชาการ
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารทั่วไป

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาระดับการมีส่วนร่วมบริหารสถานศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ปีการศึกษา 2549 โดยศึกษาจากประชากร กลุ่มตัวอย่าง และตัวแปร ดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จำนวนประชากรทั้งหมด 3,102 คน จำแนกตามระดับช่วงชั้น ได้ดังนี้

1.1.1 ช่วงชั้นที่ 1-2 จำนวน 2,112 คน

1.1.2 ช่วงชั้นที่ 1-3 จำนวน 624 คน

1.1.3 ช่วงชั้นที่ 3-4 จำนวน 366 คน

#### 1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ได้มาโดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างจากตาราง เกรจซีและมอร์แกน และสุ่มอย่างง่ายตามระดับช่วงชั้นได้ ดังนี้

1.2.1 ช่วงชั้นที่ 1-2 จำนวน 231 คน

1.2.2 ช่วงชั้นที่ 1-3 จำนวน 68 คน

1.2.3 ช่วงชั้นที่ 3-4 จำนวน 43 คน

รวมกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 342 คน

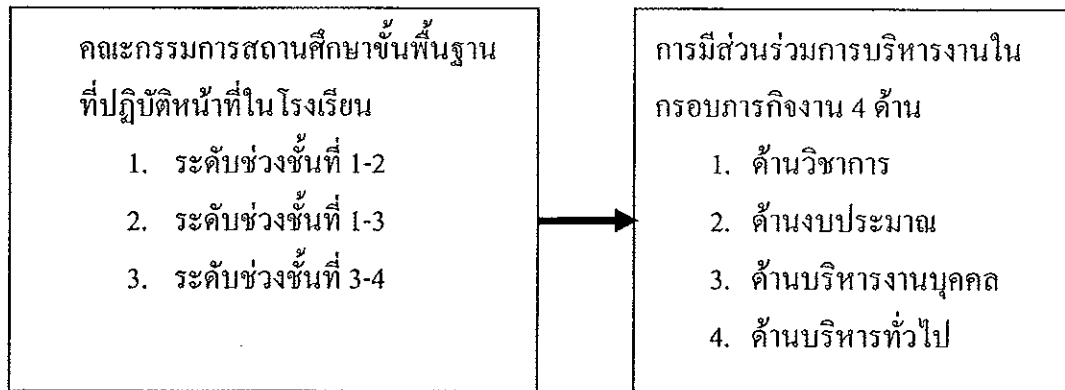
### 2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปฏิบัติหน้าที่กรรมการสถานศึกษาในโรงเรียน จำแนกตามรับช่วงชั้น คือ โรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 1-2 , โรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 1-3 และ โรงเรียนระดับช่วงชั้นที่ 3-4

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการมีส่วนร่วมบริหารงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกรอบงาน 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 13-16)

## ตัวแปรอิสระ

## ตัวแปรตาม



## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน  
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงาน  
ด้านการศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1.1 การบริหารวิชาการ หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานวิชาการซึ่งประกอบด้วย งานวางแผนวิชาการ งานการจัดการเรียนการ  
สอน งานด้านหลักสูตรและการพัฒนาส่งเสริมการเรียนการสอน งานการวัดและประเมินผล

1.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย งานบริหารงบประมาณและการเงิน  
งานพัสดุ-ครุภัณฑ์ งานรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของทางราชการ

1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานบุคคลประกอบด้วย การจัดบุคลากรเข้า การรักษาระเบียบวินัย  
ขวัญและกำลังใจ รวมถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

1.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย งานธุรการและสารบรรณ  
งานทะเบียน สถิติและรายงาน งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียนและบริการต่าง ๆ  
งานด้านชุมชน

2. ระดับการมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานอย่างแท้  
จริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการบริหารและจัดการศึกษาเกี่ยวกับงาน

ด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ปีการศึกษา 2549 ซึ่งประเมินโดยมาตราส่วนประมาณค่าตามวิธีของ ลิเคิร์ต(Likert Type) ซึ่งมี 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด

3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

4. สถานศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 1-2 หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับชั้นอนุบาลจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ปีการศึกษา 2549

5. สถานศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 1-3 หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับชั้นอนุบาลจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ปีการศึกษา 2549

6. สถานศึกษาระดับช่วงชั้นที่ 3-4 หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึง 6 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ปีการศึกษา 2549

7. สถานภาพ หมายถึง ประเภท หรือลักษณะของบุคคลที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลในแบบสอบถาม ได้แก่ 1) ผู้แทนผู้ปกครอง 2) ผู้แทนองค์กรชุมชน 3) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4) ผู้แทนครู 5) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) ผู้แทนศิษย์เก่า 7) ผู้บริหารโรงเรียน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลจากการศึกษาค้นคว้า อาจใช้เป็นข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงพัฒนาระบบการทำงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการบริหารงานในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่นชุมชน และประเทศชาติต่อไป