

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะบุคคล ซึ่งมีความสำคัญที่จะทำหน้าที่ กำกับ และส่งเสริมกิจการของสถานศึกษา ในฐานะที่เป็นองค์กรอย่างเป็นทางการที่จะมีส่วนร่วม กับ ชุมชน ในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนที่เป็นสมาชิกของชุมชน (สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ.2545 หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ตามวิสัยทัศน์ของการศึกษาไทยมุ่ง รวมสรรพกำลังทุกส่วนของสังคมให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (แผนพัฒนาการศึกษา แห่งชาติ ฉบับที่ 8 : 13) ต้องจัดให้มีคณะกรรมการเพื่อใช้บริหารโรงเรียน โดยโรงเรียนจะต้อง ขอความร่วมมือจากผู้ปกครองหรือประชาชนในท้องถิ่นมาร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา จึง ให้เกิดการรวมตัวของบุคลากรคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการโรงเรียน โดยเลือกจากผู้สนใจที่ สนใจการพัฒนาการศึกษา เป็นผู้มีความประพฤติดี และมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอที่โรงเรียนตั้งอยู่ ประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ข้าราชการครูในโรงเรียน เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ผู้นำ ทางศาสนา บุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการอื่น โดยคณะกรรมการโรงเรียน มีหน้าที่อยู่ 6 ประการ ดังนี้ (แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 : 13)

1. กำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาของโรงเรียน
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน
3. ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางและมีส่วนช่วยในการบริหารการเงินและ

งบประมาณของโรงเรียน การแสวงหาและให้การสนับสนุนด้านการเงินและวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเสริมสร้างพัฒนาการของ นักเรียนทุกด้านทั้งในและนอกห้องเรียน

4. รับผิดชอบต่อความก้าวหน้าการดำเนินงาน ตามแผนของโรงเรียนภาคเรียนละ
หนึ่งครั้ง

5. ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน และ
เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และร่วมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

6. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง
ตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย (ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการ
โรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539)

เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุง)
พ.ศ.2545 ความมุ่งหมายและหลักการ สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการ
จัดการศึกษาและการบริหารและการจัดการศึกษาก็เปลี่ยนไป กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออก
ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีคณะกรรมการ
อย่างน้อยสถานศึกษาละเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย

1. **ผู้แทนผู้ปกครอง** ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียน
นักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

2. **ผู้แทนครู** ได้แก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้ปฏิบัติการสอน และผู้ช่วยผู้บริหาร
สถานศึกษานั้นจำนวนไม่เกินสองคน

3. **ผู้แทนองค์กรชุมชน** ได้แก่ ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน
หรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใด ที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและมีที่ตั้งอยู่ในเขต
บริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

4. **ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ ผู้แทนของเทศบาล องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นรูปแบบอื่น จำนวนไม่เกินสองคน

5. **ผู้แทนศิษย์เก่า** ได้แก่ ผู้แทนของสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่าหรือบุคคลที่
เคยศึกษาจากสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

6. **ผู้ทรงคุณวุฒิ** ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ผู้นำภูมิปัญญาไทยในท้องถิ่น ข้าราชการ
บำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น
ของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการ ทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้น
จำนวนไม่เกินสี่คน ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการ
สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา

2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
3. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
4. กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน
6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
7. เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา
8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและชาติภูมิมหาสารคาม
9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
10. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน
11. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร
12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น (กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543)

จากบทบาหน้าที่ในการปฏิบัติงานของผู้แทนที่มาจากหลายองค์กรหลายหน่วยงานที่จะต้องร่วมกันจัดการศึกษาในท้องถิ่นหรือชุมชนของตนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ.2545 และกระทรวงศึกษาธิการได้เปลี่ยนระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาหลายครั้งภายในระยะเวลาห่างกันไม่มากนัก คือ พ.ศ.2539, พ.ศ.2543 และในปี พ.ศ. 2547 ได้เปลี่ยนระเบียบเดียวกันนี้อีกครั้ง นั้น ทำให้สภาพ

การปฏิบัติงานร่วมกันของผู้แทนที่อยู่ภายในสถานศึกษาและภายนอกสถานศึกษาส่งผลให้มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไปซึ่งจะนำไปสู่การมีปัญหาในการปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยในฐานะผู้บริหาร โรงเรียนและเลขาธิการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กอปรกับหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดขึ้น ดังกล่าว จึงต้องการศึกษาปัญหาและเปรียบเทียบปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เป็นผู้แทนภายในสถานศึกษา และที่ผู้แทนจากภายนอกสถานศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นผู้แทนภายในสถานศึกษาและผู้แทนภายนอกสถานศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นผู้แทนภายในสถานศึกษาและผู้แทนภายนอกสถานศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

สมมติฐานการวิจัย

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ที่เป็นผู้แทนภายในสถานศึกษาและผู้แทนจากภายนอกสถานศึกษา มีปัญหาในการปฏิบัติงานโดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน

กรอบแนวคิดการวิจัย

เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ.2545 ได้ประกาศ ใช้กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัยตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อต้องการทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหาในแต่ละด้าน ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2543 : 13)

1. กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนา
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา

3. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
4. กำกับ และติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน
6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
7. เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ของสถานศึกษา
8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ
9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิชาการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
10. ให้ความเห็นชอบ รายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน
11. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นควร
12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย จากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาปัญหาและเปรียบเทียบปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการแต่งตั้งทุกคน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ประจำปีการศึกษา 2546

1. ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล คือ ระหว่างเดือนตุลาคม 2546 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2547

2. ประชากร คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับการแต่งตั้งทุกคน ในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ซึ่งเป็นผู้แทนภายในสถานศึกษา จำนวน 876 คน ผู้แทนภายนอกสถานศึกษา จำนวน 3,504 คน รวมเป็นจำนวน 4,380 คน

3. กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นผู้แทนภายในสถานศึกษา จำนวน 70 คน และผู้แทนจากภายนอกสถานศึกษา จำนวน 283 คน รวม 353 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบง่ายตามตารางเครชีและมอร์แกน (บุญชม ศรีสะอาด, 2535 : 40-42)

4. ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่

4.1 ตัวแปรต้น คือ สถานภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็น ผู้แทนภายในสถานศึกษา และผู้แทนจากภายนอกสถานศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม คือ ปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 ตามหน้าที่ทั้ง 12 ข้อ

5. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามการปฏิบัติงานที่มีปัญหา 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด และแบบสอบถามปลายเปิดให้เสนอความคิดเห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัญหาการปฏิบัติงาน หมายถึง สิ่งหรือเรื่องที่เป็นอุปสรรคหรือต้องพิจารณาแก้ไขในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2 หมายถึง หน่วยงานบริหารการศึกษา สังกัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย 6 อำเภอ คือ อำเภอนาโพธิ์ อำเภอนาหว้า อำเภอพนมดงรัก อำเภอนาเชือก อำเภอนาดูนและอำเภอยางสีสุราช

3. สถานศึกษา หมายถึง โรงเรียนประถมศึกษาที่จัดการศึกษาในช่วงชั้นที่ 1 และช่วงชั้นที่ 2 สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

4. ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ข้าราชการครูผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ หรือผู้รักษาการในตำแหน่ง ดังกล่าวในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 2

5. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง กลุ่มบุคคลที่โรงเรียน สังกัด สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม คัดเลือก โดยมีคุณสมบัติและปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543

5.1 สถานภาพ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ที่เป็นผู้แทนจากภายในสถานศึกษา และผู้แทนจากภายนอกสถานศึกษา

5.2 ผู้แทนภายในสถานศึกษา หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนครู

5.3 ผู้แทนภายนอกสถานศึกษา หมายถึง ผู้แทนผู้ประกอบการ ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทน องค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

5.4 ผู้แทนผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียน นักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น

5.5 ผู้แทนครู หมายถึง ผู้แทนของข้าราชการครูผู้ปฏิบัติการสอน และผู้ช่วย ผู้บริหารสถานศึกษานั้น

5.6 ผู้แทนองค์กรชุมชน หมายถึง ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กร เอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใด ที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและมีที่ตั้งอยู่ ในเขตบริการของสถานศึกษานั้น

5.7 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้แทนของเทศบาล องค์การ บริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น

5.8 ผู้แทนศิษย์เก่า หมายถึง ผู้แทนของสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่าหรือบุคคล ที่เคยศึกษาจากสถานศึกษานั้น

5.9 ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้นำทางศาสนา ผู้นำภูมิปัญญาไทยในท้องถิ่น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการ ทั้งในและนอกเขตบริการของ สถานศึกษานั้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ สามารถนำไปเป็นข้อมูลสารสนเทศในการตัดสินใจ วางแผน ปรับปรุง พัฒนา การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น