



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพ และปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่พระนครศรีอยุธยา เขต 1 ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนักวิชาการ และนักการศึกษา ดังมีรายละเอียดตามหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวนโยบายการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
2. แนวคิดหลักการของการมีส่วนร่วม
 - 2.1 แนวคิดการมีส่วนร่วม
 - 2.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม
 - 2.3 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม
 - 2.4 รูปแบบ ลักษณะ หรือชนิดของการมีส่วนร่วม
 - 2.5 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม
3. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - 3.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษา
 - 3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษา
 - 3.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษา
4. สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 กับการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษา
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 7.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

1. แนวนโยบายการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

นโยบายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันต้องการให้ประชาชนและชุมชนเข้ามา มีส่วนร่วมโดยกำหนดไว้ในนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย ทั้งในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายรองลงมา ตามลำดับ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ระบุถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ในมาตรา 78 ข้อ 5 จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

11

และการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา 80 ข้อ 3 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความต้องการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ข้อ 4 ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 87 ข้อ 3 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550”. 2550 : 22-24)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรภาครัฐและเอกชน ไว้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2542 : 5-6)

มาตรา 8 การจัดการศึกษายึดหลักดังนี้

1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 9 (6) การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ๆ

มาตรา 24 (6) จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลาทุกสถานที่ที่มีการประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครองและบุคคลในชุมชนทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

มาตรา 29 ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูลข่าวสารและรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพการพัฒนาระหว่างชุมชน

มาตรา 40 ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

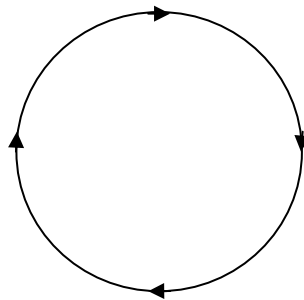
มาตรา 57 ให้นำหน่วยงานทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยนำประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญและภูมิปัญญาท้องถิ่นของบุคคลดังกล่าว มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการเรียนและยกย่องเชิดชูผู้ที่ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

มาตรา 58 (2) ให้บุคคล ครอบครั้ว ชุมชนองค์กร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นระดับมัธยมศึกษาเพื่อการศึกษาโดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา ชุมชนมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น

ชัตติยา กรรณสูต (ม.ป.ป. : ไม่ปรากฏเลขหน้า) กล่าวว่า แนวนโยบายการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะประสบความสำเร็จและส่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับกระบวนการทางนโยบาย หรือเรียกอีกอย่างว่า วงจรนโยบาย ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญ 5 ขั้นตอน ดังภาพประกอบ 2

การพัฒนา นโยบาย
(Policy development)

การกำหนดนโยบาย
(Policy formulation)



การประเมินนโยบาย
(Policy evaluation)

การอนุมัตินโยบาย
(Policy approval)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ
(Policy implementation)

ภาพประกอบ 2 วงจรนโยบาย

จากวงจรนโยบายมีขั้นตอนที่สำคัญอยู่ 5 ขั้นตอน แต่ละขั้นตอนนี้จะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน การดำเนินการตามวงจรนโยบายนั้นก็ไม่จำเป็นต้องไล่ตามลำดับขั้นตอนอย่างตายตัว ขั้นตอนที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของวงกลมที่เป็นวงจรหมุนไปเรื่อย ๆ และการที่จะให้การดำเนินการตามวงจรนโยบายนี้นำไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในวงจรนโยบายทุกขั้นตอน นั่นคือช่องทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้วิจัยจะนำเสนอขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไป



2. แนวคิดหลักการของการมีส่วนร่วม

2.1 แนวคิดการมีส่วนร่วม

สมยศ นาวิการ (2540 :190-273) กล่าวความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่าการบริหารงานโดยคณะบุคคลสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาได้ดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว คณะกรรมการเป็นการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญจากส่วนต่าง ๆ ขององค์กรให้ร่วมแก้ปัญหา ผู้บริหารแข่งขันอำนาจหน้าที่ระหว่างกันทำให้ตัดสินใจล่าช้า แต่การบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหา มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของพวกเขาให้กับผู้บังคับบัญชา และต้องให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญ องค์กรไม่ใช่แต่เพียงสัมผัสปัญหาหรือการแสดง ความหวังใเท่านั้น

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 :14) กล่าวไว้ว่า แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม เริ่มต้นจากการพัฒนาประเทศที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีส่วนร่วมคือการเข้าถึงหรือการผนึก รวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ในฐานะผู้ผลิตและผู้บริโภค

อภิศักดิ์ ใฝ่ทาคำ (2542 : 79 – 80) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ประชาชนต้องมีอิสระภาพมีส่วนร่วม (Freedom to participate)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participate)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participate)

นอกจากเงื่อนไข 3 ประการแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่น ๆ อีกดังนี้

1. ประชาชนต้องไม่เสียเงิน ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินค่าผลตอบแทนที่จะได้รับ
2. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารการรู้เรื่องกันและกันทั้ง 2 ฝ่าย
3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม
4. ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทอกระเทือนตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคม หากจะมีส่วนร่วม

นดา คำริห์เลิศ (2542 : 21) กล่าวแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ 3 ลักษณะคือ เป็นการให้การช่วยเหลือ เป็นการให้อำนาจ และเป็นงานขององค์กร โดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการให้อำนาจว่า เป็นความหมายของการมีส่วนร่วม การให้อำนาจ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

14

เป็นการเพิ่มหรือลดความสามารถในการบริหาร การมีส่วนร่วมจึงมีความสัมพันธ์กับการให้อำนาจองค์กร เป็นปัจจัยพื้นฐาน การให้อำนาจมักจะเป็นมาตรฐานสำคัญของการให้ความช่วยเหลือด้วย ดังนั้นการช่วยเหลือ การให้อำนาจและงานขององค์กรจึงมีความสัมพันธ์กันกับการมีส่วนร่วม

วรรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ (2540 :9) กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้เกิดขึ้นทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากประเพณีลงแขก ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การมีส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มละแวกบ้าน และในสังคม ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคมนั้นได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและสังคมให้เจริญก้าวหน้า การมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

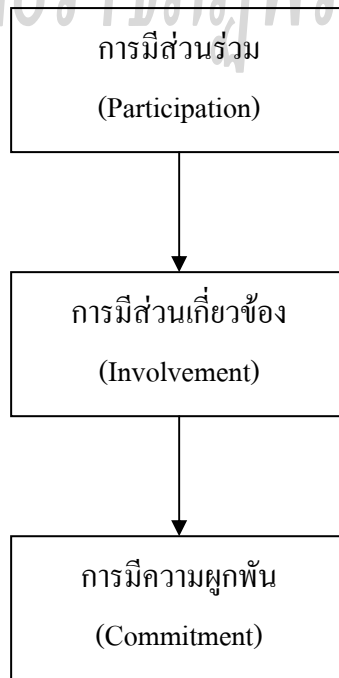
1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดความสนใจและความห่วงกังวลบุคคลซึ่งบังเอิญพ้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อเหตุการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกัน จะต้องรุนแรงมากพอที่ทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 12) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวกับการช่วยเหลือ การให้อำนาจ งานขององค์กร ซึ่งเป็นการกระทำร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนากลุ่มไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมพอสรุปได้ว่า การที่กลุ่มบุคคลตกลงในการแสดงความคิดเห็นร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือร่วมกันเปลี่ยนแปลงกลุ่มไปในทิศทางที่พึงปรารถนาจากการตัดสินใจร่วมกันและการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ การให้อำนาจ

2.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ชุมพล ศรีชมพู (2549 : 40) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือกัน สนับสนุนทำประโยชน์ในเรื่องต่าง ๆ หรือกิจกรรมต่าง ๆ อาจจะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการบริหารประสิทธิผลขององค์กรขึ้นอยู่กับรวมพลังของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้นในการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมายวิธีการหนึ่งของการรวมพลังความคิด สติปัญญาคือ การให้มีส่วนร่วม การให้บุคคลมีส่วนร่วมในองค์กรนั้นบุคคลจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการหรือปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ที่เป็นผลให้บุคคลนั้นมีความผูกพันต่อกิจกรรมและองค์กรในที่สุด ซึ่งแสดงไว้ตามภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 ผลการมีส่วนร่วมในองค์การ

ทรงสิทธิ์ ยืนชีวิต (2543 : 6) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของกิจกรรมทุกกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการบริการจะทำให้การบริการเปิดกว้าง มีอิสระทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารอันเป็นวิถีทางในการขยายอิทธิพลของสายบังคับบัญชาลงไปสู่ระดับปฏิบัติในองค์การ

เมตต์ เมตต์การุณจิต (2541 : 17) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน

อนงค์ ชานิฐระการ (2542 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการที่ส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ระยะเวลา แรงงาน วัสดุ และอื่น ๆ ในกิจกรรมการพัฒนามีผลกระทบต่อตนเองไปสู่ความร่วมมือแห่งการดำรงชีวิตในสังคมเดียวกัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 138) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมในการบริหาร คือ วิธีบริหารที่ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การมีส่วนร่วมในการวางแผน ช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจทำงานเองภายใต้เป้าหมายและนโยบายที่มอบหมายไว้อย่างกว้าง ๆ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

16

ประภาพร ศรีสถิตธรรม (2543 : 16) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในระดับ และ ทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะกระบวนการวางแผน แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือกการบริหาร และการประเมินของแผนงานและโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรร (Alllocation) และการใช้ประโยชน์ของทรัพยากร เพื่อการผลิตเพิ่มโอกาสด้านสังคมและเศรษฐกิจ

วันพร จันทรวโรจน (2543 : 19) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงการเกี่ยวข้องกับจิตใจ และอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ส่งผลเป็นเหตุเร้าทำให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม และทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม คือ การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

มนตรี พรผล (2546 : 20) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่ผู้นำอนุญาตให้ผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสิ่งการบริหารองค์การ เพื่อร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพทั้งยังก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกับกลุ่ม

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 14) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การปฏิบัติกิจการใด ๆ ที่ชุมชน ประชาชนบุคคลในกลุ่มหรืองาน ร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมกำลังกาย ร่วมกำลังความคิด ในการประกอบกิจการนั้นให้บรรลุความสำเร็จสูงสุด

วิทยา วิริยพงศ์ (2548 : 1) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึงรูปแบบของความเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกันของสมาชิกในองค์การในการประชุมปรึกษาหารือ เพื่อการตัดสินใจ และการควบคุมกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานเดียวกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการ พิจารณาตัดสินใจ ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมายด้วยความรับผิดชอบ เพื่อให้งานมีคุณภาพมากที่สุด



2.3 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

สกุนต์ สายบุญลี (2542 :56) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนซึ่งมีความสำคัญต่อพัฒนาการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

1. ร่วมรับรู้ในการรับข่าวสาร เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่จะรับรู้ข่าวสารความเป็นไปของบ้านเมือง ความรู้หรือด้านวิชาการต่าง ๆ ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพทางวัฒนธรรมและเป็นการตกทอดทางสติปัญญาของมนุษย์
2. ร่วมคิดจากการได้รู้ นำ มาสู่การคิดพิจารณามีโอกาสแสดงความคิดเห็นแลกเปลี่ยนรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจที่มีคุณภาพ
3. ร่วมตัดสินใจ มีโอกาสที่จะตัดสินใจหรือไม่รับกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของตนเอง อันถือว่าหากมนุษย์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันแล้ว ผลย่อมเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการ สอดคล้องกับปัญหาที่มีรู้สึกหวงแหนเป็นเจ้าของดูแลและรักษา
4. ร่วมวางแผนและดำเนินการ ย่อมมีพลังอย่างมหาศาลในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้รับความสำเร็จ อย่างรวดเร็ว
5. ร่วมประเมินค่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการแล้วหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการต่อไป
6. ร่วมรับผิดชอบ การคงอยู่ของกิจกรรมนั้นไม่มีใครปฏิเสธว่าเป็นผลมาจากการรับผิดชอบ และปฏิบัติดูแลรักษาร่วมกัน สำหรับสิ่งที่เกิดผลเสียหายหากมีการรับ “ผิด” เราจะพบกับสิ่งที่ “ชอบ” พลวัตรของกิจกรรมก็จะต่อเนื่องต่อไปเช่นกัน

ทงศักดิ์ คุ้มไ้ข้ น้ำ (2540 : 94) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรมของทุกคนที่เราเคารพ ใ้ให้การยอมรับและยกย่องโดยการใ้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงออกเกี่ยวกับการปรับปรุงชีวิตของเขา
2. การพัฒนาเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เราจำเป็นต้องให้คนในหมู่มากเหล่านี้ ได้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออก
3. กลยุทธ์ทั้งหลายในการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถส่งผลถึงกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาส และยากจน ในทางตรงกันข้ามกลับส่งผลใ้กลุ่มคนที่ได้เปรียบ มีโอกาสมากขึ้น จำเป็นต้องปรับปรุงกลยุทธ์ในการพัฒนาใหม่ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น
4. ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้พบว่า มีโครงการจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จโดยอาศัยวิธีการมีส่วนร่วม ในรูปแบบการรวมกลุ่มและการจัดตั้งองค์กรประชาชน ในขณะที่เดียวกัน มีตัวอย่างโครงการที่ล้มเหลวจำนวนมากเนื่องมาจากการไม่เปิดโอกาสใ้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

18

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเรื่องของการปฏิบัติ การเป็นกลุ่ม เพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของเขาและในขณะที่เดียวกันก็ใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยการมีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งจำเป็น

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวชี้วัดของการพัฒนาชุมชน ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใดยิ่งแสดงว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากยิ่งขึ้นเพราะประชาชนย่อมรู้ว่าตนกำลังมีปัญหาอะไร แก้ปัญหาอย่างไร

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 15 – 16) กล่าวความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่า ในการปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ ถ้าให้ประชาชนหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติเป็นกลุ่ม จะสนองตอบ หรือสอดคล้องกับความต้องการแท้จริงเพราะผู้ปฏิบัติจะรู้ปัญหา ความต้องการ ย่อมนำไปสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปความสำคัญของการมีส่วนร่วมได้ว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมดังกล่าวมีส่วนร่วมในการดำเนินการตัดสินใจในการดำเนินงาน เพราะทุกคนรู้ถึงปัญหา รู้ถึงจุดหมายของงาน จึงสามารถแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องทำให้งานที่ออกมาคุณภาพเป็นที่พึงพอใจของทุกคน

2.4 รูปแบบ ลักษณะ หรือชนิดของการมีส่วนร่วม

กรรณิกา ชมดี (2544 : 13) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 รูปแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
5. การมีส่วนร่วมเป็นสมาชิก
6. การมีส่วนร่วมสัมผัส
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้เริ่มหรือผู้ริเริ่ม
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน
10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2547 : 183) ได้จำแนกลักษณะของการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม
3. การมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาส



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

19

อิทธิ คำเพราะ (2548 : 5) ได้กล่าวถึงแบบต่างๆ ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมเป็นสมาชิก
2. การมีส่วนร่วมในการประชุม
3. การมีส่วนร่วมในการออกเงิน
4. การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการ
5. การมีส่วนร่วมในตำแหน่งผู้นำ

สรุปได้ว่า ลักษณะ รูปแบบและชนิดของการมีส่วนร่วมนั้นพิจารณาได้หลายมุมมองซึ่งพอจะจำแนกได้คือ การจำแนกตามกระบวนการบริหาร ตามประเภทของกิจกรรมและจำแนกได้ตามวิธีการมีส่วนร่วม

2.5 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

การจำแนกการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนเป็นการจำแนก โดยอาศัยหลักการที่ว่ากิจกรรมที่มนุษย์ทำขึ้นนั้น เป็นกระบวนการที่แบ่งออกได้หลายขั้นตอนและมีความสำคัญแตกต่างกันตามลักษณะกิจกรรม และการแบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมมีผู้แบ่งไว้ ดังนี้

ธออ่าน วุฑฒิศรกรรมรักษา (2546 : 16) ได้แยกการมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นกำหนดความต้องการ
2. ขั้นวางแผนดำเนินงาน
3. ขั้นตัดสินใจ
4. ขั้นดำเนินการ
5. ขั้นติดตามผลงาน

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2547 : 272-273) ได้สรุปขั้นตอนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมไว้เป็น 4 ขั้น คือ

1. การมีส่วนร่วมในการค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหา
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน
4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

พิสิทธิ์ หิริวงษ์ (2541 : 25) ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการตัดสินใจนั้น ประการสำคัญที่สุดที่จะต้องทำคือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

20

การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการและวางแผนและการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในส่วนที่เป็นองค์ประกอบ ในการดำเนินงานของโครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์เชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพแล้วยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มอีกด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลประโยชน์ที่เป็นทางบวกและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์และโทษต่อบุคคลด้วย

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งที่สำคัญที่จะต้องสังเกต คือความเห็น ความชอบ และความคาดหวัง ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

สรุปได้ว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ นักวิชาการได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมคล้ายคลึงกัน ได้ดังนี้คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

3. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษา

คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดเป็นองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการองค์หนึ่ง ที่เป็นความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะทำให้เป็นนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียน ในการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้เกิดขึ้น จะพบได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นคณะบุคคลที่มีความสำคัญ สามารถส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพที่ดีได้ (นภากาศ ๒๕๔๓ : ๖) สอดคล้องกับ สิริกาญจน์ โกสุมภ์ (๒๕๔๒ : ๓๙) ที่กล่าวไว้สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา จัดเป็นคณะบุคคลที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรอย่างเป็นทางการที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและสถานศึกษาในการจัดการศึกษาของชุมชน ในอดีตการจัดการศึกษาของประเทศไทย ศูนย์กลางของการจัดการศึกษาจะอยู่ในชุมชนมีวัดและบ้านร่วมกันจัด โดยไม่มีกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบปฏิบัติที่แบ่งฝ่ายรับผิดชอบ ระบุบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย แต่เป็นการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

21

ร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ซึ่งครั้งแรก คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในอดีตใช้ชื่อว่ากรรมการศึกษา เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2464 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกของไทย ได้บังคับเด็กไทยต้องเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาจากอายุ 7 ปีเต็มหรืออย่างช้าปีที่ 8 จนถึงอายุ 14 ปีเต็ม (ภิญโญ สาร. 2539 : 326) นับเป็นก้าวแรกที่รัฐมอบภาระให้แก่ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการทางการศึกษา สมัยนั้นเรียกการศึกษาระดับประถมว่า การศึกษาประชาบาล (ประไพ สุนทรมัจจะ 2546 : 7 – 8) ได้กล่าวถึงกรรมการ โรงเรียนสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตั้งกรรมการ โรงเรียนโดยคัดเลือกจากบุคคลที่เหมาะสม มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ 2464 คือ

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจดูแลด้านงบประมาณ บัญชีการเงิน ของโรงเรียนปีละครั้ง และสอดส่องดูแลว่าโรงเรียนได้จัดที่อยู่หรืออย่างไร

2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง เป็นผู้ช่วยอำเภอหรือแบ่งเบาหน้าที่ ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติต่อมาได้ประกาศยกเลิก และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาอีกหลายฉบับแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ โรงเรียนยังคงมีอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แทน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 345 – 348) และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ. ศ. 2523 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 14 / 2524 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดระเบียบกระทรวง ศึกษาธิการ ว่าด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ขึ้นใช้ในการ ดำเนินงานเกี่ยวกับคณะกรรมการศึกษา โดยมีสาระสำคัญที่กำหนดแนวทางการสรรหาจำนวน คุณสมบัติ วาระ และการพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่าง ชัดเจนยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 :349)

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาไปสู่ ความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาเป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูป ซึ่งอยู่ ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดนโยบาย การกำหนดการ ระดมสรรพกำลังทั้งภาครัฐ และเอกชน การประสานความร่วมมือทุกระดับ ตั้งแต่สถานศึกษา อำเภอ จังหวัด เขตการศึกษา กรม และกระทรวง (สมเดช สีแสง. 2540 : 43) เพื่อให้สอดคล้องกับ แนวทางการปฏิรูปการศึกษา ด้านการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ 2523 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

22

ประถมศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3 / 2539 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2539 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 ขึ้น ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539 (สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2541 : 58) แต่ผลจากการวิจัยพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน พ.ศ. 2539 บทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อสถานศึกษา ยังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ที่ระเบียบนี้ ได้เอื้อต่อการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินงานในสถานศึกษามากพอสมควร พ.ศ. 2542 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเน้นหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาตลอดจนการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ ซึ่งในมาตรา 40 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรา 40 วรรค 2 กำหนดจำนวนกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา ต่อมากระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2543 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนหลายฝ่าย ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษาในการจัดการศึกษาของชุมชน และเป็นระเบียบคณะกรรมการโรงเรียนหรือสถานศึกษาลับแรก ที่กำหนดให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของชุมชน โดยให้มีคณะกรรมการ 7 – 15 คนและจะต้องมีสัดส่วนของคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นสตรี ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมดในวาระแรกเมื่อครบกำหนดสองปีให้จับฉลากออกกึ่งหนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. 2543 :7) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติให้จัดทำเป็นกฎกระทรวงในกฎกระทรวงดังกล่าวได้ กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้สถานศึกษาขนาดเล็กที่มีนักเรียนไม่เกิน 300 คน มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ไม่เกิน 9 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ คือมีนักเรียนตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป มีคณะกรรมการจำนวน 15 คน ประกอบด้วย 1) ผู้ทรงคุณวุฒิ 2) ผู้แทนผู้ปกครอง 3) ผู้แทนครู 4) ผู้แทนองค์กรชุมชน 5) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) ผู้แทนศิษย์เก่า 7) ผู้แทนองค์กรศาสนา อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ (สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 2)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

23

สรุปได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรที่สำคัญยิ่ง ดั่งขึ้นเพื่อกำหนดให้การบริหารงานการศึกษาเป็นไปแบบมีส่วนร่วม เป็นการกระจายอำนาจแก่ชุมชน ให้ทุกคนตระหนักและเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษา เป็นการระดมสรรพกำลังจากทุกภาคส่วน

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษา

มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 17) สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้ดังนี้

1. กำกับการดำเนินงานกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา
3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและด้านบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและด้านบุคลากรทางการศึกษากำหนด
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สรุปได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับการดำเนินงานกิจกรรมของสถานศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดกิจกรรมการศึกษา ให้ข้อเสนอแนะการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

3.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการจัดการศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งกำหนดไว้ในคู่มือคณะกรรมการสถานศึกษา 2547 ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 7)

การบริหารงานวิชาการ

1. ให้ความเห็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและ ความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น
2. ให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

24

3. รับทราบและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ การจัดระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

การบริหารงานงบประมาณ

1. ให้ความเห็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
2. ให้ความเห็นข้อเสนอแนะ ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษา หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

การบริหารงานบุคคล

ปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารงานทั่วไป

1. ให้ความเห็น เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. รับทราบให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา และกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น และรายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อสถานศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
3. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ประสานส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษารวมทั้งปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ตามที่กฎหมายระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด
4. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการออกระเบียบ ข้อบังคับประกาศแนวปฏิบัติ ฯลฯ ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบประกาศกำหนด



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

25

5. ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ ในชุมชนและท้องถิ่น

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบประกาศ ฯลฯ กำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในกรณีที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นว่าการดำเนินงานของสถานศึกษาไม่สอดคล้องหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ นโยบาย ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการให้สถานศึกษาปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ต่อไป

ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษาไว้ดังที่ กรมสามัญศึกษา กล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจบริหาร และการบริหารงานทั่วไป ให้กับสถานศึกษาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้น โดยให้อำนาจกับคณะกรรมการสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ กฤษณเทพ อุปจันทร์ (2542 : 33) ที่กล่าวว่า การกำหนดบทบาทการบริหารสถานศึกษา เป็นไปตามลักษณะความต้องการของ สถานศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีผู้เกี่ยวข้องคือคณะกรรมการบริหาร ศึกษานิเทศก์ ครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน มีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรได้สูงขึ้น เพื่อแก้ปัญหา อุปสรรค สามารถจัดกิจกรรมทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 401) ให้ทัศนะว่า สถานศึกษามีความอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น ภายใต้การมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจของครู นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน โดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการ สถานศึกษาในสามเรื่องคือ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตรหรือโปรแกรมการศึกษา ส่วนกฤษณเทพ อุปจันทร์ (2542 : 33) เห็นว่าสถานศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ที่มุ่งให้มีการ ตัดสินใจร่วมกันในระดับหน่วยปฏิบัติ ระหว่างกลุ่มผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้แทนครู ด้านบุคลากรทางการศึกษาและผู้รับบริการทางการศึกษา ได้แก่ผู้ปกครองนักเรียนและผู้แทนองค์กร ประเภทต่าง ๆ ในชุมชน มีอิสระในการตัดสินใจ รับผิดชอบต่อบทบาทภารกิจของสถานศึกษาที่มี ต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งในด้านบุคคล งบประมาณ และวิชาการ ทำนองเดียวกับ มนตรี พรผล (2546 : 36) ที่กล่าวว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการบริหารงานและการ จัดการงานวิชาการงานงบประมาณ งานบุคคล และบริหารงานทั่วไป โดยร่วมเป็นคณะทำงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรค และสามารถจัดกิจกรรมทางการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ เป็นไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการ กำหนด ไว้ในบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 19)



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

26

สรุปว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ ซึ่งเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษา การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ซึ่งเป็นภารกิจสนับสนุนงานวิชาการในสถานศึกษา

4. สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน 4 ด้านดังนี้ คือ

1. ด้านวิชาการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นในส่วนของแผนปฏิบัติงานประจำปี การศึกษาแผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับบริบท สภาพแวดล้อม สังคม ชุมชน ท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ส่งเสริม สนับสนุนการจัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา การพิจารณาให้ความเห็นในการวางแผนงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การให้ความเห็นชอบในการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา เพื่อให้ตรงกับความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน หน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น การพิจารณาให้สถานศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรทุกปี เพื่อนำไปปรับและพัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสมกับผู้เรียน การศึกษาแหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา และมาตรฐานการศึกษาการกำหนดบุคลากรรับผิดชอบระบบการประกันคุณภาพภายใน และการรับการประเมินจากภายนอก การรายงานต่อสาธารณชนถึงผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเมื่อสิ้นปีการศึกษา การพิจารณาให้ความเห็นชอบการเพิ่มเติมรายวิชาพิเศษ ส่งเสริม สนับสนุนสถานศึกษาจัดให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยี เพื่อการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาร่วมมือกับบุคคล และองค์กรต่าง ๆ ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยใช้กระบวนการของการศึกษา เสนอแนะข้อบกพร่องในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชน และท้องถิ่น เพื่อการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

2. ด้านงบประมาณ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นในการให้ความเห็นชอบแผนการปฏิบัติงานประจำปี การจัดทำแผนงบประมาณ และคำขอตั้งงบประมาณ เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดทำแผนปฏิบัติ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

27

การใช้เงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา การขอโอน และการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสถานศึกษา ให้มีความคล่องตัวการระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง และการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ให้ความเห็นในการออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงิน และการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่กฎหมายระเบียบ ประกาศ ฯลฯ

3. ด้านการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีบทบาทหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการจัดแผนอัตราค่าจ้าง ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรได้รับการพัฒนา มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่และมีโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพ การพิจารณาแนวทางในการให้ได้มาซึ่งครูที่มีจำนวนเพียงพอต่อการเรียนการสอนในสถานศึกษาในกรณีที่สถานศึกษาแห่งนั้นขาดอัตราค่าจ้างครู และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา

4. ด้านการบริหารทั่วไป คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีบทบาทหน้าที่ในการร่วมจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาการรับนักเรียนของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับประชากรวัยเรียนในเขตพื้นที่บริการ การให้ความเห็นชอบแผนการยุบ เลิก หรือรวมสถานศึกษา การร่วมวางแผนในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนการบริหารกิจการนักเรียน เสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการจัดทำนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งความต้องการของชุมชน และท้องถิ่นรับทราบ และให้ความเห็นในการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการศึกษา และกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชน และท้องถิ่น และรายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อสถานศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ ประธาน ส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ ให้คำปรึกษาในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติ ฯลฯ ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด ส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ ในชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

28

จากสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า สภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หมายถึงการที่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณาในข้อตกลงในการทำงานร่วมกันกับสถานศึกษาตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามบทบาท อำนาจหน้าที่ในงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านงบประมาณ 3) ด้านการบริหารงานบุคคล และ 4) ด้านการบริหารทั่วไป

5. ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ย่อมมีอุปสรรคและปัญหาซึ่งถือเป็นเรื่องปกติ โดยเฉพาะการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล แต่ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการทำงานขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่งได้มีผู้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

ชูชาติ พ่วงสมจิตร์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนว่าเกิดจากปัจจัย 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง การปกครอง

2. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความเสื่อมศรัทธา ความไม่ผูกพันกับชุมชน การไม่มีเวลาว่าง ขาดความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียน และความขัดสนส่วนบุคคล

3. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ประกอบด้วย

3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับด้านบุคลากรในโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหาร และครูขาดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ด้านบุคลากรฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญกับผู้ที่มามีส่วนร่วม ผู้บริหารไม่อยู่บริหารโรงเรียน จำนวนครูที่ช่วยเหลือโรงเรียนไม่ได้ ทำงานโดยไม่ปรึกษาหารือ ไม่เร่งแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน ครูมีทัศนคติไม่ดีต่อชุมชน ประพฤติตัวไม่เหมาะสม และกีดกันการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชน

3.2 วิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความเอาใจใส่ต่อนักเรียนน้อยลงโรงเรียนทำให้ประชาชนเดือนร้อน แต่งตั้งผู้ที่มาทำงานกับชุมชนไม่เหมาะสม ไม่ตอบแทนชุมชน ไม่กำหนดบทบาทที่เหมาะสมให้แก่ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม

3.3 ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความโดดเด่นด้านวิชาการของโรงเรียนลดลง และไม่มีผลงานที่ประสบความสำเร็จเสนอให้ชุมชนชื่นชม



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

29

3.4 ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ข่าวทางลบของโรงเรียนความสัมพันธ์กับวัดไม่ดี การขาดบุคลากรที่เชื่อมโยงกับชุมชนและขาดทีมงานที่ดี

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 92 – 93) ได้กล่าวถึง ปัญหาในการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการโรงเรียน จากผลการวิจัยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน สังกัดสำนักงาน การประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา สรุปได้ดังนี้

1. ด้านการกำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาโรงเรียน กรรมการโรงเรียนไม่มี เวลาทำงานให้โรงเรียน
2. ด้านความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนกรรมการไม่มีเวลาทำงาน ให้โรงเรียน
3. ด้านการให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทาง มีส่วนร่วมในการบริหารและให้การ สนับสนุนการเงินวัสดุครุภัณฑ์และอุปกรณ์ต่าง ๆ กรรมการบางคนขาดความกล้าที่เสนอความคิด
4. การให้การสนับสนุนด้านวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรม เสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้านทั้งในและนอกโรงเรียน กรรมการโรงเรียนขาดการมีส่วนร่วม ในการแสดงหาภูมิปัญญาท้องถิ่น
5. ด้านการรับทราบความก้าวหน้าของโรงเรียน กรรมการมีการประชุมบ่อยครั้ง ทำให้ ไม่มีเวลาในการปรึกษาหารือ
6. ด้านการประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน ในการพัฒนา โรงเรียน กรรมการยังขาดการประสานงานที่ดี

ปราโมทย์ กิ่งแก้ว (2544 : 97) กล่าวถึงปัญหาในการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ สถานศึกษา จังหวัดภูเก็ต สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นองค์กรที่อยู่ในรูป คณะบุคคล ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือสั่งการให้คณะกรรมการหรือสถานศึกษาปฏิบัติภารกิจ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้โดยง่าย ถึงจะมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 รองรับก็ตาม นอกจากนั้นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ ผู้บริหารสถานศึกษายังไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 29) กล่าวว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัย เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สภาพของชุมชนและตัวบุคคล ในชุมชน และสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน ได้แก่ตัวบุคคล และการปฏิบัติงานของโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547 : 21 – 22) ได้กล่าวถึงปัญหาและ อุปสรรคในการมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

30

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาดความชัดเจนเรื่องบทบาท หน้าที่
2. บุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้รับการร้องขอจากสถานศึกษามากกว่าการคัดสรรอย่างแท้จริง ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่
3. ขาดทักษะและประสบการณ์ในวิธีการทำงานร่วมกัน
4. สถานศึกษาส่วนหนึ่งคิดว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเพียงผู้สนับสนุนมากกว่าเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น
5. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คิดว่ามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือปฏิบัติตามที่สถานศึกษาร้องขอ
6. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภาระงานมาก การประชุมขาดความต่อเนื่อง และพร้อมเพรียง
7. ระบบข้อมูลขาดคุณภาพ ทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่บนพื้นฐานบางส่วนยังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่จะต้องมีการกำกับส่งเสริม และสนับสนุนจากคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

จากการศึกษาจะพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารจัดการนั้น มีสาเหตุมาจาก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายใน คือ ตัวองค์กร ด้านบุคลากร วัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของคนในองค์กร ปัจจัยภายนอก คือ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สภาพชุมชน สังคม ความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการมีส่วนร่วม

ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาจะมีความชัดเจน และมีข้อดีมากมายที่จะทำให้สถานศึกษาเกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วในการบริหาร โรงเรียนแบบการมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่มีความแพร่หลายในสังคมไทยเท่าที่ควร ซึ่งผู้ที่เคยมีประสบการณ์กับความพยายามในการนำเอาแนวทางของการมีส่วนร่วมมาใช้ มีความตระหนักถึงอุปสรรคที่สำคัญต่อการนำรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมไปใช้ ซึ่งอุปสรรคพื้นฐานของการมีส่วนร่วม หลัก ๆ แล้วประกอบด้วย อุปสรรค 3 ประการ คือ 1) อุปสรรคทางด้านองค์กร 2) อุปสรรคด้านการบริหาร และ 3) อุปสรรคด้านบุคคล (สำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 21-22) ได้อธิบายถึงอุปสรรคของการมีส่วนร่วมจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่เป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบคณะบุคคลในระดับสถานศึกษา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความชัดเจนเรื่องบทบาทหน้าที่ว่าตนเองจะทำอะไร ทำอย่างไร และเพื่ออะไร



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

31

2. บุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการส่วนใหญ่ได้รับการร้องขอจากสถานศึกษามากกว่าได้รับการคัดสรรจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ
3. วิธีการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการยังขาดทักษะ และประสบการณ์ เช่น เทคนิคร่วมประชุมตัดสินใจ
4. สถานศึกษาส่วนหนึ่งยังคิดว่าคณะกรรมการ เป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านทรัพยากรทางการศึกษามากกว่าเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน และ ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น
5. กรรมการสถานศึกษาส่วนหนึ่งยังคิดว่าการบริหารจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเพียงที่ปรึกษา หรือ เป็นผู้ปฏิบัติตามการร้องขอจากสถานศึกษา
6. กรรมการสถานศึกษาแต่ละคนมีภาระงานมาก การประชุมจึงขาดความต่อเนื่องและความพร้อมเพียง
7. ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขาดคุณภาพ จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการบริหารจัดการ คือการนำข้อมูลไปใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อการตัดสินใจ การแก้ปัญหา หรือพัฒนาการเรียนการสอน ส่วนใหญ่อยู่บนพื้นฐานของความรู้สึก และประสบการณ์เดิม
8. ในอดีตสถานศึกษาขาดความคล่องตัวในการบริหาร ปัจจุบันสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวสูง สามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง แต่กรรมการสถานศึกษาบางส่วนยังขาดความชัดเจนในบทบาทที่จะต้องมีการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนจากคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ในการบริหารสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมมักเกิดปัญหาอย่างมากมาเนื่องจากความคิดเห็นของแต่ละบุคคลไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยเฉพาะปัญหาในการบริหารงานทั้ง 4 ด้านของสถานศึกษา คือ

