

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษา มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติงาน มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและพัฒนาคู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ในการนี้กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกประกาศว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 เรียกคณะกรรมการชุดนี้ว่า “คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 8)

แนวคิดใหม่ในการจัดการศึกษา คือ การให้ชุมชนและท้องถิ่นและทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคม โรงเรียนจึงเป็นโรงเรียนของชุมชนที่มีการจัดการเรียนการสอน โดยการรู้เห็นและการร่วมมือของประชาชนและชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญ เนื่องจากทำให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานและกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ ความมั่นใจและความนิยม ให้เกิดขึ้นในชุมชน นอกจากนั้นยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนชุมชนได้เข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูลกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนทั้งด้านการเงิน วัสดุ แรงงาน กำลังใจ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา และถือเป็นหน้าที่ของประชาชนและชุมชนที่จะต้องให้ความสนใจและมีส่วนร่วมดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน ประกอบกับโลกในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมมีความสลับซับซ้อน จึงเป็นยุคที่ต้องการ สติปัญญา ความรู้ และความสามารถจากหลาย ๆ ฝ่ายมาร่วมกันแก้ไข้ปัญหา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. 2550 : 6-13)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจ เพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม สอดคล้องกับแนวคิดของจูลินทร์ ลักษณะวิศิษฏ์ (2552 : 1) ที่สรุปว่าการมีส่วนร่วมว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา ชุมชน และองค์กรเอกชน เพื่อนำไปสู่คุณภาพการศึกษา เช่นเดียวกับแนวคิดของธีระ รุญเจริญ (2553 : 15) ที่สรุปว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นแนวความคิดในการบริหารแผนใหญ่ที่มุ่งจูงใจแก่ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมรับผิดชอบในองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่ด้วยความเต็มใจ การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานพิจารณาปัญหาและตัดสินใจร่วมใจเพื่อประโยชน์ในการระดมกำลังความคิดและแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บริหาร ซึ่งสถานศึกษาจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน รับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 80 และมาตรา 87 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2559 ได้ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมในการกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุน การกระจายอำนาจไปยังภาคเอกชน ประชาชน ประชาสังคม และภาคส่วนของสังคมได้มี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และส่งเสริมการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชนมีส่วนในการจัดการศึกษาเพื่อมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ให้เท่าเทียม และสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553 : 25 - 26)

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยกำหนดจำนวนคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการวารการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 10 - 13) กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมจำนวน 9-15 คน โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะกำหนดไว้ตามความในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมีความสำคัญมาก เพราะบุคคลดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับ

การดำเนินงานกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ประการสำคัญเป็นตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่นที่สามารถรู้สภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของชุมชน เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองได้ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดคณะบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมการบริหารงานร่วมกับสถานศึกษา คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่

1) กลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนภายในสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนครูและผู้บริหารสถานศึกษา 2) กลุ่มบุคคลที่เป็นตัวแทนภายนอกสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 19-20) โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่างๆ ของสถานศึกษา ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ

จากบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังกล่าวหากได้ดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริง ย่อมเชื่อได้ว่าจะส่งผลต่อคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่จะทำให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีระบบ มีแบบแผน สร้างความมั่นใจให้กับชุมชนและสังคมถึงการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน นักเรียนที่เรียนจบหลักสูตรแล้วมีคุณภาพได้มาตรฐานตามต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา คือการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา และการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาการดำเนินการให้บรรลุตามหลักการดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้นำชุมชน และผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างกลไกและเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความเข้มแข็งสร้างความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และสร้างความเชื่อมั่นให้ทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ การที่จะปฏิบัติงานการปฏิรูปการศึกษาให้เกิดผลดีประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ต้องอาศัยความสามัคคีและความร่วมมือที่ดีในการทำงานร่วมกัน

ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ผลสำเร็จที่คาดหวังจึงจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อันสำคัญที่จะส่งผลต่อการเรียนการสอนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ การให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ประธาน ส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแลรักษา ใช้จ่าย และจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามที่กฎหมายระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 15)

กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน การบริหารปกครองท้องถิ่น ได้จัดทำแนวนโยบายการจัดการศึกษาในองค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2550-2554 ขึ้น ภายใต้กรอบแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้เป็นแนวทางในการ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์และจัดทำแผนอภิปolitikทั้งใช้เป็นแนวทางการบริหารและ พัฒนาการศึกษาท้องถิ่นให้มีมาตรฐานสามารถพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้มีคุณภาพต่อไป (ชนะศักดิ์ ยิวบูรณ์. 2554 : 2)

การนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีหลักการ 5 ประการ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลมาใช้ในการจัดการศึกษาของประเทศไทยนั้น เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทภารกิจสำคัญในการ ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็งมีศักยภาพ ในการให้บริการสาธารณะ ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และมีบทบาทในการนำนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างรูปธรรม จึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2548-2551 ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งเพื่อสร้างความมั่นคงและมั่นคงของประชาชนอย่างยั่งยืน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 5) ซึ่งกำหนดเป็นแผน ในลักษณะ แผนพัฒนาเชิงกลยุทธ์ที่กำหนดจุดมุ่งหมายหรือทิศทางที่ควรจะเป็นภายใน 3 ปี กำหนดกลยุทธ์มาตรการดำเนินการในแต่ละปี รวมทั้งกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดไว้ด้วย เพื่อเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งกล่าวไว้ในประเด็น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ในเรื่องพัฒนาระบบบริหารการศึกษาให้ได้มาตรฐาน มุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไว้ว่า มีการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและยึดหลักธรรมาภิบาล ให้สอดคล้องกับระบบการศึกษาของชาติ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548 : 5 ; อ้างอิงมาจาก อุทัย บุญประเสริฐ. 2546 : 3)

คุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลัก ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีบทบาทในระดับต่ำ หากผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อการศึกษาก็จะทำให้โรงเรียนมีคุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับสูง ในทางตรงข้ามถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดมีผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาแล้ว สถานศึกษาก็จะมีคุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยมีคุณภาพการศึกษา อยู่ในระดับสูง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นใหม่ซึ่งไม่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาก็จะทำให้คุณภาพการศึกษาต่ำลง จึงควรพัฒนาและส่งเสริมให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเข้มแข็งจนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้กำหนดนโยบายการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นขึ้น ซึ่งนโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารการพัฒนาโดยใช้โรงเรียนในสังกัดเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development : SBMLD) ด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อส่งเสริมให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเข้มแข็งจนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาหลากหลายตามความต้องการของผู้เรียนอันจะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของแต่ละบุคคล จนสามารถนำความเป็นเลิศนั้นไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ และเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมุ่งเน้นเพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนท้องถิ่นสู่ความเป็นตามอัจฉริยภาพของแต่ละบุคคล จนสามารถนำความเป็นเลิศนั้นไปใช้ในการประกอบอาชีพได้ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555 : 12-22)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่รับผิดชอบ ในการบริหารจัดการด้านการศึกษา การติดต่อประสานงานระหว่างสถานศึกษาและการอำนวย

ความสะดวกในด้านการบริหารจัดการด้านการศึกษา และได้ดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีโรงเรียนใน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เป็นโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในความดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมหาสารคามได้มีโรงเรียนที่โอนย้ายเข้ามา จำนวน 20 โรงเรียน แบ่งเป็น โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 8 โรงเรียนและโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 12 โรงเรียน มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งสิ้น จำนวน 252 คน เป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีครูและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 483 คน มีนักเรียน จำนวน 8,262 คน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ได้สนองนโยบายของรัฐบาลที่ได้กระจายการบริหารงานด้านต่างๆ ลงมายังสถานศึกษา โดยให้ทุกสถานศึกษาในสังกัดจัดให้มีองค์กรคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน” เพื่อให้มีบทบาทและหน้าที่สำคัญยิ่งในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการศึกษาตาม คู่มือการปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 (องค์การบริหารส่วน จังหวัดมหาสารคาม, 2555 : 14)

จากหลักการและความสำคัญข้างต้น เพื่อสนองตอบต่อนโยบายกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยมี ความสนใจที่จะศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนา ท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคาม ตามความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีสภาพภาพต่างกัน และจาก ขนาดของโรงเรียนต่างกัน เพื่อที่จะได้นำผลของการวิจัยในครั้งนี้ไปเป็นแนวทางในการ ปรับปรุง แก้ไข ส่งเสริมและพัฒนาการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารการศึกษา และประเมินความพร้อมในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว และ ยังเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของการศึกษา พัฒนาโรงเรียนให้มี ประสิทธิภาพผลดียิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

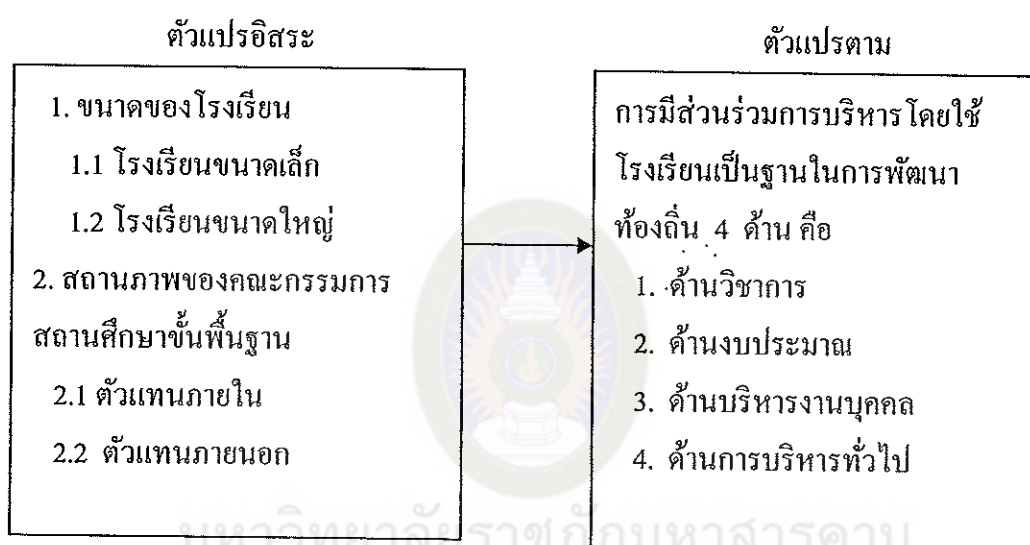
1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามขนาดของโรงเรียน
3. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามคณะกรรมการภายในและคณะกรรมการภายนอก
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม มีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยรวมและรายด้าน
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามขนาดของโรงเรียน มีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกัน
3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามสถานภาพคณะกรรมการภายในและคณะกรรมการภายนอก มีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นแตกต่างกัน

## กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง สรุปลงเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 13 -16) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## ขอบเขตการวิจัย

### 1. ขอบเขตประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการ 2 ระยะ กล่าวคือ

1.1 ระยะที่ 1 เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตามสถานภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาและขนาดของโรงเรียน



กลุ่มเป้าหมาย ที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐานสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ปีการศึกษา 2556 จากโรงเรียน  
20 โรงเรียน มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด จำนวน 252 คน

1.2 ระยะเวลาที่ 2 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางในการมีส่วนร่วมใน  
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น  
พื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

การสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ผู้วิจัยทำการเก็บจาก  
จำนวน 2 โรงเรียน จากคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาจาก  
โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 9 คน และโรงเรียน ขนาดใหญ่ จำนวน 15 คน รวมจำนวน  
24 คน แยกเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา 2 คน ประธานกรรมการ 2 คน ผู้แทนครู 2 คน  
ผู้แทนผู้ปกครอง 2 คน ผู้แทนองค์กรชุมชน 2 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 คน  
ผู้แทนศิษย์เก่า 2 คน ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ 2 รูป และผู้ทรงคุณวุฒิ 8 คน ได้มาโดยวิธีการ  
เลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) .

## 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น  
ฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์การบริหารส่วน  
จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งประกอบด้วยการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้าน  
งบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

## 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

## 4. ระยะเวลาของการศึกษา

ระยะเวลาในการศึกษา ปีการศึกษา 2556

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วม  
ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนหรือสังคม ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย คือ การเข้า  
มามีส่วนร่วม ตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมในการตัดสินใจ การสนับสนุน ร่วมวางแผน  
ร่วมปฏิบัติ ร่วมกำกับ ติดตามผล ประเมินผล ร่วมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมทางการศึกษา

เป็นประโยชน์ต่อการจัดการโรงเรียน การจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการกระตุ้นการแสดงความคิดเห็นและการดำเนินงานทางด้านการจัดการศึกษามากขึ้น

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในสถานศึกษาเพื่อร่วมรับรู้ ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานร่วมประเมิณผล ร่วมรับผิดชอบการกำกับ ส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินงานในด้านต่างๆ ของสถานศึกษา และให้ข้อเสนอแนะตามบทบาทหน้าที่ แบ่งเป็น 4 ด้าน ได้แก่

2.1 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การให้ความเห็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการของผู้เรียน ส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง และการรับทราบและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบและผลการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

2.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานในเรื่องการจัดทำงบประมาณการจัดทำบัญชี การใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุม ตรวจสอบ และรายงานผล การใช้จ่ายงบประมาณ งานการเงิน บัญชีและพัสดุ การจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารสินทรัพย์

2.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการวางแผน อัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การย้ายการเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนด้านการบริหารงานบุคคลและค่าจ้างการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ

2.4 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษา การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กรการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน งานธุรการ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา งานปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม งานกิจการนักเรียน งานประชาสัมพันธ์ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา และจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน

3. การบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การบริหารจัดการที่โรงเรียนโดยโรงเรียนมีอำนาจอิสระในการดำเนินการ มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของคน (เด็ก เยาวชน และประชาชน) ในท้องถิ่น โดยใช้โรงเรียนเป็นสถานที่ในการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิต

4. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานร่วมกับ คณะผู้บริหารและคณะครูในสถานศึกษาเพื่อร่วมรับรู้ ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติงานร่วมประเมิณผล ร่วมรับผิดชอบการกำกับ ส่งเสริม สนับสนุนในการดำเนินงาน ในด้านต่างๆ ของสถานศึกษา และให้ข้อเสนอแนะตามบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547

5. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคาม ผู้วิจัยจำแนกตามจำนวนนักเรียนของสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2547 ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 6)

5.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคาม ที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ 9 คน

5.2 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มหาสารคาม ที่มีนักเรียน 301 คน ขึ้นไป มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ 15 คน

6. คณะกรรมการภายในสถานศึกษา หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็น ผู้แทนจากครูผู้สอนและผู้บริหารโรงเรียนของสถานศึกษาโดยตำแหน่ง

7. คณะกรรมการภายนอกสถานศึกษา หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็น ผู้แทนจากผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทน ศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุหรือผู้แทนองค์กรศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิ

8. แนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน หมายถึง ความคิดเห็นที่เป็นแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมและความเป็นไปได้

ของการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารการศึกษา ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการศึกษาท้องถิ่นในภาพรวมให้สอดคล้องกับ นโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ การประสานและพัฒนาการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัด และในการกำหนดนโยบายและทิศทางการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการบริหารการจัดการศึกษา การบริหารงบประมาณทางการศึกษาและการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหาร คณะครู ตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง ได้ทราบระดับและข้อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ทั้งโดยรวม และรายด้าน
2. เป็นข้อมูลสารสนเทศสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม