

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาไทย ทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเสมอภาคกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพและการจัดการศึกษาดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ได้กำหนดกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาและการจัดระบบโครงสร้างในการบริหารการศึกษาไว้ค่อนข้างชัดเจน ซึ่งถือได้ว่า “เป็นธรรมนูญทางการศึกษา” สถานศึกษาขั้นพื้นฐานถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคล ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายมาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 80 (4) กำหนดว่า “ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ” ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลหลาย ๆ รัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติ ต่างก็มีนโยบายที่คล้าย ๆ กัน จะแตกต่างกันก็แต่รายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น โดยเฉพาะเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและชุมชน ต่างก็ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่ากลไกในการพัฒนาคนที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือ “การศึกษา” แต่สภาพการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะในรูปแบบใดทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบ โรงเรียนหรือการศึกษาตามอัธยาศัย ยังไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียน สังคม ประเทศชาติและกระแสโลกาภิวัตน์ เนื่องจากเป็นการจัดตามศักยภาพความพร้อมหรือความถนัดของหน่วยงานผู้จัดเป็นส่วนใหญ่ หลักสูตรเน้นเนื้อหาไกลตัวผู้เรียน เน้นการเรียนแบบท่องจำ ขาดระบบส่งเสริมวิชาชีพครู ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรอื่นในสังคม

มีระบบการบริหารจัดการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางสภาพ การจัดการศึกษาดังกล่าว ทำให้ผลิตผลทางการศึกษาไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ผู้เรียนขาดโอกาสในการพัฒนาตนเองให้เต็มตามศักยภาพทำให้ไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่า ความรู้ความสามารถที่ผู้เรียนได้รับจะสนองความต้องการของตนเองได้ สามารถประกอบอาชีพได้ สามารถตอบสนองความจำเป็นในการพัฒนาประเทศและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. 2552 : 7) จากการศึกษาของนักการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของภาคประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมยังมีปัญหาและไม่เป็นไปตามแนวทางที่พึงประสงค์มากนัก ดังจะเห็นได้จากรายงานการศึกษาของรุ่งเรือง สุขาภิรมย์ (2549 : 9) กล่าวถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครองและชุมชนเพื่อที่จะพัฒนาผู้เรียนได้เต็มศักยภาพ พัฒนาการที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ก็คือ การเกิดเครือข่ายผู้ปกครองเพื่อการปฏิรูปการศึกษา และเครือข่ายพ่อแม่ผู้ปกครองของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับโรงเรียนชั้นเรียนจนถึงระดับห้องเรียน จากการติดตามผลการประเมินและผลการวิจัยจากหลาย ๆ ฝ่าย พบว่า โรงเรียนส่วนใหญ่มีความก้าวหน้าในเรื่องนี้ แต่พ่อแม่ผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่ค่อยเข้าใจในบทบาทและหน้าที่การมีส่วนร่วมของตนเองมากนัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเศรษฐกิจหรือประวัติการก่อตั้งของโรงเรียน นอกจากนี้ยังพบว่าการมีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการ ยังไม่เป็นไปตามภารกิจ ในเรื่องของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานปัญหาที่เกิดขึ้นคือ พ่อแม่ผู้ปกครองยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ที่จะต้องทำอะไรอย่างไร มีความเคารพเกรงใจผู้บริหารและครู ในการแสดงความคิดเห็นและพบว่าผู้ปกครองจะมีความรู้สึกว่าตนเองไม่มีคุณค่าเพียงพอที่จะสอนบุตร เนื่องจากรูปแบบการเรียนการสอนค่อนข้างจะไม่ยืดหยุ่นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางแห่งยังไม่ให้ความสำคัญเรื่องนี้เท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 ตามแนวทางการดำเนินงานขององค์คณะบุคคลและการมีส่วนร่วม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550 ก : ก) ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ใช้เป็นแนวทางในการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งผลของการวิจัยในครั้งนี้ใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 โดยจำแนกตามขนาด
ของสถานศึกษาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามสถานภาพ

ประโยชน์ของการวิจัย

ในการวิจัยในครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงสภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของ
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี
เขต 1 เพื่อนำปัญหาที่พบ มาเป็นแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุน ในการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1

ขอบเขตของการวิจัย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 จำนวน 98 แห่ง ปีการศึกษา 2554 จำนวน 1,032 คน
2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้จากกลุ่มประชากรโดยใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้น
(Stratified Random Sampling) ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ตามสถานภาพ จำนวน 8 กลุ่ม จากตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของเครจซีและมอร์แกน
(Krejcie and Morgan, 1970 : 607 - 610) จำนวน 278 คน และเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจาก
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งละเท่า ๆ กัน จึงได้ปรับเพิ่มเป็น 280 คน

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ แบ่งเป็นดังนี้

1.1 ขนาดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1.1 ขนาดเล็ก

1.1.2 ขนาดใหญ่

1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามสถานภาพ

1.2.1 คณะกรรมการภายใน

1.2.2 คณะกรรมการภายนอก

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 จำนวน 4 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านการกำกับกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2 ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.3 ด้านการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.4 ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยครั้งนี้ มีนิยามศัพท์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ

1. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดเล็ก หมายความว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน

2. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่ หมายความว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีนักเรียนตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป

กรรมการภายใน หมายความว่า กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มาจากตัวแทนของกลุ่มบุคคลภายในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและกรรมการที่เป็นผู้แทนครู

กรรมการภายนอก หมายความว่า กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มาจากตัวแทนของกลุ่มบุคคลภายนอกสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย กรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ประกอบการ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่น

การมีส่วนร่วม ในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 หมายความว่า การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษา
 ขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 ได้เข้าร่วมในการบริหาร
 การศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานใน 4 ด้าน ตามที่กำหนดไว้ใน “แนวทางการดำเนินงาน
 ขององค์คณะบุคคลและการมีส่วนร่วม” ดังนี้

1. ด้านการกำกับกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การกำกับให้สถานศึกษา
 ขั้นพื้นฐานดำเนินงานด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล
 และการบริหารงานทั่วไป ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการสำนักงาน
 คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

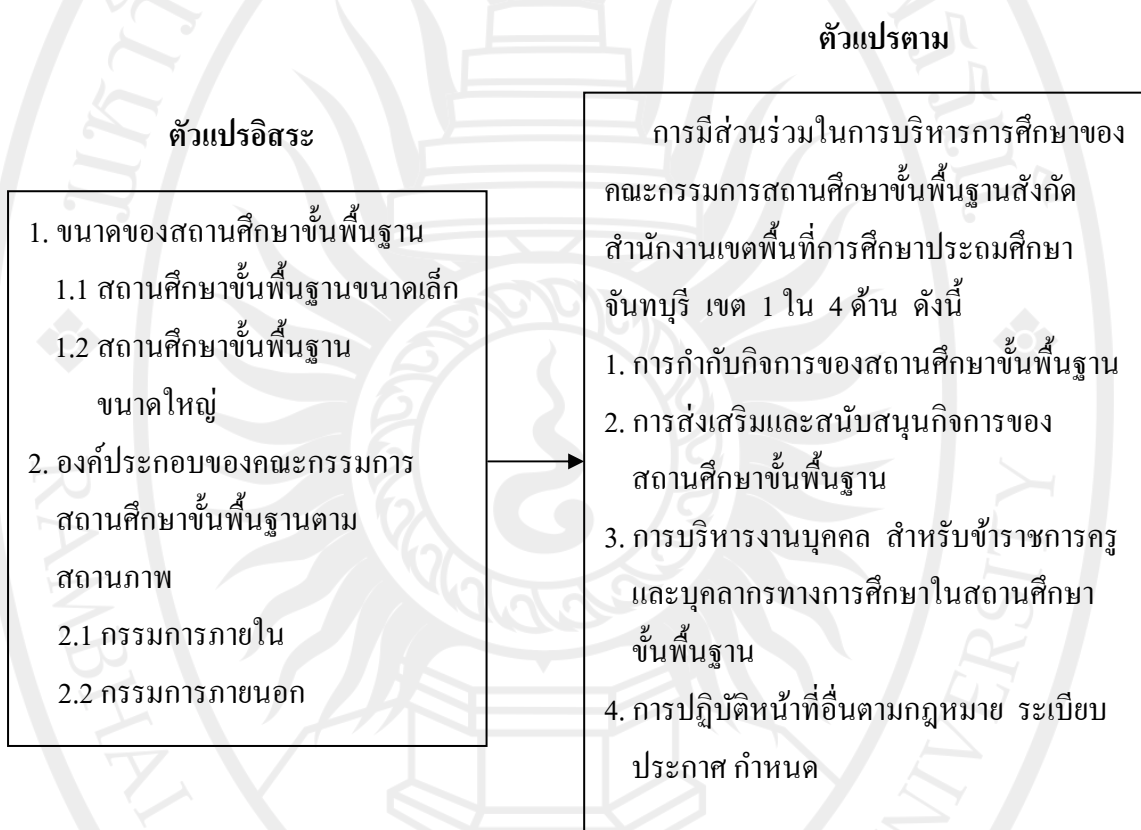
2. ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง
 การส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเข้มแข็ง
 บริหารงานอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชน
 ได้อย่างกว้างขวางทั่วถึงและจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับศรัทธา เชื่อถือของประชาชน
 ชุมชน และท้องถิ่น

3. ด้านการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครู
 และบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา
 ขั้นพื้นฐาน

4. ด้านการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กำหนด หมายถึง อำนาจ
 หน้าที่ ในส่วนที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโครงการ
 เรียนฟรี 15 ปี ของกระทรวงศึกษาธิการ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจันทบุรี เขต 1 ใน 4 ด้านตามแนวทางการดำเนินงานขององค์คณะบุคคลและการมีส่วนร่วม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550 ก : 73 - 81) ดังกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมุติฐานในการวิจัย

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีขนาดแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแตกต่างกัน
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามสถานภาพแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแตกต่างกัน