

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 (ฉบับที่ 3) กำหนดให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 8) จัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นและให้หน่วยงานทางการศึกษา โดยนำประสบการณ์ความรู้ ความชำนาญ ภูมิปัญญาท้องถิ่นขององค์กร กลุ่มบุคคลดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา ยกย่องผู้ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งให้บุคคล ครอบครัวชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันประกอบการ สถาบันสังคมอื่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นใดในพื้นที่และผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องทำหน้าที่แทนชุมชนและผู้ปกครองนักเรียน โดยเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาที่เกิดประโยชน์สูงสุดกับนักเรียนซึ่งเป็นลูกหลานในชุมชน ในขณะเดียวกันต้องทำงานร่วมกับผู้บริหารและคณะครู โดยตระหนักถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน จึงอาศัยกระบวนการทำงานที่เน้นการกระจายอำนาจ การมีบทบาทและความโปร่งใสตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนของการจัดการศึกษา แต่สภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากอดีตถึงปัจจุบัน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความชัดเจนเรื่องบทบาทหน้าที่ของตนเอง ส่วนมากได้รับการร้องขอจากสถานศึกษา มากกว่าได้รับการคัดสรรจากผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริงทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดทักษะในการปฏิบัติงานร่วมกัน ส่วนมากยังคิดว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเพียงที่ปรึกษาหรือผู้ปฏิบัติตามการร้องขอจากสถานศึกษา และมีภาระงานมากไม่มีเวลาร่วมประชุมทำให้ขาดความพร้อมเพรียงและมีปัญหาอีกมากมาย (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2553, หน้า 2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555 - 2559) กำหนดขึ้นทุกภาคส่วนในสังคมไทยเห็นพ้องร่วมกันน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งให้เกิดภูมิคุ้มกันและมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม เพื่อให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2555, หน้า 7) นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานการศึกษาของชาติซึ่งมีเป้าหมายของการจัดการศึกษาอยู่ที่การพัฒนาคนไทยทุกคนให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ และการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เพื่อสร้างแหล่งเรียนรู้และสังคมแห่งความรู้สำหรับเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้คนไทยทุกคนได้มีโอกาสและทางเลือกที่จะเข้าถึงปัจจัยและเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2546, หน้า 21)

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามระเบียบกระทรวงการศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ข้อ 14 กำหนดให้สถานศึกษาต้องจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อยภาคเรียนละ 2 ครั้ง หรือปีการศึกษาละ 4 ครั้ง เป็นอย่างน้อย จากการสำรวจข้อมูลโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ปีการศึกษา 2556 จำนวน 8 โรงเรียน (บันทึกการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนปีการศึกษา 2556) พบว่าแต่ละโรงเรียนจัดการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 5 - 6 ครั้ง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 9 คน เข้าร่วมประชุมโดยเฉลี่ย โรงเรียนที่น้อยที่สุด 4.6 คนต่อครั้ง คิดเป็นร้อยละ 51.11 และที่มากที่สุด 7.2 คนต่อครั้ง คิดเป็น ร้อยละ 80.00 โดยภาพรวม คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นเชิงการบริหารการศึกษา เฉลี่ยแล้ว 5.6 คนต่อครั้ง หรือคิดเป็นร้อยละ 62.81 จากข้อมูลเบื้องต้น แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และจัดการศึกษาค่อนข้างน้อย จึงอาจเป็นสาเหตุทำให้สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา หมวด 5 มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ของโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (กองการศึกษาและแผนงานเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา, 2556, หน้า 5)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาตามความคิดเห็นของครูว่ามีความคิดเห็นอย่างไรต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคาดหวังให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามบทบาทของตน เพราะครูได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปรับปรุงและพัฒนาบทบาทในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีความชัดเจนมากขึ้นในบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาการศึกษา ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดแก่โรงเรียนชุมชน และประเทศชาติต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อศึกษาบทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา
3. เพื่อเปรียบเทียบบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

### ความสำคัญของการวิจัย

1. การวิจัยในครั้งนี้มีความสำคัญต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งสามารถนำผลของการวิจัยไปใช้ปรับปรุงและพัฒนาบทบาทในการจัดการศึกษาของตนเองให้มีความชัดเจนมากขึ้น
2. การวิจัยในครั้งนี้มีความสำคัญต่อเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ซึ่งสามารถนำผลการวิจัยไปกำหนดนโยบายการวางแผนงาน ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไปให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดแก่โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

### ขอบเขตของการวิจัย

1. หน่วยการวิเคราะห์

ครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา 8 โรงเรียน จำนวน 272 คน

## 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา จำนวน 272 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ครูโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา จำนวน 159 คน กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเคซีและมอร์แกน (Krejcie & Morgan) (อ้างอิงใน ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2550, หน้า 51) ที่ระดับความคาดเคลื่อน .05 และทำการสุ่มแบบง่ายตามสัดส่วน

## 3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 บทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครู

3.2 บทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครู

## กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครู โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ได้จากการสังเคราะห์กระบวนการจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, หน้า 9 - 16) ไพรัช อรรถกามานนท์ (2548, หน้า 5 - 7) สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2549, หน้า 65 - 67) เกษม วัฒนชัย (2550, 39 - 45) ประกอบ กุลเกลี้ยง (2550, หน้า 10 - 15) และสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (2551, หน้า 12 - 23) นำมาสังเคราะห์และบูรณาการ โดยสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และ ด้านการบริหารงานทั่วไป โดยสามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังภาพประกอบ 1

**บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ตามความคิดเห็นของครู**

1. ด้านการบริหารงานวิชาการ
2. ด้านการบริหารงานงบประมาณ
3. ด้านการบริหารงานบุคคล
4. ด้านการบริหารงานทั่วไป

ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

**นิยามศัพท์เฉพาะ**

1. บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การแสดงออกตามหน้าที่ โดยให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ การสนับสนุน การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป โดยวัดจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเป็นมาตรฐานค่า 5 ระดับ คือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด

1.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ หมายถึง การให้ความเห็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง รับผิดชอบและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

1.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การให้ความเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง และการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ให้ความเห็นในการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารเงิน และการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษา หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่กฎหมาย ระเบียบประกาศ ฯลฯ กำหนด

1.3 ด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึง การให้ความเห็นชอบแผนอัตรากำลัง ส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรได้รับการพัฒนา มีขวัญกำลังใจ ในการปฏิบัติหน้าที่และมีโอกาส

ก้าวหน้าในวิชาชีพ การพิจารณาแนวทางในการให้ได้มาซึ่งครูที่มีจำนวนเพียงพอต่อการเรียนการสอนในสถานศึกษาในกรณีที่สถานศึกษาแห่งนั้นขาดอัตรากำลังครู

1.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป หมายถึง การให้ความเห็น เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผน รวมทั้งความต้องการของชุมชน และท้องถิ่น รับทราบ ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการศึกษา และกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบาย และแผนตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

2. บทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง ระดับความคิดเห็นของครูที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป

3. บทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของครู หมายถึง ระดับความคิดเห็นของครูที่คาดหวังเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านการบริหารงานงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงานทั่วไป

4. ครู หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่การจัดการเรียนรู้โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

5. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ให้การสนับสนุนทรัพยากรมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในข้อตกลงในการทำงานร่วมกันกับสถานศึกษา ได้แก่ ประธานกรรมการ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุหรือผู้แทนองค์กรศาสนา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา จากโรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

6. โรงเรียนสังกัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา หมายถึง หน่วยงานทางการศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยามี 8 โรงเรียน คือ โรงเรียนเทศบาลวัดเขียน โรงเรียนชุมชนป้อมเพชร โรงเรียนเทศบาลวัดตองปุโบราณกนิตสร โรงเรียนเทศบาลสรรพสามิตบำรุง โรงเรียนเทศบาลวัดศาลาปูน โรงเรียนเทศบาลวัดรัตนชัย โรงเรียนเทศบาลวัดแม่นางปลื้ม และโรงเรียนเทศบาลวัดป่าไค้

### สมมติฐานการวิจัย

บทบาทที่คาดหวังของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสูงกว่าบทบาทที่เป็นจริง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ครูเทศบาล ได้แนวทางในการจัดการเรียนการสอนทางภูมิปัญญาท้องถิ่น
2. โรงเรียน มีแนวทางในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น
3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้นและปฏิบัติตนได้ถูกต้องเหมาะสม
4. กองการศึกษา มีแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา มีแนวทางในการกำหนดนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