



บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ จะกล่าวถึงหัวข้อต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

1. บทบาท
2. ความเป็นมาเกี่ยวกับคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน
3. บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน
4. แนวทัศน์เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทบาท

จิตยา สุวรรณชฎ ใ้ศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพ ตำแหน่ง และบทบาททางสังคมของมนุษย์ และใ้สรุปเป็นสาระสำคัญดังนี้

1. มีสถานภาพ ตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนที่คนจะเข้าไปครอง
2. บทบาทที่ควรจะเป็น ประจำอยู่ในตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการกำหนดตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การคาดคะเนเราจะทราบถึงสถานภาพและตำแหน่งนั้นได้มาจากสังคมกรณี (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ

5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ครองตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงนั้นเป็นผลของปฏิริยาของคนที่ครองสถานภาพ และตำแหน่งที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามา

รวมกันในพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดค่อทางสังคม¹

บทบาทของบุคคลจะมีความสัมพันธ์กับตำแหน่ง โสภกา ชูพิชัยกุล และ อรทัย ชื่นมนุญย์ กล่าวว่า ทุกตำแหน่งหรือชั้นจะถูกสมาชิกในชุมชนคาดหวังไว้ระดับหนึ่งว่า พฤติกรรมของคนที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ควรทำอะไรบ้าง บางที่อาจลุ่มไปในแง่ที่ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือพันธะของตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย²

แม็คโดนัลด์ (McDonald) ได้ให้ความหมายของบทบาทไว้ดังนี้
 บทบาท หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพฤติกรรมอันเป็นที่คาดหวังของสมาชิก ที่มีต่อบุคคลนั้น และบทบาทจะเป็นแบบแผนของความต่องการ เป้าหมาย ความรู้ ความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม และการกระทำที่สมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าคงเป็นไปตามชนิดของ ตำแหน่งที่มีอยู่³

บุญโญ สารภร ได้อธิบายว่า บทบาทหน้าที่ หมายถึง ความมุ่งหวังที่บุคคลอื่น คาดว่าบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งควรจะทำหรือแสดงพฤติกรรมอย่างไรโดยหนึ่ง ออกมาในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง บทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลดำรง ตำแหน่งอยู่เสมอ⁴

¹ ทิตยา สุวรรณชฎ, "สังคมวิทยา," ใน จิตวิทยาสังคม สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร . โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 167.

² โสภกา ชูพิชัยกุล และ อรทัย ชื่นมนุญย์, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 129.

³ Richard R. McDonald, Selected Readings and Projects in Social Psychology, ed. Richard R. McDonald, (New York : Random House, 1971), p. 7.

⁴ บุญโญ สารภร, หลักบริหารการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่สาม. (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2519), หน้า 283.

เนติ นิลสาย แบ่งบทบาทออกเป็น 2 ประเภทคือ บทบาทที่เป็นจริง และ บทบาทที่คาดหวัง และให้ความหมายไว้ดังนี้

บทบาทที่เป็นจริง หมายถึง การปฏิบัติงานในการกระทำกิจการต่าง ๆ ต่อหน้า บุคคลอื่น หรือมีบุคคลอื่นรู้เห็นการกระทำนั้น

บทบาทที่คาดหวัง หมายถึง บทบาทตามทัศนะของบุคคลหรือองค์กรที่ต้องการ ให้บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ปฏิบัติในความรู้สึกของตน¹

จากแนวคิดของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอแล้วนั้น อาจสรุปได้ว่า บทบาทหน้าที่ ต้องมีความคู่กับตำแหน่ง เมื่อบุคคลเข้าไปครองตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งจะถูกบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องของคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ผู้ครองตำแหน่งนั้น ๆ จะแสดงออก ซึ่งพฤติกรรมที่ผู้ครองตำแหน่งแสดงออกนั้นอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องก็ได้ บทบาท อาจแยกออกได้เป็นบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริง

บทบาทที่คาดหวัง หมายถึง ความต้องการหรือความคาดหวังขององค์กรหรือ บุคคลที่เกี่ยวข้องให้ผู้อยู่ในตำแหน่งปฏิบัติตามที่ ทั้งที่เป็นอยู่จริงและในความคิด

บทบาทที่ปฏิบัติจริง หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกในการปฏิบัติตามที่ ตามตำแหน่ง ทั้งที่เป็นการกระทำต่อหน้าผู้อื่น หรือมีผู้อื่นรู้เห็นการกระทำนั้น

ความเป็นมาเกี่ยวกับคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2464 นับเป็นพระราชบัญญัติ ประถมศึกษานับแรกของไทย ที่บังคับให้เด็กไทยต้อง เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาตั้งแต่อายุ 7 ปีเต็มหรือย่างเข้าปีที่ 8 จนถึงอายุ 14 ปีเต็ม² พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้

¹เนติ นิลสาย, "การศึกษามหาวิทยาลัยของศึกษานิเทศก์อำเภอตามทัศนะของครูใหญ่ โรงเรียนประชาบาลในจังหวัดขอนแก่น," (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต แผนกวิชา บริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2517), หน้า 5.

²วิญญู สาทร, หลักบริหารการศึกษา, พิมพ์ครั้งที่สาม. หน้า 326.

ได้ระบุให้มีกรรมการศึกษา ดังข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ดังนี้

..... มาตรา 30 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรรมการศึกษา อันประกอบด้วยบุคคล (บุคคล) ที่สมควรหรือมีคุณสมบัติตามที่ใด เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราชหรือสมุหเทศาภิบาลแล้ว หน้าที่ของกรรมการศึกษามีดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้งให้เป็น [เป็น] ผู้ตรวจครุภัณฑ์และงบประมาณ บัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบสองกว่าโรงเรียนใดจักก็อยู่หรืออย่างไร

2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งให้เป็น [เป็น] ผู้ช่วยนายอำเภอ หรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำดังนี้

ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 และประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 แทน พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งคือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483 พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2521

พระราชบัญญัติประถมศึกษาทั้งกล่าว แม้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งแล้วก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษาก็คงมีอยู่เช่นเดิม โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยโรงเรียนประชาบาล ส่วนที่ 3 การควบคุมโรงเรียนประชาบาล มาตรา 38 และมาตรา 39 ซึ่งมีรายละเอียดตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่ 1

ดังที่กล่าวแล้วว่า เมื่อโรงเรียนประชาบาลโอนมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523² รัฐมีนโยบายที่จะให้ชุมชนเข้าไปมี

¹"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464," ราชกิจจานุเบกษา 38 (23 กันยายน 2464) : 260.

²"พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษาไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523," ราชกิจจานุเบกษา 97 (13 ตุลาคม 2523) : 22-30.

บทบาทร่วมในการวางนโยบายและกระทำกิจกรรมร่วมกับโรงเรียนมากยิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ประถมศึกษา 2525 ขึ้น และได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ประถมศึกษาในข้อ 11 ไว้ดังนี้

... (1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา และกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

(2) แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงาน และส่วนราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน

(3) เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น

(4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มอบหมาย

ข้อ 12. คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะ ประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการประถมศึกษากิ่งอำเภอทราบ แล้วแต่กรณี สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร

การประชุมของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ต้องมีกรรมการศึกษามาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด จึงถือว่าเป็นองค์ประชุม ...¹

บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน

ในเรื่องนี้จะแยกกล่าวเป็น 2 ตอนคือ บทบาทของคณะกรรมการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา และบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา

¹สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก, การอบรมกรรมการศึกษา โรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2525 และสรุปผลการอบรม, 2525, หน้า 28-29.



ในประเทศไทย และแนวปฏิบัติตามที่ของคณะกรรมการการศึกษาของ

บทบาทของคณะกรรมการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา

ก๊อ สวัสดิ์พิพาณิชย์ ไคอธิบายเกี่ยวกับรูปลักษณะของการบริหารการศึกษาแบบกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา สรุปได้ว่า องค์การท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาเอง นับตั้งแต่การสร้างโรงเรียน การจ้างครู การจัดหลักสูตร การวัดผลและการกำหนดแบบเรียน รัฐบาลกลางไม่มีสิทธิสั่งการแก่โรงเรียน องค์การท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเองทั้งสิ้น โดยแต่งตั้งกรรมการศึกษาท้องถิ่นไปดำเนินการแทน การวางแผนการศึกษาและความคุมการศึกษาอาศัยองค์การอาชีพ เช่น สมาคมครู สมาคมบริหารการศึกษา เป็นต้น¹

โจนส์ (Ralph E. Jones) กล่าวถึง การจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกา สรุปได้ว่า ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้การสนับสนุนโรงเรียนของเขาเอง โรงเรียนตั้งจากทรัพยากรของชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ภาษีเพื่อการดำรงรักษาและดำเนินงานโรงเรียน ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินงานผ่านหน่วยงานของท้องถิ่นในเรื่องต่อไปนี้

1. เลือกตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (School Board)
2. จ้างหรือเลิกจ้างครูน้อยและครูใหญ่
3. พิจารณากำหนดวันเปิด-ปิดโรงเรียน
4. พิจารณากำหนดวันเรียนของแต่ละเทอม
5. เลือกวิชาที่สอนในโรงเรียน
6. เลือกหนังสือที่ใช้ในโรงเรียน
7. และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียน

คณะกรรมการของโรงเรียนชุมชนหนึ่ง ๆ มีอิสระในการจัดโปรแกรมการศึกษาของโรงเรียน²

¹ ก๊อ สวัสดิ์พิพาณิชย์, อ่างใน ชนุ แสงศักดิ์ และ ช่าง บั้วศรี, ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการจัดและบริหารการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์ส่งเสริมอาชีพ, 2509), หน้า 42.

² ราล์ฟ อี. โจนส์, "การศึกษาในสหรัฐอเมริกา," ประชาชาติ 2(เมษายน 2512) : 2-3.

บทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย

หน้าที่ของกรรมการศึกษาตามที่ปรากฏในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ได้ระบุไว้รวม 3 ข้อ แต่เนื่องจากหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการศึกษาทั้ง 3 ข้อ ที่ได้กล่าวมาแล้ว มีความหมายกว้างและยากแก่การนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงได้มีผู้รวบรวมและแยกรายละเอียดหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษา อาทิเช่น จงกรม ปรีชากุล และ จำรัส นองมาก ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาไว้ 7 ประการดังนี้

1. ได้ร่วมรู้ถึงแผนงานหรือโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนนั้น ๆ อย่างละเอียด
2. ร่วมมือกับครูใหญ่ในโรงเรียน เพื่อวางแผนปรับปรุงโรงเรียนทั้งในขณะนี้และในภายหน้า
3. ช่วยจัดหาเงิน แรงงาน และอุปกรณ์ เพื่อปรับปรุงโรงเรียนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
4. ช่วยหาทางอำนวยความสะดวกในเรื่องที่อยู่อาศัยของครูในโรงเรียนซึ่งอยู่ในท้องถิ่นกันดาร
5. ช่วยสอดส่องดูแลการทำงานและความประพฤติของครูประจำภาค
6. ช่วยชักชวนชี้แจงให้ประชาชนสนใจร่วมมือกับโรงเรียนในทุกทาง
7. หาทางชักชวนและส่งเสริมให้เกิดสมาคมผู้ปกครองและครูขึ้น¹

เกรียง เอี่ยมสกุล ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของโรงเรียนที่มีกรรมการศึกษาอยู่แล้ว ให้ทางโรงเรียนพยายามแสวงหากำลังสนับสนุนกิจการต่าง ๆ จากกรรมการศึกษาในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

¹ จงกรม ปรีชากุล และ จำรัส นองมาก, คู่มือครูองค์การ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์การศึกษาบริหาร, 2516), หน้า 118 - 119.

1. ขอความคิดเห็นในการปรับปรุง ส่งเสริมกิจกรรมของโรงเรียน
2. เป็นสื่อสัมพันธ์ในอันที่จะเผยแพร่แนวความคิดใหม่ ๆ หรือเจตนาของโรงเรียนไปยังผู้ปกครอง
3. ช่วยจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก หรือช่วยเหลือเด็กที่มีอุปสรรคในการศึกษา เช่น เด็กขาดแคลนเครื่องเรียน เป็นต้น
4. ให้สวัสดิการหรือความคุ้มครองแก่ครู เพื่อให้ครูมีความรู้สึกอบอุ่นหรือมีกำลังใจที่จะทำงานในท้องถิ่น
5. เป็นกำลังสนับสนุน การดำเนินงาน หรือการประกอบกิจกรรมของโรงเรียนเป็นครั้งคราว
6. ช่วยเหลือจัดหาวัสดุ หรือวัสดุ ให้แก่โรงเรียนตามความจำเป็น
7. ช่วยเหลือโรงเรียนในการก่อสร้างอาคารเรียนตามโอกาสและตามความสามารถที่จะช่วยได้¹

นพพงษ์ บุญจิตราคุสัย ไก่กล้าถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการศึกษากับโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายทางการศึกษาของโรงเรียน
2. ให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนงานของโรงเรียน
3. สนับสนุนให้หาทางช่วยเหลือโรงเรียนในด้านการเงิน
4. เคารพในความคิดเห็นที่มีเหตุผลและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของคณะกรรมการ
5. เปิดโอกาสให้คณะกรรมการศึกษาแสดงออกในงานสำคัญ ๆ ของโรงเรียน²

¹ เกรียง เอี่ยมสกุล, โรงเรียนประถมศึกษาภาคปฏิบัติ พิมพ์ครั้งที่ 3. (ธนบุรี: โรงเรียนการช่างอุตสาหกรรมศึกษา, 2511), หน้า 39-40.

² นพพงษ์ บุญจิตราคุสัย, หลักการบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็ม.เอส.เอส. จำกัด, 2525), หน้า 33.

สุพิชญา ชีระกุล กล่าวถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยจัดให้มีกิจกรรมการศึกษาของชุมชน และให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการศึกษา สรุปได้ดังนี้ คณะกรรมการศึกษามีหน้าที่กำหนดความมุ่งหมายเฉพาะ และร่วมกำหนดนโยบายของโรงเรียน รวมทั้งมีหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเท่าที่จะสามารถจะทำได้¹

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสิงห์บุรี ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในโครงการปรับปรุงการศึกษาของจังหวัดว่า

.... 3. เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานประถมศึกษาเห็นควรจัดตั้งคณะกรรมการบริหารการศึกษาระดับตำบล อำเภอ และจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ๆ
- (2) วางแผนงานศึกษาของท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัดตามระดับ ความงบประมาณ
- (3) ช่วยจัดหาเงินทุนสมทบเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานการศึกษา
- (4) กิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานประถมศึกษาในเขตอำนาจ ...²

แนวปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาไทย

พนัส หันนาคินทร์ ได้สรุปบทบาทของคณะกรรมการศึกษาไว้คือ บทบาทในเรื่องการเสนอแนะนโยบายให้แก่ผู้บริหารโรงเรียนโดยทั่วไป เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตามนโยบายและขยายความดังนี้

¹สุพิชญา ชีระกุล, "ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน," วารสารศึกษาศาสตร์ 2 (มิถุนายน - ธันวาคม 2520) : 58 - 59.

²นพ (นามแฝง), "ข่าวสารงานครู กระทรวงมหาดไทย," ประชาบาล 1 (มกราคม 2512) : 33.

1. คณะกรรมการศึกษามีหน้าที่ให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาโรงเรียน ตลอดจนการเสนอแนะในการจัดโรงเรียนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนภายในขอบเขตแผนนโยบายการศึกษาของประเทศหรือของจังหวัด

2. คณะกรรมการศึกษาช่วยเหลือในการแก้ปัญหาบางประการที่โรงเรียนประสบอยู่และต้องการความช่วยเหลือจากชุมชน เช่น การช่วยเหลือด้านโครงการอาหารกลางวัน การปรับปรุงอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน

3. คณะกรรมการศึกษา ช่วยเป็นตัวแทนของโรงเรียนที่จะเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ช่วยให้ประชาชนเข้าใจจุดหมายในการดำเนินงานของโรงเรียน ช่วยแก้ความเข้าใจผิดที่อาจจะเกิดการดำเนินงานของโรงเรียน และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือแก่โรงเรียน เช่น ช่วยเหลือดูแลความประพฤติของนักเรียนและอาจจะรวมถึงครูด้วย¹ ซึ่งสอดคล้องกับที่ สมาน แสงมณี กล่าวไว้ว่า กรรมการศึกษาที่ตั้งขึ้นมา ก็เพื่อให้เป็นที่ปรึกษาของครูใหญ่ในการวางแผนปรับปรุงการเรียนการสอน การพัฒนาอาคารสถานที่ และช่วยประสานงานบุคคลภายนอก เพื่อให้มามีส่วนช่วยในการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนนั่นเอง สรุปแล้วกรรมการศึกษาก็คือ ที่ปรึกษาของครูใหญ่ในการบริหารงานโรงเรียนนั้น ๆ²

รุ่ง แก้วแดง กล่าวถึงหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน สรุปได้ว่า กรรมการศึกษาเป็นผู้ให้คำแนะนำ แสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ เป็นผู้ประสานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อโรงเรียนจะได้จัดการศึกษาให้สนองความต้องการของชุมชน ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้³

¹ พันธุ์ หันนาคินทร์, "กรรมการศึกษาในทัศนะของข้าพเจ้า," ใน การอบรมกรรมการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา ปีการศึกษา 2525 และสรุปผลการอบรม สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก, บรรณาธิการ, หน้า 67 - 68.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

³ รุ่ง แก้วแดง, "บทสัมภาษณ์รองเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เรื่อง การบริหารการประถมศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการ," เรื่องเดียวกัน, หน้า 16 - 17.

เคิม แยม์เสมอ สรุปหน้าที่ของกรรมการศึกษาไว้ดังนี้ กรรมการศึกษาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชนเพื่อพัฒนาโรงเรียนและท้องถิ่น¹

ประจักษ์ ลุนราศรี ได้สรุปหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนไว้ว่า หน้าที่ของกรรมการศึกษาด้านการรับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษาได้แก่การเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการทั่วไปของโรงเรียน เป็นที่ปรึกษาในด้านการให้ข้อคิดเห็น ขอเสนอแนะ และข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่ผู้บริหารการศึกษาประชาบาล เจ้าหน้าที่ทางการศึกษา ครู ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น²

สรุปได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา กรรมการท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน สำหรับในประเทศไทยจากแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สรุปได้ว่า คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาทำหน้าที่หลักที่จะต้องปฏิบัติ 2 ประการคือ หน้าที่ด้านให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนเพื่อพัฒนาโรงเรียนและพัฒนาท้องถิ่น และหน้าที่ด้านแสวงหาทรัพยากรเพื่อนำไปสนับสนุนการบริหารโรงเรียน

¹ เคิม แยม์เสมอ, "คำกล่าวรายงานของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก เนื่องในพิธีเปิดการอบรมสัมมนากรรมการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา," เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

² ประจักษ์ ลุนราศรี, "การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการศึกษาโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น," (ปริญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก, 2524), หน้า 12 - 13.

แนวทัศนะเกี่ยวกับกรรณการดำเนินงานด้านกรรณการศึกษาประจำโรงเรียน

แม้ว่ากรรณการศึกษาจะมีหน้าที่สำคัญหลายประการก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติพบว่า กรรณการศึกษามีหน้าที่หลักเพียงเป็นผู้ช่วยเหลือเรื่องการเงินแก่โรงเรียนเท่านั้น "สุรมนัส" ไทกล่าวถึงการดำเนินงานของกรรณการศึกษาโรงเรียนพร้อมกับให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้คือ ในค่านงานในหน้าที่ของกรรณการศึกษานั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยในด้านการหาเงินให้แก่โรงเรียนเช่น หาเงินสมทบเป็นค่าก่อสร้างอาคารเรียน การจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียน¹ จึงเห็นได้ว่ากรรณการศึกษาเป็นผู้ช่วยหาเงินให้แก่โรงเรียนเป็นหลัก ถ้าโรงเรียนใดได้กรรณการศึกษาที่มีความเสียสละ กิจกรรมของโรงเรียนนั้นก็เจริญก้าวหน้า ตรงข้ามถ้ากรรณการศึกษาไม่มีความเสียสละก็เป็นกรรณการที่โรงเรียนจะได้รับการช่วยเหลือ ยิ่งกว่านั้นการถอดถอนกรรณการศึกษาก็มีความลำบากใจเป็นอย่างยิ่งเพราะต้องกระทำอย่างระมัดระวังไม่ให้กระทบกระเทือนต่อจิตใจที่ถูกถอดถอนด้วย อย่างไรก็ตาม เท่าที่ปฏิบัติกันมากรรณการศึกษาที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นกรรณการตลอดชีพ กล่าวคือหากไม่ถึงแก่กรรมหรือย้ายภูมิลำเนา ก็มักจะไม่ถูกถอดถอนออกจากหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ "สุรมนัส" จึงได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการดำเนินงานด้านกรรณการศึกษาประจำโรงเรียนไว้ 2 ประการคือ

1. ให้มีการกำหนดวาระของการดำรงตำแหน่ง
2. ช่วยเหลือให้มีสิทธิทางด้านสวัสดิการต่าง ๆ บ้างตามสมควร²

เกรียง เอี่ยมสกุล ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรณการศึกษาของโรงเรียนไว้ว่า กรรณการศึกษาซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ มักจะมีการประชุมกันหรือทำงานกันเฉพาะในระยะแรก ๆ เท่านั้น กาลเวลาล่วงเลยไป มักจะเป็นการแต่งตั้งไว้

¹สุรมนัส (นามแฝง), "กรรณการศึกษาหรือกรรณการโรงเรียน," ประชาบาล 8 (พฤศจิกายน 2521) : 18 - 19.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ตามพิธีการเท่านั้น ไม่มีการปฏิบัติงานให้เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการการศึกษาอย่างแท้จริง¹ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย การที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะทางราชการเลือกบุคคล โดยคำนึงถึงความเด่นในสังคมของบุคคลเป็นสำคัญ ไม่ได้พิจารณาเรื่องความเสียสละ ความสนใจและเวลาของบุคคลว่าจะช่วยได้จริงจิงเพียงใดหรือไม่ บุคคลบางคนยอมรับ การแต่งตั้งเพราะอยากได้เกียรติโดยไม่ต้องทำงาน ไม่ได้นึกว่าการเป็นกรรมการศึกษานั้น เป็นการรับภาระเป็นเรื่องที่จะต้องช่วยกันทะนุบำรุงการศึกษาอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาจากแนวทัศนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำ โรงเรียนแล้ว กรรมการศึกษามีได้มีการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง และโรงเรียนก็ได้มองเห็นประโยชน์จากกรรมการศึกษามากนัก ถ้าโรงเรียนมิได้เอาใจใส่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านกรรมการศึกษาของโรงเรียนแล้ว ความล้มเหลวก็ย่อมจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ วิโรจน์ พูลสุข จึงได้กล่าวถึงหน้าที่ของโรงเรียนที่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านกรรมการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

1. ครูใหญ่จะต้องทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการศึกษา
2. ครูใหญ่ต้องทำหน้าที่ประทับประคองการประชุมให้ดำเนินไปได้ เพราะระยะแรกกรรมการศึกษาอาจยังไม่เข้าใจในวิธีการต่าง ๆ
3. ทางโรงเรียนต้องทำการชี้แจงให้คณะกรรมการเข้าใจถึงโครงการและการดำเนินงานอย่างละเอียด
4. คณะครู นอกจากครูใหญ่ซึ่งทำหน้าที่เลขานุการอยู่แล้ว ควรมีส่วนร่วม หรือส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ด้วย แต่ไม่มีสิทธิ์ออกเสียงใด ๆ ทั้งสิ้น
5. ทางโรงเรียนต้องพร้อมและยินดีที่จะรับมติใด ๆ ที่คณะกรรมการศึกษาได้ตกลงในที่ประชุมไปดำเนินการ แล้วรายงานผลให้ที่ประชุมทราบในคราวต่อไป²

¹ เกรียง เอี่ยมสกุล, โรงเรียนประถมศึกษาภาคปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 3. หน้า 38.

² วิโรจน์ พูลสุข, บันทึกรายงานการประชุมศึกษาธิการอำเภอทั่วราชอาณาจักร หน้าที่ 1 ณ จังหวัดฉะเชิงเทรา (ฉะเชิงเทรา : บุญส่งการพิมพ์, 2499), หน้า 114.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประจักษ์ ลุนราศรี สรุปการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาค้นการรับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษาว่า กรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ที่พบปะพูดคุยกับครูใหญ่หรือคณะครูเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียน และการให้ความร่วมมือกับครูใหญ่และคณะครู เพื่อวางแผนปรับปรุงโรงเรียน ส่วนหน้าที่อื่น ๆ นอกจากนี้กรรมการศึกษาปฏิบัติเป็นบางครั้งหรือปฏิบัติน้อยมาก¹

งานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาโดยตรงไม่มี แต่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโรงเรียน เช่น มีงานวิจัยที่ เถลิงศักดิ์ พัทธโน สรุปว่า การให้ความร่วมมือของชุมชนต่อโรงเรียนอยู่ในระดับต่ำ และระบุว่า การที่ประชาชนร่วมมือในการเสียสละเงิน แรงงาน หรือสิ่งอื่น ๆ ให้แก่โรงเรียนนั้น เกิดจากการชักจูงของครูเป็นส่วนใหญ่ แต่ก้ำนั้น ผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนร่วมเนื่องจากเกิดความรู้สึกอยากจะทำร่วมกับโรงเรียน²

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ยกมาดังกล่าวตามลำดับนี้เห็นว่า การดำเนินการศึกษาค้นการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นอย่างมาก เพราะแนวปฏิบัติงานเป็นการวางพื้นฐานให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนให้นโยบายด้านการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของรัฐบรรลุเป้าหมายมากขึ้น หากการดำเนินการศึกษาค้นการศึกษาระดับประถมศึกษาประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้แล้ว เชื่อแน่ว่าท้องถิ่นจะเข้ามารับภาระในการ

¹ประจักษ์ ลุนราศรี, "การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประชาบาลสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น," หน้า 2.

²เถลิงศักดิ์ พัทธโน, อ้างใน สุพิชญา ชีระกุล, "ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน," วารสารศึกษาศาสตร์ 2 (มิถุนายน - ธันวาคม 2520) : 20.

จัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต จึงควรที่ผู้บริหารการศึกษาทุกระดับน่าจะให้ความสนใจอย่างจริงจัง แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้การดำเนินงานเกี่ยวกับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษายังมีได้รับการเอาใจใส่จากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหารระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเองดีพอ หรืออาจเนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ ก็ได้ ภัยเหตุที่กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2525 ขึ้น และจังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดแรกและจังหวัดเดียวที่ได้แต่งตั้งกรรมการศึกษาครบทุกโรงเรียน และได้จัดอบรมกรรมการศึกษาทุกโรงเรียนเรียบร้อยแล้ว จึงควรที่จะได้ศึกษามบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษามบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2525 ได้แก่

1. บทบาทค้ำนให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและจัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เช่น เป็นที่ปรึกษา เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ แก่ครู ผู้ปกครองและประชาชนทั่วไปในท้องถิ่น
2. หน้าที่ค้ำนแสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงาน และส่วนราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน ได้แก่ จัดหาเงิน แรงงาน วัสดุหรือวัสดุสนับสนุนการบริหารโรงเรียนตามความจำเป็น
3. หน้าที่ค้ำนเสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงาน และส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริหารแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ ส่งเสริมให้โรงเรียนให้บริการทรัพยากรของโรงเรียนแก่ชุมชน หน่วยงาน และส่วนราชการ ตลอดจนมีส่วนร่วมเสริมสร้างความเป็นอยู่

ของประชาชนด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคม อนามัย การเมืองและการปกครอง
ระบอบประชาธิปไตยในชุมชน

4. หน้าที่ก้านแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย ได้แก่ ตั้งคณะกรรมการเพื่อ

4.1 สอดส่อง คุุแลทรัพยากรของโรงเรียนให้คงอยู่ ตลอดจนการ
พัฒนาทรัพยากรนั้น ๆ

4.2 สนับสนุนการบริหารโรงเรียน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย