

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอสะเตาะ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 ได้กำหนดขอบเขตของการเสนอผลการศึกษากันคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
  - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
  - 1.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม
  - 1.3 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม
  - 1.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
  - 1.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม
  - 1.6 รูปแบบของการมีส่วนร่วม
  - 1.7 ปัญหาของการมีส่วนร่วม
2. การกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 2.2 เหตุผลในการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 2.3 วิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา
  - 2.4 ขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. การบริหารสถานศึกษา
  - 3.1 การบริหารงานวิชาการ
  - 3.2 การบริหารงานงบประมาณ
  - 3.3 การบริหารงานบุคลากร
  - 3.4 การบริหารงานทั่วไป
4. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 4.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
  - 4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

- 4.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 4.4 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
5. เจตคติ
  - 5.1 ความหมายของเจตคติ
  - 5.2 การเกิดเจตคติ
  - 5.3 องค์ประกอบของเจตคติ
  - 5.4 ประเภทของเจตคติ
  - 5.5 หน้าที่ของเจตคติ
6. อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
  - 6.1 แผนที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
  - 6.2 ประวัติของอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
  - 6.3 สถานที่ตั้งและอาณาเขต
  - 6.4 การปกครอง
  - 6.5 การคมนาคม
  - 6.6 ลักษณะภูมิประเทศ
  - 6.7 ลักษณะภูมิอากาศ
  - 6.8 ประชากรและเศรษฐกิจ
  - 6.9 การศึกษา
  - 6.10 ศาสนา
  - 6.11 สาธารณสุข
7. การจัดการศึกษาในอำเภอสะเดา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3

## 1. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอไว้ 7 ประเด็น ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความหมายของการมีส่วนร่วม ความสำคัญของการมีส่วนร่วม ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม รูปแบบของการมีส่วนร่วม และปัญหาของการมีส่วนร่วม ดังนี้

## 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

อากรณัพันธ์ จันทรสว่าง (อากรณัพันธ์ จันทรสว่าง อ้างถึงใน นวลจันทร์ จันทรมณี 2538 : 27) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความต้องการ และทิศทางของการเปลี่ยนแปลง ความเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้าร่วมปฏิบัติการนั้น และเหตุผลที่คนร่วมปฏิบัติการได้ จะต้องมีการตระหนักว่า ปฏิบัติการทั้งหมดนำโดยกลุ่ม หรือในนามของกลุ่มหรือกระทำผ่านองค์กร (Organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวทำให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ต้องการ

สมยศ นาวิการ (2538 : 190-273) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่าการบริหารงานโดยคณะบุคคล สามารถตัดสินใจได้ดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว คณะกรรมการเป็นการรวบรวมผู้เชี่ยวชาญจากส่วนต่างๆ ขององค์กรให้ร่วมแก้ปัญหาผู้บริหารแข่งขันอำนาจหน้าที่ระหว่างกันทำให้ตัดสินใจล่าช้า แต่การบริหารโดยองค์คณะบุคคลเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหา มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของพวกเขาให้กับผู้บังคับบัญชา และต้องให้ผู้บังคับบัญชามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร ไม่ใช่แต่เพียงสัมผัสปัญหา หรือการแสดงความห่วงใยเท่านั้น

อภิศักดิ์ ใฝ่ทาคำ (2539 : 79-80) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพมีส่วนร่วม (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. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากจะมีส่วนร่วม

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 : 14) กล่าวว่าไว้ว่า แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม เริ่มต้นจากการพัฒนาประเทศที่เน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีส่วนร่วมคือการเข้าถึงหรือการผนึก รวมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมใน ฐานะผู้ผลิตและผู้บริโภค

โอ๊คเลย์ (Oakley อ้างถึงใน นดา คำรหัสเลิศ 2542 : 21) กล่าวแนวคิดเกี่ยวกับการมี ส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ 3 ลักษณะคือ เป็นการให้การช่วยเหลือ เป็น การให้อำนาจ และเป็นงานขององค์กรโดยได้กล่าวถึงความสำคัญของการให้อำนาจว่า เป็น ความหมายของการมีส่วนร่วม การให้อำนาจเป็นการเพิ่มหรือลดความสามารถในการบริหาร การ มีส่วนร่วมจึงมีความสัมพันธ์กับการให้อำนาจขององค์กร เป็นปัจจัยพื้นฐาน การให้อำนาจมักจะเป็น มาตรฐานสำคัญของการให้ความช่วยเหลือด้วย ดังนั้นการช่วยเหลือ การให้อำนาจและงานของ องค์กรจึงมีความสัมพันธ์กันกับการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ อ้างถึงใน วรณิการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์ 2543 : 9) กล่าวถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้เกิดขึ้นทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากประเพณีลงแขก ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก การมี ส่วนร่วมในการพัฒนาครอบครัว กลุ่มและแวกบ้าน และในสังคม ชุมชน หมู่บ้าน ตลอดจนสังคม นั้นได้พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในครอบครัวและสังคมให้เจริญก้าวหน้า การมีส่วนร่วม เกิดจากแนวคิด 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดความสนใจและความห่วงกังวล บุคคลซึ่งบังเอิญพ้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกัน ที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้น ผลักดันให้พุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนา การตัดสินใจร่วมกัน จะต้องรุนแรงมากพอที่ทำให้เกิดความริเริ่มกระทำที่สนองตอบความเห็นชอบ คนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 12) กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ว่า การ มีส่วนร่วมจะเกี่ยวกับการช่วยเหลือ การให้อำนาจ งานขององค์กร ซึ่งเป็นการกระทำร่วมกันที่ จะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนากลุ่ม ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมพอสรุปได้ว่า การที่กลุ่มบุคคลตกลงใน การแสดงความคิดเห็นร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือร่วมกันเปลี่ยนแปลงกลุ่มไปใน

ทิศทางที่พึงปรารถนาจากการตัดสินใจร่วมกัน และการมีส่วนร่วมจะเกี่ยวข้องกับ การให้ความช่วยเหลือ การให้อำนาจ

## 1.2 ความหมายของการมีส่วนร่วม

ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ อ้างถึงใน วัชระ พนิชธรรมกุล 2541 : 11) ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การมีส่วนร่วมการที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างมีศักดิ์ศรี ในฐานะสมาชิกของสังคมในการมีส่วนร่วมประชาชนได้พัฒนาความรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกมาในรูปการตัดสินใจในการกำหนดชีวิตของตนอย่างเป็นตัวของตัวเอง”

ธีระวุฒิ คำรักษ์ (2541 : 20) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นรูปแบบหรือวิธีการทำกิจกรรมเป็นระบบกลุ่ม มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ รับผิดชอบงานของกลุ่ม

ยาเคอร์ (Yadar อ้างถึงใน อินทิตรา มณีคุณ 2540 : 14) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้สรุปได้ว่า เป็นการร่วมมือของประชาชนด้วยความตั้งใจ และสมัครใจ ไม่ถูกบังคับ ซึ่งกระบวนการความมือของประชาชนนั้นต้องประกอบด้วย

1. การเข้าร่วมในการตัดสินใจ
2. การเข้าร่วมในการดำเนินการวางแผน
3. การเข้าร่วมในการติดตามและประเมินผล
4. การเข้าร่วมในการรับผลประโยชน์

เออร์วิน (Ervin อ้างถึงใน อินทิตรา มณีคุณ 2540 : 14) ได้ให้ความหมายไว้ คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานพัฒนาโดยร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ปัญหาของตนเองเป็นการมีส่วนร่วม ด้วยการใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนแก้ไขปัญหาพร้อมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม ในการสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กร

อนงค์ ชำนิฐระการ (2542 : 11) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการที่ส่งเสริมชักนำ สนับสนุนและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ระยะเวลา แรงงาน วัสดุ และอื่น ๆ ในกิจกรรมการพัฒนาที่จะมีผลกระทบมาถึงตัวไปสู่ความร่วมมือแห่งการดำรงชีวิตในสังคมเดียวกัน

แฟรงก์ลิน ลิสก์ (Franklyn Lisk อ้างถึงใน ประภาพร ศรีสถิตย์ธรรม 2543 : 16) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึงการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจ ในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะกระบวนการวางแผน แนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรร (allocation) และการใช้ประโยชน์ (Utilization) ของทรัพยากรเพื่อการผลิตเพิ่มโอกาสด้านสังคมและเศรษฐกิจ

วันพร จันทรเวโรจน์ (2543 : 19) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงการเกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ส่งผลเป็นเหตุเร้าให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่ม และทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม คือ

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

มนตรี พรผล (2546 : 20) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่ผู้นำอนุญาตให้ผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชา เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการบริหารองค์กร เพื่อร่วมกันดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังก่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกับกลุ่ม

กมลชัย ศิริศรี (2546 : 14) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การปฏิบัติกิจการใด ๆ ที่ชุมชน ประชาชนบุคคลในกลุ่มหรือหน่วยงาน ร่วมมือ ร่วมใจ ร่วมกำลังกาย ร่วมกำลังความคิดในการประกอบกิจการนั้นให้บรรลุความสำเร็จสูงสุด

วิทยา วิริยพงศ์ (2548) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (participation) หมายถึงรูปแบบของความเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกันของสมาชิกในองค์กร ในการประชุม ปรึกษาหารือ เพื่อการตัดสินใจ และการควบคุมกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงาน

โดยสรุป การมีส่วนร่วมหมายถึง การให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานเดียวกันมีส่วนร่วมในการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ พิจารณาตัดสินใจ ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความรับผิดชอบ เพื่อให้งานมีคุณภาพมากที่สุด

### 1.3 ความสำคัญของการมีส่วนร่วม

ศกุนต์ สาขบุญลี (2537 : 56) ได้กล่าวถึง ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน ซึ่งมีความสำคัญต่อพัฒนาการมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

1. ร่วมรับรู้ในการรับข่าวสารเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง ที่จะรับรู้ข่าวสารความเป็นไปของบ้านเมือง ความรู้หรือวิชาการต่าง ๆ ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพทางวัฒนธรรมและเป็นการตกทอดทางสติปัญญาของมนุษย์

2. ร่วมคิด จากการได้รับรู้ นำมาสู่การคิดพิจารณา มีโอกาสแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การตัดสินใจที่มีคุณภาพ

3. ร่วมตัดสินใจ มีโอกาสที่จะตัดสินใจหรือไม่รับกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน กับชีวิตของตนเอง อันถือว่าหากมนุษย์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันแล้วผลย่อมเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการ สอดคล้องกับปัญหา มีความรู้ที่ทักทายเป็นเจ้าของต้องดูแลและรักษา

4. ร่วมวางแผนและดำเนินการย่อมมีพลังอย่างมหาศาลในการทำกิจกรรมต่างๆ ได้รับความสำเร็จอย่างรวดเร็ว

5. ร่วมประเมินค่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการแล้วหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการต่อไป

6. ร่วมรับผิดชอบ การคงอยู่ของกิจกรรมนั้นไม่มีใครปฏิเสธว่าเป็นผลมาจาก การรับผิดชอบและปฏิบัติดูแลรักษาร่วมกัน สำหรับสิ่งที่เกิดผลเสียหายหากมีการรับ “ผิด” เราจะพบกับสิ่งที่ “ชอบ” พลวัตรของกิจกรรมก็จะต่อเนื่องต่อไปเช่นกัน

7. ร่วมรับผลประโยชน์ผลของกิจกรรมย่อมตกแก่สมาชิกชุมชน ส่วนชุมชนจะกระจายผลประโยชน์ไปสู่สมาชิกของชุมชนแต่ละคนอย่างไรขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของชุมชน นั้น เช่น อาจใช้วิธีเฉลี่ยผลประโยชน์ อาจใช้เกณฑ์แบ่งปันตามสัดส่วนของทุน แรงงาน การจัดการหรือตามผลงาน เป็นต้น

ทงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ (2540 : 94) ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรมของทุกคนที่เราเคารพ ให้การยอมรับและยกย่องโดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกเกี่ยวกับการปรับปรุงชีวิตของเขา

2. การพัฒนาเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เราจำเป็นต้องให้คนในหมู่มากเหล่านี้ได้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออก

3. กลยุทธ์ทั้งหลายในการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถส่งผลถึงกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสและยากจน ในทางตรงกันข้ามกับส่งผลให้กลุ่มคนที่ได้เปรียบมีโอกาสมากขึ้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกลยุทธ์ในการพัฒนาใหม่ โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น

4. ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้พบว่า มีโครงการจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จ โดยอาศัยวิธีการมีส่วนร่วมในรูปแบบการรวมกลุ่มและการจัดตั้งองค์กรประชาชน ในขณะที่เดียวกัน มีตัวอย่างโครงการที่ล้มเหลวจำนวนมากเนื่องมาจากการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการปฏิบัติการเป็นกลุ่ม เพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของเขาและในขณะที่เดียวกันก็ใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย การมีส่วนร่วมจึงเป็นสิ่งจำเป็น

6. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นตัวชี้วัดของการพัฒนาชุมชน ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ยิ่งแสดงว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากยิ่งขึ้น เพราะประชาชนย่อมรู้ว่าตนกำลังมีปัญหาอะไร แก้ปัญหาอย่างไร

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 15-16) กล่าวความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ สรุปได้ว่า ในการปฏิบัติกิจกรรมใดๆ ถ้าให้ประชาชนหรือชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติเป็นกลุ่มจะสนองตอบหรือสอดคล้องกับความต้องการแท้จริงเพราะผู้ปฏิบัติจะรู้ปัญหา ความต้องการยอมนำไปสู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจกรรมของกลุ่ม

วิทยา วิริยพงศ์ (2548) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. ทำให้การบริหารหรือการพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาที่มีความหลากหลาย เป็นไปอย่างถี่ถ้วน รอบคอบ เพราะเป็นการระดมแนวคิด จากบุคคลที่มีความหลากหลายทั้งความรู้ อาชีพ และประสบการณ์

2. ทำให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยมีให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องอันเกิดผลเสียหายแก่องค์กรได้

3. การให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เป็นการขจัดปัญหา มิให้การดำเนินนโยบายใด ๆ มีผลต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากหรือน้อยเกินไป ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุติธรรมในการดำเนินการต่อทุกฝ่ายได้

4. ก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีทั้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้การบริหารเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. การรวมตัวกันของบุคคลเป็นคณะกรรมการจะก่อให้เกิดพลังที่เข้มแข็ง สามารถอำนวยความสะดวกในการทำงานดำเนินไปด้วยดี ทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กร

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปความสำคัญของการมีส่วนร่วมได้ว่า การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมดังกล่าว มีส่วนร่วมในการดำเนินการตัดสินใจในการดำเนินงานเพราะทุกคนรู้ถึงปัญหา รู้ถึงจุดหมายของงาน จึงสามารถแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้อง ทำให้งานที่ออกมาามีคุณภาพเป็นที่พึงพอใจของทุกคน



## 1.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2531 : 642) ได้แบ่งทฤษฎีการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (representative) และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

1. ทฤษฎีความเป็นผู้แทน ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นผู้แทนของผู้นำและถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและ/หรือถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้หลักประกันกับการบริหารงานที่ดี ซึ่งทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบันเพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น จะเปิดโอกาสให้ผู้ตามได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมมีวัตถุประสงค์ไม่เฉพาะแต่การเข้าไปพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษาและพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ ไม่ยอมให้มีส่วนร่วม นับว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตาม

ริดเดอร์ (Reader อ้างถึงใน สุภาพ จันทรมณี 2536 : 71) ได้อธิบายปัจจัยการกระทำของบุคคลเกิดจากความเชื่อ ดังนั้นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อหรือไม่เชื่อแบ่งเป็น 3 ปัจจัย

### 1. ปัจจัยดึง (pull factors)

1.1 เป้าประสงค์ (goals) คือในการกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งนั้น ผู้กระทำจะกำหนดเป้าหมายหรือจุดหมายไว้ก่อนล่วงหน้า แล้วจะทำทุกอย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

1.2 ความเชื่อ (belief orientation) ความเชื่อเป็นผลจากการรับรู้ บุคคลจะเลือกรูปแบบพฤติกรรมจึงอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อ

1.3 ค่านิยม (value standards) เป็นสิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นเครื่องช่วยตัดสินใจและการกระทำ บุคคลจะเลือกกระทำในสิ่งที่สอดคล้องกับค่านิยมที่ตนยึดมั่น

1.4 นิสัยและขนบธรรมเนียม (habits and customs) คือแบบอย่างพฤติกรรมที่สืบทอดต่อกันมา ถ้าละเมิดสังคมจะไม่ชอบด้วย ดังนั้นเป็นการกระทำของบุคคลส่วนหนึ่งจึงสืบเนื่องจากอดีต

### 2. ปัจจัยผลัก (push factors) ได้แก่

2.1 ความคาดหวัง (expectation) ในการเลือกพฤติกรรมส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความคาดหวังและบุคคลรอบข้างด้วย

2.2 ข้อผูกพัน (commitment) การกระทำบางครั้งเกิดจากการที่เชื่อว่าเขาถูกผูกมัด หรือข้อผูกพันที่ต้องกระทำ

2.3 การบังคับ (force) บางครั้งบุคคลเกิดความไม่แน่ใจว่าจะกระทำพฤติกรรมนั้นดีหรือไม่ แต่เมื่อมีการบังคับก็จะตัดสินใจกระทำได้เร็วขึ้น

3. ปัจจัยเรื่องความสามารถ (able factors) ได้แก่

3.1 โอกาส (opportunity) เป็นความคิดของผู้กระทำที่เชื่อว่าสถานการณ์ที่เป็นอยู่ขณะนั้น ช่วยให้มีโอกาสที่จะกระทำ

3.2 ความสามารถ (ability) คือการที่บุคคลเชื่อว่าความสามารถของตนเองจะกระทำในเรื่องนั้น ๆ ได้สำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการที่บุคคลกระทำพฤติกรรมใด ๆ บุคคลนั้นจะพิจารณาความสามารถของตนก่อนทุกครั้ง

3.3 การสนับสนุน (support) คือสิ่งที่ผู้กระทำรู้หรือเชื่อว่าจะได้รับสิ่งนั้น ๆ จากการแสดงพฤติกรรมออกมา

เฮอร์เซอร์และเบรนชาร์ด (Hersey and Blanchard อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2536 : 269 - 270) ทฤษฎีสถานการณ์ (Situational Theory) ของเฮอร์เซอร์และเบรนชาร์ดกล่าวถึงพฤติกรรมของผู้นำตามสถานการณ์จากวุฒิภาวะเกี่ยวกับงาน และวุฒิภาวะทางจิตวิทยา เฮอร์เซอร์และเบรนชาร์ด ได้แบ่งความสัมพันธ์ของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาโดยคำนึงถึงวุฒิภาวะแบ่งได้ 4 ระดับ คือ 1) ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถน้อยและไม่ตั้งใจทำงาน ผู้บริหารต้องกระตุ้นและให้ความสำคัญกับงานมากที่สุด 2) ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถและเต็มใจในการทำงานบ้างในบางครั้ง ผู้บริหารให้ความสำคัญงานน้อยลง 3) ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถค่อนข้างมากและเต็มใจจะทำงานบ่อย ๆ ผู้บริหารให้ความสำคัญกับงานน้อยลงไปกว่าระดับที่สอง 4) ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสามารถมากที่สุดและเต็มใจทำงานเสมอ สามารถสั่งงานและรับผิดชอบด้วยตนเองได้ ผู้บริหารลดการกระตุ้นเรื่องงาน ทำให้เกิดผู้นำ 4 แบบ คือแบบสั่งการ (Telling) แบบการแนะนำ (Selling) แบบการให้มีส่วนร่วม (Participating) และแบบมอบอำนาจ (Delegating) ซึ่งอธิบายว่าเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม เป็นการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบในการทำงานมากขึ้นพฤติกรรมแบบนี้จะให้ความสำคัญแก่ผู้ร่วมงานในการให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2536 : 90 - 92) กล่าวถึง ทฤษฎีการยอมรับสิ่งใหม่ (innovation theory) ไว้สรุปได้ว่า การที่สมาชิกในสังคมยอมรับสิ่งใหม่ ๆ เร็วหรือช้า นั้น นอกจากขึ้นอยู่กับลักษณะของสิ่งใหม่ ลักษณะประชากรแล้ว ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในสังคม ประเด็นสำคัญได้แก่

1. กลุ่มบุคคลที่ยอมรับสิ่งใหม่ มักมีสภาพสังคมสูงกว่า บุคคลที่มีสภาพทางสังคมต่ำ
2. กลุ่มบุคคลที่ยอมรับสิ่งใหม่ มักมีเศรษฐกิจดีกว่า บุคคลที่ยอมรับสิ่งใหม่ช้ากว่า
3. กลุ่มบุคคลที่ยอมรับสิ่งใหม่ มักเป็นผู้มีความรู้มากกว่ากลุ่มที่ยอมรับสิ่งใหม่ช้ากว่า

ดังนั้นการยอมรับสิ่งใหม่ ๆ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีอัตราการยอมรับสิ่งใหม่ ก็จะเข้ามามีส่วนร่วมมาก และอัตราการยอมรับสิ่งใหม่ช้าหรือเร็วขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

เฮาส์และมิทเชล (House and Mitchell อ้างถึงใน ทักษนา แสงศักดิ์ 2539 : 13 – 14) ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย (Path-Goal Theory) มุ่งเน้นที่พฤติกรรมผู้นำเป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงวิธีการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อการรับรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชาเกี่ยวกับเป้าหมายของงาน เป้าหมายของบุคคลและวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย ผู้นำจะมีประสิทธิภาพถ้าหากสามารถยกระดับการยอมรับ ความพอใจ และแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งแบ่งได้เป็น 4 แบบ คือ ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership) ผู้นำลักษณะที่จะปรึกษารือกับผู้ใต้บังคับบัญชา และนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะผู้ใต้บังคับบัญชาไปใช้ในการตัดสินใจ

เฮอรัชเบอร์ก (Herzberg อ้างถึงใน อินทิรา มณีคุณ 2540 : 20 - 21) ทฤษฎีสองปัจจัยของเฮอรัชเบอร์ก (Herzberg's two Factor Theory) เป็นทฤษฎีจูงใจที่สำคัญ 2 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของบุคคล คือ

1. ปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor) หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวกับการทำงานโดยตรงและเป็นตัวการที่สร้างความพึงพอใจให้บุคคลในองค์กร ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่
  - 1.1 ความสำเร็จในการทำงาน (Achievement) คือ การที่บุคคลสามารถทำงานได้เสร็จสิ้นและสำเร็จ สามารถแก้ปัญหาและพอใจในผลงานที่สำเร็จ
  - 1.2 การได้รับความยอมรับนับถือ (Recognition) คือ การได้รับความยอมรับนับถือจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและผู้อื่น การยอมรับนี้จะอยู่ในรูปของการยกย่องชมเชย การให้กำลังใจหรือการแสดงออกอื่นใดที่แสดงให้เห็นว่าการยอมรับความสามารถเมื่องานสำเร็จ
  - 1.3 ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ (The work itself) เป็นงานที่น่าสนใจต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรืองานที่ท้าทายตั้งแต่ต้นจนจบเพียงคนเดียว
  - 1.4 ความรับผิดชอบ (Responsibility) เป็นความพึงพอใจเมื่อได้รับมอบงานใหม่ ๆ และมีอำนาจในการรับผิดชอบเต็มที่
  - 1.5 ความก้าวหน้า (Advancement) การได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นของบุคคลในองค์กรมีโอกาสศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมหรือได้รับการอบรม

## 2. ปัจจัยค้ำจุน (Maintenance factors) ได้แก่

2.1 โอกาส (opportunity) เป็นความคิดของผู้กระทำที่เชื่อต่อสถานการณ์  
ข้อกำหนดและทางเลือกที่มีอยู่ โอกาสที่จะมีอิทธิพลในการตัดสินใจและการกระทำ

2.2 ความสามารถ (ability) คือการที่บุคคลเชื่อเกี่ยวกับพลังขีดความสามารถของ  
เขาเองที่จะกระทำในเรื่องนั้น ๆ ได้สำเร็จ ซึ่งบุคคลนั้นจะพิจารณาความสามารถของตนก่อนเสมอ

2.3 การสนับสนุน (support) คือการช่วยเหลือหรือการคัดค้านซึ่งผู้กระทำเชื่อว่า  
เขากำลังได้หรือแสดงว่าจะได้รับจากผู้อื่นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งตนเองเป็นผู้เลือก

ดังนั้นปัจจัยจิตใจและปัจจัยค้ำจุนมีความสอดคล้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่ง  
เปิดโอกาสให้ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมทำ ใ้งานบรรลุเป้าหมายและประกัน  
ผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพเป็นการสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นกับตนเอง และเพื่อร่วมงานเกิดความ  
พอใจในการทำงานและงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดังกล่าว สรุปได้ว่า พฤติกรรมผู้นำมีอิทธิพลต่อ  
ความร่วมมือและความสำเร็จของงาน ผู้นำเปิดโอกาสให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแสดงความคิด  
ร่วมทำ ทำให้ผู้ร่วมงานพึงพอใจ ส่งผลให้งานมีประสิทธิภาพ

### 1.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ดังนี้

1. ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมี  
ส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การบำเพ็ญประโยชน์

2. ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือหรือมีเกียรติ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชน  
เกิดความเกรงใจที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีความศรัทธาหรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่  
จะกระทำเช่นผู้ใหญ่ ผู้น้อยต้องช่วยแรง

3. อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบังคับให้มี  
ส่วนร่วมในการกระทำต่าง ๆ เช่น บังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส เป็นต้น

พิสิฐ พิษณานนท์ (2530 : 21) ที่กล่าวไว้ว่า มนุษย์แต่ละคนหากมีความรู้ ความสามารถ  
ความฉลาด เจตคติ หรือสิ่งแวดล้อมรอบตัวแตกต่างกัน จะทำให้มนุษย์มีความคิดและการปฏิบัติงาน  
ที่แตกต่างกันออกไป

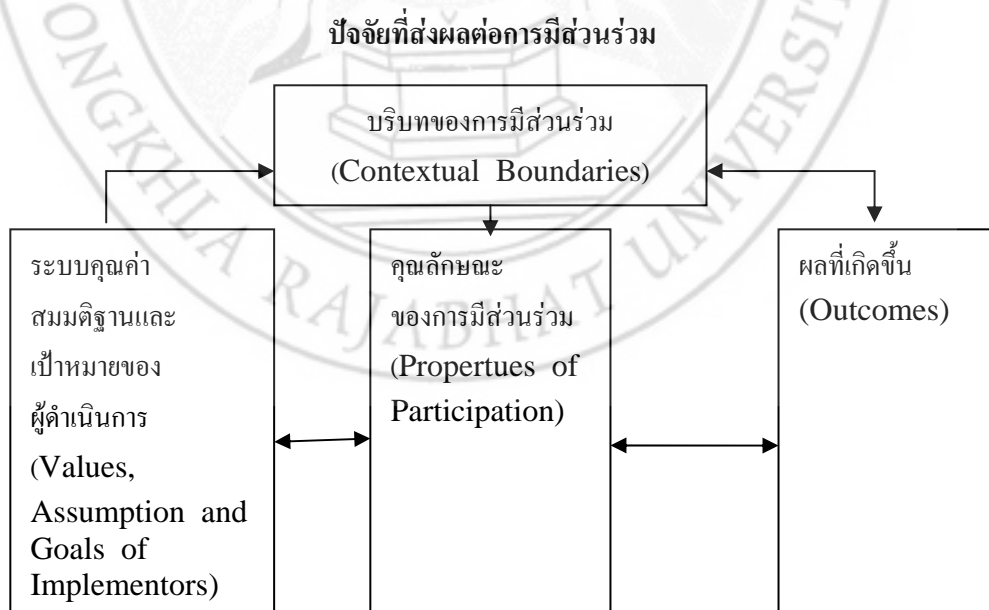
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527 : 31) ที่กล่าวไว้ว่า การศึกษา  
ทำให้บุคคลมีความรู้ บุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษาสูงส่งผลให้การแสดงบทบาทของบุคคลหนัก  
แน่นขึ้น มีความมั่นใจและเข้าใจในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นได้มากขึ้น

กู๊ดอินาฟ (Goodenough อ้างถึงใน เพ็ญศรี ชื่นประดิษฐ์ 2537: 16) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมนั้น ประการหนึ่งก็คือการที่รับรู้ถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับในการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากได้แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกัน หรือจากการที่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมกิจกรรมอื่น ๆ ด้วย

อ๊กบายานี (Agbayani อ้างถึงใน เพ็ญศรี ชื่นประดิษฐ์ 2537: 16) ได้ศึกษาและจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้าน
5. การออกเสียงเลือกตั้งการบริจาคเงิน
6. การบริจาควัตถุ
7. การช่วยเหลือด้านแรงงาน
8. การใช้โครงการให้เป็นประโยชน์อย่างถูกต้อง
9. การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
10. การทำงานกับผู้นำและการเปลี่ยนแปลง

เดชลอและวิลเพท (Dachler and wilpert, 1978 : 1 - 39) กล่าวถึงกรอบแนวคิดที่เชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ของปัจจัย ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคโดยแสดงให้เห็นถึงของการมีส่วนร่วมและการเชื่อมโยงกันของมิติเหล่านั้น ดังแผนภูมิ



แผนภูมิที่ 2 แสดงปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม

มิตินี้ 1 ทฤษฎีทางสังคม ซึ่งอยู่เบื้องหลังแนวคิดการมีส่วนร่วมจะแสดงให้เห็นถึงค่านิยมและความเชื่อพื้นฐานของนักทฤษฎี นักวางแผน นักปฏิบัติการตลอดจนผู้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ คุณลักษณะของการมีส่วนร่วมตลอดจนจนผลของการมีส่วนร่วม

มิตินี้ 2 คุณลักษณะของการมีส่วนร่วม โคเฮนและอัลฮอฟ (Cohen and Uphoff 1977 : 38 - 40) เสนอว่า การทำความเข้าใจกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องพิจารณาว่า

1. การมีส่วนร่วมนั้น ๆ อยู่ในขั้นตอนใด
  - 1.1 มีส่วนในการค้นพบปัญหา สาเหตุของปัญหาและการตัดสินใจเลือกวิธีแก้ปัญหา
  - 1.2 ร่วมดำเนินการในกิจกรรมพัฒนา
  - 1.3 ร่วมรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนา
  - 1.4 ร่วมประเมินผลที่เกิดจากการดำเนินการกิจกรรมการพัฒนา
2. องค์ประกอบของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม อาจเป็นผู้นำ ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ทางราชการหรือเอกชน เป็นต้น
3. การจำแนกการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาจุดเริ่มต้นของโครงการมาจากคนนอกผู้นำกลุ่มอิทธิพล หรือเกิดจากปัญหาและความต้องการตามแบบชาวบ้านและเข้าร่วมด้วยความเห็นใจหรือเพราะความเกรงใจ เป็นต้น

มิตินี้ 3 บริบทของการมีส่วนร่วม ได้แก่ ลักษณะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ รวมถึงค่านิยม เจตคติ ตลอดจนความสามารถของบุคคล นอกจากนี้ลักษณะต่าง ๆ ของกิจกรรมเช่น ความซับซ้อนในการบริหารงาน การใช้เทคโนโลยี และความเด่นชัดของกิจกรรมจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วม

มิตินี้ 4 ผลที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยพิจารณาทั้งแง่ผลเชิงรูปธรรมและนามธรรมที่มีต่อบุคคลและชุมชน

จากทัศนะของนักวิชาการพอสรุปได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมนั้นประกอบด้วย ความศรัทธาที่มีต่อสิ่งนั้น ๆ ความเกรงใจที่มีต่อบุคคล อำนาจในการบังคับที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทั้งนี้สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งคือการรับรู้ในผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วม

## 1.6 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

อัลฮ็อฟ (Unhoff อ้างถึงใน ไชยชนะ สิทธิวรชัย 2535 : 15) ได้กำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 4 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

แมคคา (Macda อ้างถึงใน ไชยชนะ สิทธิวรชัย 2535 : 16) ได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน (Active) หมายถึง การมีส่วนร่วมโดยการริเริ่ม ติดตาม กระบวนการ กำหนดความต้องการและแผนเข้าร่วมในกิจกรรม การดำเนินการกระทำกิจกรรมในกิจกรรมด้วย

2. การมีส่วนร่วมแบบไม่แข็งขัน (Passive) หมายถึง การมีส่วนร่วมโดยการริเริ่มในการพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของการกำหนดแบบและนโยบาย โดยไม่สนใจในผลงาน

3. การมีส่วนร่วมแบบเฉื่อยชา (Inert) หมายถึง การที่เข้าร่วมโดยการจำยอมหรือบังคับ การมีส่วนร่วมแบบนี้แปรเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป

คันฉัตร ต้นเสถียร (2537 : 14) ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้สรุปได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการร่วมคิดริเริ่ม
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

เสาวคนธ์ สุดสวาท (2539 : 10 – 11) จำแนกมิติของการมีส่วนร่วมได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนตามขั้นตอนที่ต่างกัน
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนตามภาระงานที่ต่างกัน
3. เป็นมิติเกี่ยวกับอัตราหรือระดับการมีส่วนร่วมที่ต่างกัน

จากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการและขั้นตอนการมีส่วนร่วมดังกล่าว สามารถพอสรุปขั้นตอนการมีส่วนร่วมได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการเสนอความคิด
2. การมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ

3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามโครงการ

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

เดวิสและนิวสตรอม (Davis and Newstrom อ้างถึงใน ทิศนา แสงศักดิ์ 2539 : 24 – 25)

กล่าวถึงวิธีการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1. เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารใช้วิธีการปรึกษากับบุคลากร เพื่อกระตุ้นความคิดเห็นก่อนที่ผู้บริหารจะตัดสินใจ (Consultive Management – CM)

2. เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารให้อำนาจการตัดสินใจแก่บุคลากร (Democratic Mangement- DM)

3. เป็นการปรับปรุงสภาพการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างและฝ่ายบริหาร (Quality Circle - QC )

4. เป็นวิธีการกระตุ้นให้บุคคลแต่ละคนให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการทำงาน ซึ่งเน้นไปที่บุคคลแต่ละคนมากกว่าการแก้ไขปัญหากลุ่มโดยที่การมีส่วนร่วม (Suggestion Programs - SP)

5. เป็นกลไกกลุ่มเพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับกลางในการบริหารองค์กรในระดับสูง (Middle Management Committee - MMC)

6. เป็นการกำหนดของรัฐบาลให้คนงานมีส่วนร่วมในหลายระดับขององค์กร เป็นการให้มีส่วนร่วมในการบริหารผ่านกลไกทางสังคม (Industrial Democracy - ID)

7. ให้มีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของเพื่อกระตุ้นให้พนักงานมีส่วนร่วมอย่างสูงในกระบวนการตัดสินใจ (Employee Ownership Plans - EOP)

ลอเดอมิลค์และไลทิส (Lawdermilk and Laitas อ้างถึงใน ชัยณรงค์ แก้วอยู่ 2541 : 38) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. การสำรวจขั้นต้น (Preliminary reconnaissance)

2. การศึกษาเพื่อจัดลำดับในการแก้ไขปัญหา (Priority problem identification studies)

3. การแสดงแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Search for solution)

4. การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา (Assessment of solution)

5. การปฏิบัติโครงการ (Project implementation)

6. การประเมินผลโครงการ (Formal project evaluation)

7. การพิจารณาทบทวนโครงการที่ได้ทำไปแล้ว (Project reconsideration of completion)



โคเฮนและอัลฮ็อฟ (Cohen and Unhoff อ้างถึงใน ประภาพร สถิตย์ธรรม 2543 : 24 – 25) ได้สร้างกรอบพื้นฐานเพื่อการอธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบของการมีส่วนร่วมโดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision - making) ประกอบด้วย
    - 1.1 การริเริ่มตัดสินใจ
    - 1.2 การดำเนินการตัดสินใจ
    - 1.3 ตัดสินใจลงมือปฏิบัติการ
  2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (implementation) ประกอบด้วย
    - 2.1 การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร
    - 2.2 การเข้าร่วมในการบริหาร
    - 2.3 การประสานขอความร่วมมือ
  3. การมีส่วนร่วมในการร่วมรับผลประโยชน์ (benefits) ประกอบด้วย
    - 3.1 ประโยชน์สูงสุดทางวัตถุ
    - 3.2 ประโยชน์สูงสุดทางสังคม
    - 3.3 ประโยชน์ส่วนบุคคล
  4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมและตรวจผลการดำเนินงานกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป
- กมลชัย ศิริศรี (2546 : 21) ได้กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ซึ่งจากแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะการมีส่วนร่วมข้างต้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก จะแตกต่างกันบ้างในส่วนของการละเอียดที่แยกย่อยลงไป อาจสรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมได้ 4 ด้านดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

## 1.7 ปัญหาของการมีส่วนร่วม

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ย่อมมีอุปสรรคและปัญหาซึ่งถือเป็นเรื่องปกติ โดยเฉพาะการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคล แต่ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการทำงานขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่งได้มีผู้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

สุรัฐ ศิลปอนันต์ (2525 : 83) กล่าวไว้ว่า การทำงานโดยคณะบุคคลนั้น หากผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนดี จะทำให้ผลงานที่เกิดขาดประสิทธิภาพของงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ

ประกอบ คุณารักษ์และคณะ (2532 : 8) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนไว้สรุปได้ว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นในการจัดการศึกษาด้อยกว่าเรื่องอื่น เพราะอาจจะเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ในระบบการจัดการศึกษาของไทย ที่จะให้ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบดำเนินการ

อนงค์ พัฒนจักร (2535 : 49 – 50) จำแนกอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. อุปสรรคที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแหล่งร่วมศูนย์อำนาจไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการวางแผน และการดำเนินงาน ซึ่งทัศนคติค่านิยมและทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐที่เคยชินต่อการกระทำและติดต่อสื่อสารในคนกลุ่มเดียวกัน การใช้ภาษาที่คิดว่าประชาชนต้องเข้าใจการดำเนินงาน การประเมินผลโครงการขององค์กรรัฐยังมีความคิดว่าโครงการนั้นประสบความสำเร็จ โดยไม่คำนึงถึงการพัฒนาประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ส่วนการปรับเปลี่ยนโยกย้ายและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

2. อุปสรรคที่เกิดจากชุมชน เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมาประชาชนยังขาดความพร้อมและมีข้อบกพร่องในหลายประการ เช่น ขาดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสม ขาดบุคคลที่ทำงานเพื่อประชาชนอย่างเต็มที่ ขาดทักษะการทำงาน ขาดการติดต่อสื่อสารที่ดีทำให้ประชาชนไม่ได้รับความรู้ที่เพียงพอ ก่อให้เกิดปัญหาการสื่อความหมาย การทำความเข้าใจ การขอความคิดเห็น ความคิดริเริ่มใหม่ ๆ นอกจากนี้ความแตกต่างในกลุ่มชนและผลทางเศรษฐกิจในชุมชน ก่อให้เกิดการแตกแยกทางด้านความคิดที่มีต่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาค่อนข้างมาก

3. อุปสรรคที่เกิดจากสังคม จะเกิดขึ้นในระดับความสัมพันธ์ของสังคม ซึ่งพิจารณาได้ใน 3 ด้านคือ ด้านกฎหมาย ด้านการเมือง และด้านระบบราชการ ซึ่งผลจากอุปสรรคทั้ง 3 ด้านจะส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการมีส่วนร่วมของทางราชการแต่อย่างใด

ชชาติ พวงสมจิตร (2540 : บทคัดย่อ) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนว่าเกิดจากปัจจัย 3 กลุ่มคือ

1. กลุ่มปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง การปกครอง
2. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ ความเลื่อมศรัทธา ความไม่ผูกพันกับชุมชน การไม่มีเวลาว่าง ขาดความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียน และความขัดสนส่วนบุคคล
3. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ประกอบด้วย
  - 3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับบุคลากรในโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหารและครูขาดความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน บุคลากรฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญกับผู้ที่มีส่วนร่วม ผู้บริหารไม่อยู่บริหารโรงเรียน จำบุคคลที่ช่วยเหลือโรงเรียนไม่ได้ ทำงานโดยไม่ปรึกษาหารือ ไม่เร่งแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชุมชน ครูมีทัศนคติไม่ดีต่อชุมชน ประพฤติตัวไม่เหมาะสม และกีดกันการเข้ามามีส่วนร่วมของคนในชุมชน
  - 3.2 วิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความเอาใจใส่ต่อนักเรียนน้อยลง โรงเรียนทำให้ประชาชนเดือดร้อน แต่งตั้งผู้ที่มาทำงานกับชุมชนไม่เหมาะสม ไม่ตอบแทนชุมชน ไม่กำหนดบทบาทที่เหมาะสมให้แก่ผู้ที่มีส่วนร่วม
  - 3.3 ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความโดดเด่นด้านวิชาการของโรงเรียนลดลง และไม่มีผลงานที่ประสบความสำเร็จเสนอให้ชุมชนชื่นชม
  - 3.4 ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ข่าวดังลบของโรงเรียนความสัมพันธ์กับวัดไม่ดี การขาดบุคลากรที่จะเชื่อมโยงกับชุมชนและขาดทีมงานที่ดี

รุ่ง แก้วแดง (2541 : 169) ได้กล่าวถึงปัญหาในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาไว้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชนส่วนใหญ่คิดว่าหน้าที่การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียนโดยตรง ดังนั้นคณะกรรมการสถานศึกษาจึงมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อย เพราะอาจคิดว่าสถานศึกษาเป็นผู้ผูกขาดการจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนั้น ในการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543

ประกอบ คุณารักษ์และคณะ (2543 : 148) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาของการมีส่วนร่วมไว้ว่า การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นในการจัดการศึกษาด้อยกว่าเรื่องอื่น เพราะอาจจะเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ในระบบการจัดการศึกษาของไทย ที่จะให้ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบดำเนินการ

อุทัยวรรณ มรรคประเสริฐ (2543 : 92 – 93) ได้กล่าวถึง ปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน จากผลการวิจัยการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมา สรุปได้ดังนี้

1. ด้านการกำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาโรงเรียน กรรมการโรงเรียนไม่มีเวลาทำงานให้โรงเรียน
2. ด้านความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน กรรมการโรงเรียนมีข้อมูลในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ
3. ด้านการให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทาง มีส่วนร่วมในการบริหารและให้การสนับสนุนการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์ต่างๆ กรรมการบางคนขาดความกล้าที่เสนอความคิด
4. การให้การสนับสนุนด้านวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้านทั้งในและนอกโรงเรียน กรรมการโรงเรียนขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงหาภูมิปัญญาท้องถิ่น
5. ด้านการรับทราบความก้าวหน้าของโรงเรียน กรรมการมีการประชุมบ่อยครั้งทำให้ไม่มีเวลาในการปรึกษาหารือ
6. ด้านการประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน ในการพัฒนาโรงเรียน กรรมการยังขาดการประสานงานที่ดี

ปราโมทย์ กิ่งแก้ว (2544 : 97) กล่าวถึงปัญหาในการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาจังหวัดภูเก็ต ไว้สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปคณะบุคคล ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา หรือสั่งการให้คณะกรรมการหรือสถานศึกษาปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้โดยง่าย ถึงจะมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 รองรับก็ตาม นอกจากนั้นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ผู้บริหารสถานศึกษายังไม่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา

กมลชัย คีรีศรี (2546 : 29) กล่าวว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สภาพของชุมชนและตัวบุคคลในชุมชน และสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน ได้แก่ตัวบุคคล และการปฏิบัติงานของโรงเรียน

สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547 : 21 – 22) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาดความชัดเจนเรื่องบทบาทหน้าที่

2. บุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้รับการร้องขอจากสถานศึกษามากกว่าการคัดสรรอย่างแท้จริง ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่
3. ขาดทักษะและประสบการณ์ในวิธีการทำงานร่วมกัน
4. สถานศึกษาส่วนหนึ่งคิดว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเพียงผู้สนับสนุนมากกว่าเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินงาน ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น
5. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คิดว่ามีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือปฏิบัติตามที่สถานศึกษาร้องขอ
6. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีภาระงานมาก การประชุมขาดความต่อเนื่องและพร้อมเพียง
7. ระบบข้อมูลขาดคุณภาพ ทำให้การตัดสินใจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกและประสบการณ์เดิม
8. ปัจจุบันสถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูง แต่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางส่วน ยังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่จะต้องมีการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนจากคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

จากการศึกษาจะพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารจัดการนั้น มีสาเหตุมาจาก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายใน คือ ตัวองค์กร บุคลากร วัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของคนองค์กร ปัจจัยภายนอก คือ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สภาพชุมชน สังคม ความรู้ความเข้าใจในบทบาทการมีส่วนร่วม

## 2. การกระจายอำนาจทางการศึกษา

### 2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

พริชดอร์ (1985 : 1317) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจสรุปได้ว่า เป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ไปให้ทุกระดับในสายการบัญชา ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในองค์กร และเป็นหลักประกันโดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องและให้กลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติ

คิมเมอร์เรอร์ (1994 : 1412) ได้กล่าวถึงความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาสรุปได้ว่า เป็นการให้ชุมชนเข้ามาสนับสนุนโรงเรียนและให้ท้องถิ่นกำกับดูแลโดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงิน หรืออำนาจหน้าที่ การกำกับ ดูแลไปสู่นหน่วยงานในระดับล่าง

พิณสุดา สิริขันธ์ (2541 : 35) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษา จากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์และคณะ (2541 : 16 - 17) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณ จากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่างหรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ประยูร ศรีประสาธน์และคณะ (มปป. : 9) กล่าวไว้สอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจบริหารเป็นการแบ่งแยกอำนาจที่เคยอยู่ที่ส่วนกลางหรือผู้บริหารระดับสูง ไปให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปให้มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการบริหาร

สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542 : 20-21) กล่าวไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ระดับล่างของราชการได้รับมอบอำนาจจากหน่วยเหนือ ให้ตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้เอง

ชาญวิทย์ ยิกุสังข์ (2545 : 21) กล่าวไว้สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้ให้ทุกส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ธีระ รุญเจริญ, ปราชญา กล้าผจญ และสัมมา รธนินธ์ (2545 : 97) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ถือว่าเป็นการถ่ายโอน (Transfer) หรือการมอบอำนาจความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระ ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือการปรับปรุงหรือพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสถานศึกษา

จากทรรศนะของนักวิชาการ พอสรุปความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ตามความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป จากส่วนกลางคือกระทรวงศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง

## 2.2 เหตุผลในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

บราว (1994 : 1407) ได้กล่าวไว้สรุปได้ว่า เหตุผลที่ทำให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษานั้น ก็เพราะมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาสถานศึกษา กับทั้งยังมีการเชื่อว่าการให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 6) ได้กล่าวถึงเหตุผลในการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศไทยสรุปได้ว่า การปฏิรูปการศึกษามีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีการกระจายอำนาจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งให้มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาของไทยมีเอกภาพเชิงนโยบาย และหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามมาตราที่ 39 “กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การกระจายอำนาจดังกล่าวจะทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว มีอิสระในการบริหารจัดการเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) ซึ่งจะเป็นการสร้างรากฐานและความเข้มแข็งให้กับสถานศึกษา ให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานและพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 6 - 7)

จะเห็นได้ว่าเหตุผลในการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นมีจุดมุ่งหลักที่สำคัญคือ การพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดคือมีเป้าหมายความมีคุณภาพของคนไทย ซึ่งกระบวนการที่สามารถทำให้การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามกฎหมายกำหนด คือ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

### 2.3 วิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา

คิมเมอร์เรอร์ (1994 : 1412) ได้กล่าวถึงวิธีการในการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
2. การมอบอำนาจ (Delegation)
3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution)
4. การให้ออกชนดำเนินการ (Privatization)

เคอริมส์คีกี้ วิชาลากรณ และคณะ (2541 : 22 - 23) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยได้ขยายความถึงประเด็นที่ Kemmerer ได้กล่าวไว้ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึงการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาล เพื่อความสะดวกในการดำเนินการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) หมายถึงการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้นโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4. การให้ออกชนดำเนินการ (Privatization) หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจให้ออกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใด



อย่างหนึ่งของทางราชการ ไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชนสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จากทฤษฎีของนักวิชาการ สามารถสรุปวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง ไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ
2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจ สูงสุดไปยังผู้บริหารระดับล่าง เพื่อความสะดวกรวดเร็วและลดขั้นตอนในการบริหาร
3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจาก ส่วนกลางอย่างสมบูรณ์มายังระดับล่างโดยมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน
4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อย่างใดอย่างหนึ่งให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ

#### 2.4 ขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการศึกษา

พริชดอร์ (1985 : 1318) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจกรณีของ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องพิจารณาได้ดังนี้

1. การออกแบบระบบใหม่ ต้องมีการออกแบบระบบบริหารเสียใหม่ตลอดทั้งมีการ ปรับโครงสร้างขององค์กรในส่วนกลาง
2. การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารเสียใหม่ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยยึดหลักให้เกิดความเสมอและสอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ ตลอดทั้ง เงื่อนไขทางการเมืองให้มากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่างและสามารถจัดตั้ง สำนักงานในระดับเขตพื้นที่ได้
3. มีการวางแผนแต่ละเขตพื้นที่ แต่ละพื้นที่ที่มีการวางแผนในส่วนที่ตนรับผิดชอบทั้ง แผนงาน โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานและการพัฒนา บุคลากร
4. มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ การมอบอำนาจเป็นไป เพื่อให้หน่วยงานที่รับมอบอำนาจสามารถที่จะจัดการ ควบคุม นิเทศ และประเมินผลบริหารทาง การศึกษาได้ ซึ่งควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบ ระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่ และสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ที่ควรพิจารณาได้แก่ เรื่องหลักสูตร แผนการจัดการศึกษา แบบเรียน สื่อการเรียนการสอน การเทียบโอนความรู้หรือผลการเรียน การ

ออกใบรับรองการขึ้นทะเบียนทางวิชาชีพ และกิจกรรมต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพและรูปแบบการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

5. งานที่ต้องจัดทำในรายละเอียดต่าง ๆ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อ วัสดุการศึกษา และหนังสืออ่านประกอบ สามารถดำเนินการแบ่งอำนาจได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของท้องถิ่น

6. การแบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา ในระยะสุดท้ายของการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาก็คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรบุคคล การเงินและวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา และเมื่อระบบต่าง ๆ ถูกวางไว้อย่างสมบูรณ์แล้ว การบริหารจัดการในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายละเอียดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ การนำแนวทางต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมงบประมาณการศึกษาประจำปี

7. การประเมินผล อำนาจของส่วนกลางกับอำนาจที่แบ่งไปให้หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วม จะต้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกการประเมินผล ระบบการศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง

จากทรรศนะของนักวิชาการ สามารถสรุปขั้นตอนของการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้ ดังนี้คือ

1. ออกแบบระบบโครงสร้างบริหารใหม่
2. กำหนดเขตพื้นที่ในการบริหารใหม่
3. วางแผนในแต่ละเขตพื้นที่
4. แบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ
5. แบ่งอำนาจได้ตามความสอดคล้องและความต้องการของท้องถิ่น
6. แบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา
7. ประเมินผลระบบ

### 3. การบริหารสถานศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของสถานศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้ “สถานศึกษา หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา” “ผู้บริหารสถานศึกษา หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการ

บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง ทั้งของรัฐและเอกชน” ซึ่งทั้งสองส่วนมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการ  
บริหารสถานศึกษาขึ้น Good (1959 : 13) ได้กล่าวถึงการบริหารสถานศึกษาไว้ว่า เป็นกิจกรรม  
ต่าง ๆ ที่กลุ่มคนทั้งในและนอกสถานศึกษา ร่วมมือกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็กเยาวชน ประชาชน  
หรือสมาชิกของสังคมในทุกด้าน เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ธีรฤดี  
ประทุมณพรัตน์ (2529 : 81) ได้กล่าวถึงการบริหารสถานศึกษาไว้ว่า หมายถึงกิจกรรมที่ผู้บริหาร  
ระดับสถานศึกษาปฏิบัติร่วมกันกับผู้ที่เกี่ยวข้องคือ จัดประสบการณ์เรียนรู้และพัฒนาในด้านต่าง ๆ  
ให้เกิดกับผู้เรียน ตามความมุ่งหมายของหลักสูตร โดยมีทรัพยากรในการบริหารคือ คน เงิน วัสดุ  
อุปกรณ์และการจัดการที่เหมาะสม ทำนองเดียวกัน มนต์รี พรผล (2546 : 9) กล่าวว่าการบริหาร  
สถานศึกษา เป็นกระบวนการในการดำเนินงานของผู้บริหารสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง โดยใช้  
ทรัพยากรให้เกิดผลประโยชน์เหมาะสมกับสถานศึกษา ทั้งมีจุดมุ่งหมายเพื่อบริการทางการศึกษา  
แก่คนทุกคนให้มีความรู้ความสามารถ ทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์

ในการบริหารสถานศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ  
ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีเจตนารมณ์ ที่จะให้มีการบริหารการศึกษาในรูปแบบ  
กระจายอำนาจ ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัด  
การศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยัง  
คณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การศึกษาครั้งนี้ ใช้ขอบข่ายการบริหารงานตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา  
ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานใช้เป็นแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการใน  
สถานศึกษา 4 ด้าน ดังนี้

1. การบริหารงานวิชาการ
2. การบริหารงานงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคลากร
4. การบริหารงานทั่วไป

กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 32 – 73) กล่าวถึงขอบข่ายและภารกิจการบริหาร  
จัดการสถานศึกษาไว้ดังนี้

### 3.1 การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจให้สถานศึกษามากที่สุดเพื่อความอิสระ คล่องตัว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชนและท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย สามารถเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ

ขอบข่ายภารกิจการบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
3. การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
7. การนิเทศการศึกษา
8. การแนะแนวการศึกษา
9. การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
10. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาการแก่ชุมชน
11. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น
12. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุวชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

### 3.2 การบริหารงานงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษารวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้ในการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลต่อคุณภาพที่ดีต่อผู้เรียน

ขอบข่ายภารกิจการบริหารงบประมาณ ประกอบด้วย

1. การจัดทำและเสนอของบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้เงินและผลการดำเนินงาน
4. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการเงิน
6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

### 3.3 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่ายภารกิจการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

1. การวางแผนอัตรากำลังและกรกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. วินัยและการรักษาวินัย
5. การออกจากราชการ

### 3.4 การบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการบริหารงานอื่น ๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการ

บริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานมุ่งเน้นผลเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ขอบข่ายภารกิจการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

1. การดำเนินงานธุรการ
2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
4. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. งานเทคโนโลยีและสารสนเทศ
7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป
8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
10. การรับนักเรียน
11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
13. การส่งเสริมกิจการนักเรียน
14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
15. การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร  
หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานอื่น
17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
18. งานบริการสาธารณะ
19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

สรุปได้ว่าแนวทางที่ใช้ในการบริหารสถานศึกษาในปัจจุบันได้แบ่งกรอบงานเป็น 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป โดยมีขอบข่ายงานเป็นไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในครั้งนี้เพื่อไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ให้คนไทยมีคุณภาพ มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ภายใต้การจัด

กระบวนการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ โดยได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้วยระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและภายใต้การจัดการที่มีส่วนร่วมของทุกฝ่าย

#### 4. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

##### 4.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการ โรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา จัดเป็นองค์กรชุมชนอย่างเป็นทางการองค์หนึ่งที่เป็นความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะทำให้เป็นนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียน ในการจัดการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้บังเกิด จะพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นคณะบุคคลที่มีความสำคัญ สามารถส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้มีคุณภาพที่ดีได้ (นภาพรณ์ หะวานนท์ และคณะ 2543 : ง) สอดคล้องกับ ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 : 39) ที่กล่าวไว้สรุปได้ว่า คณะกรรมการสถานศึกษา จัดเป็นคณะบุคคลที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์การอย่างเป็นทางการที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนและสถานศึกษาในการจัดการศึกษาของชุมชน ในอดีตการจัดการศึกษาของประเทศไทย ศูนย์กลางของการจัดการศึกษาจะอยู่ในชุมชนมีวัดและบ้านร่วมกันจัด โดยไม่มีกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบปฏิบัติที่แบ่งฝ่ายรับผิดชอบ ระบุบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย แต่เป็นการร่วมกันดำเนินการจัดการศึกษาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน ซึ่งครั้งแรกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในอดีตใช้ชื่อว่า กรรมการศึกษาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2464 ซึ่งเป็นพระบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกของไทยได้บังคับเด็กไทยต้องเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาจากอายุ 7 ปีเต็ม หรืออย่างเข้าปีที่ 8 จนถึงอายุ 14 ปีเต็ม (กัญญา สาทร 2519 : 326) นับเป็นก้าวแรกที่รัฐมอบภาระให้แก่ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการทางการศึกษาซึ่งสมัยนั้นจะเรียกการศึกษาระดับประถมศึกษาว่า การศึกษาประชาบาล ประไพ สุนทรมัจจะ (2536 : 7 - 8) ได้กล่าวถึงกรรมการโรงเรียนสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตั้งกรรมการโรงเรียน โดยคัดเลือกจากบุคคลที่เหมาะสม โดยมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 คือ

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจดูแลงบประมาณ บัญชีการเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และสอดส่องดูแลว่าโรงเรียนได้จัดที่อยู่หรืออย่างไร
2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งเป็นผู้ช่วยอำเภอหรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติ

ต่อมาได้ประกาศยกเลิกและได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาอีกหลายฉบับ แต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ โรงเรียนยังคงมีอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 แทน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2526 : 345 – 348 ) และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 14/2524 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2524 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ขึ้นใช้ในการดำเนินงานเกี่ยวกับคณะกรรมการศึกษา โดยมีสาระสำคัญที่กำหนดแนวทางการสรรหาจำนวน คุณสมบัติ วาระ และการพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2525 : 349 )

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนาการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศในปี 2550 การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาเป็นแนวทางหนึ่งในการปฏิรูป ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (สังข์ทอง ศรีเรศ) ได้กำหนดนโยบายการกำหนดสรรพกำลังทั้งภาครัฐ และเอกชน การประสานความร่วมมือทุกระดับ ตั้งแต่สถานศึกษา อำเภอ จังหวัด เขตการศึกษา กรม และกระทรวง (สมเดช สีแสง. 2540 : 43) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ด้านการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 3/2539 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2539 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 ขึ้น ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2539 : 58) แต่ผลจากการวิจัยพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน พ.ศ. 2539 บทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อสถานศึกษายังไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่ ทั้งที่ระเบียบนี้ได้เอื้อต่อการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินการในสถานศึกษามากพอสมควร

พ.ศ. 2542 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเน้นหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ มาตรา 40 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรา 40 วรรค 2 กำหนดจำนวน



กรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่กำหนดให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา ต่อมากระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนหลายฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษาในการจัดการศึกษาของชุมชน และเป็นระเบียบคณะกรรมการโรงเรียนหรือสถานศึกษาฉบับแรก ที่กำหนดให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของชุมชน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ 7 - 15 คนและจะต้องมีสัดส่วนของคณะกรรมการสถานศึกษาที่เป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมด ในวาระแรกเมื่อครบกำหนดสองปีให้จับฉลากออกกึ่งหนึ่ง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2543 ข : 7) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติให้จัดทำเป็นกฎกระทรวง ต่อมาได้จัดทำกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 กำหนดให้สถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกินสามร้อยคนมีคณะกรรมการ 9 คน สถานศึกษามีนักเรียนเกินกว่าสามร้อยคนมีกรรมการได้ 15 คน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า จำนวนละ 1 คน ผู้แทนพระภิกษุและหรือผู้แทนองค์กรศาสนาสถานศึกษาขนาดเล็ก 1 คนและ 2 คนในสถานศึกษาขนาดใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิสถานศึกษาขนาดเล็ก 2 คนและ 7 คนในสถานศึกษาขนาดใหญ่ (รุ่ง แก้วแดง 2546 : 163 – 165)

#### 4.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลทางการศึกษา สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ ดังนี้

1. กำกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชน และท้องถิ่น
2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา
3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษากำหนด

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### 4.3 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

##### 4.3.1. ด้านการบริหารงานวิชาการ

- 1) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น
- 2) ให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- 3) รับทราบ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพในสถานศึกษา

##### 4.3.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ

- 1) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้งและการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
- 2) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษาหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

##### 4.3.3 ด้านการบริหารงานบุคลากร

ปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

##### 4.3.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป

- 1) ให้ความเห็น เสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
- 2) รับทราบ ให้ความเห็น และข้อเสนอแนะในการปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการศึกษา และกิจการของสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น

พื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น และรายงาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเมื่อสถานศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

3) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะประสาน ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการระดม ทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครองดูแลและบำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ของสถานศึกษา ตามที่กฎหมายระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

4) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติ ฯลฯ ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด

5) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาในการส่งเสริมความเข้มแข็ง ในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ ในชุมชนและท้องถิ่น

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในกรณีที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นว่า การดำเนินงานของสถานศึกษา ไม่สอดคล้องหรือไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ นโยบายให้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักเขตพื้นที่การศึกษา รับทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการให้สถานศึกษาปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ต่อไป

ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษาไว้ ดังที่กรมสามัญ ศึกษา (2543) กล่าวว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กระจายอำนาจบริหาร และด้านการบริหารทั่วไป ให้กับสถานศึกษาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้น โดยให้อำนาจกับคณะกรรมการ สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ David (David อ้างถึงใน กฤษณ์เทพ อุปจันทร์ 2542 : 33) ที่กล่าวว่า การกำหนดบทบาทการบริหารสถานศึกษาเป็นไปตาม ลักษณะความต้องการของสถานศึกษาแต่ละแห่ง โดยมีผู้เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการบริหาร ศึกษา นิเทศก์ ครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และนักเรียน มีอิสระและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรได้ สูงขึ้นเพื่อแก้ปัญหาอุปสรรค สามารถจัดกิจกรรมทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 401) ให้ทัศนะว่า สถานศึกษามีความอิสระในการบริหารจัดการ มากขึ้น ภายใต้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของ ครู นักเรียน ผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชนโดยมุ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการสถานศึกษาในสามเรื่องคือ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร หรือโปรแกรม

การศึกษา ส่วนกลยุทธ์เทพ อุปจันทร์ (2542 : 33) เห็นว่าสถานศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (central authority) ที่มุ่งให้มีการตัดสินใจร่วมกันในระดับหน่วยปฏิบัติ (school site) ระหว่างกลุ่มผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้แทนครู บุคลากรทางการศึกษา และผู้รับบริการทางการศึกษา ได้แก่ ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้แทนองค์กรประเภทต่างๆ ในชุมชน มีอิสระในการตัดสินใจ รับผิดชอบต่อบทบาทภารกิจของสถานศึกษาที่มีต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และด้านวิชาการ ทำนองเดียวกับมนตรี พรผล (2546 : 36) ที่กล่าวว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมในการบริหารงานและการจัดการด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป โดยร่วมเป็นคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรค และสามารถจัดกิจกรรมทางการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ เป็นไปตามที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดไว้ในบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2543 ข : 19)

สรุปได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการในงานด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ของสถานศึกษา โดยร่วมเป็นคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถานศึกษาทั้งสี่ด้าน เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

#### 4.4 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากการที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้สามารถทราบถึงผลการดำเนินงานและความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยต่าง ๆ ดังนี้

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 33 – 37) ได้รวบรวมผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษากรณีศึกษาจากนานาประเทศไว้ดังนี้

1. สาธารณรัฐเกาหลี ทุกโรงเรียนทั้งระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจะจัดให้มีสภาโรงเรียน (School Council) โดยคณะกรรมการในสภาโรงเรียนมีจำนวน 7 – 15 คน โดย 40-50 % ต้องเป็นผู้ปกครองนักเรียน 30 – 40 % เป็นตัวแทนจากชุมชน กรรมการส่วนใหญ่ของสภาโรงเรียนได้มาจากการเลือกตั้ง จากกลุ่มผู้ปกครองนักเรียนส่วนตัวแทนชุมชนได้มาจากคำแนะนำของตัวแทนผู้ปกครองและครูและคณะกรรมการในส่วนของตัวเองชุมนุมอยู่ในวาระคราวละ 1 ปี และสามารถเป็นกรรมการติดต่อกันได้ 3 ครั้ง

2. ประเทศฝรั่งเศส ในสถานศึกษาจะมีสภาบริหาร ( Conseil d Administration) มีหัวหน้าสถานศึกษาเป็นประธาน มีสมาชิกมาจากองค์กรท้องถิ่นต่างๆ จากฝ่ายบริหารและบุคลากรของสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก สถานศึกษามีสภาบริหารทำหน้าที่ควบคุม ดูแลการดำเนินการบริหารการศึกษา กำหนดแนวทางสำหรับแผนพัฒนาสถานศึกษาและวางหลักการอื่น ๆ สำหรับการดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจปกครองตนเองที่มีอยู่ ซึ่งครอบคลุมในเรื่องการจัดชั้นเรียนและกลุ่มนักเรียนการจัดตารางเวลาสอน ให้สอดคล้องกับปฏิทินการศึกษาของชาติ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น การให้การศึกษาในสาขาวิชาพิเศษที่จำเป็นและการจัดกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ

3. ประเทศเดนมาร์ก ในแต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการโรงเรียน ประกอบด้วยผู้ปกครอง 7 คน ครู 2 คน และนักเรียน 2 คน โดยคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารของครูใหญ่ อนุมัติงบประมาณโรงเรียน การจัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียน ตารางสอน วัสดุอุปกรณ์การสอน กฎระเบียบของโรงเรียนและเสนอการแต่งตั้งครู

4. ประเทศออสเตรเลีย มีสภาหรือคณะกรรมการโรงเรียน ( School Council) มีบทบาทสูงสุดในการบริหารในระดับโรงเรียน สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสมาชิกชุมชนทั่วไป (โดยการเลือกตั้ง) จำนวนสมาชิกระหว่าง 6-15 คน ปฏิบัติหน้าที่ในรูปของอาสาสมัครตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ คณะกรรมการโรงเรียนรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องการจัดทำกฎบัตรหรือธรรมนูญโรงเรียน กำหนดนโยบายของโรงเรียน การให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งครูใหญ่ การว่าจ้างบุคลากรในสายงานสนับสนุนการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมประพฤติกรรมนักเรียน การรายงานผลการบริหารต่อชุมชนและฝ่ายอำนวยการศึกษา การจัดการเรื่องการเงินและบัญชีของโรงเรียน การสัญญาว่าจ้างทำความสะอาดโรงเรียนและสัญญาว่าจ้างก่อสร้าง

วิจารณ์ พานิชและคณะ (2544 : 14 – 15 ) สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 33 – 37) ศิริพร กิจเกื้อกูล (2548 : 6 – 10) ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า ในประเทศนิวซีแลนด์ สถานศึกษาทุกแห่งต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมายการศึกษา ค.ศ.1989 สถานศึกษาทุกระดับมีอิสระในการจัดการศึกษาของตนเอง ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Board of Trustees) ทั้งในเรื่องบุคลากร งบประมาณ หลักสูตร และการจัดการต่างๆ ยกเว้นการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้างรายเดือน รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดคณะกรรมการสถานศึกษาโดยมีครูใหญ่เป็นประธานและกรรมการ 7 คน ประกอบด้วย ตัวแทนชุมชน 5 คน นักเรียนและครูประเภทละ 1 คนโดยเลือกตั้งทุก 3 ปีโดยผู้ปกครอง ในส่วนของการดำเนินงานคณะกรรมการสถานศึกษาจะยึดแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษาเป้าหมายการศึกษาแห่งชาติ และนโยบายจาก

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหลัก โดยมีการรวมตัวระดับชาติในรูปของสมาคม เรียกว่า New Zealand School Trustees Association – NZSTA ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติที่เป็นปากเป็นเสียงให้คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ คือ กฎหมายสิทธิมนุษยชน การพัฒนานโยบายการวางแผนยุทธศาสตร์ การวางแผนระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาวกระบวนการในการจ้างงาน การทำสัญญาจ้างและประเมินตนเอง

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 33 – 37) สุรศักดิ์ หลาบมาลา (2543 : 20) ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสถานศึกษาของประเทศอังกฤษไว้สอดคล้องกันคือ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านจัดทำแนวทางการดำเนินงานของโรงเรียนทั่วไป การปฏิบัติตามหลักสูตรแห่งชาติงบประมาณของโรงเรียน การกำหนดจำนวนบุคลากรและการคัดเลือกครูและครูใหญ่การจัดทำรายงานประจำปีและการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน คณะกรรมการโรงเรียนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่และดำเนินการให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ในด้านคุณภาพการเรียนการสอนและบรรทัดฐานการเรียน

รุ่ง แก้วแดง (2546 : 32 - 48) ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. สหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (District) และมลรัฐ (State Government) หน้าที่รัฐบาลกลาง (Federal Government) มีหน้าที่สนับสนุนทรัพยากร จัดทำนโยบาย และออกกฎหมาย จึงเกิดแนวคิดการบริหารฐานโรงเรียน (School-Based Management : SBM) มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง นักเรียนและชุมชน มีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาแตกต่างกันไปแล้วแต่บริบทของแต่ละโรงเรียน จากงานวิจัยพบว่ากรรมการบริหารโรงเรียนมีความสับสนในนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ทำให้ไม่กล้าที่จะตัดสินใจและขาดทรัพยากรที่จำเป็น นอกจากนั้นกรรมการโรงเรียนยังคิดว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนเป็นการเพิ่มภาระที่หนัก ต้องเสียเวลาส่วนตัวมาช่วยงานและกระบวนการตัดสินใจก็ใช้เวลานาน

2. อังกฤษ มีการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาแต่ละโรงเรียนมี คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Governors) เป็นคณะบุคคลมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา กระทรวงจัดสรรงบประมาณ เพื่อจัดการเรียนการสอนไปยังโรงเรียนโดยตรง ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารมากขึ้น

3. นิวซีแลนด์ มีการกระจายอำนาจให้เหลือการบริหารเพียง 2 ระดับ คือกระทรวงกับสถานศึกษา กระทรวงดูแลด้านนโยบาย จัดสรรงบประมาณ สนับสนุน ส่งเสริม ติดตาม และประเมินผล ส่วนสถานศึกษาทุกแห่งจะมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees)

ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนชุมชนและผู้ปกครอง 3-7 คน ผู้แทนครู 1 คน และผู้แทนนักเรียน 1 คน (เฉพาะนักเรียนมัธยมศึกษา) มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ ผลที่ได้รับจากการศึกษาคณะกรรมการโรงเรียนประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจที่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน ได้มีความรู้และความเข้าใจในงานของโรงเรียน ได้เห็นความก้าวหน้าไปในทางที่ดีขึ้นของการศึกษา และมีความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นกับโรงเรียน แต่สิ่งที่ไม่น่าพอใจ คือ การประชุมที่ใช้เวลานานและเน้นงานเอกสารมากเกินไป (Cathy Wylie 2002)

4. รัฐวิกตอเรีย ออสเตรเลีย เน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) มีบทบาทแนะนำและอนุมัติเกี่ยวกับนโยบายและทิศทางการบริหารโรงเรียน แต่ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้บริหารและจะไม่ก้าวก้าวยในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและครู เพียงกำกับดูแลและสนับสนุนตามข้อตกลงร่วมกัน ลักษณะที่โดดเด่นคือ สามารถสรรหา คัดเลือก และแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียนโดยคัดเลือกผู้มีวิสัยทัศน์เป็นผู้นำทางวิชาการ ทำสัญญาครั้งละ 5 ปี ผลที่เด่นชัดพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนกระตือรือร้น เอาใจใส่พัฒนางานวิชาการ ส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนและพัฒนาวิชาชีพครู

5. อ่องกง รัฐบาลสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารระหว่างผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า โดยในปี พ.ศ. 2545 อ่องกงได้จัดทำกฎหมายการศึกษาเพื่อให้ความเป็นอิสระกับสถานศึกษาและความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา (Incorporated Management Committees - IMC) ผลที่ได้รับคือ ระบบการศึกษาของอ่องกงก้าวทันกับการพัฒนาของโลก ช่วยการพัฒนาผู้เรียนเป็นรายบุคคล สร้างกำลังคนที่มีคุณภาพให้อ่องกงสามารถพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติมากขึ้น

นอกจากนี้ยังมีผู้ศึกษาผลจากการศึกษาผลการดำเนินงานเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย พอสรุปได้ดังนี้

ประจักษ์ คุนราศรี (2524 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาประจำโรงเรียนประชาบาล สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น เมื่อเปรียบเทียบกับตามตัวแปรรูฉัตรการศึกษา ผลปรากฏว่าไม่แตกต่างกัน

นริวรรณ พรหมชุมและคณะ (2537 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ในโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจน จังหวัดขอนแก่น พบว่ากรรมการศึกษามีปัญหา ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจในหน้าที่ของกรรมการศึกษา ส่งผลทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพ

สมจิตร หงษ์อุดม (2540 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัดสงขลา เขตการศึกษา 12 ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการปฏิบัติงาน

ตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด คือ ไม่มีเวลาศึกษาเอกสารและข้อมูลที่สำนักงานจังหวัดเสนอและไม่มีโอกาสได้พิจารณาร่างนโยบาย และแผนพัฒนางานของการประถมศึกษาจังหวัดอย่างรอบครอบ การไม่ได้ศึกษาข้อมูลความต้องการด้านงบประมาณและวิธีการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานการประถมจังหวัด ผู้นำชุมชนและบุคลากรโรงเรียนไม่เห็นด้วยในการรวมและเลิกสัมโรงเรียน รวมทั้งวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาไม่หลากหลาย การเลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่เป็นธรรม

กิตติชัย เมืองมา (2540 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาการศาสนาและการวัฒนธรรม จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการปฏิบัติค่อนข้างมาก คือการนำเสนอกรอบนโยบาย เป้าหมาย วัตถุประสงค์ มาตรการของกระทรวง ฯ ให้กรรมการรับทราบ ส่วนปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการที่พบมากคือขาดการประสานงานระหว่างคณะกรรมการระดับอำเภอกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่เพียงพอหรือชัดเจน

วารากรณ์ วงศ์ใหญ่ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ ครูจะเข้าร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และงานประเพณีต่าง ๆ ของชุมชนสูง เปิดโอกาสให้บุคคลที่เหมาะสมมาเป็นกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน กรรมการศึกษามีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางการศึกษาได้ดี และสามารถเสนอแนะ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนได้ และกรรมการศึกษาสามารถให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาด้านอาคารสถานที่ และสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี มีการประชุมกรรมการศึกษา และผู้ปกครองปีละ 2-3 ครั้ง

วาด หนูมา (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยและกระบวนการที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาที่มีประสิทธิผลต่อคุณภาพการศึกษา : ศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะกรณีโรงเรียนดีเด่นรางวัลพระราชทานในจังหวัดชัยนาทและอุทัยธานี ผลการวิจัยพบว่า กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนมีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ มีการประชุมกรรมการศึกษาปีละ 4-5 ครั้ง โรงเรียนเน้นและร่วมกิจกรรมทางศาสนาของชุมชน เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน กรรมการศึกษา และผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีความพร้อมที่จะเสียสละและอุทิศเวลาให้กับโรงเรียน มีความเชื่อและศรัทธาในพระพุทธศาสนา และเห็นความสำคัญของการศึกษาเล่าเรียนของนักเรียน

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร พบว่าบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ซึ่งพบว่าองค์ประกอบของ



บุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมมีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน เช่น กลุ่มกรรมการโรงเรียนในกรณีหนึ่งของการศึกษา เป็นกลุ่มบุคคลส่วนใหญ่เป็นศิษย์เก่าของโรงเรียน เป็นคนในท้องถิ่น เป็นบุตรหลานของผู้ที่เคยอุปการะโรงเรียน เป็นผู้นำชุมชน เป็นผู้มีฐานะดี เป็นคนรุ่นเดียวกัน เป็นผู้ที่มีความสนิทสนมคุ้นเคย หรือเป็นเครือญาติกัน เป็นผู้กล้าแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ และมีเพศเดียวกัน ทำให้คณะกรรมการกลุ่มนี้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และรวมกันในการทำงานโรงเรียนอย่างเข้มแข็ง แต่อย่างไรก็ตามการที่คณะกรรมการโรงเรียนชุดนี้จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโรงเรียนอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงแต่การขาดกรรมการโรงเรียนที่เป็นเพศหญิงทำให้คณะกรรมการขาดมุมมองบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์แก่นักเรียนได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า โรงเรียนที่มีผู้หญิงจะทำให้แม่บ้านหรือสตรีที่มีเวลาว่างได้มีโอกาสร่วมทำประโยชน์ให้กับโรงเรียนได้มากขึ้น และยังพบว่าการที่โรงเรียนสร้างเครือข่ายของโรงเรียนให้ครอบคลุมทั้งชุมชนช่วยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากขึ้น ระบบเครือข่ายของโรงเรียน คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน ที่ปรึกษาของโรงเรียนที่เป็นการหาทางออกจากข้อจำกัด ของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน ที่กำหนดให้โรงเรียนแต่งตั้งกรรมการโรงเรียนได้ไม่เกิน 1 คน โรงเรียนจะแต่งตั้งกรรมการของโรงเรียนขึ้นมาอีก 1 ชุด เรียกว่า กรรมการที่ปรึกษาของโรงเรียน ซึ่งไม่มีการจำกัดจำนวนและจัดระบบให้เป็นเครือข่ายครอบคลุมทั้งชุมชนทำให้โรงเรียนสามารถติดต่อกับชุมชนได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งช่วยให้โรงเรียนได้รับความร่วมมือจากชุมชนสูง แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า โรงเรียนยังไม่ได้รับประโยชน์จากคณะกรรมการที่ปรึกษาเพียงเพื่อเป็นแหล่งเงิน หรือเป็นสื่อเชื่อมโยงสู่ชุมชนเพื่อการระดมทรัพยากรให้โรงเรียน โดยไม่ได้ใช้ความรู้ ความสามารถอื่นของคณะกรรมการที่ปรึกษาให้เป็นประโยชน์แก่โรงเรียนอย่างเต็มที่

สุชาติ ศศิภัทรกุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมอำเภอ ในจังหวัดเชียงราย พบว่า คณะกรรมการได้ปฏิบัติงานมากในด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล สถิติทางการศึกษา โดยชี้แจงให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบถึงสภาพปัญหา ส่วนที่คณะกรรมการปฏิบัติน้อยคือ การนำข้อมูลมาประมวลผล วิเคราะห์และจัดทำดัชนีพื้นฐานทางการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานการให้คำปรึกษาจัดทำร่างแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี

นิภา วรรณรักษ์ (2541 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนตามแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษา พบว่าเงื่อนไขหลักที่ทำให้หลักกรมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเป็นจริงขึ้นมาได้ บุคลากรทุกคนในโรงเรียนจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของการกระตุ้น ชักจูง ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือโรงเรียนให้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดการศึกษาของโรงเรียนยังยึดติดกับกระบวนการที่มีการบริหารจัดการ

การควบคุม ติดตาม กำกับจากส่วนกลางที่ต้องคงไว้ ซึ่งมีความสำคัญและมีเนื้อหาในการดำเนินการมากกว่าการให้ความสำคัญของชุมชน จึงทำให้บุคลากรของโรงเรียนขาดความตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาเท่าที่ควร และถึงแม้จะมีการส่งเสริมในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของคณะกรรมการ โรงเรียนแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าในความเป็นจริงชุมชนยังมีส่วนร่วมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

สายพิน เชื้อชูชาติ (2541 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วย ประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำชุมชน ข้าราชการครูและเลขาฯ ของคณะกรรมการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 15 คณะ รวม 75 คน ผลการวิจัย พบว่า คณะกรรมการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติงานในภาพรวมไม่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่กรุงเทพมหานครกำหนด คือให้คำปรึกษาแนะนำในการพัฒนาโรงเรียนเกี่ยวกับงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีการสนับสนุนและช่วยเหลืองานด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน มีการประสานงานกับองค์กร ชุมชนบริเวณใกล้เคียง โรงเรียนมีส่วนร่วมจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียนและมีส่วนร่วมพิจารณาหลักสูตร ให้เหมาะสมกับท้องถิ่น โดยให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาโรงเรียนและหลักสูตรท้องถิ่นที่โรงเรียนจัดทำ มีการพิจารณาเสนอแนะแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกิจที่โรงเรียนต้องการความช่วยเหลือ มีการแต่งตั้งอนุกรรมการปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารโรงเรียนมอบหมาย ในเรื่องการจัดประชุมผู้ปกครอง ส่วนปัญหาจากการปฏิบัติงานพบว่า กรรมการการศึกษาต้องประกอบอาชีพ มีงานประจำ ไม่มีเวลา ขาดความรู้ความเข้าใจในขอบเขตของบทบาทหน้าที่และขาดความร่วมมือจากชุมชน

พิทักษ์ จอมเมือง (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง พบว่า ระดับปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา โดยส่วนรวมและรายองค์ประกอบ อยู่ในระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง ตามตัวแปรสถานภาพของคณะกรรมการ โรงเรียน โดยรวมและรายด้านพบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 โดยที่ผู้บริหารและข้าราชการครู มีค่าเฉลี่ยการปฏิบัติงานสูงกว่าผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้ปกครองนักเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิมีค่าเฉลี่ยการปฏิบัติงานสูงกว่า ศิษย์เก่า และผู้ปกครองนักเรียน นอกจากนี้พบว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่คือ คณะกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง

ประสงค์ ชูจิตร (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ศักยภาพและการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการสถานศึกษาเกษตรภาคใต้ พบว่าคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีผลการปฏิบัติงานโดยภาพรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียน เพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ในพื้นที่ที่ศึกษาคณะกรรมการโรงเรียนมีบทบาทในการ ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนมาก เนื่องจากคณะกรรมการโรงเรียนและคณะครูมีความสัมพันธ์ ที่ดีต่อกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ศึกษา คณะกรรมการโรงเรียนเป็นสมาชิกองค์การ บริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีที่ทำการตั้งอยู่ในบริเวณโรงเรียน ทำให้มีโอกาสพบปะพูดคุยกับ คณะครูอย่างไม่เป็นทางการตลอดเวลา อีกประการหนึ่งคณะกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นคน รุ่นใหม่ในชุมชน ซึ่งเป็นการทำงานในลักษณะของการสนับสนุน และส่งเสริมการทำงานของ โรงเรียนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนต่อการจัด การศึกษาของโรงเรียน ยังมีแบบแผนการมีส่วนร่วมแบบเหลื่อมล้ำ (inequity participatory pattern) ที่มีแบบแผนการมีส่วนร่วมเป็นแบบบางส่วน (partial participatory pattern) คือ เป็นแบบแผนการมี ส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีอำนาจ และทรัพยากรปานกลางในชุมชน ในการดำเนินงานของโรงเรียนใน ฐานะผู้ดำเนินการมากกว่าผู้ร่วมงาน มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการและกิจกรรม ของโรงเรียนอย่างมั่นใจ และอาจมีอำนาจตัดสินใจในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลง กิจกรรมหรือการดำเนินงานได้บ้าง

เสถียร พาณิชกรกุล (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องสภาพและปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการประถมศึกษาจังหวัด เขตการศึกษา 6 กลุ่มประชากรคือ คณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัด ในเขตการศึกษา 6 จำนวน 105 คน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการการ ประถมศึกษาจังหวัดมีการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 7 ด้าน ส่วนใหญ่มีการปฏิบัติในระดับมากที่สุดและมี เพียง 3 เรื่องที่มีการปฏิบัติในระดับปานกลาง คือ

1. การร่วมกำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษา ให้สอดคล้อง กับความต้องการของท้องถิ่น
2. การร่วมตรวจสอบข้อมูลและคุณสมบัติของข้าราชการครู ที่สำนักงานการประถม ศึกษาจังหวัดและอำเภอเสนอ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด
3. การติดตามประเมินผลการใช้ระเบียบ ที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กำหนด ส่วนปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่มีปัญหาในการปฏิบัติอยู่ในระดับน้อยถึงน้อยที่สุด

ลำเพย เย็นมนัส (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในทัศนะของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาในทัศนะของผู้บริหารสถานศึกษาทั้ง 6 ด้าน ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางถึงมาก เมื่อเปรียบเทียบทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนต่อบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาจำแนกตามขนาดโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านการกำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาโรงเรียนแตกต่างกัน โดยที่คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ปฏิบัติงานสูงกว่าคณะกรรมการโรงเรียนขนาดเล็ก

ชูศักดิ์ ชาญช่วง (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา พฤติกรรมของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม พบว่า พฤติกรรมของผู้บริหารโรงเรียน อยู่ในระดับมากทุกด้าน ทั้งในภาพรวมและแยกรายด้านการมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นด้านการรับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนและด้านการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในระดับมาก ส่วนพฤติกรรมของผู้บริหารที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาโดยภาพรวมพบว่ามีสองด้านคือ ด้านการจูงใจและการกำหนดเป้าหมาย

นภาพรณี หะวานนท์ และคณะ (2543) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน โดยมีรายงานการวิจัยว่า บทบาทของกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่อง การทอดผ้าป่า ขุดสระ สร้างศาลาพัก ไม่ใช่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา งานวิจัยดังกล่าวได้เสนอแนะว่า

1. ต้องมีการสร้างกระบวนทัศน์และความเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องบทบาทด้านการศึกษาของกรรมการโรงเรียน
2. ครูและผู้บริหารที่เป็นคนในชุมชนหรืออยู่ในชุมชนมานานจะรู้จักกันอย่างดี เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การประสานงานและความร่วมมือกับชุมชนไปในทางที่ดี
3. กรรมการโรงเรียนไม่ใช่เป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น แต่ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณการรับสมัครครูโรงเรียน
4. การศึกษาในโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน จึงต้องสร้างบริบทและเงื่อนไขที่จะให้เป็นที่ไปตามนั้น
5. ต้องพัฒนาผู้ปกครองให้มีความรู้เรื่องการศึกษาเท่าทันครู โดยจัดอบรมหลักสูตรพ่อแม่ในฐานะเป็นครู (Parents as Teachers) ใช้เวลาประมาณ 1 ปี

พิมพ์ศิริ นาประเสริฐ (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ทักษะของผู้บริหารโรงเรียนเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาจำแนกตามตัวแปรพฤติกรรมการศึกษาปฏิบัติงานในบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาไม่แตกต่างกัน

มนัส เสียงสลัก (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัญหาการดำเนินงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต พบว่า ปัญหาการดำเนินงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษาโดยภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

วิทยา แสงจันทร์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา สภาพการณ์มีส่วนร่วมและความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานบริหารวิชาการ โรงเรียนประถมศึกษาของครูผู้สอน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย พบว่าครูผู้สอนโดยภาพรวมและจำแนกตามเพศ ขนาดโรงเรียน และประสบการณ์ในการสอน มีสภาพการณ์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานบริหารงานวิชาการ โรงเรียนประถมศึกษาในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง แต่มีความต้องการมีส่วนร่วมดังกล่าวโดยภาพรวมและเป็นรายด้านอยู่ในระดับมาก ครูผู้สอนที่มีเพศต่างกัน มีสภาพการณ์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารวิชาการ โรงเรียนประถมศึกษา โดยภาพรวมเป็นรายด้านไม่แตกต่างกัน แต่ครูผู้สอนเพศหญิง มีสภาพการณ์มีส่วนร่วมด้านการเรียนการสอนมากกว่าครูผู้สอนเพศชายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดใหญ่มีความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในงานบริหารงานวิชาการ ด้านการประชุมอบรมทางวิชาการมากกว่าครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่ครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีสภาพการณ์มีส่วนร่วมและมีความต้องการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ ไม่แตกต่างกัน และแต่ครูที่มีประสบการณ์ต่างกันมีสภาพการณ์มีส่วนร่วมและมีความต้องการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ แตกต่างกัน

สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2544 : 17) จากการวิจัยเชิงนโยบายรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสถานศึกษาของประเทศไทยว่าเป็นรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเท่าที่ควร โดยเฉพาะในบทบาทที่เป็นงานสำคัญ คณะกรรมการสถานศึกษาอาจมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจบ้าง แต่เป็นงานประจำของสถานศึกษาเสียส่วนใหญ่ ถึงแม้บางกรณีจะระบุให้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจงานที่สำคัญอย่างเช่นด้านวิชาการ ก็ยังเป็นสิ่งที่มักจะถูกวางแนวทางหรือกรอบมาจากส่วนกลาง

ปราโมทย์ กิ่งแก้ว (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ต พบว่าระดับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดภูเก็ตในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบตามสถานภาพพบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญที่ .01 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ จึงเสนอให้มีการทำความเข้าใจบทบาท นโยบายและแผนประจำปี และวิเคราะห์ท้องถิ่นเพื่อเป็นข้อมูลในการทำสาระหลักสูตร ให้สถานศึกษารายงานผลการดำเนินงานให้ทราบปีละครั้ง

ไตรรัตน์ โคะตะสุ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการศึกษาความพร้อมของชุมชนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี จากผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา เจ้าหน้าที่อนามัย เจ้าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อความพร้อมในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ส่วนใหญ่มีความพร้อมในระดับมากทุกด้าน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานี ควรปรับระบบการบริหารจัดการและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น โดยกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนและชุมชนให้มากและกระจายในทุกพื้นที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการดำเนินงานควรใช้รูปแบบที่หลากหลาย พัฒนาบุคลากรทั้งในระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด อำเภอและโรงเรียนให้มีความพร้อมสอดคล้องกับชุมชน นอกจากนี้ชุมชนมีความพร้อมระดับปานกลางอยู่ 4 ด้าน คือ ด้านการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ด้านการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ และด้านการดูแลมาตรฐานการศึกษานั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุบลราชธานีควรมีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ผลการดำเนินงานทั้งระดับจังหวัด อำเภอ และโรงเรียน ทั้ง 4 ด้านให้ชุมชนได้รับทราบ นอกจากนี้ยังควรพัฒนาเป็นรายด้านแก่บุคลากรในสังกัดชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อให้ชุมชนได้มีความรู้ ความเข้าใจในแผนงาน 4 ด้านตลอดแนว

สุรีย์ สิงห์เจริญ (2545 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยพบว่า สภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ส่วนปัญหาการไม่มีส่วนร่วมมากที่สุดคือการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคือ ขาดงบประมาณในการสนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่มีเวลาในการประชุมเนื่องจากการประกอบอาชีพส่วนตัว และขาดความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ของของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ชาญวิทย์ ยิกุสังข์ (2545 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดชุมพร ที่มีขนาดต่างกัน สถานภาพต่างกัน วุฒิการศึกษาและประสบการณ์ต่างกัน พบว่าระดับปัญหาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบตามสถานภาพปรากฏว่า แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญที่ .01 โดยผู้แทนศิษย์เก่ามีปัญหาในระดับปานกลางสูงสุด คณะกรรมการศึกษาที่มีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรีมีปัญหามากกว่า ผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า คณะกรรมการศึกษาที่อยู่ในโรงเรียนที่มีขนาด 12 ห้องเรียนขึ้นไปมีปัญหามากกว่าโรงเรียนที่มีขนาดต่ำกว่า 12 ห้องเรียนแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญที่ .01 คณะกรรมการศึกษาที่มีประสบการณ์มีปัญหาน้อยกว่ากรรมการสถานศึกษาที่ไม่มีประสบการณ์ แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญที่ .05 และพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษามีปัญหาในด้านขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่มากที่สุด

เกรียง กัลป์ตินันท์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเขตการศึกษา 10 จากผลการศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมทางการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตการศึกษา 10 พบว่า ส่วนใหญ่มีความต้องการมีส่วนร่วมในระดับมากทุกด้าน ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรปรับระบบการบริหารจัดการและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น โดยกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนและชุมชนให้มากและกระจายไปทุกพื้นที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งวิธีการดำเนินงานควรใช้รูปแบบที่หลากหลายพัฒนาบุคลากรทั้งในระดับจังหวัด อำเภอและโรงเรียนให้มีความพร้อมสอดคล้องกับชุมชน นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรเผยแพร่ผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ ตลอดจนพัฒนากลุ่มสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น และเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคลากรดังกล่าว ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่การศึกษา

มนตรี พรผล (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพังงา พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีวุฒิการศึกษาและขนาดโรงเรียนต่างกัน มีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาไม่

แตกต่างกัน ยกเว้นด้านการวางแผนสถานศึกษาขนาดกลางมีส่วนร่วมมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ด้านสถานภาพพบว่าแตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ .001 โดยผู้แทนครู ผู้บริหาร ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา มากกว่าผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้แทนองค์กรชุมชน

กมลชัย คีรีศรี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประจวบคีรีขันธ์ พบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นการมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์อยู่ในระดับมาก การมีส่วนร่วมเพศหญิงและชายไม่แตกต่างกัน แต่รายได้ ระดับการศึกษา อาชีพ ขนาดโรงเรียนและประเภทของผู้แทนที่ต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

รุ่งเรือง สุขภิรมย์ (2548) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ว่า ในส่วนของภาคเอกชน ถึงแม้ภาครัฐจะมีนโยบายชัดเจนในการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา แต่ที่ผ่านมามีแต่การปฏิรูปการศึกษา แนวโน้มสัดส่วนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนก็ยังไม่สูงมากนัก ทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการขาดมาตรการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ และการมีกฎระเบียบหลายอย่างที่ทำให้ภาคเอกชนไม่คล่องตัว ส่วนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผ่านมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ก็เฉพาะในส่วนของการศึกษาก่อนประถมศึกษาเท่านั้น โดยเพิ่มจากร้อยละ 6 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 11 ในปี 2547 เนื่องจากเริ่มมีการถ่ายโอนให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนพ่อแม่ ผู้ปกครอง ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเองมากนัก ทั้งที่มีความสำคัญมาก ซึ่งจากการวิจัยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา พบว่าการที่เด็กจะพัฒนาการได้ดีอย่างรอบด้าน ครอบครัวต้องมีบทบาทร่วมกับโรงเรียนชนิดที่เรียกว่าเป็นหุ้นส่วนกันแบบ 50 : 50

กมลพรรณ ชิวพันธุ์ศรี (2548) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ว่า อยากให้มีการกำหนดบทบาทผู้ปกครองและสิทธิของเครือข่ายผู้ปกครองให้ชัดเจน และควรมีการปลดล็อกเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาจากส่วนกลาง เพื่อให้การจัดการศึกษามีความหลากหลาย ขณะที่ตัวแทนสถานศึกษาเอกชน เสนอให้รัฐปรับเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวเป็นร้อยละ 70 และหลังจากนั้น 3 ปี ให้เพิ่มเป็น 100% นอกจากนี้ควรตั้งกองทุนพัฒนาบุคลากรให้กับสถานศึกษาเอกชนด้วย

ชญญา อภิบาลกุล และเรณู คุปต์ชัยเชียร ([http://www.matichon.co.th/matichon/matichon\\_detail.php?s\\_tag](http://www.matichon.co.th/matichon/matichon_detail.php?s_tag)) (เข้าถึง 30 ธันวาคม 2548) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง การพัฒนากระบวนการ



บริหารงานในรูปคณะกรรมการในเขตพื้นที่และสถานศึกษา ในส่วนของกระบวนการบริหารงานของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ด้านการบริหารงานวิชาการมีความเหมาะสมอยู่ใน ระดับปานกลาง แต่มีความต้องการแก้ไขและต้องพัฒนาอยู่ในระดับมาก ได้แก่ การร่วมประชุม จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาและแผนปฏิบัติการของสถานศึกษา การสนับสนุนให้ครูได้รับการ พัฒนาวิจัยการจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างหลากหลายและต่อเนื่อง และส่งเสริมปรับปรุงและพัฒนา ให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาระดับสถานศึกษา ส่วนทัศนคติและข้อเสนอแนะของคณะ กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสถานศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการ ทำงานของสถานศึกษา ควรมีการจัดอบรมและพัฒนาเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษา คณะกรรมการ สถานศึกษาไม่รับบทบาทหน้าที่ของตนเอง และไม่มีเวลาร่วมประชุม ควรมีระบบการสร้างขวัญ กำลังใจและแรงจูงใจ และคณะกรรมการสถานศึกษาขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัด การศึกษา ควรเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกด้าน

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาใน ต่างประเทศนอกจากจะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในฐานะกรรมการสถานศึกษาแล้ว ยังมีส่วน ตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย นโยบายของสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา ตลอดจนถึงคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา แต่คณะกรรมการสถานศึกษาในประเทศไทย อำนาจใน การปฏิบัติหน้าที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในบทบาทหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากขาด ความรู้ความเข้าใจในบทบาทที่แท้จริง และขาดการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของ สถานศึกษา นอกจากนี้มีหน้าที่ปฏิบัติงานในฐานะผู้ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือในด้าน ทรัพย์สินและประสานงานระหว่างโรงเรียนและชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น แทนที่จะทำหน้าที่ของการ ร่วมกำหนดนโยบายและการติดตามประเมินผล การวิเคราะห์ปัญหา แก้ปัญหา รวมทั้งการมีส่วน ร่วมในการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา

## 5. เจตคติ

ผู้วิจัยได้เสนอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเจตคติไว้ 5 ประเด็น คือ ความหมายของเจตคติ การเกิดเจตคติ องค์ประกอบของเจตคติ ประเภทของเจตคติ และหน้าที่ของเจตคติ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 5.1 ความหมายของเจตคติ

ฮิลการ์ด (Hilgard 1962 : 564) ได้ให้ความหมายของเจตคติว่า เป็นพฤติกรรมหรือความรู้สึกรั้งแรกที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด อาจเป็นแนวความคิดหรือสถานการณ์ใด ๆ ในทางที่อยากเข้าไปใกล้หรือออกห่าง เป็นความพร้อมที่จะตอบสนองในลักษณะเดิมเมื่อได้พบกับสิ่งนั้นอีก

แอลพอร์ต (Allport 1967 : 8) กล่าวไว้ว่า เจตคติ หมายถึง สภาวะความพร้อมทางด้านจิตใจหรือประสาทสัมผัส ซึ่งเกิดจากประสบการณ์ สภาวะความพร้อมดังกล่าว จะมีอิทธิพลกำหนดทิศทางตอบสนองของบุคคลที่มีต่อเรื่องราวประสบการณ์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

อนาตาซี (Anastasi 1968 : 479 - 480) ให้ความหมายว่า เจตคติเป็นความโน้มเอียงที่แสดงออกในทางชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น เชื้อชาติ ประเพณี หรือสถาบันต่าง ๆ เจตคติไม่สามารถสังเกตได้โดยตรง แต่อ้างอิงได้จากพฤติกรรมภายนอกที่แสดงออกมาทางภาษาและมิใช่ภาษา

คาร์ล และโรเบิร์ต (Karl and Robert 1972 : 405) ให้ความหมายว่าเจตคติ หมายถึง แนวโน้มที่บุคคลจะตอบสนองต่อวัตถุ สัญลักษณ์ หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ด้วยวิถีทางที่แน่นอน

เคนดีเลอร์ (Kendler 1974 : 671) ให้ความหมายว่า เจตคติหมายถึง ความพร้อมของแต่ละบุคคลที่แสดงพฤติกรรมในทางสนับสนุนหรือต่อต้านประสบการณ์บางอย่าง บุคคล สถาบัน หรือแนวคิดบางอย่าง การแสดงออกในลักษณะพึงพอใจ เรียกว่า เจตคติทางบวกและแสดงออกในลักษณะไม่พึงพอใจ เรียกว่า เจตคติทางลบ และเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

ฟิชปิ่น และไอเจน (Feshbein and Ajgen 1975 : 216) เจตคติ หมายถึง ตัวแทนของความรู้สึกรั้ง ๆ ไป ในการชอบหรือไม่ชอบของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้าบางอย่าง การที่บุคคลเกิดความเชื่อต่อวัตถุเรื่องใด ๆ ก็คือเขาเกิดเจตคติต่อสิ่งนั้นโดยอัตโนมัติในเวลาเดียวกัน และความเชื่อจะเชื่อมโยงวัตถุกับลักษณะบางประการเป็นการประเมินค่าให้กับคุณลักษณะต่าง ๆ เหล่านั้น

ครอนบาค (Cronbach อ้างถึงใน วงพัคตร์ ภูพันธ์ศรี และศิรินันท์ ดำรงผล 2534) ให้ความหมายของเจตคติไว้ว่า เป็นการที่บุคคลยอมรับหรือไม่ยอมรับบุคคลใด ๆ ที่เป็นรูปธรรม (concretion) หรือนามธรรม (abstraction) ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่บุคคลได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องด้วย

รอยพิมพ์ น้อยคนตี (2535 : 11) ให้ความหมายของเจตคติว่า เป็นความรู้สึก ความคิดเห็น ความโน้มเอียงของบุคคล ที่จะมึปฏิกิริยาต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปในทิศทางหนึ่งตามประสบการณ์ที่ได้รับ มาของบุคคลนั้น ๆ เจตคติที่แสดงออกนั้นแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

1. เจตคติทางบวกหรือยอมรับ เป็นการแสดงออกในลักษณะที่ชอบ พอใจ ถูกใจ เห็นด้วยหรือเน้นว่ามีประโยชน์ ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า เจตคติเชิงนิมานหรือเจตคติที่ดี

2. เจตคติทางลบหรือปฏิเสธ เป็นลักษณะการแสดงออกที่ไม่ชอบ ไม่พอใจ ไม่ถูกใจ ไม่เห็นด้วยหรือไม่มีประโยชน์ ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า เจตคติ เชิงนิเสธหรือเจตคติที่ไม่ดี

ธนาวรรณ ลิมลิจิตอักษร (2536 : 9) กล่าวว่า เจตคติหมายถึง ความโน้มเอียง ของบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมออกมาตามค่านิยม การรับรู้และประสบการณ์ที่เคยได้รับมาก่อนต่อ บุคคล สถาบัน แนวความคิดและเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะออกมาในด้านยอมรับหรือต่อต้านก็ตาม

จรรยา ชินวุฒิ (2541 : 11) ได้ให้ความหมายเจตคติไว้ว่า เป็นความคิดเห็น ความรู้สึก ความเข้าใจ และความเชื่อของบุคคลที่มีต่อบุคคล พฤติกรรมของบุคคลหรือสิ่งใด ๆ ทั้งในทางบวก และทางลบ เป็นผลมาจากบุคคลได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องด้วย

จากความหมายของเจตคติที่ได้กล่าวมาสรุปได้ว่า เจตคติ หมายถึง ความรู้สึก ความคิดเห็นของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งเช่น บุคคล สิ่งของ สถานการณ์ เป็นต้น สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือเจตคติทางบวก และเจตคติในทางลบ

## 5.2 การเกิดเจตคติ

กฤษณา ศักดิ์ศรี (2530 : 188-189) กล่าวว่า เจตคติเกิดจากประสบการณ์การเรียนรู้ ไม่ได้มีมาแต่กำเนิด มีกระบวนการซับซ้อนมาก แหล่งกำเนิดหรือต้นเหตุของการเกิดเจตคติมีหลายทาง ดังนี้

1. เจตคติเกิดจากประสบการณ์ตรงและประสบการณ์ทางอ้อม (direct & indirect experience) ประสบการณ์ที่รู้สึกพอใจจะเกิดเจตคติที่ดีต่อสิ่งนั้น แต่ประสบการณ์ใดไม่พอใจจะเกิดเจตคติที่ไม่ดี

2. การศึกษาเล่าเรียน การอบรมสั่งสอน ทั้งการสั่งสอนที่เป็นแบบแผนและไม่เป็นแบบแผน สถาบันที่ทำหน้าที่สอนเพื่อปลูกจิตเจตคติมีมากมายเช่น โรงเรียน วัด บ้าน สิ่งแวดล้อม สื่อมวลชน ตั้งแต่เด็กมาแล้วมักจะได้รับการสอนว่า อย่างไรหนืออย่างไรหนือไม่ดี มีคุณหรือโทษอย่างไร เช่น พ่อแม่สอนให้สวดมนต์ ไหว้พระ สถาบันหรือหน่วยงานที่ควบคุมสังคม สิทธิการ

ปกครอง กฎหมายมีอิทธิพลต่อความนึกคิด เด็กที่อยู่ภายใต้สถาบันใดก็จะรับความคิด ความนิยม มาเป็นเจตคติของตน

3. รอยประทับใจ (impression) ทำให้เกลียดขนาดไม่อยากจะเห็นหน้าหรือนับถือจับใจ
4. สำเร็จความต้องการสมปรารถนาหรือไม่ ถ้าประสงค์สิ่งใดแล้วผิดหวัง ย่อมจะเกิดเจตคติที่ไม่ดี
5. บุคลิกภาพมีผลต่อเจตคติ คนประเภทเก็บตัว (introvert) มีเจตคติตามแนวคิดของตนคล้อยตามคนอื่นหรือกลุ่มอื่นยาก
6. สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม รวมทั้งการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัวมีอิทธิพลที่จะสร้างภาพพจน์หล่อหลอมเบี่ยงเจตคติได้ วัฒนธรรมภายในสังคม ความเชื่อทางศาสนา โน้มทำให้เกิดแนวคิดหรือหลักการในการดำรงชีวิตกลายเป็นเจตคติในการดำรงชีวิต
7. รับถ่ายทอดหรือเลียนแบบเจตคติจากคนอื่น คนเราย่อมแปลพฤติกรรมคนอื่นมาเป็นเจตคติถ้ายอมรับนับถือหรือเคารพใครก็มักจะยอมรับแนวความคิดและยึดถือเป็นแบบอย่าง
8. สื่อมวลชน วิทยู โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ สามารถสร้างเจตคติให้กับผู้รับสื่อได้
9. ความก้าวหน้าทางวิชาการและเครื่องมือสื่อสารมีผลต่อการสร้างเจตคติมาก เทคโนโลยี วิชาการ การสื่อสาร คมนาคม พัฒนาไปมากช่วยให้ความรู้สึคนึกคิดของคนเปลี่ยนแปลงไป ได้รับการถ่ายทอดซึมซาบสิ่งใหม่ ๆ และเก็บไว้เกิดเจตคติขึ้นใหม่

แอลพอร์ต (Allport อ้างถึงใน สักดิ์ สุทรเสณี 2531 : 4) ได้กล่าวถึงการเกิดเจตคติไว้ว่า เจตคติเกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ตามเงื่อนไขดังนี้

1. กระบวนการเรียนรู้ที่ได้จากการเพิ่มพูนและบูรณาการของการตอบสนองแนวความคิด เช่น เจตคติจากครอบครัว โรงเรียน ครู เป็นต้น
2. ประสบการณ์ส่วนตัวขึ้นอยู่กับความแตกต่างของบุคคล ซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไปนอกจากประสบการณ์จะสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แล้วยังทำให้การสอน (pattern) เป็นของตัวเองด้วย ดังนั้นเจตคติจึงเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละบุคคล
3. การเลียนแบบ การถ่ายทอดเจตคติจากบางคนได้มาจากการเลียนแบบเจตคติของคนอื่นที่เราพอใจ เช่น พ่อ แม่
4. อิทธิพลของกลุ่มสังคม คนย่อมมีเจตคติคล้อยตามกลุ่มสังคมที่ตนอาศัยอยู่ตามสภาพแวดล้อม เช่น เจตคติต่อศาสนา สถาบันต่าง ๆ

จากทฤษฎีของนักวิชาการสรุปได้ว่า เจตคติไม่ได้ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด แต่เกิดจากการเรียนรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับ ทั้งในทางที่พอใจและไม่พอใจ ถ้าพอใจจะเกิดเจตคติที่ดีในทางตรงกันข้ามถ้าไม่พอใจจะเกิดเจตคติที่ไม่ดี

### 5.3 องค์ประกอบของเจตคติ

ดิลลอน และคูมาร์ (Dillon and Kumar 1985 : 33) ได้กล่าวว่า แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของเจตคติแบ่งออกเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดแรกเชื่อว่า เจตคติประกอบด้วยองค์ประกอบเดียว (Simple component) คือ องค์ประกอบด้านอารมณ์ ความรู้สึกของบุคคลที่ชอบหรือไม่ชอบต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ส่วนอีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่า เจตคติประกอบด้วยหลายองค์ประกอบ (multi component) คือ องค์ประกอบด้านความรู้ ด้านความรู้สึก และด้านความพร้อมที่จะกระทำต่อสิ่งต่าง ๆ

เอนกกุล กริแสง (2526 : 192–193) กล่าวว่า องค์ประกอบของเจตคติมี 3 ประการคือ

1. องค์ประกอบด้านความคิด ได้แก่ ความคิดเห็น ความรู้ ความเชื่อและค่านิยม
2. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรม ได้แก่ ความพร้อมที่จะแสดงปฏิกิริยาตอบสนองเจตคติต่อสิ่งหนึ่ง ประกอบด้วยความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงของสิ่งนั้นรวมกับการประเมินคุณค่าโดยอาศัยพื้นฐานทางความเชื่อและค่านิยมตลอดจนความรู้สึกที่มีต่อสิ่งนั้นเป็นเกณฑ์สำคัญ

3. องค์ประกอบทางด้านความรู้สึก ได้แก่ อารมณ์ ความชอบไม่ชอบ สนใจไม่สนใจ

อารี ศรีชัยพงษ์ (2530 : 282–283) ได้กล่าวว่า บุคคลปกติจะต้องมีอาการครบ 32 เช่นเดียวกับเจตคติต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. ด้านความรู้สึก (affective component) การที่บุคคลจะมีเจตคติอย่างไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือความรู้สึกเพราะความรู้สึกจะบ่งชี้ว่าชอบหรือไม่ชอบ
2. ด้านความรู้ (cognitive component) บุคคลจะมีเจตคติอย่างไรต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ว่า เคยรู้จักหรือเคยรับรู้มาก่อนมิฉะนั้นบุคคลไม่อาจกำหนดความรู้สึกหรือทำที่ว่าชอบหรือไม่ชอบได้ เช่น บุคคลที่จะบอกว่าชอบหรือไม่ชอบครุ นั้นจะต้องทราบก่อนว่าครุมีบทบาทอย่างไร มีรายได้เท่าใด จะมีความก้าวหน้าอย่างไร มิฉะนั้นไม่อาจจะบอกเจตคติของตนได้
3. ด้านพฤติกรรม (behavioral component) บุคคลจะมีเจตคติอย่างไรให้สังเกตจากการกระทำหรือพฤติกรรม แต่การกระทำจะมีความสำคัญน้อยกว่าความรู้สึก เช่น ยกมือไหว้แต่ใจไม่เคารพเลื่อมใสศรัทธา

ดวงเดือน พันธุมนาวิน และเพ็ญแข ประจันปัจจนึก (2530 : 50-55) กล่าวไว้สอดคล้องกับ จรรยา ชินวุฒิ (2541 : 14-15) สรุปได้ว่า องค์ประกอบของเจตคติที่ครอบคลุมมากที่สุดและเป็นที่ยอมรับกัน ได้แก่ แนวคิดที่เชื่อว่า เจตคติประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

1. องค์ประกอบด้านความรู้ (cognitive component) หมายถึงการที่บุคคลจะมีเจตคติต่อสิ่งต่าง ๆ ใดนั้น บุคคลจะต้องมีการรับรู้ การที่บุคคลมีเจตคติต่อสิ่งต่าง ๆ ใดนั้น บุคคลจะต้อง

มีการรับรู้เกี่ยวกับสิ่งนั้นก่อนเสมอ ซึ่งเป็นความรู้ ความเชื่อในเชิงประมาณค่าว่าสิ่งนั้นมีคุณหรือโทษอย่างไร และเนื่องมาจากการรับรู้ที่อาจผิดพลาด หรือบิดเบือนจากความเป็นจริงก็จะทำให้บุคคลมีเจตคติที่ไม่ถูกต้องต่อสิ่งนั้น ๆ ได้

2. องค์ประกอบด้านความรู้สึก (affective component) หมายถึง ความรู้สึกชอบ ไม่ชอบ พอใจ ไม่พอใจ หรือไม่แน่ใจ ต่อสิ่งต่างๆ ซึ่งความรู้สึกนั้นเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ หลังจากที่บุคคลมีความรู้เกี่ยวกับประโยชน์หรือโทษต่อสิ่งนั้นแล้ว องค์ประกอบด้านความรู้สึกนั้นจะสอดคล้องกับองค์ประกอบด้านการรับรู้เสมอ กล่าวคือ ถ้าบุคคลรับรู้เกี่ยวกับสิ่งใดในทางที่ดี ย่อมมีความรู้สึกที่ดี ชอบพอใจในสิ่งนั้น ๆ ตรงกันข้ามกับบุคคลที่ได้รับความรู้เกี่ยวกับสิ่งใดในทางที่ไม่ดี ย่อมไม่ชอบไม่พอใจต่อสิ่งนั้นตามมา

3. องค์ประกอบด้านมุ่งการกระทำ (behavioral intention component) หมายถึง องค์ประกอบที่เกิดขึ้นหลังจากที่บุคคลมีความรู้เชิงประมาณค่า เกี่ยวกับประโยชน์หรือโทษต่อสิ่งต่าง ๆ และเกิดความรู้สึกพอใจหรือไม่พอใจต่อสิ่งนั้น ๆ แล้ว การกระทำที่เกิดขึ้นตามมานั้นมักจะสอดคล้องกับการรับรู้และความรู้สึกต่อสิ่งนั้น ๆ เสมอ

ดังนั้นพอสรุปองค์ประกอบของเจตคติได้ว่า การที่บุคคลจะเกิดเจตคตินั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

1. ด้านความรู้ หมายถึง ความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งหลังจากได้รับรู้หรือมีประสบการณ์มาก่อนแล้ว
2. ด้านความรู้สึก หมายถึง ความรู้สึกภายในเป็นเรื่องของจิตใจต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญมาก
3. ด้านการกระทำหรือพฤติกรรม หมายถึง แสดงการกระทำต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่สังเกตได้

#### 5.4 ประเภทของเจตคติ

ดวงเดือน พันธุมนาวิน และเพ็ญแข ประจวบจันทึก (2530 : 50 - 55) กล่าวว่า เจตคติแบ่งได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1. เจตคติทั่วไป (general attitude) คือ เจตคติต่อสิ่งของสถานการณ์ สถาบันและผู้คน เป็นต้น ไปในทางส่วนรวมทั่ว ๆ ไป มีความรู้สึกต่อสิ่งนั้นกว้าง ๆ และสิ่งนั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีเจตคติมากนัก ทั้งในทางดีและไม่ดี เช่น เจตคติว่าคนจีนขยัน คนลาวขี้เกียจ เป็นต้น

2. เจตคติเฉพาะ (specific attitude) หมายถึง เจตคติที่มีต่อบุคคล สถานการณ์ สถาบัน โดยเฉพาะเจาะจงลงไปว่าสิ่งไหน เช่น การมีเจตคติต่อวิชาจิตวิทยาว่ายาก มีเจตคติไม่ดีต่อครูสอนคณิตศาสตร์ เป็นต้น

3. เจตคตินิมมาน (positive attitude) หมายถึง ความรู้สึก ความคิดเห็น ความเชื่อในสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่เป็นไปในทางบวกหรือทางยอมรับ เช่น เห็นชอบ ถูกใจ มีประโยชน์ ดี เช่น ไปวัดฟังเทศน์ ทำบุญเสมอ แสดงว่ามีเจตคติที่ดีต่อศาสนาพุทธ เป็นต้น

4. เจตคตินิเสธ (negative attitude) หมายถึง เจตคติในทางไม่ดีหรือทางลบ จะปฏิเสธไม่ยอมรับ แสดงออกมาในรูปแบบไม่พอใจ (unfavorable)ต่อต้าน ไม่ชอบ ไม่ถูกใจ ไม่เป็นประโยชน์ เช่น หยามหมิ่นว่าชาวอีสานขี้เกียจ สกปรก

จากทฤษฎีของนักวิชาการพอสรุปประเภทของเจตคติได้ 4 ประเภท คือ

1. เจตคติทั่วไป (general attitude) เป็นความรู้สึกต่อสิ่งที่อยู่ไกลตัวอย่างกว้าง ๆ
2. เจตคติเฉพาะ (specific attitude) เป็นความรู้สึกที่เฉพาะเจาะจงกับบางสิ่งบางอย่าง
3. เจตคตินิมมาน (positive attitude) เป็นความรู้สึก ความคิดเห็น ความเชื่อในทางบวก
4. เจตคตินิเสธ (negative attitude) เป็นความรู้สึก ความคิดเห็น ความเชื่อในทางไม่ดีหรือทางลบ

### 5.5 หน้าทีของเจตคติ

ดวงเดือน พันธุมนาวิน และเพ็ญแข ประจวบจันท์ (2530 : 50 - 55) กล่าวถึงหน้าทีของเจตคติไว้สรุปได้ว่า

1. ช่วยตีความหมายของสถานการณ์ เจตคติมีอิทธิพลต่อการตีความหมายของบุคคล เช่น ถ้าเรามีเจตคติต่อแม่ในทางที่ดี ท่านเอามือจับศีรษะเราหมายความว่า ท่านมีความรักความเมตตาเรา หรือท่านดุว่าเราบ้างก็เป็นเพราะความหวังดี แต่ถ้าแม่เลี้ยงมาทำกับเราอย่างนั้น เราจะโกรธและแปลความหมายไปในทางที่ไม่ดี เพราะเรามีเจตคติในทางที่ไม่ดีต่อเขาอยู่แล้ว
2. ให้ค่านิยมหรือความชื่นชอบ เช่น เรามีเจตคติที่ว่ากุลสตรีต้องรักนวลสงวนตัว ถ้าเราพบใครที่มีแนวคืดอย่างนี้ เราก็พลอยชอบเขาด้วย แต่ถ้ามีเจตคติว่าสาวสมัยใหม่ต้องสังคมจัดเราก็ไม่ชอบด้วย
3. ป้องกันตัวเอง (ego defensive) เป็นเจตคติแบบองุ่นเปรี้ยว มะนาวหวาน เช่นคนหัวล้านพยายามสร้างเจตคติว่าหัวล้านเป็นของดีหายากกว่าคนผมดก เป็นต้น

4. ช่วยให้ผู้คลบบรรลุจุดมุ่งหมาย (personal goals) คนที่มีเจตคติที่ดีต่อการศึกษา มีแนวโน้มจะได้รับผลสำเร็จจากการศึกษา ถ้ามีเจตคติที่ไม่ดีต่ออนุหรือ จะพยายามเลิกอนุหรือ

5. เป็นแรงจูงใจให้ผู้คลบปรับตัว เมื่อเรามีเจตคติที่ดีต่อสิ่งใด เราย่อมเข้าหาสิ่งนั้น และหลีกเลี่ยงสิ่งที่มีเจตคติไม่ดี เช่น คนไทยมีเจตคติที่ว่า “สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง” คนไทยจึงพยายามเป็นข้าราชการ

6. ช่วยในการคาดคะเนว่าผลจะออกมาในทางบวกหรือทางลบ เช่น แดงมีเจตคติที่ไม่ดีต่อนักเรียนนอก ถ้านักเรียนนอกมาขอยืมเงินแดงก็คาดว่าจะไม่ได้

6.1 เป็นพลังผลักดันให้แสดงพฤติกรรมเพราะมีเจตคติเป็นตัวกระตุ้นอยู่แล้วก็ ย่อมจะมีพฤติกรรมสอดคล้องกับเจตคติด้วย

6.2 เตรียมบุคคลให้พร้อมที่จะปฏิบัติการ เจตคติเป็นเครื่องชี้ทางว่าจะแสดง พฤติกรรมทางใดยอมรับหรือปฏิเสธ

ดังนั้นสามารถสรุปหน้าที่ของเจตคติได้ ดังนี้

1. ช่วยให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
2. สร้างค่านิยมที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคม
3. ช่วยในการสร้างกำลังใจให้กับตนเอง
4. เป็นแรงผลักดันให้คนประสบความสำเร็จ
5. ช่วยให้เกิดการปรับตัวไปในทางที่ดี
6. ช่วยในการคาดเดาสถานการณ์ล่วงหน้า

## 6. อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา

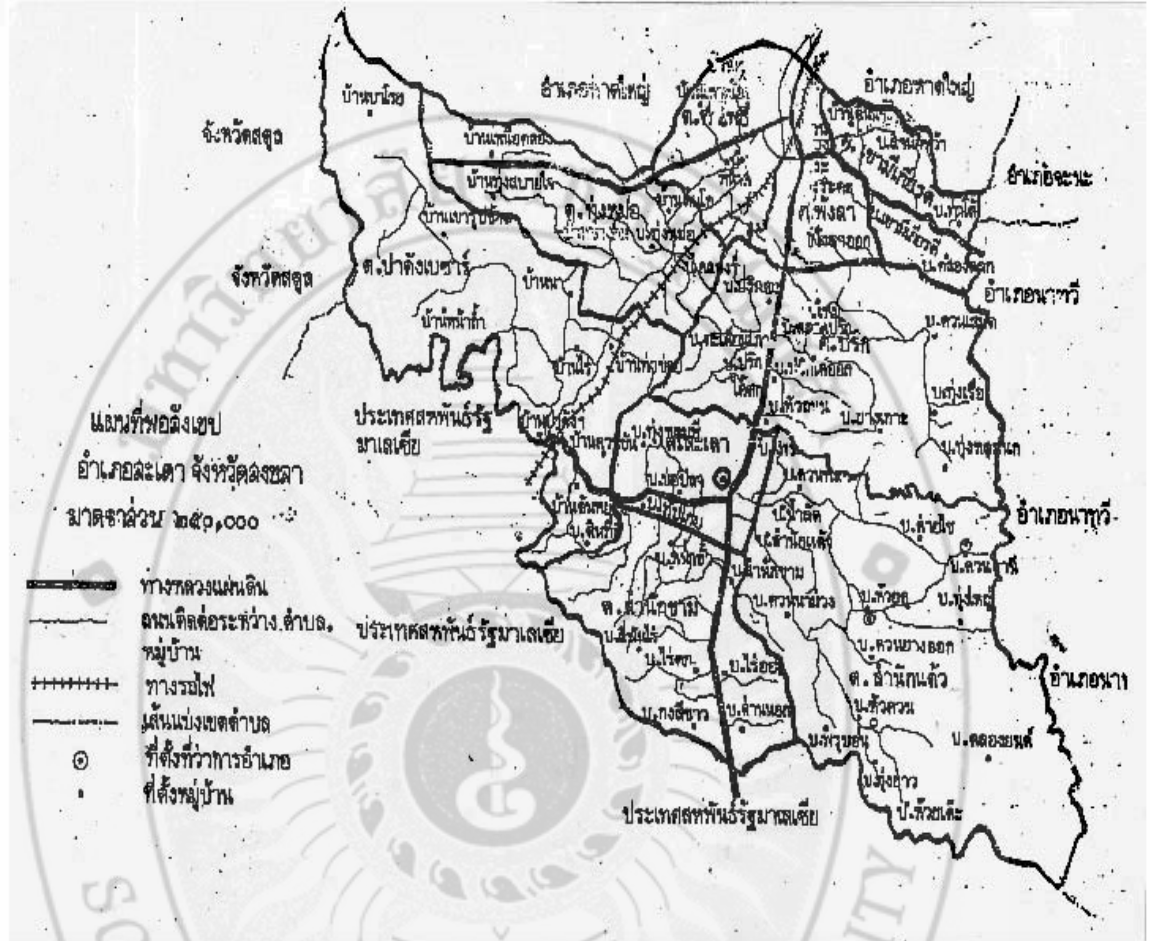
ข้อมูลทั่วไปของอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ผู้วิจัยทำศึกษาจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

<http://www.nfe.go.th/90/sadao/local/local.html>, [http:// sadao1.blogspot.com](http://sadao1.blogspot.com) และ

<http://amphoe.com/menu.php?am> (เข้าถึง 25 พฤศจิกายน 2548) สรุปได้ดังนี้



### 6.1 แผนที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา



ภาพที่ 1 แสดงแผนที่อำเภอสะเดา

( <http://www.amphoe.com/menu.php> เข้าถึง 25 พฤศจิกายน 2548)

### 6.2 ประวัติอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา

อำเภอสะเดา เดิมมีฐานะเป็นตำบลขึ้นอยู่กับกิ่งอำเภอจันทโหลนจังหวัดไทรบุรีในสมัยที่ไทรบุรียังอยู่ภายใต้ราชอาณาจักรไทย สะเดามีชื่อเรียกตามภาษามลายูว่า สะดาห์หรือซิดาห์ เคยเป็นตำบลที่พระยาไทรบุรีเดินทางผ่านเพื่อนำต้นไม้เงิน ต้นไม้ทองส่งเป็นเครื่องราชบรรณาการไปยังกรุงเทพมหานคร แต่ถนนหนทางสมัยนั้นคงจะเป็นเพียงเส้นทางที่ใช้ ช้าง ม้า เดินทางผ่านไปได้นั้น ต่อมาในปี 2405 ในรัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สร้างเมืองสงขลาสร้างทางเข้าไปจรดเขตเมืองไทรบุรีและให้เมืองไทรบุรีสร้างทางเข้ามาจรดเขตเมืองสงขลา เส้นทางที่เมืองทั้งสองสร้างมาบรรจบกันตรงเขตแดนได้ชื่อว่า บ้านหัวถนน ปัจจุบันอยู่ในหมู่ที่ 8 ตำบล ปริก อำเภอสะเดา

จังหวัดสงขลา ซึ่งยังปรากฏหลักฐานเป็นเสาหินแกะสลักปลายเสาเป็นรูปบัวหงาย ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 15 เซนติเมตร สูงเหนือพื้นดินประมาณ 1 เมตร ปักอยู่ที่กิโลเมตร 66/500 ถนนกาญจนวนิช ต่อมาในปี พ.ศ. 2414 รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสเมืองไทรบุรี เสด็จพระราชดำเนินตามถนนสาย สงขลา-ไทรบุรี จึงได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นเป็นลำดับ มีผลให้สะดวกต่อเจริญรุ่งเรืองขึ้น มีราษฎร อยู่หนาแน่นเป็นที่ชุมนุมการค้า ครั้นในปี พ.ศ.2452 ผลจากการเมืองระหว่างประเทศยุคนั้น เมือง ไทรบุรีต้องตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ รัฐบาลไทยกับอังกฤษจึงได้ทำสัญญาต่อกัน กำหนดเขตใหม่ให้ ตำบลสะเดาเป็นของไทยขึ้นอยู่กับเมืองสงขลา เขตแดนของเมืองสงขลาจึงขยายไปทางทิศใต้ประมาณ 16 กิโลเมตร กำหนดเขตแดนอยู่ที่ต้นไม้ดำ (เทือกเขาบูติก) ต่อมารัฐบาลไทยได้แยกตำบลทุ่งหมอ ตำบลปรัก ตำบลพังลา เดิมขึ้นอยู่กับอำเภอเหนือ (อำเภอหาดใหญ่ในปัจจุบัน) รวมกับตำบลสะเดา ยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอสะเดาและต่อมาได้มีการยกฐานะตำบลขึ้นอีก 4 ตำบล คือ ตำบลท่าโพธิ์ ตำบล ปาดังเบซาร์ ตำบลสำนักขาม และตำบลเขามิเกียรติ ส่วนตำบลสะเดานั้นเนื่องจากเป็นแหล่งชุมชน หนาแน่นและมีความเจริญ จึงได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลสะเดา เมื่อ พ.ศ. 2482

### 6.3 สถานที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอสะเดาเป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดสงขลา มีพื้นที่ 858.76 ตารางกิโลเมตร อยู่ห่างจากตัวจังหวัดไปทิศใต้ประมาณ 74 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ทิศใต้ ติดต่อกับรัฐเคดาห์และรัฐเปอรลิส ประเทศมาเลเซีย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับรัฐเปอรลิสประเทศมาเลเซียและจังหวัดสตูล

ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอนาทวีจังหวัดสงขลา

### 6.4 การปกครอง

อำเภอสะเดาแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 9 ตำบล 4 เทศบาล 66 หมู่บ้าน

- |                     |    |          |
|---------------------|----|----------|
| 1. ตำบลพังลา        | 7  | หมู่บ้าน |
| 2. ตำบลเขามิเกียรติ | 5  | หมู่บ้าน |
| 3. ตำบลปรัก         | 11 | หมู่บ้าน |
| 4. ตำบลสำนักเต๊ว    | 10 | หมู่บ้าน |
| 5. ตำบลสำนักขาม     | 7  | หมู่บ้าน |
| 6. ตำบลทุ่งหมอ      | 7  | หมู่บ้าน |

7. ตำบลท่าโพธิ์ 8 หมู่บ้าน  
 8. ตำบลป่าดงเบขาร์ 11 หมู่บ้าน  
 9. ตำบลสะเดา (เขตเทศบาล)  
 เทศบาลมี 4 แห่ง คือ
1. เทศบาลตำบลพังลา
  2. เทศบาลตำบลปริก
  3. เทศบาลตำบลป่าดงเบขาร์
  4. เทศบาลตำบลสะเดา

#### 6.5 การคมนาคม

การคมนาคมของอำเภอสะเดาสะดวกมาก เพราะมีทางหลวงแผ่นดินติดต่อได้ทั้งต่างอำเภอต่างจังหวัดและสามารถติดต่อกับประเทศมาเลเซียคือ มีถนนกาญจนวนิช เป็นสายหลักมาจากจังหวัดสงขลา สำหรับที่ตัวอำเภอมิถนนแยกไปประเทศมาเลเซีย 2 สาย คือ สายหนึ่งถนนกาญจนวนิชไปบ้านจันทโหลนและอีกสายถนนป่าดงเบขาร์ไปป่าดงเบขาร์ ส่วนทางรถไฟจากสถานีหาดใหญ่ผ่านอำเภอสะเดา ตำบลทุ่งหมอ ตำบลพังลา ไปสุดปลายทางที่สถานีป่าดงเบขาร์ ซึ่งติดต่อกับประเทศมาเลเซีย

#### 6.6 ลักษณะภูมิประเทศ

สภาพภูมิประเทศทั่วไปของอำเภอสะเดา ทางทิศตะวันออกและทิศตะวันตกจะเป็นพื้นที่ภูเขา เนินเขา พื้นที่ลาดชัน และพื้นที่ราบระหว่างเนินเขา โดยมีเทือกเขาตันการาคีรีและเทือกเขาแก้ว ซึ่งเป็นเส้นกั้นเขตแดนระหว่างอำเภอสะเดากับประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีระดับความสูงประมาณ 500-600 ฟุต จากระดับน้ำทะเล เข้ามาจะเป็นเนินเขาเตี้ยและภูเขา เช่น เขาลูกช้าง เขา มีเกียรติ ซึ่งมีความสูงจากระดับน้ำทะเล 342 และ 400 ฟุต สำหรับพื้นที่ราบเนินเขาจะมีระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 100 ฟุต ส่วนตอนกลางของอำเภอจะเป็นที่ราบลูกคลื่น ซึ่งมีความลาดเทไปทางทิศเหนือ ทิศใต้จะมีเนินเขาเตี้ย หนาแน่นกว่าทางตอนเหนือ บางแห่งจะเป็นที่ราบลุ่ม มีน้ำขังในช่วงฤดูฝน และมีโอกาสน้ำท่วมฉับพลันได้

## 6.7 ลักษณะภูมิอากาศ

อำเภอสะเตาะ ได้รับอิทธิพลตามลมมรสุมที่พัดผ่านทางภาคใต้ของประเทศไทย ได้แก่ ลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม-มกราคม ทำให้ฝนตกหนักในช่วงเดือน ตุลาคม-พฤศจิกายน ลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ เริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์-เมษายน ทำให้อากาศ ร้อนชื้น อุณหภูมิสูง มีฝนตกน้อย ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม-กันยายน ซึ่ง ทำให้มีฝนตกมากทางฝั่งตะวันตกของภาคใต้ พัดผ่านเทือกเขาทางตอนกลาง ทำให้อำเภอสะเตาะมี ฝนตกมากในช่วงเดือนพฤษภาคม อำเภอสะเตาะมี 2 ฤดู คือ ฤดูฝน จะมีฝนตก 2 ช่วงคือ เดือน เมษายน-มิถุนายน และ เดือนสิงหาคม-ธันวาคม ซึ่งมีฝนตกหนักและหนักมากในช่วงเดือน ตุลาคม-พฤศจิกายน ฤดูแล้งจะเริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม - มีนาคม

## 6.8 ประชากรและเศรษฐกิจ

ประชากรในอำเภอสะเตาะทั้งหมด จากการสำรวจ 82,560 คน เพศชาย 41,833 คน เพศหญิง 40,727 คน(สำรวจเมื่อ กันยายน 2547) (<http://www.amphoe.com/menu.php> เข้าถึง 1 ธันวาคม 48) ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตร อุตสาหกรรม และค้าขาย ผลิตผลทางด้าน การเกษตรที่สำคัญคือ ยางพารา และลองกอง

## 6.9 การศึกษา

สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เปิดสอนประถมศึกษา 35 แห่ง เปิดสอนระดับมัธยมศึกษา 3 แห่ง สถานศึกษาสังกัดตำรวจตระเวนชายแดน 3 แห่ง สถานศึกษาสังกัดเทศบาล 2 แห่ง สถานศึกษาเอกชน 5 แห่ง สถานศึกษาสอนศาสนา 4 แห่ง และห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง

## 6.10 ศาสนา

วัดจำนวน 31 แห่ง และมัสยิดจำนวน 40 แห่ง ประชาชนนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 64.32 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 34.30 และศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 1.38

## 6.11 สาธารณสุข

อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา มีสถานบริการสาธารณสุขดังนี้คือ โรงพยาบาลชุมชน 2 แห่ง สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ 1 แห่ง สถานบริการสาธารณสุขเทศบาล 1 แห่ง สถานีอนามัย 18 แห่ง หน่วยมาเลเรีย 1 แห่ง คลินิก 11 แห่ง ร้านขายยาแผนปัจจุบัน 4 แห่ง และร้านขายยาบรรจุน้ำแข็ง 22 แห่ง

## 7. การจัดการศึกษาในอำเภอสะเดา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 37 “การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย ....” การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่ดีและมีคุณภาพพื้นที่จะต้องไม่ใหญ่โตเกินไป สามารถจัดการศึกษาได้ดีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิมและสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงจำนวนประชากร ขนาดชุมชน จำนวนสถานศึกษาพอเหมาะในแต่ละระดับ ปริมาณทางการศึกษาไม่แตกต่างกัน ลักษณะภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมเหมาะสมสอดคล้องกับเขตการปกครองและมีความสะดวกด้านคมนาคม การแบ่งเขตพื้นที่ต้องไม่แบ่งแบบฉีกอำเภอ คร่อมอำเภอหรือคร่อมจังหวัด (ธีระ รุญเจริญ, ปราชญา กล้าผจญ และสัมมา ธรนิษฐ์ 2545 : 108) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 เป็นเขตพื้นที่การศึกษาลำดับที่ 147 ในจำนวน 175 เขตทั่วประเทศ รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 5 อำเภอ คืออำเภออำเภอสะบ้าย้อย อำเภอเทพา อำเภोजะนะ อำเภอนาทวี และอำเภอสะเดา

อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เป็นพื้นที่หนึ่งในห้าอำเภอที่สังกัดในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 มีสถานศึกษาทั้งหมด 53 แห่ง จำแนกได้ดังนี้คือ สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 38 แห่ง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง สำนักงานตำรวจตระเวนชายแดน 3 แห่งและเอกชน 9 แห่ง (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3, 2548) อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา มีอาณาเขตติดกับประเทศมาเลเซีย มีพื้นที่ 858.6 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 82,560 คน แบ่งการปกครองเป็น 9 ตำบล 66 หมู่บ้าน 4 เทศบาล (<http://sadao1.blogspot.com>, <http://amphoe.com/menu.php?am> และ <http://www.nfe.go.th/90/sadao/local/local.html>) (เข้าถึง 25 พฤศจิกายน 2548) ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำสวนยางพารา ค้าขายและรับจ้าง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธและอิสลาม โดยมีวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตที่

ผสมผสานกันระหว่างชาวไทยพุทธ ชาวไทยเชื้อสายจีนและชาวไทยมุสลิม ประชาชนส่วนใหญ่ จะให้ความสำคัญกับการศึกษาโดยส่งนักเรียนเข้าเรียนตามสถานศึกษาต่าง ๆ หากครอบครัวมีฐานะดีจะส่งไปเรียนยังอำเภอหาดใหญ่ และมีบางส่วนที่ครอบครัวมีฐานะดีนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนที่ประเทศมาเลเซีย นอกจากนี้ประชาชนยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สังเกตได้จากคณะกรรมการสถานศึกษาของสถานศึกษาจะให้การสนับสนุน ดูแลการจัดการศึกษาเป็นอย่างดี ตามที่เครือข่ายอำเภอสะเตาะได้จัดประชุมสัมมนาประธานคณะกรรมการสถานศึกษา ชั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในอำเภอสะเตาะ เมื่อวันที่ 16-17 กรกฎาคม 2548 ณ สำนักงานเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้ที่มีภาระงานอาชีพ แต่ได้เสียสละเวลา ให้ความร่วมมือในการเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาการจัดการศึกษาของอำเภอสะเตาะให้มีคุณภาพ นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการสถานศึกษายังมีการตั้งเป็นเครือข่าย เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพเป็นเอกภาพไปในทิศทางเดียวกัน และได้พัฒนาให้ความรู้ในด้านกรมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งถือได้ว่าคณะกรรมการสถานศึกษาอำเภอสะเตาะเป็นคณะบุคคลที่เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเป็นอย่างดี (จรัส ศรีประพันธ์, สัมภาษณ์)

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้

## กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภูมิที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

## สมมติฐานการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และจากกรอบแนวคิดในการวิจัย ผู้วิจัย จึงตั้งสมมติฐานการวิจัย ดังนี้

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ประเภทของคณะกรรมการสถานศึกษาต่างกัน มีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน
2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา ต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน
3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แต่งตั้งจากบุคคลที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา ที่มีขนาดต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน
4. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่แต่งตั้งจากบุคคลที่มีประสบการณ์ในการอบรมต่างกันมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาแตกต่างกัน
5. ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา
6. เจตคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความสัมพันธ์ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษา