

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาของปัญหา

สถานศึกษานับเป็นหน่วยงานสำคัญของการบริหารจัดการศึกษาเพราะมีความใกล้ชิดกับผู้เรียนและชุมชนเป็นอย่างมาก กิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อก่อเกิดการเรียนรู้ของผู้เรียนจะเกิดขึ้นที่สถานศึกษาการจักระบบบริหารงานในสถานศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะความรับผิดชอบนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2543, หน้า 13) ทั้งนี้ เนื่องเพราะการจัดการศึกษานั้นครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินการต่างทางการศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของครูและบุคลากร นักเรียน หลักสูตรและการเรียนการสอน การจัดทำนโยบายและแผน การประเมินผล ระบบข้อมูลสารสนเทศ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นถ้าการบริหารจัดการไม่ดีไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาได้

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเป็นอย่างมากและระบุไว้ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยการบริหารและจัดการศึกษา โดยเฉพาะในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในด้านงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคลากรและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่ เน้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรงโดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎกระทรวงและในมาตรา 40 กำหนดไว้ว่าให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545, หน้า 24-25)

สภาพปัญหา และความต้องการของคณะกรรมการสถานศึกษา จากการศึกษาวิจัยและข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่าย ปรากฏสภาพปัญหาและความต้องการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ดังนี้ (1) คณะกรรมการสถานศึกษา ยังปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ไม่สมบูรณ์ส่วนมากยึดวัฒนธรรมการปฏิบัติแบบเดิม ๆ หลายคณะเป็นเพียงร่างเงาของโรงเรียน โรงเรียนไม่ค่อยกระจายอำนาจและยอมรับในความจำเป็นและกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สนับสนุนส่งเสริมเต็มที่ (2) กรรมการสถานศึกษาจำนวนมากยังมีศักยภาพ ความรู้ ความสามารถและคุณลักษณะยังไม่ถึง

ระดับที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (3) การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษายังมีปัญหาหลายประการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากกรรมการเอง และเนื่องมาจากโรงเรียนซึ่งได้แก่ผู้บริหาร คณะครู และทรัพยากรอื่นๆ (4) ทั้งกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน และครูเห็นว่ากรรมการสถานศึกษาจำเป็นต้องได้รับการพัฒนายกระดับสมรรถภาพ หรือศักยภาพทั้งความรู้ ความสามารถ และคุณลักษณะพึงประสงค์ โดยใช้รูปแบบและแนวทางหลากหลาย (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2547, หน้า 149-150)

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนมากยังขาดการมีส่วนร่วม รวมทั้งไม่เข้าใจในการดำเนินการจัดการดำเนินการภายในสถานศึกษาดังนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต39 จังหวัดพิษณุโลก โดยยึดตามกรอบตามกระทรวงศึกษาธิการกำหนดการกระจายอำนาจการบริหารงาน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

#### **จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า**

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต39 จังหวัดพิษณุโลก
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต39 จังหวัดพิษณุโลก โดยจำแนกตามขนาดโรงเรียน

#### **ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า**

1. ทำให้ทราบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต39 จังหวัดพิษณุโลก
2. ทำให้ทราบผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 จังหวัดพิษณุโลก

## ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 จังหวัดพิษณุโลก เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมการบริหาร 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป

### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 จังหวัดพิษณุโลกจำนวน 39 โรงเรียน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ประชากรทั้งหมด ได้แก่โรงเรียนในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39 จังหวัดพิษณุโลก จำนวน 39 โรงเรียนโดยจำแนกตาม ขนาดโรงเรียนแบ่งออกเป็น โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 8 โรงเรียน โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 20 โรงเรียน โรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 7 โรงเรียนและโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ จำนวน 4 โรงเรียน

### 3. ขอบเขตด้านแหล่งข้อมูล

ข้อมูลที่ได้นำมาแหล่งข้อมูลจาก คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสถานศึกษาใน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษาเขต 39 จังหวัดพิษณุโลก โรงเรียนละ 3 คน เฉพาะ ประธานกรรมการ กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครองและกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมประชากร ทั้งหมด 117 คน

### 4. ตัวแปรที่ศึกษา

#### 4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ขนาดโรงเรียนจำแนกเป็น

4.1.1 โรงเรียนขนาดเล็ก

4.1.2 โรงเรียนขนาดกลาง

4.1.3 โรงเรียนขนาดใหญ่

4.1.4 โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา 4 ด้าน คือ

4.2.1 ด้านการบริหารวิชาการ

4.2.2 ด้านการบริหารงบประมาณ

4.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

4.2.4 ด้านการบริหารทั่วไป

## สมมติฐานของการศึกษาค้นคว้า

โรงเรียนที่มีขนาดต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาแตกต่างกัน

## คำนิยามศัพท์เฉพาะ

**การบริหารการศึกษา** หมายถึง กระบวนการบริหารที่ผู้บริหารขององค์การทางการศึกษาใช้ภาวะผู้นำ และเทคนิคในการประยุกต์ศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารมาใช้ในกิจการทางการศึกษา เพื่อพัฒนาการศึกษา และสมาชิกของสังคมให้มีคุณภาพที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา นำความรู้ ความสามารถในการเรียนรู้ไปใช้ในการประกอบอาชีพ และเป็นคนดีของสังคมได้ตามเป้าหมาย

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามามีบทบาทร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหารเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

**คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2546 ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สอบถามจากกรรมการ 3 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง 1 คน และกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน

**การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา** หมายถึง บทบาทและหน้าที่การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

**การบริหารงานวิชาการ** หมายถึง บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานวิชาการ ประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การจัดการกระบวนการเรียนรู้ การจัดให้มีแหล่งเรียนรู้ จัดหาและผลิตสื่อการเรียนการสอน ส่งเสริมให้สถานศึกษามีการใช้วิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เสริมสร้างพัฒนาการนักเรียนทุกด้าน สืบสานจารีตประเพณีท้องถิ่นและชาติ การจัดระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในและภายนอกสถานศึกษา

**การบริหารงบประมาณ** หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานงบประมาณ ประกอบด้วย จัดหา ระดมทรัพยากรจากหน่วยงานต่างๆ และชุมชน ให้ความเห็นแผนปฏิบัติการ ส่งเสริม สนับสนุนด้านงบประมาณ เสนอแนะแนวทางในการวาง

แผนการใช้งบประมาณให้สอดคล้องกับแนวนโยบาย ตรวจสอบติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับงบประมาณ กำกับ ดูแลติดตามและประเมินผลโครงการของสถานศึกษา

**การบริหารงานบุคคล** หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานบุคคล ประกอบด้วย อัตราตำแหน่ง การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย วินัย คุณธรรม จริยธรรม แผนพัฒนา ขวัญกำลังใจ และยกย่องเชิดชูเกียรติ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

**การบริหารทั่วไป** หมายถึง บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วย การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษา ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการเด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ เห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

**โรงเรียน** หมายถึง โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต39 จังหวัดพิษณุโลก

**ขนาดโรงเรียน** หมายถึง ขนาดของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามัธยมศึกษา เขต 39 โดยแบ่งเป็น 4 ขนาด คือ โรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดใหญ่ และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ

1. โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 301 คน
2. โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301- 1000 คน
3. โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 1001- 2,000 คนขึ้นไป
4. โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ หมายถึง โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 2,001 คนขึ้นไป

(สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน), 2554, หน้า 62)