

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

โลกในปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีความเจริญก้าวหน้า ด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องเรียนรู้ที่จะต้องปรับตัวให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ มุ่งหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักการและวิธีการบริหารและการจัดการคุณภาพสมัยใหม่ที่เน้นสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริม และสร้างสภาพการณ์เพื่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ในการพัฒนาคุณภาพ ประสิทธิภาพ และขีดความสามารถของคนส่วนใหญ่ โดยยึดหลักการให้ทุกภาคส่วนของสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจ ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2548 : 78) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญแก่บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ และกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อให้อยู่ในกรอบแนวทางของการบริหารประเทศตามหลักธรรมาภิบาล (สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 2550 : 2)

การขับเคลื่อนนโยบายด้านสังคมของรัฐบาลจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นำโดย นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ได้มุ่งมั่นที่จะบริหารประเทศภายใต้หลักการสำคัญในการสร้างความสมานฉันท์ให้แก่คนไทยทุกภาคส่วนที่จะต้องร่วมมือกันในการนำพาประเทศให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ต่างๆ และสร้างรากฐานที่มั่นคงสำหรับประเทศในอนาคต (สมัคร สุนทรเวช. 2551: 2) ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาให้มีการเร่งรัดการปฏิรูปการศึกษา โดยยึดคุณธรรมนำความรู้พร้อมทั้งมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ โดยส่งเสริมให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2550 : 9)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ และมีภารกิจในการจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ซึ่งผู้เรียนจะต้องเรียนให้จบตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับที่กำหนดไว้ มีการส่งเสริมผู้เรียนให้เรียนต่อเนื่องจนจบระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีการจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นระบบตามสายงานบังคับบัญชา คือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อเอื้อให้เกิดความคล่องตัวในกระบวนการบริหารในองค์การมีการวางแผนการตัดสินใจสั่งการและการกำกับควบคุมที่เป็นระบบ เพื่อให้ผลการปฏิบัติในหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย

การยกระดับการบริหารจัดการให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลนั้น บุคลากรที่เกี่ยวข้องในทุกส่วน เริ่มตั้งแต่ครู นักเรียน นักการภารโรง ผู้ปกครองนักเรียน และชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อช่วยให้สถานศึกษาสามารถจัดการเรียนรู้ให้บรรลุผลตามหลักสูตรสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด อันจะส่งผลถึงคุณภาพของผู้เรียนเป็นหลักโดยมีขอบข่ายและภารกิจการบริหารจัดการสถานศึกษา คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 32) และในการบริหารงานทุกงาน นอกจากการบริหารงานโดยการตัดสินใจของผู้บริหารแล้ว ผลของการดำเนินงานจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย และการบริหารงานจะต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วยเพราะหัวใจของการบริหาร คือ การตัดสินใจ ซึ่งผลของการตัดสินใจย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมขององค์การตลอดเวลา ดังนั้นคุณภาพของการตัดสินใจจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความสำเร็จในการบริหารจัดการ (ศิริอร ชันธหัตถ์. 2541 : 134-135) และครูในสถานศึกษาก็นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการและดำเนินงานของผู้บริหาร เพราะถึงแม้ว่าผู้บริหารจะมีความสามารถในการปฏิบัติงานเพียงใด หากขาดความร่วมมือจากครูในหน่วยงานแล้วก็จะทำให้การดำเนินงานของสถานศึกษาไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ (ธิดาวรรณ นาคเสน. 2542 : 3)

การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษา จึงทำให้รู้ถึงสภาพความต้องการตามสภาพที่แท้จริง และการเปิดโอกาสให้บุคลากรทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมบริหารจัดการตามกรอบหน้าที่แล้วจะทำให้การดำเนินงานบริหารในองค์การด้านต่าง ๆ เกิดสัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (อำนาจ นาไชย. 2543 : บทคัดย่อ) และจากการประเมินคุณภาพสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2549 พบว่า

สถานศึกษาส่วนใหญ่มีคุณภาพด้านต่าง ๆ อยู่ในระดับต่ำ เช่น ด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ด้านการจัดภูมิทัศน์การจัดบรรยากาศและแหล่งเรียนรู้ในสถานศึกษายังไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นผลมาจากการบริหารจัดการของผู้บริหารไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการพัฒนาไม่ยึดตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ ขาดการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม หรือมีเพียงบางส่วน จึงทำให้สมาชิกในหน่วยงานขาดความตระหนักร่วมกันต่อการพัฒนาองค์กร มีความรู้สึกไม่มีความมั่นใจในการร่วมรับผิดชอบและร่วมรับประโยชน์ ทำให้ขาดความผูกพันกับหน่วยงาน ขาดความเชื่อมั่น และมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการบริหารจัดการของผู้บริหาร จึงทำให้การบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาไม่บรรลุตามเป้าหมายเท่าที่ควร (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2. 2550 : 15-23)

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษา โดยเฉพาะครู ซึ่งมีบทบาทในการถ่ายทอดความรู้โดยตรง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในการบริหารงานในสถานศึกษา และผู้วิจัยในฐานะเป็นครูผู้สอนและปฏิบัติงานในสถานศึกษามาเป็นเวลานานอีกทั้งได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษามาโดยตลอด จึงสนใจที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมของครูในการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกรอบงานบริหารทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เพื่อใช้เป็นข้อมูลการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาและนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนเป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ได้ทราบถึงความต้องการมีส่วนร่วมของครูในกระบวนการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อนำไปพัฒนากระบวนการบริหารและการจัดการในสถานศึกษาของตนเองให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างสูงสุด

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาและครูในสถานศึกษา ทั้งโดยรวมและรายด้าน

3. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามประเภทของสถานศึกษา ทั้งโดยรวมและรายด้าน

4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

### สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ตามความถี่เห็นของผู้บริหารสถานศึกษา และครูในสถานศึกษา แตกต่างกันทั้งโดยรวมและรายด้าน

2. ระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ของสถานศึกษาแต่ละประเภทแตกต่างกัน ทั้งโดยรวมและรายด้าน

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสถานศึกษา 4 ด้าน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546 : 32-73)

1. การบริหารวิชาการ
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล
4. การบริหารงานทั่วไป

### ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานของครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2550 ซึ่งมีประชากร กลุ่มตัวอย่าง และตัวแปรที่จะศึกษา ดังนี้

## 1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2550 จำนวน 2,359 คน จากจำนวน 182 โรงเรียน โดยจำแนกได้ดังนี้

1.1 ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 254 คน แยกเป็น ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 148 คน ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 64 คน ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนมัธยม จำนวน 42 คน

1.2 ครู จำนวน 2,105 คน แยกเป็น ครูโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 1,003 คน ครูโรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 648 คน ครูโรงเรียนมัธยม จำนวน 454 คน

## 2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2550 จำนวน 328 คน ซึ่งได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (Stratified Random Sampling) กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางของเครจซีและมอร์แกน (Krejcie and Morgan) (เครจซีและมอร์แกน, 1972 : 48 ; อ้างถึงใน บุญชม ศรีสะอาด, 2545 : 42-44) ได้จำแนกตามตำแหน่ง ดังนี้

2.1 ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 36 คน ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 21 คน ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 9 คน ผู้บริหารสถานศึกษาโรงเรียนมัธยม จำนวน 6 คน

2.2 ครู จำนวน 292 คน จำแนกเป็น ครูโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 139 คน ครูโรงเรียนขยายโอกาส จำนวน 90 คน ครูโรงเรียนมัธยม จำนวน 63 คน

## 3. ตัวแปรที่ศึกษา ประกอบด้วย

### 3.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่

#### 3.1.1 ตำแหน่ง

- 1) ผู้บริหารสถานศึกษา
- 2) ครู

#### 3.1.2 ประเภทของโรงเรียน แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) โรงเรียนประถมศึกษา
- 2) โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา
- 3) โรงเรียนมัธยมศึกษา

3.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานของครู 4 ด้าน ได้แก่

- 3.2.1 การบริหารวิชาการ
- 3.2.2 การบริหารงบประมาณ
- 3.2.3 การบริหารงานบุคคล
- 3.2.4 การบริหารทั่วไป

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง การเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติจริงหรือกำลัง  
ดำเนินการในขณะนั้นในการคิด ทำ รับผิดชอบ และรับผลประโยชน์ของการบริหาร  
จัดการในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมกับผู้บริหารใน 4 ด้าน ประกอบด้วย

1.1 การบริหารวิชาการ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายฝ่ายร่วมมือ  
ดำเนินการเพื่อพัฒนาเยาวชนหรือนักเรียนให้เจริญงอกงามทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์  
จิตใจ และสังคม เพื่อให้เป็นพลเมืองดีของสังคมต่อไป ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมด้าน  
หลักสูตรการเรียนการสอน สื่อ การนิเทศการศึกษาและการวัดผลประเมินผลการเรียนการสอน

1.2 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารการใช้จ่ายเงินที่สถานศึกษา  
ได้รับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยกิจกรรมด้านการศึกษา  
และตรวจสอบงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้เงินงบประมาณ

1.3 การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคล  
ในสถานศึกษาเฉพาะครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้บุคคลมาปฏิบัติงานตามความ  
ต้องการและให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย  
กิจกรรมการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การพัฒนาและธำรงรักษามูลค่าบุคลากร การรักษาระเบียบ  
วินัยและการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

1.4 การบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานบริหารจัดการสถานศึกษา  
ด้านสนับสนุนงานการเรียนการสอนของสถานศึกษาที่อยู่นอกเหนือจากงาน ตามข้อ 1.1-1.3  
ข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยงานกิจการนักเรียน งานธุรการและงานอาคารสถานที่ของสถานศึกษา

2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อน  
ระดับอุดมศึกษา

3. สถานศึกษา หมายถึง สถานที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2

4. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามความคิดเห็นต่อ  
การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการ  
สถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งในสถานศึกษา  
สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 ปีการศึกษา 2550

5. ครู หมายถึง ผู้ตอบแบบสอบถามความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหาร  
จัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นบุคลากรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ทางด้านการเรียนการสอนและ  
ส่งเสริมการเรียนรู้ในสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2  
ปีการศึกษา 2550

6. ประเภทของสถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาแก่นักเรียนในระดับ  
การศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 แบ่งเป็น 3 ประเภท

6.1 โรงเรียนประถมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับ  
ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

6.2 โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

6.3 โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับ  
ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6

7. เขตพื้นที่การศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2 หมายถึง เขตบริการจัดการศึกษาหนึ่ง  
ในจังหวัดกาฬสินธุ์ ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่บริหารจัดการ  
การศึกษาในเขตบริการ 5 อำเภอ ได้แก่ อำเภอท่าคันโท อำเภอหนองกุงศรี อำเภอห้วยเม็ก  
อำเภอยางตลาด และอำเภอเมืองชัย