

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แต่เมื่อเวลาผ่านไป การจัดการศึกษาจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ประยุกต์ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงได้มีแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาขึ้น เนื่องจากในอดีตการจัดการศึกษามุ่งเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ทั้งทางด้านผู้เรียนและครู การแก้ปัญหาเป็นการตั้งรับจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์ทำให้สมรรถภาพในการแข่งขันสู่ประเทศอื่นไม่ได้ ปัจจุบันการจัดการศึกษากลับมายึดคนเป็นศูนย์กลาง และเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และนำแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาประยุกต์ใช้เป็นพื้นฐานการบริหาร เพื่อการพัฒนาอย่างมีคุณภาพทั้งด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และมีการพัฒนาความรู้ และทักษะพื้นฐานที่เด็กไทยทุกคนต้องเข้าถึง บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งต้องเป็นการศึกษาที่เอื้ออำนวยให้ผู้เรียนแสวงหาความรู้ใหม่ เพื่อพัฒนาบุคคลให้มีทักษะในการอาชีพ พัฒนาสมรรถนะเพื่อการแข่งขัน และสามารถสร้างสรรค์คุณภาพที่ดี และมีการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกด้าน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2544, 2)

กระทรวงศึกษาธิการ (2544, 1) โดยกรมวิชาการ ได้มีการติดตาม และดำเนินการวิจัย เพื่อพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวผลการศึกษาพบว่า หลักสูตรที่ใช้ในปัจจุบันมีข้อจำกัดที่ต้องการการแก้ไขอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. การกำหนดหลักสูตรจากส่วนกลางไม่สามารถสะท้อนสภาพความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษาและท้องถิ่นได้
2. การจัดหลักสูตรและการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยียังไม่สามารถผลักดันให้ประเทศไทยเป็นผู้นำทางคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีในภูมิภาคจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้คนไทยมีทักษะกระบวนการและเจตคติที่ดีทางคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการมีความคิดสร้างสรรค์

3. การนำหลักสูตรไปใช้ยังไม่สามารถสร้างพื้นฐานในการคิด สร้างวิธีการเรียนรู้ให้คนไทยมีทักษะ มีการจัดการ และทักษะในการดำเนินชีวิต อีกทั้งความสามารถในการเผชิญปัญหา สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ ยังไม่สามารถที่จะทำให้ผู้เรียนใช้ภาษาต่างประเทศได้ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษในการติดต่อสื่อสาร อีกทั้งการค้นคว้าความรู้จากแหล่งการเรียนรู้ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในยุคสารสนเทศ

เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาดำเนินไปอย่างที่ต้องการ จึงได้ก่อให้เกิดแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ต้องการยกระดับการศึกษาของประเทศไทย โดยการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพที่เท่าเทียมกัน โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาจึงให้สถานศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้น เพื่อร่วมกันบริหารจัดการศึกษา อันประกอบไปด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศาสนา ฯลฯ ดังนั้นโครงสร้างการบริหารจึงมีลักษณะเป็นแนวราบกล่าวคือ เป็นการมุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม การสร้างความรู้ ความเข้าใจที่มาจากความแตกต่างในแนวคิดและวิธีการ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของงาน ( รุ่ง แก้วแดง, ม.ป.ป., 2 )

การมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเด็นหนึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจน คือ ให้รัฐส่งเสริม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ได้นำแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าวมาแสดงเป็นเจตนารมณ์ และแนวทางที่จะให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามมาตรา 8 ให้จัดการศึกษาโดยยึดหลักให้สังคมมีส่วนร่วม มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ มาตรา 29 ได้กำหนดให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้

สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยน ประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน

เพื่อสนองนโยบายของรัฐและกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนแนวทางการจัดการศึกษา ที่ได้กำหนดไว้อย่างสอดคล้องชัดเจนว่า ให้ทุกฝ่ายในสังคม องค์กรส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการ สถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการทำแผนแม่บท ธรรมนูญโรงเรียน แผนพัฒนา โรงเรียน รวมทั้ง การกำกับ ติดตาม และประเมินผล ดังนั้นบุคคลสำคัญที่จะทำให้การบริหาร การศึกษาตามนโยบายดังกล่าวบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้บริหารโรงเรียน เพราะต้องเป็น ผู้นำ และเป็นผู้แสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายโดยเน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมบริหารงานได้ เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารใน รูปแบบที่มีความยืดหยุ่น คือ ยืดความสามารถของบุคคลมากกว่าสภาพของหน่วยงาน (สุโขทัย ธรรมาธิราช, 2526, 45) เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้มีการเสนอความคิดเห็น มีการประชุม ปรึกษาหารือร่วมกัน ร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผลประโยชน์อันเกิดจากงาน ทำให้ ผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจและมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานดีขึ้น จากการรายงานของ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2542 ก, 22) พบว่าการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชน ผู้ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิในฐานะของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน ในความเป็นจริงแล้ว บุคคลเหล่านี้มีบทบาทเพียงเล็กน้อยมาก เป็นเพียงกรรมการที่ปรึกษาหรือ รับทราบการดำเนินงานของสถานศึกษาเท่านั้น ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตร แบบเรียนและการจัดการเรียนการสอนอย่างแท้จริงทำให้ การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคม ท้องถิ่น และตัวผู้เรียน หรือมีบทบาทเพียงให้การช่วยเหลือแรงงาน เงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ มากกว่า การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมติดตามผล ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนของระบบ คณะกรรมการทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับโรงเรียนซึ่งเป็นระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จากประสบการณ์ของผู้วิจัยในฐานะผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงาน โรงเรียนตามนโยบายดังกล่าวเบื้องต้น จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้วางแผน ปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 จำแนกตามอายุ วุฒิการศึกษา และอาชีพ

### สมมติฐานการวิจัย

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 จำแนกตามอายุ วุฒิการศึกษา และอาชีพมีความแตกต่างกัน

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

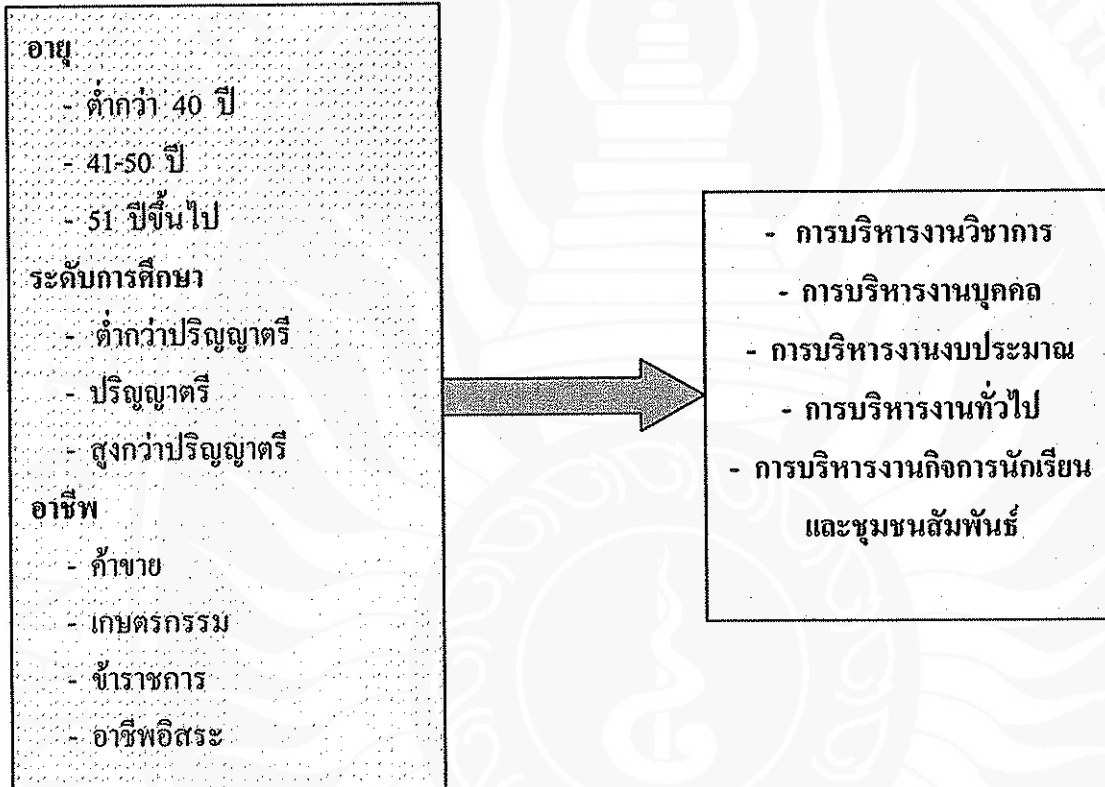
ในการดำเนินการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการในการบริหารงานตามขอบข่ายภาระหน้าที่ทั้ง 5 ด้านของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ว่าคณะกรรมการอำนวยการของโรงเรียน มีส่วนร่วมในการบริหารมากน้อยเพียงใด ซึ่งสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ ดังแผนภาพที่ 1

### ตัวแปรอิสระ

คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน

### ตัวแปรตาม

การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ  
อำนวยการโรงเรียน



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จัดเป็นระเบียบการวิจัยเชิงสำรวจ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยไว้ดังนี้

#### 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ คณะกรรมการอำนวยการของโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ปีการศึกษา 2550 ทั้งหมด 40 โรงเรียน จำนวน 360 คน

## 2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการของโรงเรียนเอกชน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 ปีการศึกษา 2550 ทั้งหมด 40 โรงเรียน จำนวน 360 คน จำแนกได้ดังนี้คือ

### 2.1.1 อายุ

- 1) อายุต่ำกว่า 40 ปี
- 2) อายุ 41-50 ปี
- 3) อายุ 51 ปีขึ้นไป

### 2.1.2 ระดับการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรี
- 3) สูงกว่าปริญญาตรี

### 2.1.3 อาชีพ

- 1) ค้าขาย
- 2) เกษตรกรรม
- 3) ข้าราชการ
- 4) อาชีพอิสระ

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนเอกชน ตามข้อบ่งชี้ภาระหน้าที่การบริหารงานในโรงเรียนทั้ง 5 ด้าน คือ

- 1) การบริหารงานวิชาการ
- 2) การบริหารงานบุคคล
- 3) การบริหารงานงบประมาณการเงิน
- 4) การบริหารงานทั่วไป
- 5) การบริหารงานกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารงานในข้อบ่งชี้ภาระหน้าที่ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงาน

งบประมาณการเงิน การบริหารงานทั่วไป และการบริหารงานกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์ของโรงเรียน

1.1 การมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ หมายถึง พฤติกรรมที่คณะกรรมการผู้อำนวยการโรงเรียน มีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การประเมินผลการเรียน การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพ การส่งเสริมความรู้ทางวิชาการแก่ชุมชน การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการ การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการ

1.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารงานบริหารงานบุคคล หมายถึง พฤติกรรมที่คณะกรรมการผู้อำนวยการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการประเมินสภาพความต้องการกำลังคนของสถานศึกษา การวิเคราะห์ภารกิจบุคลากรของโรงเรียน การวางแผนอัตรากำลังของโรงเรียน การพิจารณาเพิ่ม/ลดอัตรากำลังของโรงเรียน การวางแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับแต่ละตำแหน่ง การพิจารณาคัดเลือกบุคลากรของโรงเรียน การพิจารณาขอเลื่อนตำแหน่งบุคลากรของโรงเรียน การพิจารณากรณีความคิดที่ไม่ร้ายแรง และร้ายแรงบุคลากรของโรงเรียน การพิจารณาสั่งลงโทษ และการไล่ออกบุคลากรของโรงเรียน

1.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารงานงบประมาณการเงิน หมายถึง พฤติกรรมที่คณะกรรมการผู้อำนวยการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ทิศทางการใช้งบประมาณ การประเมินผลผลิตจากการดำเนินโครงการของโรงเรียน การวิเคราะห์ความเหมาะสมของการเสนอของงบประมาณ การพิจารณาความสอดคล้องของการทำกรอบงบประมาณรายจ่าย การจัดทำร่างข้อตกลงการบริการผลผลิตเมื่อได้รับงบประมาณ การตรวจสอบวงเงินนอกงบประมาณของโรงเรียน การกำหนดกิจกรรมให้ดำเนินไปตามกรอบวงเงินที่ได้รับ การจัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานภายในโรงเรียนการพิจารณาอนุมัติแผนการใช้งบประมาณ การนิเทศติดตามการใช้งบประมาณของโรงเรียนและการวางระบบการใช้ทรัพยากรของโรงเรียน

1.4 การมีส่วนร่วมในการบริหารงานทั่วไป หมายถึง พฤติกรรมที่คณะกรรมการผู้อำนวยการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สภาพการดำเนินงานทั่วไปของโรงเรียน การติดตามประเมินผลงานธุรการให้มีประสิทธิภาพ การจัดระบบการประสานงานเครือข่ายการศึกษาของโรงเรียน การเผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาของโรงเรียน การกำหนดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของโรงเรียน การกำหนดแนวทางการนำนวัตกรรมมาใช้เพื่อพัฒนาโรงเรียน การระดมจัดหาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การจัดหาสื่อวัสดุอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน การบริหารจัดการและการตรวจสอบการใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียน

1.5 การมีส่วนร่วมในการบริหารงานกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์ หมายถึง พฤติกรรมที่คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับของโรงเรียน การกำหนดแนวทางการรับนักเรียนของโรงเรียน การดูแลช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา การจัดหาทุนเพื่อการศึกษาของโรงเรียน การวางแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงานอาหารกลางวันของโรงเรียนโรงเรียน การวางแผนการป้องกันอุบัติเหตุของโรงเรียน การบริหารงานกิจการร้านค้าของโรงเรียน การกำหนดรูปแบบการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน และการกำหนดกิจกรรมการประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน

2. คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน หมายถึง บุคคลที่โรงเรียนคัดเลือกเพื่อเป็นตัวแทนดำเนินการบริหารโรงเรียนร่วมกัน

3. การบริหารจัดการศึกษา หมายถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนในกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียน ในขอบข่ายภาระหน้าที่ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณการเงินการ บริหารงานทั่วไป และการบริหารงานกิจการนักเรียนและชุมชนสัมพันธ์

4. โรงเรียนเอกชน หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งไม่ใช่โรงเรียนของรัฐบาล แต่เป็นของบุคคล หน่วยงาน องค์กร หรือมูลนิธิ ในเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2

5. เขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 หมายถึง สำนักงานที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตอำเภอทุ่งสง ทุ่งใหญ่ ฉวาง นาบอน พิปูน บางขัน ถ้ำพรหม และอำเภอช้างกลาง จังหวัดนครศรีธรรมราช

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ประโยชน์ในการปฏิบัติงานในระดับโรงเรียน ผลการวิจัยทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นแนวทางในการบริหารเพื่อปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น

2. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนได้รับการตรวจสอบตามหลักการวิจัย เพื่อนำผลไปเป็นพื้นฐานในการวิจัยอื่นต่อไป

3. ได้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อรายงานหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายวางแผน และบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป