

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษามีความมุ่งหวังเพื่อที่จะพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และอยู่ร่วมกับสังคมอย่างมีความสุข การศึกษาจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ เพื่อความเจริญของงามของบุคคลและสังคม โดยมีการถ่ายทอดความรู้ การฝึกอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างองค์ความรู้อื่นเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมทางสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2542 : 2) การศึกษาจึงเป็นพื้นฐานของการพัฒนา เป็นความคาดหวังที่ให้การศึกษากลายเป็นเครื่องมือในการเตรียมคนและสังคมให้พร้อมกับการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ทุกประเทศจึงพยายามทุ่มเททรัพยากรเพื่อพัฒนาการศึกษาให้ดีที่สุด (อมรวิชัย นาคทรพรพ 2540 : 11)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งจะให้สอดคล้องและตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาไทย ทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเสมอภาคกัน ในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและการจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การมีส่วนร่วมต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ โดยถือเสมือนว่าเป็นแบบฝึกหัดในการพัฒนาคน ให้ต้องใช้ความคิด ตัดสินใจ วางแผน และดำเนินการเองอยู่เสมอ ซึ่งจะเป็หนทางทำให้สมองของคนเกิดการพัฒนารวมทั้งต้องยึดหลักต่อไปนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้แก่ หลักการช่วยตนเอง หลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วม หลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน

กิจกรรมทุกอย่างควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อจะได้ปฏิบัติตามความสนใจและความต้องการ ซึ่งจะทำให้เขาได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปบริหารที่ใช้อำนาจมาเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตยด้วยวิธีการตัดสินใจร่วมกัน โดยการให้

สมาชิกมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจมากที่สุด ด้วยความรับผิดชอบอันสูงสุด หลักการสำคัญดังกล่าว ตรงกับแนวคิด 2 หลักในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย (Education for All) และทุกคนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการศึกษา (All for Education) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก (กระทรวงศึกษาธิการ 2547 : 1)

หลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนเพื่อมุ่งให้การศึกษามีคุณภาพ สนองต่อความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด แนวทางดังกล่าวเป็น หลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจไป หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเองและหลักการตรวจสอบถ่วงดุลย์ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาของชาติในปัจจุบันมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายสำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา มาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาที่กำหนดไว้ให้ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของโรงเรียน และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 6 - 26) และคณะกรรมการสถานศึกษามีหน้าที่กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของโรงเรียน ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระ หลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลคนพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไปของโรงเรียน ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการผู้เรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นและของชาติ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น ให้ความ

เห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของโรงเรียนก่อนเสนอต่อสาธารณะชน แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนนั้น

จากการสำรวจจากคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่ายังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจและระบบราชการยังไม่เอื้อต่อการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจัง (บันลือ พฤษะวัน 2528 : 19 - 24) อีกทั้งคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน ปฏิบัติงานในหน้าที่ตามบทบาทของตนไม่มากเท่าที่ควร เป็นเพราะกรรมกรส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตน (ประกอบ คุณารักษ์และคณะ 2531 : 42) กรรมกรก้าวทำงานในหน้าที่ของโรงเรียนมากเกินไป เกิดความขัดแย้งระหว่างครูกับกับผู้ปกครองในเรื่องการเรียนการสอน และการปกครองนักเรียน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ทั้งบ้าน โรงเรียนเองมองไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องติดต่อเกี่ยวข้องกัน โรงเรียนขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี ทำให้ประชาชนไม่ทราบความเคลื่อนไหวของโรงเรียน และไม่เกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของร่วมกับชุมชน (ประไพ สุนทรมัจจะ 2536 : 12 - 13)

ปัจจุบันได้มีผู้ที่ทำการศึกษาวิจัยมองการมีส่วนร่วม การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้มาก แต่ยังไม่มีความชัดเจนใดที่ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมองการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามที่คณะกรรมการสถานศึกษาได้ให้การสนับสนุน ส่งเสริม ให้คำปรึกษาเสนอแนะ หรือให้ความช่วยเหลือแก่โรงเรียนตามบทบาทหน้าที่ของตน โดยเฉพาะกรณีโรงเรียนเป็นนิติบุคคล ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารกิจการด้วยตนเอง แต่ผู้บริหารโรงเรียนบางส่วนยังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการกำกับ ส่งเสริม สนับสนุน ทำให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ยังไม่บรรลุตามเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติกำหนด ผู้วิจัยมีความต้องการศึกษาการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โรงเรียนตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ว่าผู้บริหารโรงเรียนมีการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่ของตนเองมากน้อยเพียงใดพร้อมกับเปรียบเทียบความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อนำผลการวิจัยไปพัฒนาคุณภาพการศึกษาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร โรงเรียนในโอกาสต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนตามความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 จำแนกตามประสบการณ์ วุฒิการศึกษา และขนาดของโรงเรียน

สมมติฐานการวิจัย

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีประสบการณ์ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกัน
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีวุฒิการศึกษาต่างกันมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกัน
3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนขนาดต่างกันมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 จำนวน 233 โรงเรียน จำนวน 2,409 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (Multistage Random Sampling) จากจำนวนประชากรทั้งหมด 2,409 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 343 คน จากการคำนวณกลุ่มตัวอย่างโดยใช้สูตร ทาโร ยามาเน (มลิวัลย์ สมศักดิ์ 2548 : 108 ; อ้างอิงมาจาก Yamane 1973)

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ

3.1.1 ประสบการณ์ในการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่

- 1) ไม่เคยเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) เคยเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.1.2 วุฒิการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป

3.1.3 ขนาดของโรงเรียนได้แก่

- 1) ขนาดเล็ก ได้แก่ มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน
- 2) ขนาดใหญ่ ได้แก่ มีจำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ในงาน

ด้านต่างๆ มี 5 งาน คือ

1. งานวิชาการ
2. งานบุคคล
3. งานบริหารแผนและงบประมาณ
4. งานบริหารทั่วไป
5. งานบริหารกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง การควบคุม ดูแล กำกับ ติดตาม สนับสนุน ส่งเสริม ติดต่อประสานงาน ระดมทรัพยากรการจัดระบบ เพื่อให้การปฏิบัติงานวิชาการ งานบุคคล งานงบประมาณ งานบริหารทั่วไป และงานกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์ ให้ดำเนินการสอดคล้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและที่โรงเรียนกำหนด

2. การปฏิบัติงานด้านงานวิชาการ หมายถึง การสนับสนุน ส่งเสริม การควบคุมกำกับ ติดตาม นิเทศ ประสานงาน และการจัดระบบ เพื่อให้การดำเนินงานในการวางแผนกำหนดนโยบาย การพัฒนาหลักสูตรและการจัดกระบวนการเรียนรู้ การใช้สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยี แหล่งเรียนรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น การวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษา การนิเทศ การวัดและประเมินผลตลอดจน การนำผลไปปรับปรุงพัฒนาการจัดการเรียนการสอน การจัดระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาเพื่อให้คุณภาพของผู้เรียนได้มาตรฐานตามที่หลักสูตรกำหนด

3. การปฏิบัติงานด้านงานบุคคล หมายถึง การให้คำปรึกษา ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม กำกับ การปฏิบัติงานการวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาเพื่อบรรจุเข้าทำงาน จัดทำทะเบียน

ประวัติ การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณา
 ความคิดความชอบ การพัฒนาบุคลากร การสร้างขวัญกำลังใจและเฝ้าระวังความประพฤติตาม
 กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและแนวปฏิบัติ

4. การปฏิบัติงานด้านการบริหารแผนและงบประมาณ หมายถึง การให้คำปรึกษา
 เสนอแนะ กำกับ ติดตาม ส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติงานในการกำหนดนโยบายจัดทำ
 แผนพัฒนาการศึกษา จัดทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณ จัดสรรงบประมาณและอนุมัติการใช้จ่าย
 งบประมาณ การระดมทรัพยากรจากภายนอก การจัดทำทะเบียนและระบบบัญชีการเงินและพัสดุ
 การจัดซื้อจัดจ้าง การซ่อมแซมบำรุงรักษา การจำหน่ายและตรวจสอบรายงาน การออกระเบียบ
 ข้อบังคับ ประกาศ

5. การปฏิบัติงานด้านงานบริหารทั่วไป หมายถึง การให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ
 ให้คำปรึกษา ประสานงาน การควบคุม กำกับ ติดตามการปฏิบัติงานธุรการในโรงเรียน
 งานเลขานุการ คณะกรรมการสถานศึกษาการจัดทำและใช้ระบบสารสนเทศ การประสานความ
 ร่วมมือกับผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่น การจัดการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมในโรงเรียน
 การจัดระบบการควบคุมภายใน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจการและผลงานของโรงเรียน

6. การปฏิบัติงานด้านงานกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์ หมายถึง การส่งเสริม
 สนับสนุน การประสานการจัดระบบการปฏิบัติงาน การรับและการจำหน่ายนักเรียน การติดตาม
 นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาชั้นสูงสุด จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอน จัดกิจกรรมส่งเสริม
 นักเรียนให้มีคุณธรรมจริยธรรม การจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน การจัดกิจกรรมแนะแนว การ
 จัดกิจกรรมบริการนักเรียน การประสานกับผู้ปกครอง ชุมชน และท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพ
 ของโรงเรียน

ประโยชน์ของการวิจัย

1. เป็นแนวทางในการพัฒนา วางแผนการทำงานของผู้บริหาร โรงเรียนสังกัดสำนักงาน
 เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาระบบการปฏิบัติงานของผู้บริหาร โรงเรียน
 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
3. เป็นแนวทางในประชุม อบรม สัมมนาและพัฒนาผู้บริหารโรงเรียนของสำนักงาน
 เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ต่อไป