

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

สถานศึกษานับเป็นหน่วยงานสำคัญของการบริหารจัดการศึกษา เพราะมีความใกล้ชิดกับผู้เรียนและชุมชนเป็นอย่างมาก กิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อก่อเกิดการเรียนรู้ของผู้เรียน จะเกิดขึ้นที่สถานศึกษา การจัดระบบบริหารงานในสถานศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะความรับผิดชอบนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ การจัดการศึกษามีคุณภาพได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2543, หน้า 13) ทั้งนี้เนื่องเพราะ การจัดการศึกษานั้นครอบคลุมกิจกรรม การดำเนินการต่างๆทาง การศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของครูและบุคลากร นักเรียน หลักสูตรและการเรียนการสอน การจัดทำนโยบายและแผน การประเมินผล ระบบข้อมูลสารสนเทศ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นถ้าการบริหารจัดการไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาได้ ซึ่งปัจจุบันมีหลายประเทศได้ตระหนักถึง ปัญหา และผลกระทบด้านการบริหารจัดการศึกษาได้มีการเคลื่อนไหวในการนำแนวคิดในการ บริหารสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายอำนาจทั้งในด้านหลักสูตร งบประมาณ และบุคลากรทางการศึกษา มาใช้อย่างกว้างขวางขึ้น

กระทรวงศึกษาธิการเคยมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจการบริหารทางวิชาการ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น แต่ก็ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จตาม เป้าหมายเท่าไรนัก เนื่องจากเมื่อร่างหลักสูตรท้องถิ่นแล้วต้องส่งมาให้กรมวิชาการตรวจเพื่ออนุมัติ ก่อน การจัดการศึกษาในสถานศึกษาของประเทศไทยมีปัญหาค่อนข้างมากซึ่งส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ

ประเทศไทยมีการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญ ที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เป็นอย่างมากและระบุไว้ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยการ บริหารและจัดการศึกษาโดยเฉพาะในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านงานวิชาการ ด้านงบประมาณ การบริหารบุคลากรและ การบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรงโดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไป

ตามกฎกระทรวง นอกจากนี้ในมาตรา 40 ยังกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานทางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สำคัญ มีหน้าที่จัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาตามแนวทางที่ถูกต้อง และมีหน้าที่บริการตอบสนองความต้องการของสังคมหรือชุมชน เช่น การให้การศึกษอบรมแก่สมาชิกของชุมชน เป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน เป็นแหล่งพัฒนาคน เป็นแหล่งถ่ายทอดวัฒนธรรมและเป็นศูนย์กลางของชุมชน เป็นต้น

สำหรับการบริหารจัดการศึกษาในระดับโรงเรียนนั้น รุ่ง แก้วแดง (2540, หน้า 245-249) ได้กล่าวถึงปัญหาของการศึกษาไทยไว้ ดังนี้คือปัญหาการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง สถานศึกษาทุกแห่งไม่ว่าอยู่ที่ไหนของประเทศ ต้องขึ้นตรงต่อกรมหรือสำนักงานกลางซึ่งเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารตนเองทั้งด้านวิชาการ บุคลากรและงบประมาณ ผู้บริหารโรงเรียนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ชุมชนและผู้ปกครองไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษา การเรียนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น ในส่วนของไสว พรหมณี (2530, หน้า 13) กล่าวว่าโรงเรียนประถมศึกษาหรือสถานศึกษา ไม่ควรสอนเฉพาะเด็กเท่านั้น แต่สอนชุมชนของเด็กด้วย เพราะในชีวิตส่วนหนึ่งของเด็กอยู่กับสังคมและชุมชน การจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในรูปแบบของการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากการศึกษาของสุนทร ชอบทำดี (2543, บทคัดย่อ) พบว่ากรรมการศึกษาไม่ทราบว่าการประชาสัมพันธ์เป็นหน้าที่ของตน สาเหตุมาจากกรรมการศึกษาไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในงานประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน และต้องประกอบอาชีพประจำวัน และจุฬารัตน์ (2537, หน้า 97 - 99) พบว่าโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามคำแนะนำของกรรมการศึกษาได้ ซึ่งมีสาเหตุมาจากกรรมการขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ นอกจากนี้โรงเรียนยังขาดความพร้อมที่จะให้บริการแก่ชุมชนและหน่วยงานอื่น เนื่องจากขาดบุคลากรที่รับผิดชอบ เพราะบุคลากรน้อยและไม่อยู่ในพื้นที่และมีความคิดเห็นจากครูว่ากรรมการศึกษามีระดับความรู้ต่ำ คือจบเพียงชั้นป.4 (เปลี่ยน ศิริรังสรรค์กุล, 2537, หน้า 98-99) จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของกรรมการศึกษา สำหรับกรรมการศึกษานั้นมีอาชีพส่วนตัวจึงไม่มีเวลาร่วมกิจกรรมกับโรงเรียนได้นอกจากนี้ครูมีความเห็นว่า กรรมการศึกษามีที่อยู่อาศัยห่างไกลจากโรงเรียนจึงมาช่วยพัฒนาโรงเรียนน้อย ส่วนของการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษา (ไพโรจน์ พรหมมีเนตร, 2533, หน้า 129 - 135) พบว่า ผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของกรรมการศึกษา สาเหตุเนื่องมาจากไม่ให้ความสำคัญแก่กรรมการศึกษาจึงเป็นปัญหาของการปฏิบัติงาน ส่วนการประสานงานกับชุมชน

หน่วยงานและส่วนราชการ โรงเรียนและกรมการศึกษานอกโรงเรียนแห่งชาติเนื่องจากขาดเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์และกรมการศึกษานอกโรงเรียนไม่มีเวลาประชาสัมพันธ์ให้กับทางโรงเรียน

จะเห็นได้ว่าอุปสรรคการในบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา นั้นในด้านของตัวคณะกรรมการสถานศึกษาเองยังไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตน และยังไม่มีความเข้าใจไม่ถูกต้อง เช่น คิดว่าการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาไม่มีความสำคัญเพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารและคณะครูในโรงเรียน ในส่วนของครอบครัวถ้าคณะกรรมการสถานศึกษามีรายได้ น้อยก็จะต้องให้ความสำคัญต่อการเลี้ยงชีพก่อน จึงมักไม่มีเวลาให้กับการศึกษาของโรงเรียน ส่วนในด้านของโรงเรียน ผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครูมักไม่เห็นความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาเพราะคิดว่าศักยภาพของโรงเรียนมีเพียงพอ จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความคิดเห็นจากคณะกรรมการสถานศึกษา ดังนั้นจึงไม่ค่อยจัดให้มีการประชุมพบปะกันระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการ

เพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงผู้ศึกษาค้นคว้าจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิจิตร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนของจังหวัดพิจิตรให้มีประสิทธิภาพต่อไป

จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษา ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิจิตรใน 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป
2. เพื่อเปรียบเทียบ ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิจิตรใน 4 งาน จำแนกตามวุฒิการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา
3. เพื่อเปรียบเทียบ ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดพิจิตรใน 4 งาน จำแนกตามขนาดของสถานศึกษา

ประโยชน์ของการศึกษา

ผลการศึกษาค้นคว้านี้ ทำให้ทราบการ ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิจิตร 4 งาน คือ การบริหาร

วิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป และเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการส่งเสริม ปรับปรุง และพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา จังหวัดพิจิตรศึกษาพิจิตรและจังหวัดอื่นๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษา ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหาร การศึกษาระดับมัธยมศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิจิตร เกี่ยวกับการจัดการศึกษาใน 4 งาน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

2. ตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ คือ

2.1.1 วุฒิการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา จำแนกเป็น

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรี และสูงกว่า

2.1.2 ขนาดของโรงเรียน จำแนกเป็น

- 1) โรงเรียนขนาดเล็ก
- 2) โรงเรียนขนาดกลาง
- 3) โรงเรียนขนาดใหญ่

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดพิจิตร 4 งาน คือ

2.2.1 การบริหารวิชาการ

2.2.2 การบริหารงบประมาณ

2.2.3 การบริหารงานบุคคล

2.2.4 การบริหารทั่วไป

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษาจังหวัดพิจิตร โดยแบ่งเป็น โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 22 โรงเรียน ได้ประชากร จำนวน 198 คน โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 5 โรงเรียน ได้ประชากร จำนวน 75 คน และโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 3 โรงเรียน ได้ประชากร จำนวน 45 คน รวมทั้งสิ้น 30 โรงเรียน รวมประชากรทั้งหมด 318 คน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับมัธยมศึกษา จังหวัดพิจิตร ได้มาโดยการกำหนดกลุ่มตัวอย่างจากตารางของ เครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan , 1970, pp. 607 – 610 อ้างถึงใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2534, หน้า 176-177) และสุ่มอย่างง่ายตามขนาดของโรงเรียนได้ตามขนาดของโรงเรียน ดังนี้

1. โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 22 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 131 คน
2. โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 5 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 63 คน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 3 โรงเรียน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 40 คน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. **การบริหารการศึกษา** หมายถึง การที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษา จังหวัดพิจิตร เข้าไปมีบทบาทใน 4 งาน ดังนี้

1.1 การบริหารวิชาการ หมายถึง บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับงานวิชาการซึ่งประกอบด้วย งานวางแผนวิชาการ งานการจัดการเรียนการสอน งานด้านหลักสูตรและการพัฒนาส่งเสริมการเรียนการสอน งานการวัดและประเมินผล

1.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานงบประมาณซึ่งประกอบด้วย งานบริหารงบประมาณและการเงิน งานพัสดุ – ครุภัณฑ์ งานรักษาความปลอดภัยในทรัพย์สินของทางราชการ

1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับงานบุคคลประกอบด้วย การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การพัฒนาและอำนวยการรักษาบุคลากร การรักษาระเบียบวินัย ขวัญและกำลังใจ รวมถึงแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

1.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย งานธุรการและสารบรรณ งานทะเบียน สถิติและรายงาน งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียนและบริการต่าง ๆ งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

2. **คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่

2.1 ผู้แทนผู้ปกครอง ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้อุปการะนักเรียนที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น

2.2 ผู้แทนครู ใดแก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้ปฏิบัติการสอน และช่วยบริหารสถานศึกษานั้น

2.3 ผู้แทนองค์กรชุมชน ใดแก่ ผู้แทนของชุมชน สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปแบบอื่น ที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ ของสาธารณะ และมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษานั้น

2.4 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใดแก่ ผู้แทนของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

2.5 ผู้แทนศิษย์เก่า ใดแก่ ผู้แทนสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่า หรือบุคคลที่เคยศึกษาจากสถานศึกษานั้น

2.6 ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่น ใดแก่ ผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่

2.7 ผู้ทรงคุณวุฒิ ใดแก่ ผู้นำศาสนา ผู้ทรงภูมิปัญญาไทยในท้องถิ่น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจาหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจาของหรือผู้บริหารสถานประกอบการทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษา

2.8 ผู้บริหารสถานศึกษา ใดแก่ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา

3. **โรงเรียนมัธยมศึกษา** หมายถึง โรงเรียนที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ภายในจังหวัดพิจิตร

4. **ขนาดของโรงเรียน** หมายถึง ขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดพิจิตร จำนวน 30 โรงเรียน โดยแบ่งเป็น 3 ขนาด คือ (สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการที่ 2, ม.ป.ป.)

4.1 โรงเรียนขนาดเล็ก มีนักเรียนไม่เกิน 500 คน

4.2 โรงเรียนขนาดกลาง มีนักเรียนตั้งแต่ 501 – 1,500 คน

4.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ มีนักเรียนตั้งแต่ 1501 คนขึ้นไป

สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จังหวัดพิจิตร ที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาร่วมกัน

2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา จังหวัดพิจิตร ที่มีขนาดต่างกันมีความต้องการพัฒนาตนเองในการบริหารการศึกษาร่วมกัน