

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ของโลกในปัจจุบันถือว่าเป็นยุคไร้พรมแดนและมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รัฐบาลพยายามปรับตัวเพื่อรองรับกับความเจริญก้าวหน้าดังกล่าวโดยกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ และสังคมให้เป็นแนวทางในการสร้างสรรค์ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ลดช่องว่างและขจัดความยากจนให้ลดน้อยลงยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของคนให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีระเบียบวินัย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดและจะเกิดขึ้น ในอนาคต

รัฐบาลได้พัฒนาคน ให้มีจิตสำนึกที่รับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวม มีสุขภาพพลานามัยดี พัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคมให้มั่นคงตลอดจนส่งเสริมวัฒนธรรม ให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของคนและเป็นพลังแก้ไขปัญหาการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลตามนโยบายดังกล่าว นั้น รัฐบาลได้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคน โดยมีจุดเน้นที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษา การขยายโอกาสในการศึกษาให้ทั่วถึง และให้เกิดประโยชน์ต่อคนทุกกลุ่ม ให้การศึกษาเป็นขบวนการ การพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่มุ่งเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ให้มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง มีความรู้ มีความสามารถ และทักษะในการประกอบอาชีพ และปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง ( แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 , 2539 )

การดำเนินงานเพื่อการตอบสนองแนวทางการพัฒนาดังกล่าว จะต้องอาศัยการศึกษาโดย “คน” เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดและเป็นปัจจัยนำในการพัฒนา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งสิ้น ( วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2539 ) ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2539 - 2550 โดยมีมุ่งปฏิรูป 4 ด้าน คือ ปฏิรูปโรงเรียนหรือ

สถานศึกษา ปฏิรูปครูและบุคลากร ปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา ซึ่งคาดหวังว่าการปฏิรูปการศึกษา จะช่วยทำให้ผู้ผ่านระบบการศึกษามีคุณภาพ ที่เป็นสากลและจัดการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ ปี 2550

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแผนการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน เพื่อให้จังหวัด อำเภอ สถานศึกษา และหน่วยงานทางการศึกษาถือปฏิบัติ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ เน้นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในรูปองค์กรคณะบุคคล ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชนท้องถิ่น และชุมชน เพื่อระดมสรรพกำลังมาช่วยกันจัดการศึกษา (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น, 2540)

ความสำคัญของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมได้ถูกกำหนดไว้เพื่อเป็นแนวนโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาตามหลักการนโยบาย มาตรการ อย่างสอดคล้องตรงกัน คือ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 43 ว่า การจัดการศึกษา อบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (ปฎิวัติ นฤนาทนโรดม, 2540)

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 กำหนดว่า รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งบัดนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและคณะกรรมการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎรได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยกำหนดหลักการจัดการศึกษาและการบริหารในรูปองค์กรคณะบุคคลโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชนประชาชน และสถาบันศาสนา เข้ามาร่วมรับผิดชอบและสนับสนุน จัดสรรงบประมาณพัฒนานโยบายเพื่อการศึกษาตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น (ปฎิวัติ นฤนาทนโรดม, 2540)

3. แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 หมวดที่ 3 แนวนโยบายการศึกษา ข้อ 17 ระบุว่าเพื่อให้การศึกษาของประเทศบรรลุตามหลักการและความมุ่งหมาย รัฐจึงกำหนดนโยบายการศึกษาดังนี้ ปรับปรุงระบบการบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการภายในของสถานศึกษารวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการศึกษาของชุมชน

4. คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเป้าหมายหลักที่จะเร่งรัดแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง ปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาคนและสังคม ด้านการศึกษา โดยสนับสนุนให้เอกชนองค์กรอาชีพและองค์กร การปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเน้นการมีความรู้ คุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษา อบรมอาชีพ และการจัดการศึกษา แก่ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจน การจัดดูแลสวัสดิการของเด็กนักเรียนในด้านการรักษาพยาบาล อาหารเสริมนม และอาหาร กลางวัน

จะเห็นได้ว่าการสนองนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลและกระทรวง ศึกษาธิการ ตลอดจนแนวทางการจัดการศึกษาของ สำนักงานคณะกรรมการการ ประถม ศึกษาแห่งชาติ ตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กำหนดไว้ สอดคล้องชัดเจนว่า “ให้ทุกฝ่ายในสังคมองค์กรท้องถิ่น คณะกรรมการโรงเรียนเข้ามามี ส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดทำแผนแม่บท แผนพัฒนาโรงเรียน รวมทั้งการกำกับ ติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานพัฒนาการศึกษาในทุกโรงเรียนเพื่อใช้แผนเป็นเครื่องมือในการ บริหาร” ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายดังกล่าวสำนักงานการ ประถม ศึกษาจังหวัดขอนแก่น จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคณาจารย์การศึกษา ปี 2540 -2542 โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมในการทำงาน เริ่มตั้งแต่การคิด การวางแผน การดำเนินงานตาม แผน และการประเมินผลการจัดการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาโดยให้หน่วยงานภายนอก ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรท้องถิ่น และผู้ประกอบการทั้งหลายภายในจังหวัด ตลอดจน ingham วิชาชีพต่าง ๆ ในจังหวัดได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการ หรือคณะทำงานใน ระดับจังหวัด หรือสถานศึกษา

บุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะทำให้การบริหารตาม แผนนโยบายดังกล่าว บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้บริหารโรงเรียนเพราะต้องเป็นผู้นำ และผู้แสวงหาความ ร่วมมือ จากทุกฝ่าย โดยเน้น การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งคิดว่าเป็นแนวคิดและหลักการ ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการ บริหารงาน ก็จะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สอดคล้องกับประเทศที่มีการปกครองแบบ

ประชาธิปไตย เพราะการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่น ถือว่า  
 สามารถของบุคคล มากกว่าสถานภาพในหน่วยงาน (สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2526 ) สำหรับ  
 โรงเรียนประถมศึกษา หลักการบริหารที่เน้นให้บุคคลมีส่วนร่วม เป็นการบริหารที่เปิด  
 โอกาสให้มีการเสนอแนวคิดเห็น มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในลักษณะร่วมทำร่วม  
 คิด ร่วมวิจารณ์ และร่วมรับประโยชน์อันเกิดจากงาน ทำให้บุคคลมีความพึงพอใจและมี  
 ขวัญกำลังใจดีขึ้น แต่จากการศึกษาพบว่า ยังไม่มีงานวิจัยเรื่องใดที่ศึกษาเกี่ยวกับการ  
 บริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงาน  
 การประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ตามบทบาทหน้าที่และภารกิจของผู้บริหาร โรงเรียนว่ามี  
 ส่วนร่วมในการบริหารอยู่ในระดับใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง เพื่อจะได้เป็นข้อมูล  
 ประกอบการเสนอแนวทางการบริหารโรงเรียน ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ  
 ประกอบกับเป็นเรื่องใหม่ยังไม่มีผู้ใดศึกษามาก่อนซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้จะได้ใช้เป็นแนวทาง  
 ในการพัฒนาการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษา ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับ  
 ความต้องการของบุคลากรอันจะส่งผลต่อคุณภาพนักเรียนในที่สุด

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวในฐานะผู้ศึกษาวิจัย มีหน้าที่รับผิดชอบการ  
 บริหารและดำเนินงานโรงเรียนบ้านไผ่ประถมศึกษา สังกัดกลุ่มโรงเรียนเมืองไผ่ สปอ.  
 บ้านไผ่ สปจ.ขอนแก่น ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวน 898 คน ในปีการศึกษา 2540  
 นับเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ และจากผลการวิจัย (สัมฤทธิ์ กางเพ็ญ, 2537) พบว่าการปฏิบัติ  
 งานของผู้บริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา มีผลอยู่ในระดับมาก ทุกขนาดและทุกด้าน  
 ยกเว้นด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีผลปฏิบัติอยู่ในระดับ “ปานกลาง”  
 เมื่อเปรียบเทียบกันตามขนาดของโรงเรียน พบว่าโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนขนาด  
 กลางมีผลการปฏิบัติแตกต่างกับโรงเรียนขนาดใหญ่ จึงเห็นสมควรที่จะศึกษา การบริหาร  
 แบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานการประถม  
 ศึกษาจังหวัดขอนแก่น เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหาร  
 การศึกษาในโรงเรียนที่รับผิดชอบ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ขนาดใหญ่ เกี่ยวกับ การวางแผน การดำเนินงานตามแผน และการประเมินผล ตามบทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนดังนี้

1.2.1 บทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง ได้แก่ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

1.2.2 บทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ขนาดใหญ่ ในประเด็นหลัก 3 ด้าน คือ

- ก. การวางแผน
- ข. การดำเนินงานตามแผน
- ค. การประเมินผล

1.3.2 การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา การบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา ขนาดใหญ่ ตามบทบาท หน้าที่และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน 2 บทบาท คือ

- ก. บทบาท หน้าที่และภารกิจโดยตรงของผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่
  - (1) การบริหารงานวิชาการ
  - (2) การบริหารงานกิจการนักเรียน
  - (3) การบริหารงานบุคลากร
  - (4) การบริหารงานธุรการ การเงิน และพัสดุ
  - (5) การบริหารงานอาคารสถานที่

(6) การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ข. บทบาทหน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนในการสนับสนุน  
การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน ได้แก่

(1) งานเลขานุการคณะกรรมการโรงเรียน

(2) งานประสานและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ  
โรงเรียน

#### 1.4. คำนิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1.4.1 สภาพปัจจุบัน หมายถึง ระดับการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ในการ  
วางแผน การดำเนินงานตามแผน การประเมินผล ตามบทบาท หน้าที่ และภารกิจของ  
ผู้บริหารโรงเรียน โดยตรงและบทบาทหน้าที่และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนในการ  
สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน

1.4.2 สภาพปัญหา หมายถึง ระดับของปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการ  
ปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในการวางแผน การดำเนินงานตามแผน การ  
ประเมินผลตามบทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน 2 ด้าน คือบทบาท หน้าที่  
และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง และบทบาท หน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนในการ  
สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน

1.4.3 บทบาทหน้าที่และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง บทบาทหน้าที่  
และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง และบทบาทหน้าที่และภารกิจของผู้บริหาร  
โรงเรียนในการสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน

1.4.4 บทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง หมายถึง การ  
บริหารงานของโรงเรียน 6 งาน คือ งานวิชาการ งานกิจการนักเรียน งานนุเคราะห์ งาน  
ธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

1.4.5 บทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนในการสนับสนุน การ  
ดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน หมายถึง การปฏิบัติงานประสานความร่วมมือกับ  
คณะกรรมการโรงเรียนเกี่ยวกับ

ก. งานเลขานุการคณะกรรมการโรงเรียน

ข. งานประสานงานและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ  
โรงเรียน

1.4.6 โรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ หมายถึง โรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ 541 - 3,000 คน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ในปีการศึกษา 2540 เท่านั้น

1.4.7 ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ หรือ ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้บริหารโรงเรียน ขนาดใหญ่ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

1.4.8 ข้าราชการครู หมายถึง ครูผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการโรงเรียน หรือผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น

1.4.9 การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การใช้ความพยายามให้ผู้ร่วมงานเข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน ในด้านการวางแผน การดำเนินงานตามแผน การประเมินผลตามบทบาท หน้าที่และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน

1.4.10 การวางแผน หมายถึง การกำหนดสิ่งที่จะต้องปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยครอบคลุมเกี่ยวกับ บทบาท หน้าที่และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน

1.4.11 การดำเนินงานตามแผน หมายถึง การปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยการกำกับ ติดตาม นิเทศ งานตามบทบาท หน้าที่ และภารกิจของผู้บริหารโรงเรียน

1.4.12 การประเมินผล หมายถึง การรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน

## 1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงสภาพปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหารประถมศึกษา แล้วยังคาดว่าจะเกิดประโยชน์ดังนี้

1.5.1 เป็นแนวทางในการปรับปรุง การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.5.2 เป็นแนวทางในการที่จะให้ครูผู้สอนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสามารถนำไปวางแผนการบริหารให้เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของครู และบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น การบริหารหลักสูตรและการสอนในโรงเรียน

1.5.3 เป็นข้อมูลของ โรงเรียนประถมศึกษา นำไปใช้ในการจัดประชุมสัมมนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมการโรงเรียน ชุมชน และผู้สนใจ ได้มามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา