

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลาง หรือเขตพื้นที่การศึกษา ระดับท้องถิ่นไปยังสถานศึกษา ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจ การบริหาร และการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 43 วรรค 2 กล่าวว่า การจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด จากข้อกำหนดดังกล่าว สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 1 บททั่วไป ความมุ่งหมาย และหลักการ ตามมาตรา 8 (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 9 (2) ให้กระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังกรรมการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง มาตรา 40 ให้มีกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาที่ระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 1 – 2) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาตามแนวการปฏิรูประบบบริหารการศึกษานั้นมุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชนให้มากที่สุดให้ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการจัดการศึกษา

อรุณ จันทวานิช (2542 : 6) กล่าวว่าหลักสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาให้มีคุณภาพได้แก่โรงเรียนต้องให้ ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในรูปคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

แต่ผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ปัญหาที่พบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ไม่ทราบขอบเขต บทบาทหน้าที่ของตนเอง (เมตต์ เมตต์การุณจิต 2541 : 44, จุฬาร ศิสุคนธ์ 2537 : 97 – 99) ส่วนใหญ่มีระดับความรู้ต่ำ คือจบเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ทำให้ไม่เข้าใจ แนวทางในการปฏิรูป กระบวนการเรียนการสอน มีฐานะยากจน ทำให้ไม่สามารถเสียสละเวลาให้กับงาน การทำหน้าที่ไม่เต็มที่ เพราะต้องคำนึงถึงปากท้อง ของตนเองก่อน (เปลี่ยณ ศิริรังสรรค์กุล 2537 : 98 – 99, ธวัช ทนโตพาส 2537 : 11) เรื่องที่เข้าไปมีส่วนร่วม ส่วนใหญ่จะเป็นการให้คำปรึกษาหารือ แนะนำ การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ ให้โรงเรียน จัดหารายได้เพื่อบำรุงการศึกษาปรับปรุงบริเวณโรงเรียน (ไพโรจน์ พรหมมีเนตร 2534 : บทคัดย่อ) สำหรับ ในส่วนที่เป็นหัวใจในการจัดการศึกษาคือ การกำหนดนโยบายจัดทำแผนแม่บท แผนพัฒนา โรงเรียน การตรวจสอบการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนยังมีส่วนร่วมในระดับน้อย (สุกมาศ การะเกตุ และคณะ 2544 : 4)

ในส่วนของกองการศึกษา เทศบาลเมืองปากพอง ซึ่งมีโรงเรียนในสังกัดเทศบาล 6 โรงเรียน คือโรงเรียนเทศบาลปากพอง 1 โรงเรียนเทศบาลปากพอง 2 โรงเรียนเทศบาลวัดนาคาวรี โรงเรียนเทศบาลวัดรามประดิษฐ์ โรงเรียนเทศบาลวัดคงคาสวัสดิ์ โรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบุญ ได้ใช้แนวปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงาน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ตามกฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและเลขานุการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546

จำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (กฎกระทรวง ข้อ 1 และข้อ 2) โรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ คือ แต่ละโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา 15 คน องค์กรประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย (ตามกฎกระทรวง ข้อ 2) ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารสถานศึกษา

จากคู่มือและกฎกระทรวงดังกล่าว คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะที่มาแตกต่างกัน ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งอาจจะเป็นปัญหา ในการเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการจัดการศึกษาของโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการกำกับ ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา อันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ปัญหาคือว่าการศึกษามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไปมีมาก น้อยเพียงใดและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ระหว่างองค์ประกอบซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นใน พื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารสถานศึกษา ว่าแตกต่างกันหรือไม่ในแต่ละองค์ประกอบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนและพัฒนาการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมายต่อไป

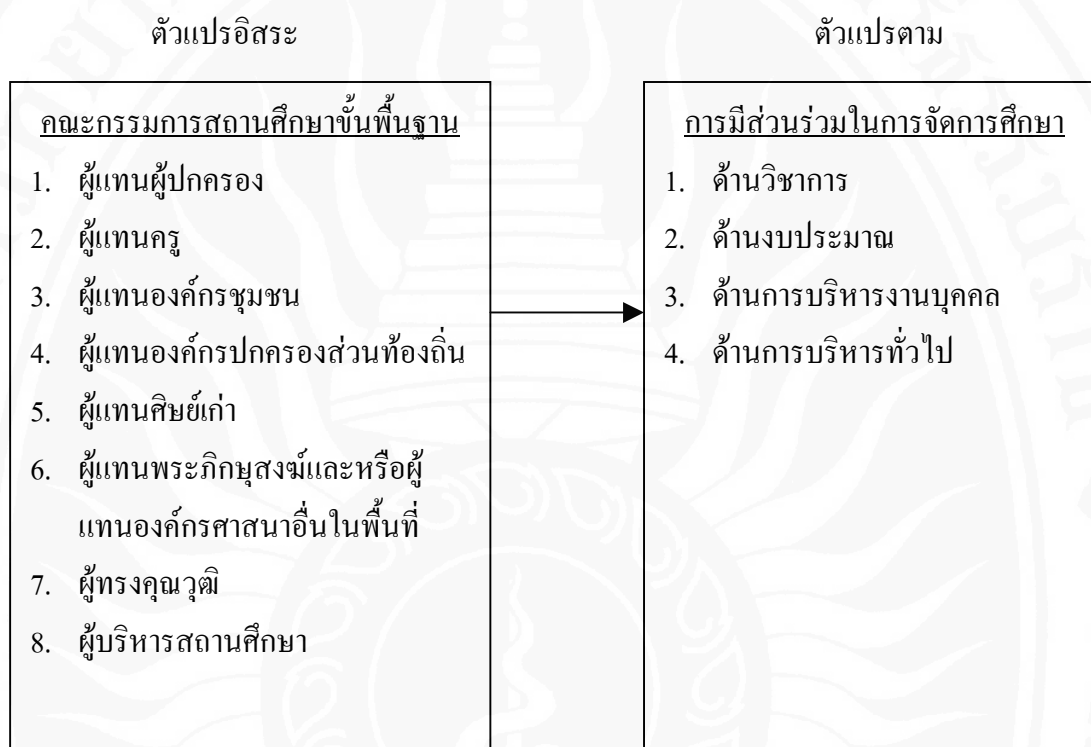
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากปัญหาการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป
2. เพื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ระหว่างองค์ประกอบของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารสถานศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิด เขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานของการวิจัย

1. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป อยู่ในระดับมาก

2. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ระหว่างองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความแตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัด เทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ประจำปีการศึกษา 2547 ทุกคน จำนวน 6 โรงเรียน คือ โรงเรียนเทศบาลปากพอง 1 โรงเรียนเทศบาลปากพอง 2 โรงเรียนเทศบาลวัดนาควารี โรงเรียน เทศบาลวัดรามประดิษฐ์ โรงเรียนเทศบาลวัดคงคาสวัสดิ์ โรงเรียนเทศบาลวัดศรีสมบูรณ์ โรงเรียนละ 15 คน รวมทั้งสิ้น 90 คน

2. ตัวแปรที่ศึกษา

2.1 ตัวแปรอิสระ คือองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

2.1.1 ผู้แทนผู้ประกอบการ

2.1.2 ผู้แทนครู

2.1.3 ผู้แทนองค์กรชุมชน

2.1.4 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.5 ผู้แทนศิษย์เก่า

2.1.6 ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่

2.1.7 ผู้ทรงคุณวุฒิ

2.1.8 ผู้บริหารสถานศึกษา

2.2 ตัวแปรตาม คือการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

2.2.1 ด้านวิชาการ

2.2.2 ด้านงบประมาณ

2.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

2.2.4 ด้านการบริหารทั่วไป

3. ระยะเวลาที่ศึกษา ปีการศึกษา 2547

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึง การมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษา ปรับปรุงและพัฒนา ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงาน บุคคล ด้านการบริหารทั่วไปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1 การมีส่วนร่วมด้านวิชาการ หมายถึง การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมติดตาม ประเมินผลปรับปรุงและพัฒนาเกี่ยวกับการศึกษาปัญหา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำหลักสูตร สถานศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบสาระหลักสูตรสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน วางแผนการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งเสริมการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นระดมทรัพยากร มาพัฒนาการศึกษา รับผิดชอบต่อข้อเสนอแนะการรายงานผลการประเมินตนเองตลอดจนร่วมเป็น คณะกรรมการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาตามระบบประกันคุณภาพ

1.2 การมีส่วนร่วมด้านงบประมาณ หมายถึง การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมติดตาม ประเมินผล ปรับปรุง และพัฒนาเกี่ยวกับการให้ข้อเสนอแนะ ให้ความคิดเห็น เห็นชอบ วางแผน รับผิดชอบต่อผลการใช้จ่ายงบประมาณของโรงเรียน การจัดสรรงบประมาณร่วม เป็นคณะกรรมการจัด หางบประมาณจากภายนอกมาพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน

1.3 การมีส่วนร่วมด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วม ติดตาม ประเมินผลปรับปรุงและพัฒนาเกี่ยวกับการให้ความคิดเห็น ร่วมพิจารณา กำหนดทิศทาง สนับสนุนวางแผนพัฒนาครูและบุคลากรของโรงเรียน ด้านการอบรมศึกษาดูงาน การให้รางวัล การร่วมงานประชาสัมพันธ์ผลงานด้านต่างๆ ตลอดจนจัดสวัสดิการให้แก่ครูและบุคลากรของโรงเรียน

1.4 การมีส่วนร่วมด้านการบริหารทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมคิดร่วมทำร่วมติดตาม ประเมินผล ปรับปรุงและพัฒนาเสนอแนะให้คำปรึกษาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการใช้ บำรุง รักษาอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาจากแหล่งเรียนรู้ ร่วมกำหนดนโยบาย แผนปฏิบัติการประจำปี ประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ท้องถิ่นบริการด้านวิชาการ การจัด กิจกรรมด้านต่างๆการระดมทรัพยากรมาพัฒนาการศึกษาตลอดจนเป็นตัวแทนแจ้งข่าวความเคลื่อนไหวและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน

2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับการประกาศแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง ทั้ง 6 โรงเรียน ประจำปีการศึกษา 2547 ตามกฎกระทรวงที่ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2546 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วย

ผู้แทนผู้ปกครอง หมายถึง บิดา มารดาหรือบิดา หรือมารดา ผู้ปกครองของนักเรียน ที่มีบุตรหรือผู้อยู่ในความปกครองดูแลตามหลักฐานของทางราชการที่กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียน

ผู้แทนครู หมายถึง ข้าราชการครูที่ปฏิบัติการสอน รวมถึงผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง

ผู้แทนองค์กรชุมชน หมายถึง องค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิก เพื่อดำเนินกิจกรรมเป็นประโยชน์แก่สังคม ชุมชนโดยส่วนรวมที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองปากพอง

ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากชุมชน ให้เป็นผู้แทนในการบริหาร ของเทศบาลเมืองปากพอง

ผู้แทนศิษย์เก่า หมายถึง ผู้ที่เคยศึกษา หรือ สำเร็จการการศึกษาจากโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง

ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ หมายถึง พระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้ นับถือศาสนาอื่นในพื้นที่ที่ทางการรับรอง

ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการด้านต่าง ๆ

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียนแต่ละโรงเรียนในสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง

ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการวิจัยจะมีประโยชน์ ต่อการบริหารการศึกษา ดังนี้

1. เพิ่มพูนองค์ความรู้การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียน สังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป
2. นำความรู้ไปพัฒนาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ตามองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช ทั้ง 6 โรงเรียน และกองการศึกษาเทศบาลเมืองปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช