

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการถ่ายทอดวัฒนธรรม และสร้างภูมิปัญญาให้แก่สังคม การศึกษาจึงเป็นรากฐานและเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศ การขาดคุณภาพของประชาชนจะทำให้เศรษฐกิจ โดยส่วนรวมตกต่ำ สังคมเสื่อมโทรม ขาดเสถียรภาพ เกิดปัญหานานาชนิด กลายเป็นภาระหนัก ของรัฐ การศึกษาเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพของประชาชน เมื่อประชาชนมีคุณภาพ ดีแล้วย่อมสามารถพัฒนาตนเอง ครอบครัวยุ สังคม และส่งผลไปถึงประเทศชาติด้วย ดังนั้น ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาจึงเป็นความรู้ที่ทุกคนควรมีส่วนร่วม (เพ็ญรำไพ รามบุตร. 2537 : 1)

การจัดการศึกษาของไทยปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา (แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535. 2535 : 3) การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐาน เพื่อให้ผู้เรียนได้ พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้และความสามารถ ขั้นพื้นฐานให้สามารถลงมืออ่านออกเขียนได้และคิดคำนวณได้ (สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 31-32)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบใน การจัดการประถมศึกษาเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นการจัดการประถมศึกษาจะต้องให้ สอดคล้องกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงจำเป็นต้องระดมสรรพกำลัง จากหลายฝ่าย เพื่อจะได้ใช้ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ให้เป็นประโยชน์แก่เด็กและ การประถมศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 159) ดังจะ เห็นว่า ปัจจุบันการศึกษามีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่มาจากบุคคล หลายฝ่าย หลายอาชีพ และประสบการณ์ต่าง ๆ กัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 เรียกว่า “การบริหารโดยองค์คณะบุคคล” (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 17) ซึ่งเป็นรูปแบบของการ บริหารงานที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือ เป็นการจัดโครงสร้างการบริหาร โดยให้องค์คณะบุคคล หรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และกำหนดนโยบายในส่วนที่มี

ความสำคัญ และต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ เป็นผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ยิ่งๆ ขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2536 : 117-118) และการบริหารการประถมศึกษาในระดับโรงเรียนถือว่ามีความสำคัญ โดยให้โรงเรียนปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในสถานศึกษา รวมทั้งให้การสนับสนุนให้บุคลากรและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการคิดตัดสินใจในการจัดการศึกษาของชุมชน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2535 : 10)

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว จึงต้องมีการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาเคยมีการปฏิรูปการศึกษามาแล้วแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะปฏิรูปจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางเป็นผู้คิดให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวในการเปลี่ยนแปลง ในระยะหลัง ๆ เกิดมีแนวคิดตรงกันหลายกระแสว่าหากต้องการให้การปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จต้องเปลี่ยนเป็นเริ่มต้นจากส่วนภูมิภาคเข้าไปสู่ส่วนกลาง โดยได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในการออกกฎหมายสนับสนุนและเอื้อต่อการดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 1-2) ซึ่งนับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการที่กล่าวมาข้างต้น เพราะขณะนี้ได้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกิดขึ้น โดยเฉพาะมาตรา 39 ได้ระบุว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 21)

นอกจากนั้น มาตรา 57 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติยังได้ระบุว่า “ให้หน่วยงานทางการศึกษา ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรอบรู้ ความชำนาญและภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าวมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา และยกย่องเชิดชู ผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 28)

ดังที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เห็นความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 11)

คณะกรรมการศึกษาส่วนใหญ่มีบทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์โรงเรียนมีส่วนร่วมในการประชุมผู้ปกครองนักเรียนประสานงานให้แก่การเผยแพร่ข่าวสารในที่ชุมชนและขอความร่วมมือให้ผู้ปกครองมาเยี่ยมโรงเรียน โดยร่วมกิจกรรมของโรงเรียน ด้านการให้บริการแก่ชุมชน มีส่วนร่วมเสนอแนะและประสานงานให้โรงเรียนร่วมกับหน่วยงานอื่นให้บริการความรู้แก่ประชาชนที่โรงเรียน และแสวงหาความช่วยเหลือจากชุมชนแล้วนำมาปรับปรุงอาคารสถานที่ไว้บริการชุมชน ในด้านการร่วม กิจกรรมของชุมชน มีบทบาทขอความร่วมมือให้โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณีของท้องถิ่น ให้ครูนักเรียนร่วมพัฒนาชุมชนและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดกิจกรรมร่วมกับประชาชน ในด้านการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียนมีบทบาทขอความร่วมมือประชาชนร่วม กิจกรรมวันสำคัญที่โรงเรียน ช่วยพัฒนาโรงเรียนด้านแรงงาน ช่างก่อสร้างและวิทยากรซึ่งยังมีน้อยและแสวงหาความช่วยเหลือนักเรียนจากชุมชนโดยจัดอาหารกลางวัน ทู่นักเรียนและด้านการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นในท้องถิ่น มีบทบาทแสวงหาความช่วยเหลือจากประชาชน นำมาสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มโรงเรียนในการแข่งขันกีฬางานวันเด็กเข้าค่ายพักแรม จากกลุ่มบุคคล ศิษย์เก่า จัดตั้งกองทุนมูลนิธิเพื่อพัฒนาโรงเรียนและให้ข้อมูล และการให้บริการของโรงเรียนแก่หน่วยงานอื่น คือวัด สถานีอนามัย สภาดำบล (สุนทร ชอบทำดี. 2534 : บทคัดย่อ)

จากบทบาทหน้าที่อันสำคัญยิ่งต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษาและการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ได้มีการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 ซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาได้ปรับเพิ่มบทบาทหน้าที่จากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2539 ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ จำนวน 6 ด้าน (สนั่น มีสัตย์ธรรม. 2541 : 515-516) มาเป็นบทบาทหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 ซึ่งมีบทบาทหน้าที่เพิ่มเป็น จำนวน 12 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 27-28) โดยโรงเรียนประถมศึกษา

ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ได้ดำเนินการแล้วตั้งแต่ปีการศึกษา 2544 แต่ยังไม่ทราบผลและปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดร้อยเอ็ด

ดังนั้น ผู้วิจัยในฐานะเป็นผู้บริหาร โรงเรียนซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตำแหน่ง ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการร่วมมือปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะทำวิจัยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อเป็นข้อมูลสารสนเทศและแนวทางข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติต่อไป

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด เป็นรายด้านและรวมทุกด้าน
2. เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ที่มีขนาดแตกต่างกัน เป็นรายด้านและรวมทุกด้าน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ปรับปรุงการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ให้มีระดับที่สูงขึ้น
2. ผู้บริหารโรงเรียนนำผลการปฏิบัติงานไปใช้ในการวางแผนในกระบวนการบริหารเพื่อให้การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3. เมื่อการปฏิบัติงานร่วมกันของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีประสิทธิภาพจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาโรงเรียนซึ่งจะส่งผลดีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน คุณลักษณะของนักเรียน และต่อการศึกษาของชาติต่อไป

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งวิจัยระดับการปฏิบัติหน้าที่ แนวทางและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกรอบบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ดังนี้

1. กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของสถานศึกษา
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
3. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
4. กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
5. ส่งเสริม และสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน
6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
7. เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา
8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปะ และวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ
9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

10. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาก่อนเสนอต่อสาธารณชน
11. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร
12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรในการวิจัยครั้งนี้เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 801 โรงเรียน จำนวนทั้งสิ้น 12,015 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวน 372 คน ได้มาโดยกำหนดขนาดโดยใช้ตารางของเครจซี่และมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (บุญชม ศรีสะอาด. 2532 : 187) และเลือกสมาชิกกลุ่มตัวอย่างโดยการสุ่มเลือกแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างตามตัวแปรต้นโรงเรียนขนาดใหญ่ จำนวน 81 คน โรงเรียนขนาดกลาง จำนวน 181 คน โรงเรียนขนาดเล็ก จำนวน 110 คน รวมทั้งสิ้น 372 คน

2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

2.1. ตัวแปรต้น ได้แก่ ขนาดของโรงเรียน 3 ขนาด คือ

2.1.1 โรงเรียนขนาดกลาง

2.1.2 โรงเรียนขนาดเล็ก

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด 12 ด้าน ดังได้กล่าวไว้แล้ว

สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษางานวิจัยของถนอม สุขสง่าเจริญ (2527 : 107-116) พบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาตามบทบาทหน้าที่อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการวิจัยของเป็ลียน ศิริรังสรรค์กุล (2527 : บทคัดย่อ) โยทะกา แก้วปลั่ง (2529 : บทคัดย่อ) และไพโรจน์ พรหมมีเนตร (2534 : 123-127) พบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาตามบทบาทหน้าที่อยู่ในระดับน้อย ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด อยู่ในระดับน้อย
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดแตกต่างกัน ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด แตกต่างกัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด
2. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ใน 12 ด้าน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
3. ขนาดของโรงเรียน หมายถึง การกำหนดขนาดของโรงเรียนโดยพิจารณาปริมาณนักเรียนที่มีอยู่เป็นเกณฑ์ โดยปรับปรุงจากการแบ่งขนาดโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จาก 7 ขนาด เป็น 3 ขนาด ดังนี้
 - 3.1 โรงเรียนขนาดเล็ก หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 1-120 คน
 - 3.2 โรงเรียนขนาดกลาง หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 121-300 คน
 - 3.3 โรงเรียนขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียน 301 คนขึ้นไป
 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 57-58)