1. ปัญหาด้านวิชาการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมักมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของการให้ความเห็นแผนปฏิบัติงานประจำปี แผนกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา การพิจารณาความเห็นในการวางแผนงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การให้ความเห็นในการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การพิจารณาให้สถานศึกษาจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและการรับประเมินจากภายนอก การรายงานต่อสาธารณชน การพิจารณาให้ความเห็นในการเพิ่มเติมรายวิชาพิเศษ
2. ปัญหาด้านงบประมาณ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมักมีความเห็นที่แตกต่างกัน ในเรื่องของการให้ความเห็นการจัดทำแผนงบประมาณ และคำขอตั้งงบประมาณ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

32

เพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้เงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา การโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

3. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมักมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของการให้ความเห็นอัตราค่าจ้าง การพิจารณาแนวทางในการให้ได้มาซึ่งครูที่มีจำนวนที่เพียงพอต่อการเรียนการสอนในสถานศึกษา ในกรณีที่สถานศึกษาแห่งนั้นขาดอัตราค่าจ้างครู

4. ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมักมีความเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องของการร่วมจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การรับนักเรียนของสถานศึกษา การให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนการยุบ เลิก หรือ รวมสถานศึกษา การร่วมวางแผนในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริม สนับสนุนการบริหารกิจการนักเรียน

จากปัญหาของการมีส่วนร่วมดังกล่าว ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาของการมีส่วนร่วมทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิ่งที่เป็นอุปสรรคของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามบทบาท อำนาจ หน้าที่ในงาน 4 ด้านได้ โดยวัดจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ 1) ปัญหาด้านวิชาการ 2) ปัญหาด้านงบประมาณ 3) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และ 4) ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป

6. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 กับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพระนครศรีอยุธยา เขต 1 (2551 : 20-22) มีการดำเนินการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม โดยการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ดังนี้

1. ผู้บริหารสถานศึกษา คือ “ผู้เชื่อมโยง” คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะกรรมการเลขานุการกับสถานศึกษาในฐานะผู้บริหาร ดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องประสานการดำเนินการกิจการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงข้อคิด ความเห็น และมติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ผู้กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ หากมีข้อเสนอแนะใด ๆ ควรนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วสรุปผลเป็นมติที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อได้มติแล้วประธานก็จะมอบให้ผู้บริหารสถานศึกษานำไปสู่การพิจารณาดำเนินการของสถานศึกษา สำหรับบทบาท ในการ “กำกับ” ควรเป็นการติดตามการปฏิบัติงานตามที่สถานศึกษาได้ทำแผนการดำเนินงานให้



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

33

สอดคล้องกับกฎหมาย และแนวนโยบายของหน่วยเหนือหรือตามมติที่กำหนดร่วมกัน โดยไม่ควรกำกับการทำงานของผู้บริหาร ครู และบุคลากร คือไม่แสดงบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาเสียเอง ในการรับทราบผลการดำเนินการควรดูเป็นภาพรวมของสถานศึกษาว่าผลการดำเนินการทั้งระหว่างการดำเนินการ สิ้นปีงบประมาณ และสิ้นปีการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุง พัฒนากิจการของสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จะต้อง “ไม่สั่งการ” ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไปยังครูหรือบุคลากรในสถานศึกษา เพราะอำนาจการสั่งการเป็นของผู้บริหารสถานศึกษาที่จะรับผิดชอบการนำเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และมติของคณะกรรมการสถานศึกษาไปสู่การปฏิบัติ

การบริหารงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอำนาจหน้าที่ของการบริหารสถานศึกษา สามารถจำแนกแบ่งส่วนงานได้ในหลายวิธีหรือหลายด้าน ซึ่งนักวิชาการและองค์กรหรือหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาได้มีการจัดแบ่งแตกต่างกันไปในหลายลักษณะตามสภาพ และเหตุผลต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงขอบข่ายหน้าที่การบริหารในสถานศึกษาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ระบุไว้ใน มาตรา 39 มี 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป โดยสามารถจำแนกรายละเอียดในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ดังนี้

ด้านวิชาการ

การบริหารด้านวิชาการ เป็นงานที่สำคัญของผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากการบริหารวิชาการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพในการจัดการเรียนการสอนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักของสถานศึกษา และเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญถึงความสำเร็จ และความสามารถของผู้บริหาร

ด้านงบประมาณ

ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลงาน ได้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน โดยมีขอบข่ายการบริหารงบประมาณ ดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
2. การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายทางการศึกษา
3. การจัดทำแผนกลยุทธ์หรือแผนพัฒนาการศึกษา
4. การวิเคราะห์ความเหมาะสมสมการเสนอของบประมาณ
5. การจัดสรรงบประมาณ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

34

6. การจัดสรรงบประมาณในสถานศึกษา
7. การเบิกจ่ายและการอนุมัติงบประมาณ
8. การโอนเงินงบประมาณ
9. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
10. การตรวจสอบติดตามการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
11. การประเมินผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
12. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
13. การจัดทรัพยากร
14. การระดมทรัพยากร
15. การจัดหารายได้และผลประโยชน์
16. กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
17. กองทุนสวัสดิการเพื่อการศึกษา
18. การบริหารการเงิน
19. การเบิกเงินจากคลัง
20. การรับเงิน
21. การเก็บรักษาเงิน
22. การจ่ายเงิน
23. การนำเงินส่ง
24. การบริหารบัญชี
25. การจัดทำบัญชีการเงิน
26. การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน
27. การจัดทำและจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน
28. การบริหารบัญชีและทรัพย์สิน
29. การจัดทำระบบฐานข้อมูลสินทรัพย์ของสถานศึกษา
30. การจัดหาพัสดุ
31. การกำหนดแบบรูปราชการหรือคุณลักษณะเฉพาะและจัดซื้อจัดจ้าง
32. การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

35

ด้านบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนั้นต้องแสวงหากคนที่มีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน และส่งเสริมให้บุคคลเหล่านั้นได้ทำงานได้อย่างดีที่สุด โดยมีการกำหนดขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ไว้ดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. วิเคราะห์และวางแผนอัตรากำลังคน
3. การกำหนดตำแหน่ง
4. การขอเลื่อนตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาและวิทยฐานะข้าราชการครู
5. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
 - 5.1 การดำเนินการสรรหาเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษากรณีได้รับมอบหมายจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
 - 5.2 การจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว
 - 5.3 การแต่งตั้ง ย้าย โอนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 - 5.4 การบรรจุกลับเข้ารับราชการ
 - 5.5 การรักษาราชการแทนและรักษาการในตำแหน่ง
6. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
7. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
8. การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
9. การเพิ่มค่าจ้างลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว
10. การดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีถือการจ่ายเงินเดือน
11. เงินวิทยฐานะและค่าตอบแทนอื่น
12. งานทะเบียนประวัติ
13. งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
14. การขอมิบัติประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ
15. งานขอหนังสือรับรอง งานขออนุญาตให้ราชการไปต่างประเทศ งานขออนุญาตลาอุปสมบท งานขอพระราชทานเพลิงศพ การลาศึกษาต่อ ยกย่องเชิดชูเกียรติและให้ได้รับเงินวิทยพัฒน์ และการจัดสวัสดิการ การดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เกี่ยวข้อง
16. วินัยและการรักษาวินัย
17. กรณีการผิดวินัยไม่ร้ายแรง
18. กรณีความผิดร้ายแรง



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

36

19. การอุทธรณ์
20. การการร้องทุกข์
21. การเสริมสร้างและการป้องกันการกระทำผิดวินัย
22. การออกจากราชการ
23. การลาออกจากราชการ
24. การให้ออกจากราชการ กรณีไม่พันทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
25. การออกจากราชการกรณีขาดคุณสมบัติทั่วไป
26. การให้ออกจากราชการไว้ก่อน
27. การให้ออกจากราชการเพราะเหตุรับราชการนานหรือเหตุทดแทน
28. กรณีมีมลทินมัวหมอง
29. กรณีได้รับโทษจำคุก โดยคำสั่งของศาลหรือรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกในความผิดที่ไม่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ด้านการบริหารทั่วไป

การบริหาร โรงเรียนมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ในหลายด้าน และด้านการบริหาร ทั่วไปของโรงเรียนจะรวมงานด้านต่าง ๆ ไว้ และกลายเป็นภาระหน้าที่ใหม่ขึ้นมา โดยขอบข่าย การบริหารทั่วไป มีดังนี้

1. การดำเนินงานธุรการ
2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
4. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
8. การดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม
9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
10. การรับนักเรียน
11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย
12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
13. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

37

15. การส่งเสริมและสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
16. การประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
18. งานบริการสาธารณะ
19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 งานวิจัยในประเทศ

ทรงพล ทรงจำ (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารงานวิชาการ โรงเรียนมัธยมศึกษา : กรณีศึกษาโรงเรียนฝ้ายกวางวิทยาคม อำเภอเชียงคำ จังหวัดพะเยา ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ชุมชนในเขตบริการของโรงเรียนที่มีความรู้และความเข้าใจในการบริหารวิชาการของโรงเรียนอยู่ในเกณฑ์น้อย จึงไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการของโรงเรียน ในส่วนของโรงเรียนก็ไม่มีแผนงานที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้รูปแบบการให้ความร่วมมือของชุมชนเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุและงบประมาณ

สวัสดิ์ ยศบุญเรือง (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การส่งเสริมชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา : ศึกษากรณีบทบาทและหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปาง ซึ่งผลการวิจัยพบว่า บุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่ตระหนักและเห็นความสำคัญของชุมชนมากรองลงมา ได้แก่ การกำหนดนโยบายกำกับ ติดตามและประเมินผลการมีการประสานงานกับหน่วยงานทางการศึกษาทุกระดับ และหน่วยงานอื่นของรัฐ เอกชน องค์กร ในชุมชน ผู้นำทางศาสนาได้เข้ามาจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในสถานศึกษามีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กิจกรรมของสถานศึกษา และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ชุมชน

วุฒิ สุวรรณรังสี (2541 : 69) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระบุรี ซึ่งผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติตามบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระบุรี โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแต่ละสถานภาพทั้งโดยรวมและรายด้านพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาหรือข้าราชการครู ผู้ปกครอง นักเรียนหรือศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนมีการปฏิบัติตามบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษา โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลางทุกกลุ่ม และเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระบุรี โดยจำแนกตามสภาพของคณะกรรมการ



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

38

สถานศึกษา พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาหรือข้าราชการครู ผู้ปกครอง หรือศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ จากประชาชนมีการปฏิบัติตามบทบาทแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ด้านการสนับสนุนสถานศึกษาโดยทั่วไปผู้บริหารสถานศึกษาหรือข้าราชการครู มีการปฏิบัติตามบทบาทแตกต่างจากผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนและผู้ปกครองนักเรียน หรือศิษย์เก่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ศิริกาญจน์ โกสุม (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัย กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน และโรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า มี 8 ขั้นตอน คือ 1) การศึกษาข้อมูลพื้นฐานก่อนร่วมดำเนินการ 2) การสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชน 3) การสร้างเครือข่ายของผู้มีส่วนร่วม 4) การสร้างกิจกรรม 5) การต่อรองเพื่อการดำเนินการ 6) การร่วมดำเนินการ 7) การร่วมประเมินผลการดำเนินการ 8) การร่วมกันรับผลประโยชน์จากการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ที่โรงเรียนและชุมชน มีความอ่อนแอกับพื้นที่ที่โรงเรียนและชุมชน มีความเข้มแข็ง โดยการมีส่วนร่วมของโรงเรียนและชุมชนที่มีความอ่อนแอ ลักษณะของการมีส่วนร่วมจะไม่ปรากฏชัดเจนมีความขัดแย้ง ด้านทักษะที่มีต่อการจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างโรงเรียน และชุมชนจนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและมีแบบแผนการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นแบบชายขอบค่อนข้างสูง ส่วนการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนจะปรากฏชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนของการทำงานร่วมกันในด้านต่าง ๆ เพื่อจัดการการศึกษาในชุมชน ลักษณะของการทำงานร่วมกันจะเป็นไปอย่างกระตือรือร้น และมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

วรรณิ ภาณุวัฒน์สุข (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาตามการรับรู้ของผู้บริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาเขต กรุงเทพมหานคร ซึ่งผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้บริหารให้ความเห็นว่าชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษามีทั้ง 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารจัดการศึกษา ด้านวิชาการ และด้านส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา 2) ปัญหาที่มีต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนมัธยมศึกษานั้น เกิดจากการชุมชนไม่เข้าใจในบทบาทของตนเองที่มีต่อการจัดการศึกษาเกี่ยวกับด้านการบริหารจัดการ ด้านวิชาการและการสนับสนุนส่งเสริมด้านจัดการศึกษา 3) ข้อเสนอแนะของผู้บริหาร โรงเรียน คือให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของชุมชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามความต้องการของตนเอง

นิमित มั่งมีทรัพย์ (2543 : 1) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัย



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

39

พบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เห็นด้วยและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ระดับมากทุกประเด็นที่ศึกษา (การวางแผนการจัดการศึกษาและการสนับสนุนทรัพยากรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี) หากแต่การเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นมุ่งเน้นที่การสนับสนุนงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และถาวรวัตถุที่ยึดมั่นอยู่กับโลกทัศน์แนวคุณธรรมมากกว่าการจัดการเชิงภาระหน้าที่พันธกิจ ของการเป็นตัวแทนท้องถิ่น ความคิดความเข้าใจดังกล่าวเกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมั่นคงและสอดคล้องกันระหว่างผู้ให้ (อบต.) กับผู้รับ (สถานศึกษา) ดังนั้นหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจึงควรมีนโยบายในการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจ และปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ของงานพัฒนาที่ควรเกิดขึ้นบนหลักของเหตุ และผลมากขึ้นทั้งในกลุ่มผู้นำชุมชนและสถานศึกษา

เข้มเพชร แก่นสา (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนอยู่ในระดับน้อยมาก ส่วนงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผู้แทนชุมชนที่มี เพศ การศึกษาและรายได้แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาไม่แตกต่างกัน ส่วนผู้แทนชุมชนที่มีอายุและสถานภาพในชุมชนต่างกันมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 3) วิธีการที่ผู้แทนชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาคือ ให้การสนับสนุนช่วยเหลือ และให้คำแนะนำด้านการประเมินผล และการอนุมัติมีเพียงเล็กน้อย และ 4) อุปสรรค และปัญหาในการเข้ามีส่วนร่วมของผู้แทนชุมชนในการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา คือ ไม่มีเวลา โรงเรียนไม่แจ้งให้ทราบ และไม่ได้เป็นกรรมการโรงเรียน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และควรมีการเร่งรัดพัฒนาครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาให้ตระหนักและรับผิดชอบในหน้าที่และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เพื่อผลักดันการปฏิรูปการศึกษาของไทยให้ประสบความสำเร็จ บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

นเรศ หิ้นนุกูล (2544 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจังหวัดนราธิวาส ผลการวิจัยสรุปว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จังหวัดนราธิวาส ที่มีสภาพต่างกัน มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดใหญ่ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากกว่าสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดเล็ก

บุญศรี แสงศรี (2545 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารงานด้านวิชาการ โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอบัวเขต จังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

40

มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านวิชาการ ไม่แตกต่างกัน แต่คณะกรรมการที่มีตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมต่างกัน

ศุภมาส ภาระเกตุ (2545 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมด้านการสนับสนุนการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านบริหารและการจัดการด้านวิชาการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง และเมื่อจำแนกตามประเภทของคณะกรรมการ พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้แทนครู มีระดับการมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาสูงสุดทั้งในภาพรวมและรายด้าน ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง มีระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยที่สุด ทั้งใน โดยรวมและรายด้าน

สุรัชย์ เทียนขาว (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางและการแก้ไขปัญหาในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ผู้ที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามี 5 กลุ่ม คือ ผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน คณะกรรมการของหมู่บ้าน สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีความรู้และประสบการณ์ทางการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น (ภูมิปัญญาชาวบ้าน) และผู้ปกครองนักเรียน เรื่องที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามี 4 เรื่อง คือ ร่วมสำรวจความต้องการด้านการศึกษาของสถานศึกษา ร่วมเป็นวิทยากรภูมิปัญญาท้องถิ่นให้กับสถานศึกษาร่วมประชาสัมพันธ์งานของสถานศึกษา และร่วมในการสรรหาทรัพยากรต่าง ๆ ส่วนวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของสถานศึกษามี 9 วิธี คือ

1. ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมโดยเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา
2. เข้ามามีส่วนร่วมเป็นที่ปรึกษาให้แก่สถานศึกษา
3. มีส่วนร่วมในการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินวัสดุอุปกรณ์หรือแรงงาน
4. มีส่วนเป็นที่ปรึกษาให้กับสถานศึกษา ส่วนการดำเนินงานให้บุคลากรในสถานศึกษา
5. ประชาสัมพันธ์ให้กับผู้นำชุมชน และประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
6. เชิญชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสถานศึกษาอยู่เสมอ
7. ส่งเสริมเยาวชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษา
8. จัดตั้งกลุ่ม ชมรม เครือข่ายการศึกษาในชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่
9. สร้างความเข้มแข็งในด้านปัจจัยพื้นฐานให้แก่ชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่ เพื่อจูงใจ

ให้ประชาชนให้มาร่วมมือกับสถานศึกษา



7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

อับเดล และมามัด (Abdel & Mahmoud. 1990 : 3276-A) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาในประเทศอียิปต์ พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลักสำคัญของประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องปรับปรุงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนควรกำหนดเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนกับสถานศึกษา แรงจูงใจและกิจกรรมที่ประชาชนควรมีส่วนร่วม

ชูเลอร์ (Schuler. 1990 : 2595-A) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจด้านการศึกษาในมหาวิทยาลัยมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่าประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไรไม่มีประสิทธิภาพ เกิดจากความบกพร่องในการสื่อสารปัญหาของการมีส่วนร่วม ได้แก่ ระดับของการเข้าร่วมเพียงเรื่องเดียว การเข้าร่วมโดยขาดความเข้าใจในสถานการณ์ทั้งหมดขาดข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วม

แคปเปลน (Kaplan. 1992 : 101-102) ได้ศึกษาวิจัยว่าจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และการศึกษาทางด้านสังคมวิทยา การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของรัฐเกิดจากเหตุจำเป็น 3 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา ก่อให้เกิดผลทางบวกทางด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ทักษะคิด และพฤติกรรมของเด็กอย่างเห็นได้ชัด 2) สถานบันครอบครัวเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จำนวนของครอบครัวแตกแยก การทำงานนอกบ้านของบิดามารดา การตั้งครุภัณฑ์นอกสมรสของมารดาวัยรุ่น อัตราการหย่าร้างรวมทั้งการสร้างครอบครัวใหม่ของบิดาหรือมารดาเพิ่มสูงขึ้น สถานศึกษาได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง คือ จำนวนเด็กในสถานศึกษาที่มาจากครอบครัวที่มีโครงสร้างหลากหลายเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น สถานศึกษาจึงต้องปรับโครงสร้างการจัดการศึกษาให้เหมาะสมกับความแตกต่างของเด็กแต่ละคน ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเป็นประการสำคัญ และ 3) ความสัมพันธ์ระหว่างบ้านกับสถานศึกษามักจะห่างเหิน (Distance) ไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (Distrust) และมีความเป็นศัตรู (Hostility) กันโดยธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะบทบาททั้งสองสถาบันถูกกำหนดให้แตกต่างกัน โดยโครงสร้างของสังคม ดังนั้นช่องว่างระหว่างบ้านกับสถานศึกษาจึงมีอยู่เสมอ การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองจะช่วยลดปัญหาความสัมพันธ์ดังกล่าวได้

มิลเลอร์ (Miller. 1996 : 475) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา ในมลรัฐเดอริเจียน โดยได้ทำการศึกษาถึงสภาพการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ โรงเรียนในปัจจุบันและบทบาทหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในอนาคต ผลการวิจัย พบว่า การติดต่อประสานงานระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการ โรงเรียน



มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

42

มีความสำคัญมากต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ โรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนต้องการที่จะทำหน้าที่อย่างเต็มบทบาท และตอบสนองความต้องการของชุมชน โรงเรียนประถมศึกษาจำเป็นต้องมีคณะกรรมการ โรงเรียน

สมิท และคณะ (Smith, et al. 1971 : 24) ได้วิจัยเกี่ยวกับบทบาทของตัวแทนประชาชนในการวางแผนและพัฒนาศึกษา พบว่า 1) คณะกรรมการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และประชาชน มีความต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อันที่ทำให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาศึกษา 2) คณะกรรมการจากประชาชนไม่เห็นด้วยกับเรื่องต่าง ๆ ที่ทางสถานศึกษาดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยที่คณะกรรมการไม่ได้มีส่วนร่วมรู้เห็นหรือรับรู้ 3) คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารเห็นพ้องต้องกันว่า สถานศึกษาจะเจริญก้าวหน้าขึ้นกว่าเดิมมาก หากได้มีการมีคณะกรรมการดังกล่าวเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสถานศึกษา

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ในการที่จะสามารถทำให้ผู้เกี่ยวข้องทางการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วม หรือบทบาท อำนาจหน้าที่ในการเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาได้นั้นผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีการวางแผน กำหนดนโยบาย และจัดกิจกรรมที่มีประโยชน์ ให้กับนักเรียนของสถานศึกษานั้น ๆ เพื่อสร้างแรงผลักดันให้ผู้ปกครองมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้น ไม่เป็นเพียงแต่ต้องการที่จะหาผลประโยชน์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาเท่านั้น สถานศึกษาควรเป็นผู้ให้ และเป็นผู้เสียสละอย่างแท้จริงเสียก่อน สามารถสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้ คือ สภาพ และปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยงาน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และงานการบริหารทั่วไป