

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งศึกษาบทบาทที่คาดหวังกับการปฏิบัติจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ตามบทบาทหน้าที่ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 ผู้วิจัยได้ศึกษาเนื้อหาเรียบเรียงเอกสาร ตำรารวบรวมแนวคิดตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไว้ ดังต่อไปนี้

#### เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. แผนการศึกษาแห่งชาติ
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
4. แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ของกรมสามัญศึกษา
5. ความเป็นมาของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2539 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543
6. รายงานผลการวิจัย และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

#### แผนการศึกษาแห่งชาติ

แผนการศึกษาแห่งชาติ (National Scheme of Education) หมายถึง สิ่งที่กำหนดถือเป็นแนวทางในกำนการกำหนดการศึกษาของชาติประเทศไทย มีแผนการศึกษาแห่งชาติใช้ในชื่อของโครงการศึกษาและแผนการศึกษาชาติ โดยได้ประกาศใช้เมื่อปีพุทธศักราช 2441 เป็นฉบับแรกโดยใช้ชื่อว่า โครงการศึกษา มีการปรับปรุงรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับคือ ปีฉบับพุทธศักราช 2441 เป็นฉบับแรกซึ่งเป็นฉบับร่าง เริ่มใช้ฉบับนี้จริงเมื่อปีพุทธศักราช 2443 และอีก 2 ปี จึงใช้ฉบับที่สอง พุทธศักราช 2445 , 2450 , 2452 , 2456 , 2458 และฉบับสุดท้าย ปีพุทธศักราช 2464 ความลำดับ มาเปลี่ยนเป็น แผนการศึกษาชาติ ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลง

การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็น ระบอบประชาธิปไตย เมื่อพุทธศักราช 2475 , 2479 และ 2494 ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2503, 2520 และฉบับปัจจุบันคือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

แผนการศึกษาแห่งชาติทุกฉบับ ประกาศใช้เพื่อกำหนดจุดมุ่งหมาย แนวทางการจัดการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์และบังเกิดความเจริญงอกงามแก่ผู้เรียนให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในสมัยนั้น เมื่อมีการใช้แผนการศึกษาแห่งชาติมาได้ระยะหนึ่ง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลงไปของบ้านเมืองในสมัยนั้น ๆ (ยงค์ ชุ่มจิต, 2544: 74)

### พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ถือว่าเป็นกฎหมาย ว่าด้วย การศึกษาระดับแรกของไทย ที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช ได้ ทรงลงพระปรมาภิไธยตราเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พุทธศักราช 2542 เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พุทธศักราช 2542 เป็นต้นมา

การจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นไปด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้จักคุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ การศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหาร และการจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มี 9 หมวด 1 บทเฉพาะกาล รวมทั้งหมด 78 มาตรา แต่ละหมวดกล่าวไว้ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป กล่าวถึงความมุ่งหมายและหลักการ เริ่มตั้งแต่มาตรา 6 – 9

หมวด 2 กล่าวถึงสิทธิหน้าที่ทางการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 10 – 14

หมวด 3 กล่าวถึงระบบการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 15 – 21

หมวด 4 กล่าวถึงแนวการจัดการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 22 – 31

หมวด 5 กล่าวถึงการบริหารและการจัดการศึกษา โดยแยกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ตั้งแต่มาตรา 31 - 40

ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 41 – 42

ส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน ตั้งแต่มาตรา 43 – 46

หมวด 6 กล่าวถึงมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 47 – 51

หมวด 7 กล่าวถึงครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 52 – 57

หมวด 8 กล่าวถึงทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 58 – 62

หมวด 9 กล่าวถึงเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ตั้งแต่มาตรา 63 – 69

บทเฉพาะกาล ตั้งแต่มาตรา 70 – 78

สาระที่น่าสนใจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ ในหมวดที่ 5 ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 40 อธิบายว่า ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา ยกเว้นสถานศึกษาที่เป็นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยและศูนย์การเรียนรู้ตามน้อมมาตรา 18(1) และ (3) โดยมีประชาชน องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่ กำกับ ส่งเสริม สนับสนุน กิจการของสถานศึกษา ให้เป็นไปด้วยความมุ่งหมายและหลักการในมาตรา 6 เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจ สติปัญญาความรู้และคุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข

การศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535: 5) ซึ่งสอดคล้องกับความมุ่งหมายหลักการในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในมาตรา 6 กล่าวถึง การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข การศึกษาระดับมัธยมตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ในปัจจุบันแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนค้นพบความต้องการความสนใจและความถนัดของตนเอง ทั้งด้านวิชาการและวิชาชีพตามสมควรแก่วัย ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัด ความสนใจและเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา หรือให้เพียงพอต่อการประกอบอาชีพอิสระและอาชีพรับจ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้เรียนพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมและทักษะทางสังคมที่จำเป็นสำหรับประกอบการทำงานอาชีพ และรวมกันอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข จึงนับได้ว่าโรงเรียนที่จัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต้อง

รับภาระหนักทั้งให้การศึกษาและอบรมเยาวชนของชาติในด้านต่าง ๆ คือ ความรู้ คุณธรรมและ จริยธรรมตลอดจนด้านอาชีพและที่สำคัญที่สุดคือการทำให้อบรมเด็กที่อยู่ในช่วงวัยรุ่นซึ่งเป็นวัย ที่มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาในด้านต่าง ๆ คือ ด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา จากวัย เด็กเข้าสู่ผู้ใหญ่ (ณรงค์ ดำรงค์สันติ-ธรรม, 2538) นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงความต้องการ ของเด็กในระดับมัธยมศึกษาหรือวัยรุ่น(รุ่งทิวา จักรกร, 2526)คือ ความต้องการความรักจากบิดา มารดา ผู้ปกครองและเพื่อนฝูง ต้องการความมั่นคงปลอดภัย ต้องการอยู่ร่วมกับเพื่อนเป็นกลุ่ม ของตัวเอง ต้องการให้สังคมยอมรับนับถือ ต้องการความสำเร็จ คือต้องการทำอะไรสำเร็จ ได้รับผลดีตามใจปรารถนา ต้องการอิสระภาพและปกครองตนเองได้ตามใจตนเอง ต้องการที่จะมี ความสามารถในการแก้ปัญหาตนเอง ต้องการรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อครอบครัว ต่อโรงเรียน และสังคมส่วนรวม ต้องการที่จะมีอาชีพ เพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองและสร้างหลักฐาน ต้องการ มีสัมพันธภาพกับเพศตรงข้าม ต้องการมีปรัชญาซึ่งจะได้ยึดเป็นหลักในการดำรงชีวิต ดังนั้น เป็นการยากที่โรงเรียนมัธยมศึกษาจะสามารถอบรมดูแลเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทั้ง ในตัววัยรุ่นเอง และวัยรุ่นในฐานะเป็นเด็กหรือเยาวชนที่มีคุณภาพของสังคมได้ตามลำพังต้อง ได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย นอกเหนือไปจากบุคลากรในโรงเรียนมัธยมศึกษาใน ปัจจุบันต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนหรือผู้ปกครอง ในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนรัฐบาล ต้องรับภาระในการจัดการศึกษาทั้งในส่วนภาคบังคับและไม่ใช้ภาคบังคับ จึงต้องใช้งบประมาณ จำนวนมากและงบประมาณของประเทศชาติ ที่จัดสรรให้กับการจัดการศึกษายังไม่เพียงพอต่อ ความต้องการ ทั้งในระดับประถมศึกษาและในระดับมัธยมศึกษา หนทางที่รัฐบาลจะจัดการศึกษา ได้สำเร็จคือการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ให้สถานศึกษาโดยตรงให้รูปคณะกรรมการสถาน ศึกษา นับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มุ่งให้ทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาสถานศึกษา นับว่า เป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด ยอมรับกับปัญหาที่ชัดเจน และเห็นแนวทางใน การแก้ปัญหาได้ตรงประเด็น มีความสอดคล้องกับชุมชนมากที่สุด ตลอดจนเป็นแนวทางเดียวกัน กับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ที่มุ่งให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการ กระจายอำนาจการจัดการศึกษาด้วย

ในระยะที่ผ่านมามีพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆไว้ในแผนงานหลักทาง การศึกษา เช่นแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) เป็นต้น โดยสาระ นโยบายและมาตรการได้ระบุถึงการมุ่งส่งเสริมให้ชุมชนได้มีบทบาทในการจัดการเรียนการสอน ร่วมกับโรงเรียน การสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน รวมทั้งระดมทรัพยากรในชุมชนเพื่อการศึกษา ทั้งนี้เพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชนและ การพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนนั้นๆ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นแผนที่เน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังทุกพื้นที่ทุกส่วนของสังคม เพื่อให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเต็ม ตามศักยภาพ โดยกำหนดนโยบายมีข้อความว่า "...มุ่งปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการ บริหารและการจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยน การตัดสินใจจากกรมในส่วนกลาง เป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ธุรกิจเอกชน และองค์การภาครัฐ มีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ..."

นโยบายที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ถึงจะกำหนดไว้ใน แผนงานต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบันแต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กลับพบว่า นโยบายดังกล่าว ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ ในรายงานที่กล่าวถึงสภาพที่เป็นจริง ด้านการ ศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2538) ก็ระบุว่า การศึกษาส่วนใหญ่ เป็นการศึกษาในระบบที่ถูกกำหนดไปจากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับ ทรัพยากรความต้องการ ความเป็นอยู่วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะมุ่งพัฒนา เพื่อเมืองและธุรกิจเพื่อสังคมชนบท นอกจากนี้การศึกษายังไม่ได้สร้างคนให้มีจิตสำนึกที่ถูกต้อง และไม่ได้ปลูกฝังให้มีความรักท้องถิ่น ซึ่งรายงานนี้สอดคล้องกับการรายงานการประชุมของ คณะอนุกรรมการที่ปรึกษาการจัดทำพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ (2538) ที่ได้สรุปสภาพและปัญหาการศึกษา ในส่วนของการบริหาร การจัดการศึกษาไว้ว่า การบริหารการจัดการศึกษาที่ผ่านมา รัฐเป็นผู้จัดการจัด แม้ใน ปัจจุบันจะมีการส่งเสริมให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ระบบการบริหารจัดการยังเป็น ระบบรวมศูนย์อำนาจ รวมทั้งกฎ ระเบียบขั้นตอนต่างๆ ของทางราชการยังไม่ได้ปรับเปลี่ยน ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

เอกวิทย์ ณ ถลาง (อ้างในโรจน์ สวรรค์ดี, 2539 : 78) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการ ศึกษาใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมาว่า เป็นการบริหารภายใต้เผด็จการทางการเมือง การบริหารการ ศึกษายังมีการรวมศูนย์บริหารไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้นเหมือนส่วนราชการอื่นๆ อยู่ นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็มีน้อยไม่จริงจัง ภาพที่เห็น คือ การบริหารการศึกษาที่ย่ำแย่ไร้ประสิทธิภาพ

วัลลภ ตั้งศตนาสุรักษ์ กล่าวว่า "เนื่องจากแผนพัฒนาประเทศที่ผิดพลาดมาตลอด เนื่องจากมีการมุ่งพัฒนาที่ทันสมัยทางวัตถุมากกว่าการพัฒนาคน เป็นหลักการพัฒนาที่รวมเอา คนยี่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศ ฟังพาดตนเองไม่ได้และสิ้นเนื้อประดาตัวลง การศึกษาเป็นเครื่องมือ พัฒนาประเทศ ไม่พัฒนาคน ส่งผลให้หมู่บ้านร้างเร็วขึ้น ชุมชนแตกสลายเร็วขึ้นกลายเป็นคน เมือง คนของรัฐและเป็นข้าราชการ ดังนั้นงหาหนทางแก้ปัญหาวิกฤติดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่ การพัฒนาประเทศต้องพัฒนาคน กระจายอำนาจให้เป็นจริงแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการกำหนดวิถีชีวิต และการพัฒนาของชุมชนบนพื้นฐานการสนับสนุนจากภาครัฐ มิใช่ประชาชนมีส่วนร่วมภายใต้เงื่อนไขของรัฐดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะต้องปฏิรูปการศึกษาใหม่ให้สอดคล้องกับวิถีไทยและเด็กไทยเล็กระบบการศึกษาภาคบังคับบดเสีย โดยการเปลี่ยนเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆให้แก่ประชาชน ให้ประชาชน ชุมชน วัด ได้มีโอกาสจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น สอดคล้องกับวิถีชีวิตและสภาพความเป็นจริงของเด็กมากยิ่งขึ้น

อภิชัย พันธเสน (อ้างในวิโรจน์ สารรัตนะ , 2539 : 84) ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อทางออกทางการศึกษาว่า จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องเป็นการกระจายอำนาจทั้งทางด้านหลักสูตร ด้านการจัดการศึกษา และงบประมาณตลอดจนบุคลากรไปสู่ท้องถิ่น ส่วนในเรื่องความหลากหลายในรูปแบบการศึกษาซึ่งจะต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดจึงจะเหมาะสม

วิโรจน์ สารรัตนะ (2539: 85) ให้ข้อเสนอแนะเช่นเดียวกันว่า การจัดการศึกษาของรัฐจะต้องมีการกระจายอำนาจในด้านต่างๆสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะด้านหลักสูตรเพื่อให้การพัฒนาหลักสูตรสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐควรให้ชุมชนหรือประชาชนสามารถจัดการศึกษาตามแนววัฒนธรรมของชุมชนได้โดยรัฐเพียงแต่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการถูกรอบอุ้มทางวัฒนธรรมแบบพึ่งพาตะวันตก และเพื่อส่งเสริมแนวคิดการพัฒนาเพื่อพึ่งพาตนเองโดยอาศัยมรดกทางวัฒนธรรมท้องถิ่น

สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์ (1978 อ้างในชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540) ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในโรงเรียนชุมชนและประสิทธิผลของโรงเรียนในประเทศไทยได้พบว่า ปัญหาขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในโรงเรียน คือ การขาดแคลนงบประมาณพร้อมเรื่องอาคารสถานที่ การขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรด้านวิชาชีพ ความไม่เพียงพอในด้านงบประมาณวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือ ความไม่ยืดหยุ่นของหลักสูตร การไม่เปลี่ยนแปลงวิธีสอนของครู การขาดประสานงานชุมชน การขาดสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความยากจนของประชาชนในชุมชนและความไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ยังพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการเข้ามามีส่วนสนับสนุนโครงการอยู่ในระดับปานกลาง แต่การสนับสนุนด้านการเงินมีความเด่นชัดกว่าการสนับสนุนด้านอื่นๆ

จากจุดเน้นและนโยบาย ทั้งในอดีตและปัจจุบันและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นกับการศึกษาเป็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้น แต่จากข้อสรุปในรายงานต่างๆ พบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมาชุมชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมมากนักเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสม ทำให้การศึกษาเป็นสิ่งที่แปลกแยกไปจากชุมชนความคาดหวังที่ชุมชนมีต่อโรงเรียนกับสิ่งที่โรงเรียนปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ประชาชนไม่รู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของ และไม่รู้สึกต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินงานของโรงเรียน ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการระดมสรรพกำลังในชุมชน ที่จะนำมาใช้ดำเนินงานทาง

การศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น และชุมชนเองก็ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาจากโรงเรียนซึ่งเป็นแหล่งรวมของบุคลากรจำนวนมาก ที่มีความรู้ความสามารถสูงในชุมชน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542 :122) ดังนั้นโรงเรียนและชุมชน ต้องมีบทบาทอย่างมากในการมีส่วนร่วมในการบริหาร และการจัดการศึกษา

## แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

ความหมายของบทบาท (role)

คำที่เกี่ยวข้องกับบทบาทมีผู้ให้ความหมายไว้หลายทัศนะ (อังก์ไนพร สีหมอก, 2531 : 12-13) เช่น

แมคโดนัลด์ (Mc. Donald, 1971:3) ได้ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพฤติกรรมอันเป็นที่คาดหวังของสมาชิกที่มีต่อบุคคลนั้น และบทบาทที่เป็นแบบแผนของความต้อการ เป้าหมายความรู้ ความเชื่อ เจตน์คติ ค่านิยมและการกระทำที่สมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าคงเป็นไปตามชนิดของตำแหน่งที่อยู่

สมพงษ์ เกษมสิน(2526 : 57) ให้ความหมายของคำ "บทบาท" คือการประพฤติปฏิบัติ ตามสิทธิหน้าที่ที่กำหนดไว้

ทองคุณ หงษ์พันธ์ (2512 : 7) ให้ความหมายของคำว่า "บทบาท" ไว้ว่า หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยตรงและงานพิเศษที่ควรต้องทำ

ภิญโญ สาร (2523 : 259) กล่าวว่าสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งถูกคนอื่นคาดหวังให้เขาทำ เรียกว่า "บทบาทหน้าที่" บทบาทหน้าที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งที่บุคคลนั้นครองอยู่ บทบาทหน้าที่ หมายรวมถึง หน้าที่หรือเงื่อนไขที่ต้องกระทำและบรรดาสัทธิต่าง ๆ

โสภณ ชูพิกุลชัย (2515 : 129) กล่าวว่าถึง บทบาทว่า ตำแหน่งทุกตำแหน่งจะถูกสมาชิกชุมชนคาดหวังไว้ระดับหนึ่งว่า พฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้นควรทำอะไร มีพฤติกรรมอย่างไรบ้าง

สุชา จันทร์อม (2524 : 28) ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ นั่นคือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิหน้าที่ให้สภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลในสภาพนั้นๆจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

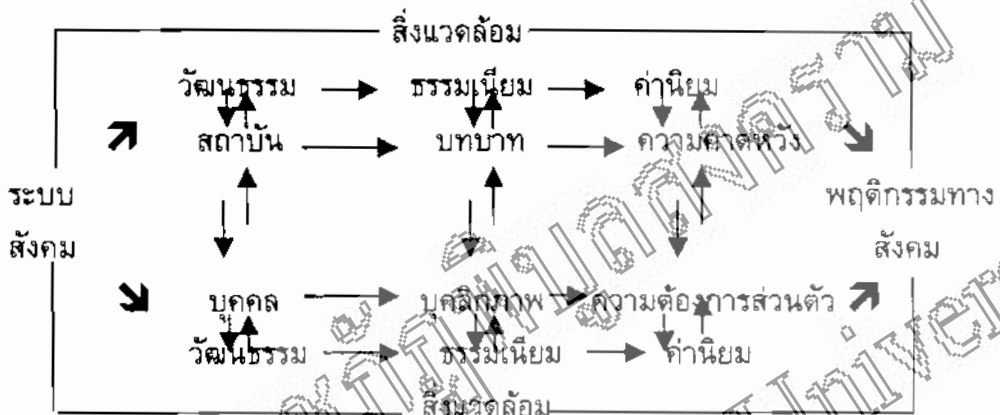
ไพฑูริย์ เตริอแก้ว (2522 : 29 -31) ให้ความหมายของบทบาทไว้ 2 นัย คือ

1. พิจารณาด้านโครงสร้างของสังคม บทบาทหมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ ซึ่งแสดงโดยลักษณะคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น
2. พิจารณาด้านการแสดงบทบาทหรือการปะทะสังสรรค์



ดิน ปรัชญาพจนธ์ (2527 : 37) ได้กล่าวถึงแบบของการเป็นผู้นำโดยได้เสนอแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทไว้ว่าระบบสังคมสามารถวิเคราะห์ได้สองระดับคือระดับสังคมวิทยากับระดับทางจิตวิทยา จากนั้นนำมาสร้างเป็นหุ่นสองมิติ เช่นเดียวกับบนพวงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2540 : 175) ตามทฤษฎีพฤติกรรมทางสังคมขององค์การของ ศาตราจารย์จากอบ เกทเซลล์ และอีกอน กูบา มิติแรก คือมิติทางสถาบัน (Nomothetic Dimension) ซึ่งประกอบไปด้วย สถาบัน บทบาทความคาดหวัง มิติที่สอง คือ มิติส่วนบุคคล (Idiographic Dimension) ซึ่งประกอบด้วย บุคคล บุคลิกภาพ การสนองความต้องการ ดังแผนภูมิต่อไปนี้

### มิติทางสถาบัน (Nomothetic Dimension)



### มิติส่วนบุคคล (Idiographic Dimension)

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2533 : 15) ให้ความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาท คือ หน้าที่ที่บุคคลจะต้องปฏิบัติตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง

ชูเกียรติ วิเศษเสนา (2538) สรุปความหมายของคำว่า บทบาท หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ใ้ยอมรับมีคชอบตามสถานภาพหรือตำแหน่งที่ดำรงอยู่

จากความหมายของคำว่า บทบาท ดังที่กล่าวมานี้คงพอสรุปได้ว่า บทบาท หมายถึงงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่บุคคลจะต้องปฏิบัติหรือควรปฏิบัติตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามสถานภาพที่ตนดำรงอยู่

ประเภทของบทบาท บทบาทโดยทั่วไปมี 2 ประเภท ได้แก่

1. บทบาทอันจำเป็นต้องกระทำซึ่งเป็นบทบาทที่กฎหมายกำหนดไว้
2. บทบาทอันควรกระทำ เป็นบทบาทที่สังคมมุ่งหวัง หรือคาดหวังว่าผู้อยู่ในตำแหน่งต้องปฏิบัติ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2535 : 15)



อรุณ รัชธรรม (2532) กล่าวไว้ว่า ระบบของบทบาท มี 3 อย่างคือ

1. บทบาทที่ปฏิบัติจริง คือ บทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมจะต้องปฏิบัติ
2. บทบาทที่ปฏิบัติตามหน้าที่ คือ บทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องปฏิบัติตามภารกิจตามอำนาจหน้าที่ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
3. บทบาทที่คาดหวัง คือ บทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติให้สมกับความคาดหวังของสังคม

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2534 : 116) กล่าวถึง บทบาท ว่ามีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของตำแหน่งงานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นไว้ในหน่วยงาน มีขนบธรรมเนียมในการดำเนินงานอย่างไร

ความคาดหวัง มีการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์และความคาดหวังของหน่วยงานว่า หน่วยงานตั้งขึ้นเพื่ออะไร ต้องการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จอย่างไร มีค่านิยมขององค์กรหรือหน่วยงานมุ่งไปทางใด

### ความขัดแย้งและความคลุมเครือของบทบาท

เทพพนม เมืองแมน (2529 : 71 – 74) กล่าวถึงความขัดแย้งและความคลุมเครือของ บทบาทไว้ว่า ความขัดแย้งของบทบาทเกิดขึ้นจากการที่ความคาดหวัง ของผู้กำหนดบทบาท เปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกัน ซึ่งเห็นได้ในรูปแบบต่างๆดังนี้

1. ความขัดแย้งภายในตัวของผู้กำหนดบทบาท
2. ความขัดแย้งระหว่างผู้กำหนดบทบาท
3. ความขัดแย้งระหว่างบทบาทที่กำหนดให้
4. ความขัดแย้งของบทบาทเจ้าของตำแหน่ง

ตำแหน่งทุกตำแหน่งในองค์กรแบบทุกการ ควรจะได้กำหนดงานและหน้าที่ ความรับผิดชอบเฉพาะตำแหน่งนั้นๆ มิฉะนั้นแล้วงานย่อมจะเกิดปัญหาขึ้น ความคลุมเครือของบทบาทมีความสัมพันธ์กับความต้อยประสิทธิภาพของบุคคลและองค์กร

### การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ

ความหมายของคำว่า "บริหาร"

คำว่าบริหาร มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ ภิญโญ สาคร(2519 : 2) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึงบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วนเอกชัย กี่สุขภัณฑ์ (2527 : 1) ชารี มณีศรี (2521 : 5) นิพนธ์ กีนาวงศ์ (2523 : 3) และนพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2534 : 3) มีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า การบริหาร หมายถึง การร่วมกันดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้นอกจากนั้นเพ็ญพร เหมบุปผา(2533 : 22) กล่าวว่า การบริหาร

เป็นการประสานประโยชน์ของหน่วยงานนั้นกับผลประโยชน์ของสถาบันเข้าด้วยกัน เพื่อให้การทำงานบรรลุจุดมุ่งหมาย และเกิดความร่วมมือร่วมใจ ส่วนพินิส หันนาคินท์ (2524 : 5) และสมพงษ์ เกษมสิน (2526 : 4) มีความเห็นคล้ายคลึงกันว่า การบริหารเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศาสตร์และศิลป์นำทรัพยากรต่างๆ มาจัดกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ สอดคล้องกับสุวิทย์ บุญช่วย (2526 : 6) ที่กล่าวว่า การบริหารเป็นกระบวนการที่อาศัยปัจจัยต่างๆ มาประกอบกัน เพื่อแก้ปัญหาการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศไซมอน (Simon, 1976 : 1) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือกันปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ร่วมกัน คล้ายคลึงกับเฮร์เซย์และบลันชาร์ด (Hersey and Blanchard, 1982 : 3) ที่กล่าวว่า การบริหารเป็นงานที่ปฏิบัติกับบุคคลโดยอาศัยบุคคลทั้งรายบุคคลและกลุ่มบุคคล เพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของหน่วยงานคล้ายกับปีเตอร์ เอฟ. ดริคเกอร์ (Peter F. Drucker) ปรมาจารย์ทางการบริหารของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ว่าการบริหาร คือการทำงานต่างๆ ลุ่ล่งไปโดยอาศัยคนอื่น (อ้างอิงจากชงชัย สันติวงษ์, 2537 : 11) ส่วน กูด (Good, 1973 : 14) กล่าวว่า การบริหาร เป็นการวินิจฉัยสั่งการควบคุมจัดการโรงเรียนหรือกิจกรรม สำหรับ เทอร์รี่ (Terry, 1997 : 4) ให้ความหมายว่า การบริหารเป็นกระบวนการต่างๆ ซึ่งประกอบไปด้วยการวางแผน การจัดหน่วยงาน การอำนวยความสะดวกและการควบคุมที่มุ่งพิจารณาจัดทำขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยใช้กำลังคนและทรัพยากรที่มีอยู่ คล้ายคลึงกับ เซอร์จิอวานนีและคนอื่นๆ (Sergiovanni and Others, 1980 : 5) ที่มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า การบริหารเป็นกระบวนการทำงานร่วมกับผู้อื่นและหรือโดยผู้อื่นโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากสรุปรวมหมายต่างๆ ที่กล่าวมานี้ อาจจะสรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่คณะบุคคลร่วมมือกัน โดยการใช้กระบวนการอย่างมีระบบและใช้ทรัพยากร รวมทั้งวิธีการต่างๆ อย่างเหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### ความหมายของคณะกรรมการ

มีผู้ให้คำอธิบายของคำว่า "คณะกรรมการ" ไว้หลายท่าน ซึ่งคล้ายคลึงกัน เช่น เดิม แยมส์เมอ (2524 : 115) กล่าวว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินว่า หากคำวินิจฉัยหรือข้อตกลงร่วมกัน ส่วน สมชาย นพรัตน์ (2521 : 777-779) กล่าวว่า หมายถึง บุคคลที่รับรู้ เข้าใจวัตถุประสงค์แห่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับ วาร์เนย์ (Vamey, 1977 : 153) ที่กล่าวว่า ทีม [Team] มีความหมายเกินกว่าการที่คนมารวมกันเฉยๆ รวมทั้ง อุทัย หิรัญโต (2520 : 186) ชงชัย สันติวงษ์ (2519:320) และ มังกร ชัยชนะดารา (2520 : 162) ที่กล่าวคล้ายคลึงกันว่า คณะกรรมการ

หมายถึง กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาค้นคว้าหาคำวินิจฉัยหรือข้อตกลงร่วมกัน

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มคนที่มาร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือ ปฏิบัติงานร่วมกัน

### ลักษณะการบริหารในรูปของคณะกรรมการ

รูปแบบของการบริหารงานที่นิยมใช้ โดยทั่วไปมีสามรูปแบบ (สุกิจ จุลพันธ์2524:37) ได้แก่ แบบคณะกรรมการ ( Commission type ) ซึ่งมีองค์คณะบุคคลและมีการประชุมพิจารณาเป็นครั้งคราวตามกำหนด

แบบอำนาจการ (Director type) ซึ่งกำหนดให้ความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับคนเดียวคนเดียว

แบบผสม (Mixed type) ระหว่างแบบคณะกรรมการและแบบอำนาจการ ซึ่งต้องมีการแบ่งอำนาจกันไว้อย่างชัดเจน

สนอง เครือมาก และวิสิฐ วงศ์จิตราพร (2532:20-21) ได้กล่าวถึงลักษณะการบริหารในรูปคณะกรรมการว่า ประกอบไปด้วยสองฝ่ายคือ ฝ่ายสำนักงานซึ่งปฏิบัติงานประจำและฝ่ายคณะกรรมการซึ่งใช้การประชุมวินิจฉัยตัดสินใจวางแนวทาง ให้ฝ่ายบริหารรับใช้ดำเนินการ โดยต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งสองฝ่ายให้ชัดเจน และดำเนินการตามบทบาทให้สอดคล้องกัน ส่วนสายหยุด จำปาทอง (2526 : 27) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ลักษณะการบริหารงานในรูปคณะกรรมการเป็นการประสานงานหลายฝ่าย การสังเคราะห์สิ่ง ๆ จะเกิดขึ้นภายหลังจากคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้ว ธงชัย สันติวงศ์ (2519 : 320) ได้ให้ทรรศนะไว้ว่า "การบริหารงานโดยคณะกรรมการ มักจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะที่มีองค์การ ขนาดใหญ่ หรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อนการจัดตั้งคณะกรรมการจึงจัดขึ้นเพื่อให้เป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาต่างๆ คณะกรรมการจะเป็นที่รวมของเจ้าหน้าที่หลาย ๆ ฝ่าย โดยมีทั้งระดับสูง ระดับกลางและระดับต่ำ ส่วนกำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 61 - 78) มีความเห็นว่า คณะกรรมการเป็นระบบการวางแผนแบบหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารในปัจจุบัน เหตุจำเป็นการบริหารต้องใช้ความรู้ความสามารถและเทคโนโลยีมากขึ้น

จากที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นได้ว่า ลักษณะการบริหารงานในรูปคณะกรรมการประกอบด้วย ฝ่ายคณะกรรมการ ซึ่งจะกำหนดนโยบายและแนวทางต่าง ๆ กับฝ่ายสำนักงานหรือฝ่ายเลขานุการ ซึ่งจะปฏิบัติงานประจำตามนโยบายหรือแนวทางของฝ่ายคณะกรรมการ

## ข้อดีของการบริหารในรูปคณะกรรมการ

ข้อดีในการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ มีหลายประการ ดังเช่น กัทธ กิตติภูมิชัย(2524) อธิบายว่า เป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เป็นหลักประกันความยุติธรรม เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความชอบธรรม การทำงานโดยใช้บุคลากรหลายคนหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณาจะยอมจะทำให้ ผลงานที่ดี เป็นหลักการที่ดีอันหนึ่ง เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิดหรืออคติได้ และยังได้ให้ความเห็นอีกว่า คณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญเป็นประโยชน์ต่อการบริหารในปัจจุบัน เหตุด้วยการบริหารต้องใช้ความรู้ความสามารถและเทคโนโลยีมากขึ้น รวมทั้ง สโตนเนอร์ (Stoner.1978 : 306) ที่กล่าวว่า เป็นการฝึกอบรมเพื่อเตรียมเป็นนักบริหาร และเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่ดี เช่นเดียวกับธีรวุฒิ ประทุมพรรัตน์ (2526:3) ที่กล่าวว่า การตัดสินใจเป็นทีมดีกว่าให้หัวหน้าองค์กรตัดสินใจคนเดียวและวีระ เจริญพร(2532:16)กล่าวว่า สมาชิกทุกคนได้ช่วยเหลือและปรับปรุงวิธีการทำงานให้ดีขึ้นอยู่เสมอ กัทธ กิตติภูมิชัย (2524 : 61-78 อ้างในสูงศักดิ์ นาคหอม,2534 : 9-10) ได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. คณะกรรมการจะเป็นเครื่องมือที่ดีในทางประสานงาน เพราะคณะกรรมการประกอบด้วย เจ้าหน้าที่บุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะดำเนินการหรือตัดสินใจ ทำให้พิจารณาวินิจฉัยได้ผลดีมากกว่าบุคคลคนเดียว
  2. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะในการพิจารณาปัญหาใด จะต้องอภิปรายให้เหตุผลและลงมติ
  3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ จึงจะทำให้ข้อสรุปตรงตามจุดมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพ
  4. เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพราะคณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยและกำหนดรองอย่างดีและมีเหตุผลมากที่สุด ทำให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาถูกต้องและยุติธรรม
  5. เป็นการนำความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากไม่มีโอกาสจะแสดงออกถ้าหากได้ใช้ความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก
  6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิด และอคติได้ เพราะไม่ได้เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการพิจารณาจากบุคคลเพียงคนเดียว
- การมุ่งสร้างทีมงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น วาร์เนย์ (Vamey.1977:154-155) ได้ให้แนวคิดว่าการจะมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. บทบาทของสมาชิกแต่ละคนในทีมจะต้องมีความเข้าใจดีต่อกัน
2. เข้าใจลักษณะของทีมและบทบาททั้งหมดในหน้าที่ขององค์การเป็นอย่างดี
3. เพิ่มการติดต่อระหว่างสมาชิกทุกคนในทีมเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่จะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพ
4. มีการสนับสนุนระหว่างสมาชิกด้วยกันอย่างเต็มที่
5. เข้าใจกระบวนการของกลุ่ม พฤติกรรม และการเปลี่ยนแปลงอะไรก็ได้ภายในกลุ่ม
6. มีแนวทางของการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อการแก้ปัญหาต่างๆเป็นทีม ทั้งงานและระดับความสัมพันธ์
7. มีความสามารถในการใช้ความขัดแย้งให้เป็นประโยชน์มากกว่าการทำลาย
8. มีการร่วมมือประสานงานกัน ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มลดการแข่งขัน เพื่อเอาชนะกัน ซึ่งอาจจะทำให้กลุ่มและองค์การทั้งหมดเกิดความเสียหาย
9. มีการเพิ่มสมรรถภาพของกลุ่มในการทำงานด้วยกันกับกลุ่มอื่น ในองค์การเดียวกัน
10. มีความรู้สึกในด้านสายสัมพันธ์ (Interrelation) สมาชิกในกลุ่มจะต้องเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน

วาร์เนย์ (Vamey) ได้สรุปว่า ความยุ่งยากที่เรงประสยอยู่ในองค์กรต่างๆ ขณะนี้ คือ การไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของทีมทีละว และกลุ่มที่เป็นไปในรูปของความขัดแย้งและสูญเสียผลประโยชน์ในทีม นอกจากนี้ วาร์เนย์ (Vamey, 1977 : 160) ได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องเงื่อนไขสำคัญเกี่ยวกับทีมที่มีประสิทธิภาพในองค์กรใด ๆ ก็ตามคือ จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบและความผูกพันทางใจ ในส่วนของบรรดาสมาชิกทุกคนในกลุ่มที่ทำงานด้วยกัน การพบปะสังสรรค์กันอย่างใกล้ชิดเป็นรายบุคคล รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันจะทำให้การทำงานของทีมประสบผลสำเร็จ และการเก็บรวบรวมข้อมูลการพัฒนาแนวทางต่างๆในการทำงาน การให้ข่าวสารย้อนกลับ(Feedback) ย่อมมีความสำคัญต่อการสร้างประสิทธิภาพของทีมงาน

คำว่า "ทีม" นั้น โจเซฟ (Joseph, 1976 : 1321-A) ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรใช้คำว่า "การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล" เพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิดของคำว่าทีม ซึ่งแต่ละคนอาจมีความเข้าใจต่างกัน ด้าน สโตนเนอร์ (Stoner, 1978 : 306) ได้กล่าวถึงผลดีในรูปของคณะกรรมการว่า

1. เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ต่างๆ หลายสาขา

2. เพื่อส่งเสริมการประสานงาน เนื่องจากกรรมการจะต้องทำงานประสานงานกับหน่วยงานอื่น ต้องการศึกษางานจากหน่วยงานอื่นด้วย
3. เพื่อประโยชน์ในการฝึกอบรมเพื่อเตรียมการเป็นนักบริหาร
4. เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ส่วน เดวิด จอห์นสัน (सानปฏิรูป. 2543 , 2(29) : 22 - 23) นักการศึกษาชาวอเมริกาของมหาวิทยาลัยมินเนโซต้า ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเรียนการสอน แบบร่วมแรงร่วมใจ (Cooperative Learning) คล้ายๆกับการทำงานแบบมีส่วนร่วม ได้เสนอองค์ประกอบพื้นฐาน 4 ประการที่ให้งานที่ทำร่วมกันสำเร็จ กล่าวคือ

1. การสำนึกของความสำเร็จแต่ละคนขึ้นอยู่กับความสำเร็จของสมาชิกคนอื่นในกลุ่ม
2. การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่ม รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ อาจหมายถึงการช่วยกันคิด ค้นคว้า แลกเปลี่ยนความคิดเห็น
3. สมาชิกของแต่ละคนในกลุ่มจะต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย
4. สมาชิกทุกคนในกลุ่มต้องสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างเหมาะสม

จากที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงข้อดีการบริหารในรูปของคณะกรรมการ การทำงานเป็นกลุ่ม หรือการทำงานเป็นทีม ดังนั้นแนวคิดการบริหารงานในปัจจุบันถือว่า การบริหารงานโดยยึดหลักการร่วมกันหรือทำงานเป็นกลุ่มและเป็นทีม หรือการทำงานในรูปของคณะกรรมการนั้นมีผลดีมากกว่าการบริหารงานโดยบุคคลเพียงคนเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการตัดสินใจซึ่งมีหลายประการดังที่กล่าวมาแล้ว

#### ข้อเสียของการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ

ข้อเสียของการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการก็มีเช่นเดียวกัน มีนักการศึกษาได้ให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะไว้หลายท่าน ดังเช่น นพ.เจดีย์ว สุมาวงศ์และคณะอื่น (2516 : 64) กล่าวว่า การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ มักมีความขัดแย้งกันเป็นหลายฝ่ายอยู่เสมอ เช่นเดียวกับสโตนเนอร์ (Stoner, 1978 : 306) ได้กล่าวถึงผลเสียในการบริหารในรูปกรรมการ ดังนี้ คือ

1. เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย
2. อาจถูกรอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
3. มีการตกลงในลักษณะประนีประนอมกัน

กัาธร กิตติภูมิชัย (2524 : 69 - 70) ได้เสนอแนวคิดข้อบกพร่องของคณะกรรมการไว้ ดังนี้

1. เป็นทางหนึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะกรรมการแต่ละคนมีหน้าที่อันน้อยแล้ว จึงเป็นการยากที่จะนัดประชุม ยิ่งคณะกรรมการมีมากเท่าใด ยิ่งนัดประชุมยากขึ้น ทำให้มาประชุมไม่สม่ำเสมอ
2. สิ้นเปลืองเงินและเวลา เพราะต้องเสียเงินเป็นค่าเบี้ยเลี้ยงหรือเบี้ยประชุมให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุม การประชุมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ต้องมีการอภิปรายมาก จึงทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลา
3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่มีผู้รับผิดชอบ

4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอาจมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนหน้าที่กับองค์การซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้ว

5. เป็นมูลเหตุที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกันในเรื่องระหว่างคณะกรรมการนั้น

นอกจากนี้ คูนท์ ดอนเนลล์และไวธีริส(Koontz,Donnell and Wehrich.1980:458- 460) มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของคณะกรรมการซึ่งสอดคล้องกับของสโตนเนอร์(Stoner.1978:307) และมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

1. ทำให้เกิดการตัดสินใจไม่แน่นอน
2. เป็นมูลเหตุก่อให้เกิดการทำลายกันเอง
3. ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ

#### การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ

ความหมายของการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาองค์กร การมีส่วนร่วมเป็นลักษณะการปฏิบัติงาน ตามบทบาทหน้าที่ที่ดีของบุคคลการให้ความร่วมมือในสถานการณ์ต่างๆ ผูกพันไว้กับความรู้สึกที่ดีต่อการมีส่วนร่วมนั้นๆ(ชัยวัฒน์ เวียงทอง 2544 : 13) มีผู้ให้แนวคิดและความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

การมีส่วนร่วมตามความหมายของสำนักงานการปฏิรูปการศึกษา (สทศ.) หมายถึงการเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการใดๆ ให้ความช่วยเหลือและมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน (สทศ. 2543:113 อ้างจาก United Nation,1981 : ชูชาติ พวงลมจิตร , 2540)

กรณีศึกษา ชุมดี (2524) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมในการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meetings)
2. การมีส่วนร่วมในการออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)
6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือเริ่มการ (Entrepreneurs)
9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน (Employees)
- 10.การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)



คณะกรรมการบริหารเพื่อประสานงานเฉพาะกิจในการพัฒนาชนบท ขององค์การสหประชาชาติ (ศิริ กาญจนโกสม, 2542 : 8) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นความพยายามช่วยกันของบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะรวมพลังความพยายามและทรัพยากรใดๆ ที่เห็นควรนำมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่เขาตั้งใจไว้สอดคล้องกับชาติ พวงสมจิตร(2540 : 13) และยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มและพิจารณาตัดสินใจการปฏิบัติและการรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันเป็นผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง ส่วน ชวชัย มกรพงศ์ (2534 : 104) ได้กล่าวเป็นทำนองเดียวกันว่าการพัฒนาที่จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องยึดหลักให้ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนมีส่วนร่วมในกระบวนการการพัฒนา ทุกคนต้องร่วมมือร่วมใจกันทำคนละไม้คนละมือให้ถือว่าการพัฒนาเป็นหน้าที่รับผิดชอบของทุกคน ซึ่งลือชัย ศรีกินยวง และผาสุข เอนกวนิช (2526: 12-13) ยังได้ให้รายละเอียดอีกว่า ต้องไม่หมายความเพียงแต่การตั้งประชาชนเข้าร่วมโครงการที่รัฐเป็นผู้กำหนดรูปแบบเป้าหมายของงาน และกำหนดให้มีการเข้าร่วมงานดังที่ผ่านมานี้ แต่จะต้องเป็นการมีส่วนร่วมอย่างดีมีสำนึกรับผิดชอบและมีบทบาทอย่างเต็มที่ ตั้งแต่คิดค้นปัญหาวางแผนปฏิบัติงาน ดูแลกำกับตลอดจนประเมินผล ติดตามงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงต้องหมายถึง การมอบอำนาจอธิปไตยขั้นพื้นฐาน คืนสู่ประชาชน การพยายามจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชนให้เข้มแข็งบนพื้นฐานของทรัพยากรตนเองเป็นสำคัญ และสอดคล้องกับไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527 : 6 - 7) ที่กล่าวว่า รัฐบาลเป็นผู้ชักนำ สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งในรูปแบบบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาในรูปแบบต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ เช่นเดียวกับ อติ นรพิพัฒน์ (2532 : 20) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การพัฒนาสิ่งที่ต้องการให้ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา วิเคราะห์หาสาเหตุที่มาของปัญหา การเลือกวิธีการและการวางแผนในการแก้ปัญหา การดำเนินการจัดมีแผน สุดท้ายคือ การประเมินผลเพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำเร็จในการพัฒนานั้น ส่วนทางด้านนิพนธ์ ตาระกาและคณะ(2542 : 35) ได้กล่าวสรุปไว้อย่างน่าฟังว่า การมีส่วนร่วม คือ การที่บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นนั้นก่อนอื่นจะต้องทราบถึงบทบาทหน้าที่การเป็นสมาชิกของตนเอง มีความพึงพอใจมีทัศนคติ มีความสัมพันธ์ที่ดี และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดำเนินการนั้นๆ จึงเข้าไปมีส่วนร่วมและส่งเสริมพัฒนาด้วยความเต็มใจ ส่วน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 16) กล่าวว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องสอดคล้องกับชีวิตความเป็น ความต้องการ และวัฒนธรรมของชาวบ้านส่วนใหญ่ในชนบท ด้าน เกษม ศิริวิทย์ญาและคณะ(2542 : 11) ได้กล่าวสรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาว่า การมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือกระบวนการพัฒนาด้วยการบริจาคเงินหรือวัสดุอุปกรณ์ และร่วมสละแรงงานหรือช่วยเหลือในกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และชัยวัฒน์ เวียงทอง(2544 : 14) ได้

กล่าวสรุปไว้ว่า การมีส่วนร่วม คือ การสร้างความสอดคล้องกับชีวิตในชนบท ทุกคนต้องร่วมมือร่วมใจ และให้ถือว่าการพัฒนาเป็นหน้าที่ของทุกคน เป็นแนวทางความคิดทางยุทธศาสตร์ และหลักการพัฒนาที่จะนำประชาชนให้เกิดความศรัทธา ความเชื่อมั่น ความพึงพอใจ ความมีทัศนคติ มีความสัมพันธ์ที่ดีและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในการดำเนินการนั้นๆ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรมการศาสนา, 2541) ได้กล่าวเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 28 และ 43 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิ์จะจัดการศึกษาอบรมตามความเหมาะสม และความต้องการของท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน การมีส่วนร่วมถือเป็นแหล่งความรู้ โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาได้แก่การเปิดโอกาสให้สังคม ชุมชน เป็นแหล่งเรียนรู้อื่นหลากหลายแก่ผู้เรียน ตั้งแต่การให้ผู้เรียนไปศึกษาหาความรู้โดยตรงจากชุมชน ไปเก็บข้อมูล วิจัย สัมภาษณ์ เรียนรู้ ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และภูมิปัญญาท้องถิ่น ศึกษา ฝึกงานด้านอาชีพ เพื่อเพิ่มทักษะขีดความสามารถ ความชำนาญในสถานประกอบการในสังคมและชุมชนนั้นๆ การมีส่วนร่วมการบริหารจัดการศึกษา สามารถทำได้ตั้งแต่ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรืออาจเป็นตัวแทนพ่อแม่ ผู้ปกครอง องค์กรต่างๆเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการของโรงเรียนเพื่อดำเนินงาน ได้แก่ การวางแผน การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การจัดสิ่งแวดล้อม ในการเรียนการสอน การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ การติดตามผลการทำงาน ตลอดจนการประเมินคุณภาพการศึกษา ( การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาฯ, 2543 : 10 อ้างใน ชัยวัฒน์ เวียงทอง, 2544 : 15)

จากประเด็นดังกล่าว จึงได้นำมาเป็นแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน มีปรากฏชัดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. แนวการจัดการศึกษา โรงเรียนและชุมชนมีการประสานความร่วมมือ ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ ( มาตรา 24 (6) ) ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร รู้จักเลือกสรรภูมิปัญญา และวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการพัฒนาระหว่างชุมชน

2. การบริหารและการจัดการศึกษา กำหนดให้องค์กรชุมชน ร่วมเป็นคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา( พระราชบัญญัติการศึกษา พุทธศักราช 2542 มาตรา 38 วรรคสอง )และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน(มาตรา 40) ซึ่งจะรองรับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากกระทรวงใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารงานทั่วไป ( มาตรา 39)

3. การระดมทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรอื่นๆ กำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษา ระดมทรัพยากรบุคคลในชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (มาตรา 57) ระดมทรัพยากร และการลงทุนจากชุมชนมาใช้ในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่น ให้แก่ สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น (มาตรา 58(2)) ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐาน โดยยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชน ให้กว้างขวางและสูงขึ้นถึงระดับมัธยมอย่าง เสมอภาคและเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ สอดคล้องกับความต้องการของ บุคคลชุมชนและประเทศ

### ขั้นตอนการมีส่วนร่วม

โคเฮนและอัปฮอฟ (Cohen and Uphoff อ้างใน Shadid and others, 1988)

ซูชาติ พ่วงสมจิตร (2540) วิจิต นันทสุวรรณและจำนงค์ แรกพินิจ (2541) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนมีส่วนร่วมไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมคิดริเริ่มการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมวางแผน
3. การมีส่วนร่วมดำเนินการ
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล
5. การมีส่วนร่วมรับประโยชน์จากการจัดการศึกษาของโรงเรียน

นอกจากนี้กรมสามัญศึกษา ( 2543 : 114 - 116 ) ยังได้กล่าวถึง Shadid and Others (1982) ได้ให้ความเห็นว่า แนวคิดเรื่องขั้นตอน หรือประเภทการมีส่วนร่วมที่เป็นแนวคิด ที่เป็นระบบมากที่สุด คือ แนวคิดของ Cohen and UpHoff ซึ่งประกอบด้วย

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประการแรกที่ต้องกระทำคือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงการดำเนินการวางแผนการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่ตั้งไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ นอกจาก ความสำคัญในผลประโยชน์เชิงปริมาณและคุณภาพแล้ว ยังต้องกระจายถึงผลประโยชน์ภายใน

กลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้จะรวมทั้งผลประโยชน์ในทางบวกและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในทางลบ ที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์และเป็นโทษได้ทั้งต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล สิ่งสำคัญที่ต้องสังเกตก็คือความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆได้

ส่วนทางด้าน อทิน รพีพัฒน์(2527) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) มีความเห็นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกล่าวคือ ได้สรุปส่วนร่วมที่ได้ศึกษาขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากประสบการณ์ภาคสนามในประเทศไทย ว่าที่แท้จริงน่าจะมี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

เช่นเดียวกับ ชูชาติ พวงสมจิตร์(2540) มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่าควรจำแนกขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน และมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญปัญหา

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีและแนวทางดำเนินงาน กำหนดทรัพยากร และแหล่งทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือในด้านเงินทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนถึงขอความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินโครงการว่า โครงการที่ดำเนินมานั้นบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจเป็นการประเมินผลย่อย (Formative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินความก้าวหน้าของโครงการที่ทำกันเป็นระยะๆ หรือการประเมินผลรวม(Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินสรุปรวบยอดของโครงการทั้งหมด

ทางด้าน นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2525) ให้ทรรศนะว่า โรงเรียนและชุมชนต้องเป็นของคู่กันเสมอโรงเรียนได้รับสนับสนุนทางการเงินจากชุมชนในรูปของภาษีและความช่วยเหลือพิเศษ ดังนั้นโรงเรียนจึงมีข้อผูกพันทางกฎหมาย ศีลธรรมและความร่วมมือกับชุมชน ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและอุปถัมภ์โรงเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและ

ชุมชนจะต้องเป็นขบวนการสองทางคือ โรงเรียนจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และในขณะเดียวกันชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาสนับสนุนโรงเรียน

พินิจดา วีระชาติ(2542 : 22-25 อ้างจากสุวัฒน์ มุทขเมธา ; 2528 : 41-51) สรุปเรื่องบทบาทสำคัญของชุมชนต่อโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน ในการกำหนดปรัชญา ความมุ่งหมายของโรงเรียนและร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อเป็นทิศทางในการจัดการศึกษาของ โรงเรียนนั้นๆ
2. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน ในการที่โรงเรียนจะพัฒนาหลักสูตร
3. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน พัฒนาคนอันเป็นส่วนสำคัญของชุมชน
4. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน พัฒนาปรับปรุงการดำเนินชีวิตและความเป็นอยู่ของชุมชนนั้น
5. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน พัฒนาปรับปรุงสิ่งแวดล้อมโรงเรียน
6. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน ในฐานะที่ชุมชนเป็นแหล่งปฏิบัติชีวิตที่แท้จริงของนักเรียน
7. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน ใช้แหล่งทรัพยากรของชุมชนให้มีประโยชน์
8. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน ในอันที่ชุมชนจะพัฒนาโรงเรียนอย่างต่อเนื่องกันไป เพื่อชีวิตที่ดีของผู้เรียนและชุมชน
9. ในการที่โรงเรียนจะอนุรักษ์และถ่ายทอดวัฒนธรรม
10. ในการที่ชุมชนจะช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนในด้านต่างๆ
11. ชุมชนมีบทบาทและความสำคัญต่อโรงเรียน ในฐานะชุมชนเป็นที่ตั้งของหน่วยงานองค์กรและสถาบันต่างๆรวมทั้งโรงเรียนเองด้วย
12. ชุมชนมีบทบาทมีความสำคัญต่อโรงเรียน ในการควบคุมส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนหลักการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มุ่งให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ให้องค์กรชุมชนมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป (มาตรา 39) ที่กระทรวงจะต้องกระจายอำนาจมายังสถานศึกษาโดยตรง การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 50) การเป็นวิทยากรท้องถิ่น (มาตรา 57) ระดมทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา (มาตรา 58) เป็นแนวทางที่โรงเรียนมัธยมศึกษาต้องดำเนินการให้สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเอื้อเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีความสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นว่าประชาชนเป็นเจ้าของชุมชน ดำเนินการจัดการศึกษา โดยชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้น

เพื่อให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการศึกษาได้มีแนวทางปฏิบัติอย่างจริงจังกรมสามัญศึกษามีหน้าที่ดำเนินการและประสานงาน เกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้แก่สังคมไทยมาตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2515 มาถึงปัจจุบัน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ 3 ด้าน ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา
2. การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการ
3. การมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังรวมถึงการศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของสถานศึกษาในภาพรวม (การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษา ; กรมสามัญศึกษา.2543 :15 - 16) เพื่อเป็นการส่งเสริมให้โรงเรียนในสังกัดได้ปฏิบัติภารกิจในเรื่องความสัมพันธ์กับชุมชน กรมสามัญศึกษาได้วางแนวทวิปฏิบัติไว้ 4 ประการ (กรมสามัญศึกษา.2535:1) คือ

1. ให้โรงเรียนมีบทบาทในการช่วยเหลือและพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง
2. ให้โรงเรียนดำเนินการโดยนำหลักสูตรมาจัดการเรียนการสอน ให้นักเรียนได้รับความรู้ครบถ้วนตามหลักสูตร และสามารถปฏิบัติได้จริง อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและต่อชุมชนซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม

3. ให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางทางความรู้ และเป็นทางปฏิบัติอาชีพอย่างแก่ชุมชน ทั้งสามารถเป็นแหล่งรวมในการประกอบกิจกรรมของชุมชน

4. ให้ชุมชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการสร้างเสริมพัฒนาโรงเรียน ให้เจริญก้าวหน้า

กรมสามัญศึกษา ยังได้ประกาศทิศทางในการจัดการศึกษา ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2531 ให้หน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติเป็นแนวปฏิบัติในข้อสรุปว่าโรงเรียนที่ดีต้องไม่แยกชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมคิดและ / หรือร่วมแก้ปัญหาชุมชนและโรงเรียนควรใช้ทรัพยากรของชุมชนในการจัดการเรียนการสอนควรให้ชุมชนเป็นห้องเรียนโดยกรมสามัญศึกษาพยายามผลักดันให้แนวปฏิบัติและทิศทางที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นรูปธรรมมาโดยตลอด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดพอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนหรือประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ มีความรู้สึกรับผิดชอบในความสำเร็จ มีส่วนร่วมในการวางแผน การตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมสนับสนุน และส่งเสริมในกิจการใดๆ มีส่วนร่วมในสถานะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการปฏิบัติงานร่วมกัน ทั้งทางตรงและทางอ้อมของชุมชนในสถานศึกษา

## แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ของกรมสามัญศึกษา

ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) เป็นช่วงเวลาที่กรมสามัญศึกษา ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะการปฏิรูประบบบริหาร การศึกษามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 จึงได้ทำแผนขึ้นภายใต้ขบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายได้รวมพลังร่วมกัน ระดมความคิดขบวนการผลการศึกษาที่ผ่านมา การวิเคราะห์สภาพภายนอกและภายในเพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมาย พันธกิจ กลยุทธ์ระดับองค์กร กลยุทธ์ระดับแผนงาน แผนงาน งานและโครงการ เพื่อให้องค์กรของกรมสามัญศึกษาได้ดำเนินการตามภาระหน้าที่ในปัจจุบัน และปรับเปลี่ยนเข้าสู่โครงสร้างองค์กรในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 9 (2545 - 2549) ของกรมสามัญศึกษา เป็นแผนกลยุทธ์ที่ชี้นำกรอบแนวคิดการดำเนินงานของกรมสามัญศึกษา ในการพัฒนาการศึกษาได้ดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องนโยบายของรัฐ และของกระทรวงศึกษาธิการ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 -2549) แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 -2549) ตามโครงการปรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ที่ทางกรมสามัญศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติร่วมจัดทำขึ้น โดยแผนดังกล่าวจะมุ่งเน้นพัฒนาคน ให้เป็นคนดี เก่งและมีความสุข และมุ่งสร้างสังคมให้เข้มแข็ง เป็นสังคมแห่งคุณภาพสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และสังคมที่สมานฉันท์เอื้ออาทรต่อกัน โดยกำหนดให้ "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาประกอบด้วยเรื่องหลัก ๆ 3 ด้านคือ การสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา และการบริหารการศึกษา

### ผลการพัฒนาที่ผ่านมา

การจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษาที่ผ่านมา ในด้านการบริการการศึกษาในส่วนของ การจัดการมัธยมศึกษา อยู่ในระดับที่น่าพอใจ แต่ยังคงพัฒนาในด้านการให้บริการศึกษาแก่คนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษให้มากขึ้น ในส่วนคุณภาพการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาคน จำเป็นต้องพัฒนารูปแบบ แนวทาง กระบวนการและปัจจัยเกื้อหนุน เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกด้านให้เข้มข้นและต่อเนื่องมากขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 9(พ.ศ.2545-2549)สำหรับการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหลายส่วนจะดำเนินการได้ดี ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) แต่ในส่วนที่เป็นกลไกและปัจจัยเกื้อหนุน ในการพัฒนาประสิทธิภาพ และคุณภาพทางการศึกษายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร จึงต้องมีการพัฒนาทั้งระบบ และ



กระบวนการที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการ รวมทั้งการประกันคุณภาพ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

### ทิศทางการพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2549) ของกรมสามัญศึกษา

กรมสามัญฯได้กำหนดวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมาย พันธกิจ กลยุทธ์ระดับองค์กร กลยุทธ์ระดับแผนงาน แผนงาน งาน และโครงการ เพื่อเป็นแกนนำในการปฏิรูปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย เติบโตตามศักยภาพและมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานสากลตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ โดยได้กำหนดพันธกิจ กลยุทธ์ระดับองค์กร กลยุทธ์ระดับแผนงานที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ เรื่องการกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เสริมสร้างความเข้มแข็งและความเป็นผู้นำแก่องค์กรระดับปฏิบัติการให้สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้ตามนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ ประสานความร่วมมือและระดมทรัพยากรจากหน่วยงานองค์กรชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่นสถานประกอบการ ฯลฯ ในการจัดการศึกษาร่วมกันและหรือเข้ามาช่วยกันในการจัดการศึกษา ดังนี้

#### วิสัยทัศน์

กรมสามัญเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ เป็นแกนนำในการปฏิรูปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย เติบโตตามศักยภาพและมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและมาตรฐานสากล

#### จุดมุ่งหมาย

เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง มีคุณธรรม จริยธรรมและดำรงชีวิตแบบวิถีไทยอยู่ในสังคมโลกอย่างมีความสุข

#### พันธกิจ

1. เป็นแกนนำในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สามารถรองรับสิทธิ์และโอกาสทางการศึกษาของประชาชนอย่างทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย
2. พัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่ส่งผลต่อคุณภาพและคุณธรรม จริยธรรมของผู้เรียน
3. การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่ส่งเสริมความเข้มแข็ง และความเป็นผู้นำแก่องค์กรระดับปฏิบัติการ

4. ให้สามารถบริหารและจัดการศึกษาได้ตามนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ
5. กำหนดและดำเนินการตามนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควบคุม กำกับ ประเมินผล และตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพการจัดการศึกษาในสถานศึกษา

#### กลยุทธ์ระดับองค์กร

1. ส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยระดมพลังจากทุกฝ่ายในการจัดบริการที่หลากหลาย กว้างขวาง ทัวถึงและเป็นธรรม
2. ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยเน้นพัฒนาสถานศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้สามารถพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา กระบวนการเรียนรู้ สื่อ และเทคโนโลยีทางการศึกษาที่ส่งผลต่อการพัฒนา คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน
3. ส่งเสริมและพัฒนา รูปแบบการบริหารที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม เพื่อให้บริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความเชื่อมั่น
4. ส่งเสริมและพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาให้เป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและรองรับการประเมินภายนอก

#### กลยุทธ์ระดับแผนงานและแนวทางในการดำเนินงานที่สำคัญ

**กลยุทธ์แผนงานที่ 1** ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ทั้งผู้เรียนปกติและผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ ได้แก่กลุ่มผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ ในรูปแบบบริการศึกษาที่หลากหลาย ทั้งในระบบ นอก ระบบ และตามอัธยาศัย โดยระดมและใช้ทรัพยากรร่วมกัน และสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับทุกฝ่าย โดย

1. การปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบที่หลากหลาย

**กลยุทธ์แผนงานที่ 2** ปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความพร้อมทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรมมีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ โดย

1. พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
2. เร่งรัดการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน ที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง
3. สร้าง จัดหา และพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษาที่เหมาะสม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

กลยุทธ์แผนงานที่ 3 ปรับระบบบริหารการศึกษา และการกระจายอำนาจการบริหาร ไปยังสถานศึกษา โดยเน้นการมีส่วนร่วมและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดย

1. พัฒนาระบบการบริหารการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษา
2. ส่งเสริมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

กลยุทธ์แผนงานที่ 4 ส่งเสริมให้สถานศึกษาได้รับการประกันคุณภาพ และมาตรฐาน การศึกษาทุกระดับ

โดยสรุปทิศทางการพัฒนาการศึกษา ระยะเวลา 9 (พ.ศ.2545-2549) ของกรมสามัญศึกษา มีแผนกลยุทธ์ระดับแผนงาน 4 กลยุทธ์ แต่ละกลยุทธ์จะมีแนวทางดำเนินงานแตกต่างกันออกไป ส่วนมากจะเน้นในเรื่องส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา การจัดหาและการประสานงานกับหน่วยงาน ต่างๆทั้งภายนอกและภายในสถาบันต่างๆ องค์กร ประชาชน ชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น สถาน ประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ทุกส่วนทุกระดับและทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะกลยุทธ์แผนงานที่ 3 ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังสถาน ศึกษาโดยตรง เน้นทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารงาน ในด้านพัฒนา ระบบบริการการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษา โดยมีแนวทางดำเนินงานที่ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาเป็นหนึ่งในหลายๆ ส่วนของการพัฒนาในด้านนี้ และในด้านส่งเสริมการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีแนว ดำเนินงานที่คล้ายกันกล่าวคือ ส่งเสริมสนับสนุนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยคำนึง ถึงการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองนักเรียน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น สถานประกอบการ และผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เครือข่ายผู้ปกครอง กรรมการนักเรียนหรือสถานักเรียน และรูปแบบอื่นๆ

ความเป็นมาของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถม ศึกษาพ.ศ. 2539 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

จากเดิมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เรียกว่า คณะกรรมการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา จนปัจจุบันมาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไพศาล อินทับทัน และสุรียัน นนทศักดิ์ (2527, อ่างใน อุทัย ชาญประเสริฐ 2542 : 122-129) ได้ศึกษาพบว่า คณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก คือพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติศึกษาดังกล่าว ได้กำหนด หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาไว้ในมาตรา 30 แห่งราชกิจจานุเบกษา (2464) ซึ่งระบุว่า

“ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรรมการศึกษาอันประกอบด้วยบุคคลที่สมควรและมีผู้นับหน้าถือตา  
ได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราชหรือ สมุหเทศาภิบาลแล้ว” หน้าที่ของกรรมการศึกษานั้น  
มีดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้งให้เป็นผู้ที่ตรวจตรา ดูแลงบประมาณ  
บัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบส่งคว่าโรงเรียนได้จัดที่อยู่หรืออย่างไร
2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ หรือแบ่งเบาหน้าที่  
ที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำดังนั้น

ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 แล้ว  
ตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ขึ้นมาใช้แทน และได้มีการปรับปรุงแก้ไข  
เพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการสถานศึกษา  
ยังคงเดิม พระราชกฤษฎีกา (2478) ระเบียบสาระสำคัญดังนี้ มาตรา 38 เพื่อประโยชน์แก่  
การดำเนินการศึกษา ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งและถอนกรรมการศึกษา ซึ่งมีเห็น  
สมควร มาตรา 39 กรรมการศึกษามีหน้าที่

1. รับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษา
2. ตรวจตราดูแลงบประมาณ บัญชีเงิน และส่งส่งความเป็นไปของโรงเรียน  
ประชาบาลที่จัดตั้ง

3. ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

สำหรับพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับอื่น ที่ได้มีการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมใน  
ภายหลังก็ยังคงไว้บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษาเช่นเดิม โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3  
ว่าด้วยโรงเรียนประชาบาล ส่วนที่ 3 การควบคุมโรงเรียนประชาบาล มาตรา 38 และมาตรา 39  
ภายหลังได้มีการโอนงานการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรมสามัญศึกษา  
มาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523  
รัฐมนตรีว่าการกระจายอำนาจให้ชุมชนมีบทบาทร่วมในการวางแผนนโยบาย และปฏิบัติกิจกรรม  
ร่วมกับโรงเรียนมากยิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกระเบียบ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะ  
กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2525 ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความ  
ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และโดยความเห็นชอบของ  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ 14/2524 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2524  
ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ไว้ในระเบียบหลายข้อ  
เช่น จำนวนคณะกรรมการ สัดส่วน เกณฑ์การได้มาซึ่งคณะกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ  
การกำหนดบทบาทหน้าที่ กำหนดการดำรงตำแหน่งและวาระของคณะกรรมการ โดยได้กำหนด  
ไว้ในระเบียบข้อ 3 ถึงข้อ 12 ดังนี้

ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการประจำโรงเรียนประถมศึกษาโรงเรียนละอย่างน้อย 5 คน  
แต่ไม่เกิน 15 คน

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน และให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการประถมศึกษาแห่งนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ข้อ 5 การได้มาซึ่งรายชื่อคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด ให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ประชุมปรึกษากับคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้ดำรงตำแหน่งกรรมการประจำโรงเรียนประถมศึกษาให้ประธานกรรมการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี สำหรับกรรมการประจำโรงเรียนประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

ข้อ 6 กรรมการโรงเรียนประถมศึกษาจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) เป็นผู้สนใจการศึกษา
- 2) เป็นผู้มีความประพฤติดี

ข้อ 7 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรเลือกจากบุคคลต่อไปนี้

- 1) กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่โรงเรียนตั้งอยู่
- 2) ผู้นำทางศาสนาของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
- 3) ข้าราชการของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น เช่น ข้าราชการส่งเสริมการเกษตร กรรมการพัฒนาชุมชน กรมอนามัย กรมการปกครอง ฯลฯ
- 4) ประธานกรรมการศึกษาในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ในกรณี ที่โรงเรียนตั้งอยู่ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง
- 5) ข้าราชการบำนาญที่มีภูมิลำเนาตั้งอยู่ในท้องถิ่น
- 6) ผู้ปกครองนักเรียน
- 7) ศิษย์เก่าโรงเรียน
- 8) ประชาชนในท้องถิ่น

ข้อ 8 บุคคลหนึ่งจะเป็นกรรมการ จะเป็นคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเกินกว่า 3 โรงเรียนมิได้

ข้อ 9 ให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีวาระอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 4) เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

- 5) ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- 6) คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการประถมศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการประถมศึกษากรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก

ข้อ 10 ในกรณีที่กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีตำแหน่งว่างลง และมีวาระการดำรงตำแหน่งมากกว่าเก้าสิบวัน ให้ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการประถมศึกษาประชุมปรึกษากับคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งแทน และให้ประธานกรรมการการศึกษาอำเภอ หรือประธานกรรมการการศึกษากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้แต่งตั้งแล้วแต่กรณีและให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในตำแหน่ง ดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ตนเองแทน

ข้อ 11 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางอัตรากำลัง การเรียนการสอนของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- 2) แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงานและส่วนราชการเพื่อพัฒนาโรงเรียน
- 3) เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนและชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการและการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย

ข้อ 12 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะประชุมอย่างน้อย ภาควิชาหนึ่งครั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการประถมศึกษากิ่งอำเภอทราบ แล้วแต่กรณี สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการศึกษากรุงเทพมหานคร การประชุมของคณะกรรมการศึกษา ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งต้องเป็นองค์ประชุม

ในแนวทางปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 - 2544 ได้เสนอแนวทางปรับปรุงระบบบริหารการศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นองค์กรใน การบริหาร โดยกำหนดหลักการไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจให้ผู้ที่อยู่ใกล้กับเด็กเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหาร เป็นหลักการที่เชื่อว่าทำให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพและสร้างคุณภาพในการเรียนของเด็กได้เป็นอย่างดี จึงกำหนดการบริหารสถานศึกษา ให้อยู่ภายใต้การบริหารของ คณะบุคคล

องค์ประกอบของคณะกรรมการ จากการที่กำหนดให้การบริหารสถานศึกษา อยู่ภายใต้การบริหารของคณะบุคคล คือกรรมการโรงเรียนนั้น องค์ประกอบสำคัญของคณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารสถานศึกษา ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ข้าราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในสัดส่วน 3 : 2 : 2 : 2 ดังนี้

ผู้ปกครองนักเรียน	3	ส่วน
ผู้บริหารสถานศึกษาและครูในโรงเรียน	2	ส่วน
ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น	2	ส่วน
ข้าราชการ(ซึ่งไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ)	2	ส่วน

วิธีเลือกกรรมการ 1) ให้บุคคลแต่ละประเภทเลือกกรรมการจากบุคคลในกลุ่มของตนเข้ามาเป็นกรรมการโรงเรียน 2) ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการจากผู้ปกครองนักเรียนคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการโรงเรียนและให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเลขานุการ คณะกรรมการอยู่ในวาระได้ คราวละไม่เกิน 3 ปี โดยกำหนดภาระหน้าที่ระหว่างการดำรงตำแหน่ง คือ

- 1.พิจารณาเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาทุกแห่งทุกมุมและจัดสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน
- 2.พิจารณาสภาพโรงเรียนของตน ดัดลีนใจกำหนดจุดที่จะต้องปรับปรุง จัดลำดับความต้องการจากมากที่สุดไปหาน้อย

3.คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์หรือ วิธีการ จุดที่จะปรับปรุงที่มีความสำคัญต่อโรงเรียนมากที่สุดท้ายสุดคณะกรรมการตัดสินใจหาวิธีวัดผลในสิ่งที่วางแผนไว้จะหา ผลสุดท้ายที่ได้จากงานนี้คือ แผนปรับปรุงโรงเรียนเพื่อพาโรงเรียนบรรลุไปสู่เป้าหมายของการปฏิรูป

- 4.คณะกรรมการโรงเรียนร่วมตรวจสอบรับทราบรายงานความก้าวหน้าให้ความเห็นชอบความก้าวหน้า สนับสนุนในด้านการเงินรวมทั้งเผยแพร่ชื่อเสียงของโรงเรียน

ส่วนบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539 คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา คือ คณะบุคคลที่มีความตั้งใจเสียสละอุทิศตน เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา และได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการโรงเรียน จากประธานคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ ตามที่โรงเรียนได้เสนอชื่อ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาจะมีบทบาทหน้าที่ 3 ลักษณะดังนี้ คือ

1. บทบาทหน้าที่สนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนโดยทั่วไป
  2. บทบาทหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539
  3. บทบาทการพิจารณาการประกันคุณภาพโรงเรียน
- บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาทั้ง 3 ลักษณะดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้



1. บทบาทหน้าที่ สนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนโดยทั่วไป

- 1) เป็นตัวแทนแจ้งข่าวความเคลื่อนไหวของโรงเรียนในทางสร้างสรรค์ ให้ประชาชนทั้งหลายได้รับรู้
- 2) สร้างความเข้าใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ให้ประชาชนในชุมชน พร้อมทั้งประสานงานให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน
- 3) เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียน
- 4) ช่วยเหลือ และประสานการช่วยเหลือชุมชน เพื่อแก้ไขปัญหาของนักเรียน หรือของโรงเรียน

2. บทบาทหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539

กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2539 ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาของโรงเรียน
- 2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน
- 3) ให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทาง และมีส่วนร่วมในการบริหารการเงินและงบประมาณของโรงเรียน กิจการแสวงหาและให้การสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดการกิจกรรมเสริมสร้างการพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน ทั้งในและนอกโรงเรียน
- 4) รับผิดชอบต่อความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนงานของโรงเรียน ภาคเรียน ละ 1 ครั้ง
- 5) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชนเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อการพัฒนาโรงเรียนให้มีการใช้ บริการจากโรงเรียน ให้เป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน ร่วมพัฒนาชุมชน และท้องถิ่น
- 6) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย

บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา ในส่วนที่ได้กำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน พุทธศักราช 2539 นั้นสำคัญมาก คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาที่ได้รับแต่งตั้งตามระเบียบนี้ จำเป็นต้องรับบทบาทของตนเองอย่างลึกซึ้ง เพื่อที่จะปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ต่อไป

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ได้ระบุให้แต่ละสถานศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อทำ  
หน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา และจัดทำสาระของหลักสูตร ในส่วนที่  
เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคมภูมิปัญญาท้องถิ่นและคุณลักษณะอันพึงประสงค์

คณะกรรมการสถานศึกษาให้ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และ  
ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ โดยให้กระทรวงกระจาย  
อำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปยัง คณะกรรมการ  
และสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่  
การศึกษาโดยตรง ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
พุทธศักราช 2543 เกิดขึ้นจากการประสานสัมพันธ์กันระหว่าง กรมสามัญศึกษาและสำนัก  
งานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งทั้งสองหน่วยงาน มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้น  
ฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 สาระสำคัญของระเบียบนี้อยู่  
ที่องค์ประกอบ โครงสร้าง สัดส่วนของคณะกรรมการ คือ ผู้แทนผู้ปกครอง : ผู้แทนครู : ผู้  
แทนองค์กรชุมชน : ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ผู้แทนศิษย์เก่า : ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้  
บริหาร 2 : 2 : 2 : 2 : 2 : 4 และ 1 (ไม่น้อยกว่า 7 แต่ไม่เกิน 15 คน) ผู้บริหารสถานศึกษา  
เป็นเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งประธานจะต้องเลือกกันเป็นพิเศษ ในระเบียบนี้มา  
จากกรรมการที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ ยกเว้นผู้แทนครู จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้  
ว่าจะเลือกคนประเภทใด มาช่วยเสริมสร้างความเจริญให้แก่โรงเรียนและชุมชนโดยมีบทบาท  
หน้าที่ตามระเบียบฯ ข้อ 13 ดังนี้

ข้อ 13 คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา
- 2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
- 3) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการ  
ของท้องถิ่น
- 4) กำกับ และติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
- 5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
อย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน
- 6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็กดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มี  
ความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
- 7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วม ในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบ  
ประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านบริหารทั่วไป ของสถานศึกษา

- 8) ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้านรวมทั้ง สืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ
- 9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงาน กับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของ ชุมชนและมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
- 10) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ของสถานศึกษาก่อน เสนอต่อสาธารณชน
- 11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตามที่เห็นสมควร
- 12) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย จากหน่วยงานต้นสังกัดของสถาน ศึกษา

ซึ่งบทบาทหน้าที่ดังกล่าวเป็นบทบาทหน้าที่ที่สองหน่วยงาน คือ กรมสามัญศึกษาและ สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ให้ความสำคัญของคณะกรรมการได้ร่วมกันจัดร่างขึ้นตาม หน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 โดยยึดรูปแบบตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 และกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศเป็นระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และรัฐมนตรีได้ลงนามประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 และมีกรแก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2543

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พร สีมอก (2531) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของ ศึกษาในเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ในทัศนะของครูผู้สอน ผู้บริหารโรงเรียน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดแพร่ จำนวน 7 ด้านคือ ด้านวางแผนการนิเทศ ด้านส่งเสริมการนิเทศภายใน ด้านการประสานงาน ด้านการสร้าง ความเข้าใจในการใช้หลักสูตร ด้านการส่งเสริมการทดสอบ ค้นคว้า วิจัย และใช้นวัตกรรมทางการศึกษา ด้านการจัดทำแผน พัฒนาและด้านการปฏิบัติงานอื่น ผลการวิจัยพบว่า ส่วนใหญ่ทัศนะของครูผู้สอนและทัศนะของ ผู้บริหารโรงเรียนที่มีบทบาทในการปฏิบัติจริงโดยส่วนรวมมีความแตกต่างกัน ยกเว้น ด้านการ ประสานงาน และด้านการสร้าง ความเข้าใจในการใช้หลักสูตร โดยส่วนรวมไม่มีความแตกต่าง กัน ส่วนบทบาทที่คาดหวัง โดยส่วนรวมไม่มีความแตกต่างกันทุกด้าน ยกเว้น ด้านส่งเสริมการ นิเทศภายใน ผลของความคาดหวังมีความแตกต่างกัน

สูงศักดิ์ นาคหอม (2534) ได้ทำการวิจัย เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสามัญศึกษาจังหวัดในเขตภาคเหนือ ผลการศึกษาพบว่า การดูแลติดตามงานที่

กรมสามัญศึกษามอบให้โรงเรียนดำเนินงานมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ การจัดตั้งกลุ่มและคณะกรรมการเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา

อุบล ฤกษ์รินทร์ (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการในการสนับสนุนทางการศึกษาของสมาคมผู้ปกครองและครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีความต้องการในการสนับสนุนโรงเรียนด้านวิชาการ ด้านทุนทรัพย์และด้านบริการอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อเปรียบเทียบความต้องการในการสนับสนุนทางการศึกษา จากสมาคมผู้ปกครองและครูโรงเรียนมัธยมศึกษา ทางด้านการจัดตั้งองค์กรสนับสนุนโรงเรียน ด้านวิชาการ ด้านทุนทรัพย์ และด้านบริการแล้วปรากฏว่า โรงเรียนขนาดกลาง โรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษมีความต้องการไม่แตกต่างกัน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543) ได้ทำรายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการศึกษาพบว่าการจัดการศึกษาที่จะให้ผู้เรียนมีคุณภาพนั้น คณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพราะกรรมการสถานศึกษาเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของชุมชน

ชัยวัฒน์ เวียงทอง(2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จังหวัดสุโขทัย ผลการวิจัยพบว่า

1. บทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย พบว่า ในด้านการจัดกิจกรรมเด็ก เยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน และด้านการบำรุงรักษา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านการเตรียมพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย ด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านการบริการให้คำปรึกษาอาชีพ พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง
2. บทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย จำแนกตามหน่วยงานที่สังกัด พบว่า บทบาทที่คาดหวังของเทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ในภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน มีเพียงบางเรื่องที่แตกต่างกัน ได้แก่ เรื่องส่งเสริมสนับสนุนให้มีสื่ออุปกรณ์ประกอบการเรียนรู้ประจำศูนย์ปฐมวัยอย่างเพียงพอ เรื่องสนับสนุนการจัดทำหนังสือเข้าห้องสมุด เรื่องสนับสนุนครูผู้สอน พัฒนาการศึกษา โดยการให้ทุนการศึกษาต่อ สนับสนุนการอบรม พัฒนาความรู้สำหรับครู เป็นต้น และการส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์เรียนและโครงการนักเรียน
3. บทบาทที่คาดหวังต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุโขทัย จำแนกตามการมีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา พบว่า บุคลากรที่มีประสบการณ์ในการจัดการศึกษา มีบทบาทที่คาดหวังสูงกว่า บุคลากรที่ไม่มีประสบการณ์ใน

การจัดการศึกษา ในด้านการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กปฐมวัย และด้านการจัดการศึกษา  
ขั้นพื้นฐาน ส่วนด้านอื่น ๆ พบว่า ไม่แตกต่างกัน

กลุ่มวิจัยและประเมินคุณภาพการศึกษา กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา (2543)  
ได้รายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับ  
มัธยมศึกษา (ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) ของกองการมัธยมศึกษา  
กรมสามัญศึกษา ในภาพรวม พบว่า ประชาชนในชุมชนยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ใน  
ระดับต่ำ มีอิสระในการบริหารจัดการน้อย ขาดความร่วมมือและสัมพันธภาพอันดีต่อกันระหว่าง  
โรงเรียนกับชุมชน ชุมชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดริเริ่ม ร่วมวางแผนและประเมินผลได้

### กรอบความคิดในการวิจัย

กรอบความคิดในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทหน้าที่ ของคณะกรรมการ  
สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก  
ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543  
และแก้ไขปรับปรุง พ.ศ. 2543 รวมทั้งได้ศึกษารายงานการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชน  
ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษา (ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ  
พ.ศ. 2542) ของกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ในภาพรวม พบว่า ประชาชนในชุมชน  
ยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับต่ำมีอิสระในการบริหารจัดการน้อยขาดความร่วมมือ  
และสัมพันธภาพอันดีต่อกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ชุมชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดริเริ่ม  
ร่วมวางแผนและประเมินผลได้ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความคิดดั้งเดิมของชุมชนและโรงเรียน  
ซึ่งมีแนวความคิดว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียน ชุมชนมีความรู้ความสามารถจำกัด  
และไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่าผลและเป้าหมายของการจัดการศึกษา  
เพื่อให้เยาวชนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ สร้างความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ โรงเรียนต้อง  
เตรียมความพร้อมให้บุคลากรในโรงเรียนรู้จักชุมชนมากขึ้นและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามีส่วน  
ร่วมในทุกหน่วยทุกกิจกรรมอาจอยู่ในรูปของชมรม สมาคมหรือคณะกรรมการทุกคณะที่โรงเรียน  
จัดตั้งขึ้น ภายใต้บริบทของชุมชนนั้นๆ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการวิจัยเรื่องนี้ โดยมี  
กรอบการวิจัยภายใต้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
พ.ศ. 2543 จำนวน 8 ด้านดังนี้

1. ด้านกำหนดนโยบายให้ความเห็นชอบในแผนพัฒนา แผนปฏิบัติการประจำปี  
รวมทั้งกำกับติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษา
2. ด้านให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตร ให้สอดคล้องกับความต้องการของ  
ท้องถิ่น เสนอแนวทางและการมีส่วนร่วมในการบริหารด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงาน  
บุคคลและบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา

3. ด้านส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน รวมทั้งให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความรู้ความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

4. ด้านส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษา เป็นแหล่งวิทยากรของชุมชนและจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

5. ด้านให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน

6. ด้านแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ตามสมควร และปฏิบัติงานอื่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

ตัวแปรต้น

1. อาชีพ

1.1 ข้าราชการ

1.2 กำนาย

1.3 เกษตรกรรม

1.4 รับจ้างทั่วไป

2. วุฒิการศึกษา

2.1 ต่ำกว่าปริญญาตรี

2.2 ปริญญาตรี

2.3 สูงกว่าปริญญาตรี

3. กลุ่มผู้แทนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.1 ผู้แทนผู้ประกอบการ

3.2 ผู้แทนครู

3.3 ผู้แทนองค์กรชุมชน

3.4 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5 ผู้แทนศิษย์เก่า

3.6 ผู้ทรงคุณวุฒิ

3.7 ผู้บริหารสถานศึกษา

4. ขนาดของโรงเรียน

4.1 ขนาดเล็ก

4.2 ขนาดกลาง

4.3 ขนาดใหญ่

ตัวแปรตาม ได้แก่ บทบาทที่คาดหวังกับการปฏิบัติจริง ต่อการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้ง 6 ด้านคือ

1. ด้านกำหนดนโยบายให้ความเห็นชอบ ในแผนพัฒนา แผนปฏิบัติการประจำปี รวมทั้งกำกับติดตามการดำเนินงานของสถานศึกษา
2. ด้านให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตร ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เสนอแนวทางและการมีส่วนร่วมในการบริหารด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคลและบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา
3. ด้านส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน รวมทั้งให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความรู้ความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
4. ด้านส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและจะมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
5. ด้านให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน
6. ด้านแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้ตามสมควร และปฏิบัติงานอื่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี  
Pibulsongkram Rajabhat University