

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลตั้งแต่ปีการศึกษา 2547 ที่มุ่งหวังยกระดับการศึกษาให้มีมาตรฐาน และจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึงมีคุณภาพ โดยบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหาร จัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ไปยัง สถานศึกษาโดยตรง การจ้องครเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่จัดบริการสาธารณะ ย่อมจะมีอิสระในการบริหารทั้งด้านทรัพยากร บุคคล และอำนาจหน้าที่ในกรอบที่กฎหมาย กำหนดไว้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : คำนำ) รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ สถานศึกษากำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาใหม่ ให้สอดคล้องกับความเป็น นิติบุคคล กล่าวคือ มีความอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว รวมทั้งสถานศึกษาสามารถจัดหารายได้ ผลประโยชน์ และระดมทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาได้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันสถานศึกษาก็ต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน เพื่อ ป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการตามพระราชบัญญัติใหม่ที่เกิดขึ้น ดังกล่าว โดยเฉพาะสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีทรัพยากรที่มีคุณค่าสูง เช่น ที่ดินหรืออาคาร สถานที่ในเขตชุมชนเมืองที่นำมาหารายได้ค่อนข้างมาก และบุคลากรจำนวนมากที่ต้อง มีความรู้ความเข้าใจการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาร่วมกัน โดยเฉพาะสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีขนาดเล็ก เพราะยังมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ น้อย จึงได้รับผลกระทบจากการปฏิรูป การศึกษาในครั้งนี้อย่างมาก (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 1)

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดขอบข่ายงานการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางการที่เป็นนิติบุคคลด้วยการดำเนินงานแต่ละฝ่ายงานที่มีความอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว ความสามารถจัดหารายได้ผลประโยชน์ ระดมทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาการศึกษา ของสถานศึกษาได้มากขึ้น และรับผิดชอบตามกฎหมายจากการดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 32-77)

รวม 15 คน และสถานศึกษาขนาดเล็ก 9 คน เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติ การ จัดหลักสูตรและงานบริหาร โรงเรียน การส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก การระดมทรัพยากรและสร้าง สัมพันธ์กับชุมชน ที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษาสูงสุด (กระทรวงศึกษาธิการ. 2545 : 1-2)

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 ปีการศึกษา 2549 มีทั้งหมด 375 โรงเรียน ครูจำนวน 4,426 คน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 4,773 คน ( สำนักงานเขตพื้นที่ร้อยเอ็ด เขต 2. 2549 : 1-3 ) ซึ่งจากผลการสำรวจ เบื้องต้นของผู้วิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานสถานศึกษาขององค์กรและชุมชน พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมพัฒนาคุณภาพการศึกษาหลายลักษณะ หมายถึง การระดมทุนการศึกษาหรือหารายได้ การจัดหาวัสดุ-อุปกรณ์ การปรับปรุงพัฒนาอาคารสถานที่ การจัดหาแหล่งเรียนรู้ภายนอกหรือสถานประกอบการ และการประสานความร่วมมือระหว่าง สถานศึกษากับผู้ปกครอง ชุมชน หรือหน่วยงานภายนอกอื่น แต่สถานศึกษาบางแห่งได้คัดเลือก คณะกรรมการสถานศึกษาแต่ไม่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนหรือมีส่วนร่วมในบางส่วน เพียงการระดมทรัพยากรและแรงงาน เช่น เป็นกรรมการจัดหาผ้าป่าหรือจัดหาสื่อการสอนหรือ คอมพิวเตอร์แก่สถานศึกษา กรรมการซ่อมแซมอาคารเรียน การขาดการประสานงานที่ดี การขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ บุคลากรขาดความรู้และความเข้าใจและทักษะ ในการทำงานที่ถูกต้อง การขาดความมั่นใจในการทำงานร่วมกับสถานศึกษา ทำให้ส่งผล กระทบทำให้การทำงานไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควรและขาดประสิทธิภาพ

จากความสำคัญและปัญหาของการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาคงกล่าว ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นผู้บริหารสถานศึกษาที่ตระหนักถึงการจัดการศึกษาที่ต้องระดมความ ร่วมมือร่วมใจของบุคลากรภายในและภายนอกสถานศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมี ความสนใจและต้องการที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการ สถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 ว่าได้ดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติการศึกษา และระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้สมบูรณ์มากน้อย เพียงใด เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในวางแผนการทำงาน การปรับปรุงพัฒนาการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 จำแนกตามสถานภาพและขนาด โรงเรียน ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 จำแนกตามสถานภาพและขนาด โรงเรียน ทั้งโดยรวมและรายด้าน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2

## สมมุติฐานการวิจัย

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีสถานภาพและขนาดโรงเรียนที่มีต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 แตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2547 :9-10) ดังนี้

1. กำกับการดำเนินงานกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ และระเบียบ
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา
3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด

## ขอบเขตการวิจัย

1. ประชากร หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 ปีการศึกษา 2549 จำนวน 4,773 คน ประกอบด้วยผู้บริหาร ครู ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนผู้ปกครอง ในโรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 1,278 คนและในโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 3,495 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง หมายถึง ผู้บริหาร ครู ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้แทนผู้ปกครอง ซึ่งได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน ( Krejcie and Morgan ) และการเทียบสัดส่วนได้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด จำนวน 356 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา จำแนกเป็น

#### 3.1 ตัวแปรต้น หมายถึง

3.1.1 สถานภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกเป็น

- 1) ผู้บริหาร
- 2) ครู
- 3) ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 4) ผู้แทนผู้ปกครอง

3.1.2 ขนาดโรงเรียน จำแนกเป็น

- 1) ขนาดเล็ก
- 2) ขนาดใหญ่

3.2 ตัวแปรตาม หมายถึง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ. 2547 : 9-10) ดังนี้

1. กำกับ การดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา
3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การร่วมปฏิบัติ ร่วมประสานงาน และร่วมแสดงความคิดเห็นในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาให้บรรลุตรงตามนโยบายหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 2 ซึ่งประกอบด้วย

2.1 ผู้แทนผู้ปกครอง หมายถึง ผู้แทนของผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาแห่งนั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน

2.2 ผู้แทนครู หมายถึง ผู้แทนข้าราชการครู ที่ปฏิบัติหน้าที่จัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาแห่งนั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน

2.3 ผู้แทนองค์กรชุมชน หมายถึง ผู้แทนชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปแบบอื่นใดที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษาแห่งนั้น

2.4 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้แทนเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

2.5 ผู้แทนศิษย์เก่า หมายถึง ผู้แทนสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่า หรือบุคคลที่เลขศึกษาจากสถาบันศึกษาแห่งนั้น

2.6 ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนา หมายถึง บุคคลหรือพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้ที่นับถือศาสนาที่ทางราชการรับรอง ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่บริการของสถานศึกษานั้น

2.7 ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการสรรหาและเลือกให้เป็นกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่อยู่ในเขตพื้นที่ของสถานศึกษาแห่งนั้น

2.8 ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการ โรงเรียน หรือผู้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าว สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ร้อยเอ็ด เขต 2

3. ประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ด้าน คือ

4.1 กำกับการดำเนินงานกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

4.2 ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา

4.3 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

4.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

5. โรงเรียน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่เยาวชนตั้งแต่ช่วงชั้นที่ 1-2 และในช่วงชั้นที่ 3-4 ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ดเขต 2 ที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเกษตรวิสัย อำเภอปทุมรัตน์ อำเภอพนมไพร อำเภอสว่างแดนดิน อำเภออาจสามารถ อำเภอเมืองสรวง อำเภอโพนทราย และกิ่งอำเภอหนองฮี

6. ขนาดโรงเรียน หมายถึง ขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่แบ่งตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2545 ของกระทรวงศึกษาธิการ (2545 : 34) จำแนกเป็น 2 ขนาด คือ

6.1 ขนาดเล็ก หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน

6.2 ขนาดใหญ่ หมายถึง สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

ไป

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนการทำงานและพัฒนา ปรับปรุงระบบการทำงานบริหาร การศึกษาและการบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด ทุกเขต และเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้ในการวางแผนการทำงาน พัฒนาและปรับปรุงแนวนโยบายเกี่ยวกับงานคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้มีการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีประสิทธิผลสูงสุดต่อหน่วยงานต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม  
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY