



## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่ค้นคว้า แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้

1. ความเป็นมาเกี่ยวกับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนในประเทศไทย
2. การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ความเป็นมาเกี่ยวกับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนในประเทศไทย

ไพศาล อินทับทัน และ สุริยัน นนทศักดิ์ (2527) กล่าวว่า "คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464" ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาดังกล่าว ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการศึกษาไว้ในมาตรา 30 ราชกิจจานุเบกษา (2464) ระบุว่า

มาตรา 30 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรรมการศึกษาอันประกอบด้วยบุคคลที่สมควรและมีผู้แนะนำถือตาก็ได้ เมื่อได้รับมอบหมายจากอุปราช หรือสมุหเทศาภิบาลแล้ว หน้าที่ของกรรมการศึกษานั้นดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจตราดูแลงบประมาณบัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบดูว่าโรงเรียนได้จัดคืออยู่หรืออย่างไร
2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ หรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำดั่งนั้น

ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 แล้วตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ขึ้นมาประกาศใช้แทนและได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษายังคงเดิม ราชกิจจานุเบกษา (2478) ระบุสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า

มาตรา 38 เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการศึกษา ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจ แต่งตั้งและถอนกรรมการศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 39 กรรมการศึกษามีหน้าที่

(1) รับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษา  
 (2) ตรวจสอบตราดูแลงบประมาณ บัญชีเงิน และสอดส่องความเป็นไปของโรงเรียน ประชาบาลที่จัดตั้ง

(3) ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง

สำหรับพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับอื่น ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง ก็ยังคงไว้บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษาเช่นเดิม โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยโรงเรียนประชาบาล ส่วนที่ 3 การควบคุมโรงเรียนประชาบาล มาตรา 38 และ มาตรา 39

ภายหลังได้มีการรอนงานด้านการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และ กรมสามัญศึกษามาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 รัฐมนตรีช่วยว่าการบริหารให้ชุมชนมีบทบาทร่วมในการวางแผนนโยบายและปฏิบัติกิจกรรมร่วมกับโรงเรียนมากยิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบว่าด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2525 ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ 14/2524 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2524 โดยกำหนดเรื่องเกี่ยวกับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาไว้ในข้อ 3 ถึงข้อ 12 ดังนี้

ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนละอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน

ข้อ 4 ให้นักคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา เลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน และให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการ โรงเรียนประถมศึกษาแห่งนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ข้อ 5 การได้มาซึ่งรายชื่อของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัด สำนักงานประถมศึกษาจังหวัด ให้นักครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษา กับคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ประถมศึกษา ให้ประธานกรรมการการศึกษาอำเภอ หรือประธานกรรมการการศึกษา กิ่งอำเภอเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี

สำหรับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

ข้อ 6 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะต้องมามีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) เป็นผู้สนใจการศึกษา
- (2) เป็นผู้มีความประพฤติดี

ข้อ 7 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรเลือกจากบุคคลต่อไปนี้

- (1) กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่โรงเรียนตั้งอยู่
- (2) ผู้นำทางศาสนาของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
- (3) ข้าราชการของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น เช่น ข้าราชการของ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน กรมอนามัย กรมการปกครอง ฯลฯ
- (4) ประธานกรรมการศึกษาของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ในกรณีที่โรงเรียนตั้งอยู่ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง
- (5) ข้าราชการบำนาญที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่น
- (6) ผู้ปกครองนักเรียน
- (7) คิษย์เก่าของโรงเรียน
- (8) ประชาชนในท้องถิ่น

ข้อ 8 บุคคลหนึ่งจะเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา เกินกว่า 3 โรงเรียนมิได้

ข้อ 9 ให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจจะได้รับแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้

กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (6) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษา กิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก

ข้อ 10 ในกรณีที่กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาตำแหน่งใดว่างลง และมีวาระการดำรงตำแหน่งมากกว่าเก้าสิบวัน ให้ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาประชุมปรึกษากับคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอชื่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งแทน และให้ประธานกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือประธานกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้แต่งตั้ง แล้วแต่กรณี และให้ผู้ดำรงตำแหน่ง อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ข้อ 11 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา และกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- (2) แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงาน และส่วนราชการเพื่อพัฒนาโรงเรียน
- (3) เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงาน และส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่  
คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย

ข้อ 12 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะประชุมอย่างน้อย  
ภาคเรียนและหนึ่งครั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการการศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการ  
การศึกษากิ่งอำเภอทราบ แล้วแต่กรณี สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษา  
กรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการศึกษากรุงเทพมหานคร

การประชุมของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ต้องมีกรรมการมา  
ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงถือว่าเป็นองค์ประชุม

#### การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน

การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาในเรื่องนี้ จะแยกกล่าวเป็น 2 ตอน คือ  
การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาในต่างประเทศและการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำ  
โรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย

#### การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาในต่างประเทศ

Ikenberry (1974) ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา  
ว่า "สหรัฐอเมริกามีระบบควบคุมของท้องถิ่นที่พิเศษและมีผลต่อโรงเรียนของรัฐตั้งแต่ยังเป็น  
อาณานิคม และถือปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างเข้มแข็งจนถึงยุคที่นักสำรวจเข้าไปบุกเบิกอเมริกา มีการ  
จัดการศึกษาภาคบังคับโดยให้ท้องถิ่นเข้ามาควบคุมโรงเรียนของรัฐ"

Grant (1979) กล่าวว่า "การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาล  
ในการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหาร เพื่อเป็นการควบคุม  
ซึ่งกันและกัน"

สหรัฐอเมริกาจึงมีการแต่งตั้งตัวแทนจากประชาชนขึ้นเป็นคณะกรรมการศึกษา  
(Board of Education)

Ikenberry (1974) กล่าวว่า คณะกรรมการศึกษาของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดนโยบายทางการศึกษาในการบริหารโรงเรียน
2. จัดทำแผนปฏิบัติการและแผนระยะยาว เพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมและ

พัฒนาการศึกษาของโรงเรียน

3. ประเมินและวัดผลนโยบายของกรรมการศึกษาและการปฏิบัติงานของโรงเรียน
4. เลือกและกำหนดคุณสมบัติด้านวิชาชีพของศึกษานิเทศก์โรงเรียน

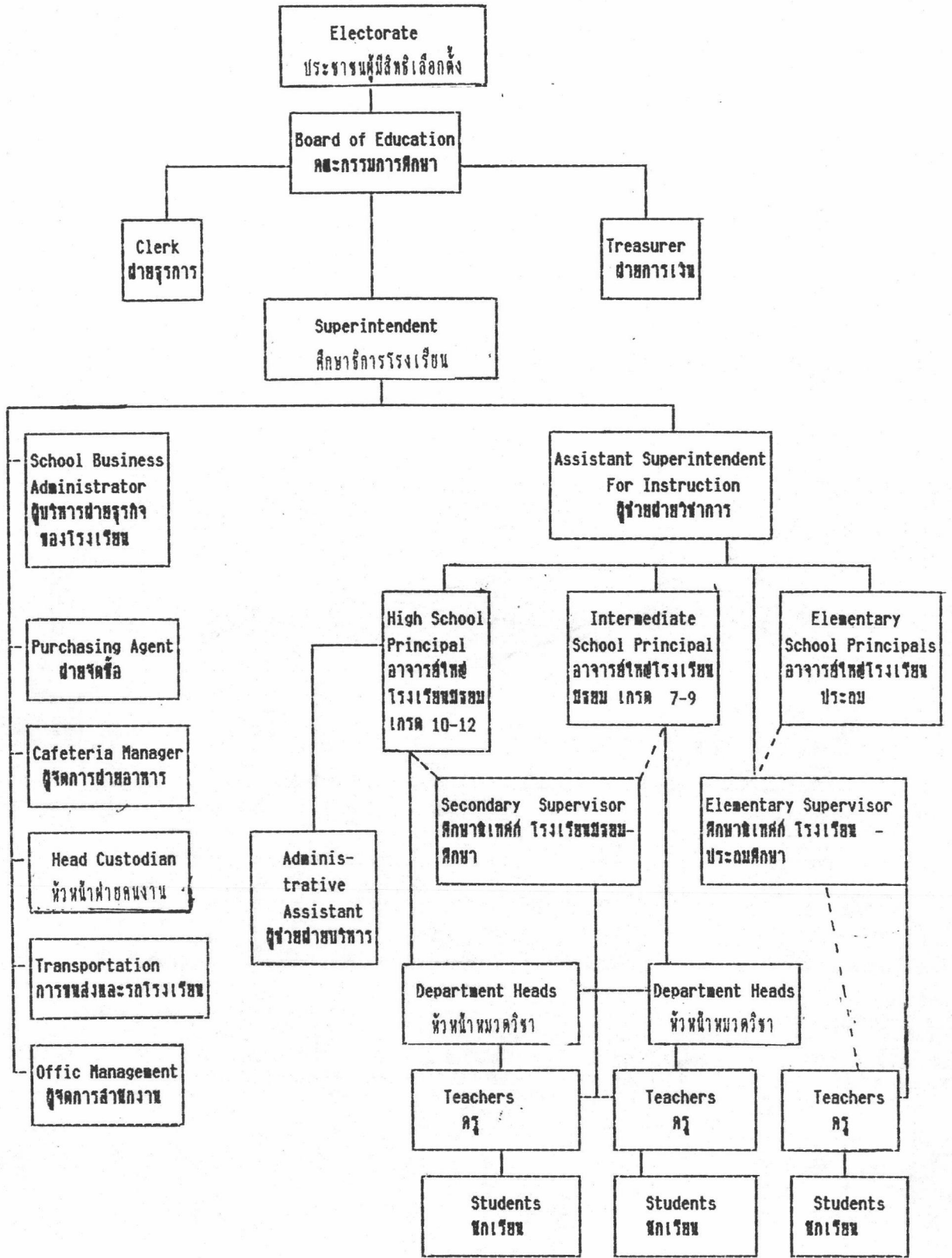
(Superintendent) แต่งตั้งบุคลากรในโรงเรียนทั้งที่มีคุณวุฒิและไม่มีคุณวุฒิ

5. ตรวจสอบและอนุมัติงบประมาณการศึกษาประจำปี
6. จัดเงินทุนสวัสดิการและอำนวยความสะดวก
7. กำหนดเงินเดือนและการทำสัญญาจ้าง
8. พิจารณาและอนุมัตินโยบายและแผนการศึกษา
9. สืบรวจความต้องการปัญหาแผนของโรงเรียนและช่วยเหลือสนับสนุนชุมชน
10. ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของรัฐ และวางระเบียบนโยบายการศึกษา

ท้องถิ่นในเขตรับผิดชอบ

ในการนี้ คณะกรรมการศึกษาจะมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้กับศึกษานิเทศก์โรงเรียน (Superintendent) ดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการศึกษา



———— Indicated lines of authority      ส่วนงานบังคับบัญชา  
 - - - - - Indicated lines of staff relationships      ส่วนงานที่ปรึกษา  
 ที่มา : มุขจัตราดูลย์ (2530)

สำหรับในประเทศอังกฤษนั้น Pluckrose (1987) ได้กล่าวถึงการวางพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาท้องถิ่นของประเทศอังกฤษและเวลส์ว่า

ปี 1977 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (Board of Governors) เพื่อช่วยในการบริหารงานของโรงเรียนแต่ละแห่งและมอบหมายให้ผู้ว่าราชการ (Governor) เป็นตัวแทนของสาธารณชนในการควบคุมการบริหารโรงเรียน

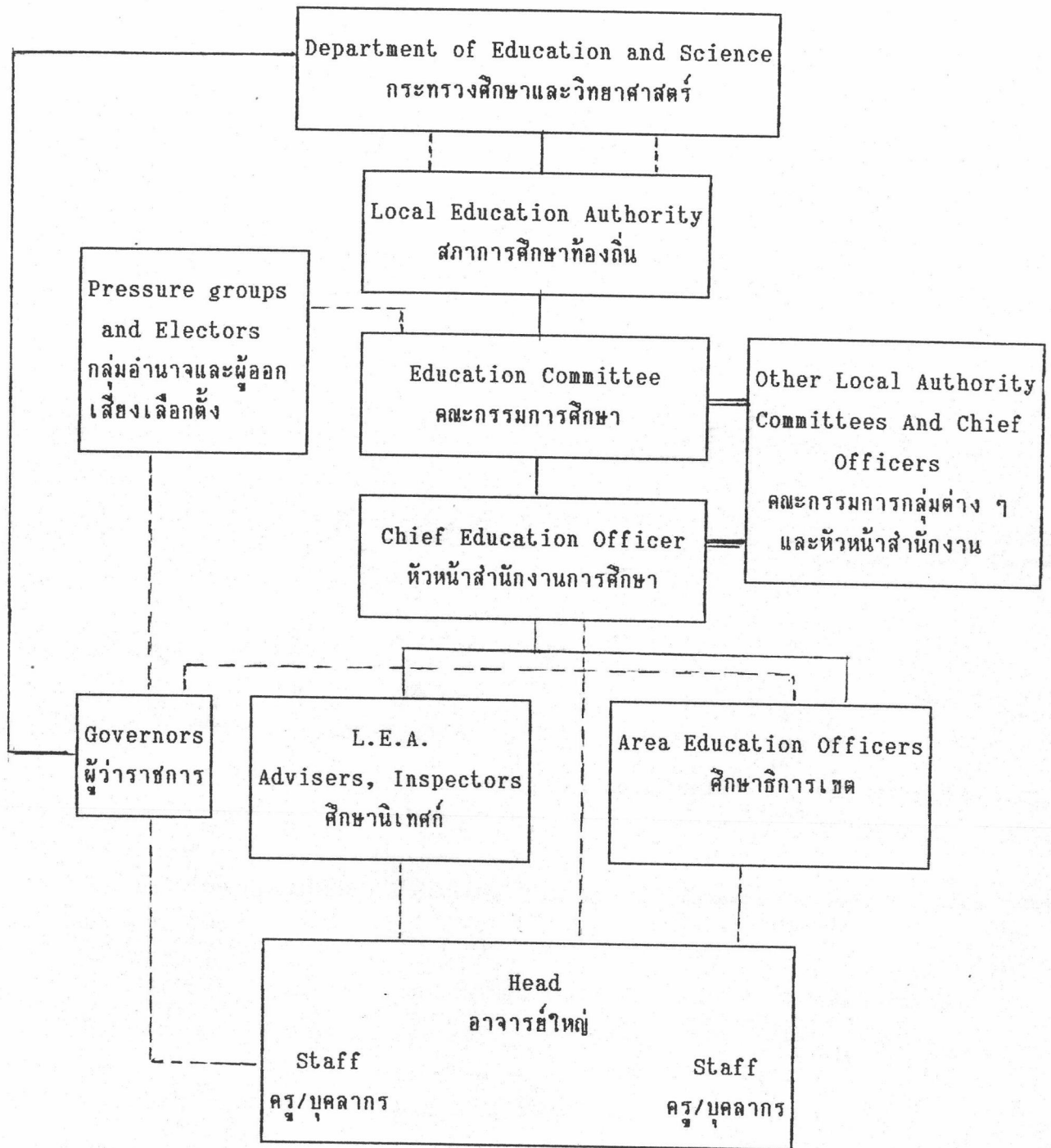
ปี 1981 และ 1986 มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา ซึ่งให้อำนาจแก่กรรมการโรงเรียนมากขึ้นในการตรวจสอบและประเมินผลการใช้หลักสูตร การปฏิบัติงานของครู การกำหนดนโยบายของโรงเรียน รับผิดชอบในการควบคุมอาจารย์ใหญ่และบุคลากรในโรงเรียน รัฐได้กำหนดนโยบายให้โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อชุมชนมากขึ้น การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับกรรมการโรงเรียนจึงเท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจแก่ชุมชนมากขึ้นในการที่จะให้โรงเรียนรับผิดชอบต่อชุมชนตามที่ชุมชนคาดหวัง

Wragg and Parington (1989) กล่าวว่า

ปี 1988 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการศึกษา (Education Committee) มากขึ้นเป็นการกระจายอำนาจแทนที่จะรับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในการกำหนดงานทางการศึกษาให้ปฏิบัติ ดังแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์



- > แนะนำปรึกษา Gives advice and tries to influence
- บังคับบัญชา Gives orders to
- ===== ต้องปรึกษา Must consult with each other before acting
- ก่อนลงมือปฏิบัติ

ที่มา: Wragg and Parington (1989)

Wragg and Parington (1989) กล่าวว่า ตามพระราชบัญญัติการศึกษา 1988 คณะกรรมการศึกษาและสภาการศึกษาท้องถิ่นจะบริหารโรงเรียนของรัฐ โดยผ่านทางผู้ว่าราชการ (Governors) ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

1. การบริหารงบประมาณของโรงเรียนและการศึกษาท้องถิ่น
2. บริหารบุคลากรภายในโรงเรียนทั้งฝ่ายปฏิบัติการสอนและสนับสนุนการสอน
3. เลื่อนและแต่งตั้งบุคลากรในโรงเรียนในกรณีที่มีตำแหน่งว่าง
4. พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลิกจ้างครู และรับซื้อร้องทุกข์
5. กำหนดค่าธรรมเนียมนการสอน
6. รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกหนังสือเรียนและวัสดุอุปกรณ์
7. รับผิดชอบดูแลค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารสถานที่
8. ดูแลรับผิดชอบในเรื่องของอาหารกลางวัน
9. สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาพิเศษสำหรับเด็กด้อยโอกาส
10. จัดสวัสดิการช่วยเหลือนักเรียนขาดแคลน เช่น เสื้อผ้า เครื่องเขียน แบบเรียน
11. แก้ไขปัญหากรณีเร่งด่วน เช่น โรงเรียนถูกอัยการหรือภัยธรรมชาติ
12. แก้ไขข้อบกพร่องและจัดซื้อจัดแย้ง
13. กำหนดและควบคุมการใช้หลักสูตร
14. การรับเด็กเข้าเรียน
15. การจัดระเบียบวินัยภายในโรงเรียน
16. การออกประกาศ คำสั่ง กฎระเบียบให้โรงเรียนถือปฏิบัติ

นอกจากนี้คณะกรรมการการศึกษายังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือด้านการเรียน การสอน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน การจัดกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ของโรงเรียน การอภิปราย และรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการบริหารการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย เลียนั้น รัฐบาลกลางไม่มีหน้าที่ในการบริหารการศึกษา งบประมาณและบุคลากร แต่เป็นผู้กำหนดนโยบายสนับสนุนด้านงบประมาณและอำนวยความสะดวก ผดุง กรุงเกษม (2536) ได้กล่าวถึงเรื่องระบบการศึกษาของออสเตรเลียไว้ว่า

โรงเรียนรัฐบาลส่วนใหญ่ของออสเตรเลียจะมีคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ซึ่งบางแห่งเรียกว่า School Board ประกอบด้วย ครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง นักเรียน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนประมาณ 16-21 คน โดยมีผู้ปกครองอยู่จำนวนครึ่งหนึ่ง มีหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดนโยบายการศึกษาของโรงเรียนให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของรัฐบาลกลางและรัฐบาลแต่ละมลรัฐ
2. กำหนดงบประมาณและการรับจ่ายเงินของโรงเรียนเพื่อการบริหารงานการเงินของโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการจัดลำดับความสำคัญมาเป็นอันดับแรกเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้
3. ดูแลและพัฒนาอาคารสถานที่ให้เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการของท้องถิ่น
4. กระตุ้นให้ผู้ปกครองสนใจในโรงเรียนเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน โดยเน้นการให้บริการด้านอาคารสถานที่ และการให้บริการการศึกษาแก่ชุมชน เพื่อให้เกิดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
5. สามารถจัดบริการด้านอาหารให้แก่นักเรียน และครู
6. จ้างนักการภารโรง ผู้ช่วยครู ครูและครูใหญ่

นักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาก็เป็นกรรมการในคณะกรรมการได้โดยมีนักเรียนในปีที่สูงกว่าเป็นพี่เลี้ยง หากกรรมการที่เป็นนักเรียนต้องการเสนอความคิดเห็นต่อกรรมการก็จะนำเรื่องเข้าปรึกษาครูของตนหรือครูใหญ่ก่อนเสนอในการประชุม

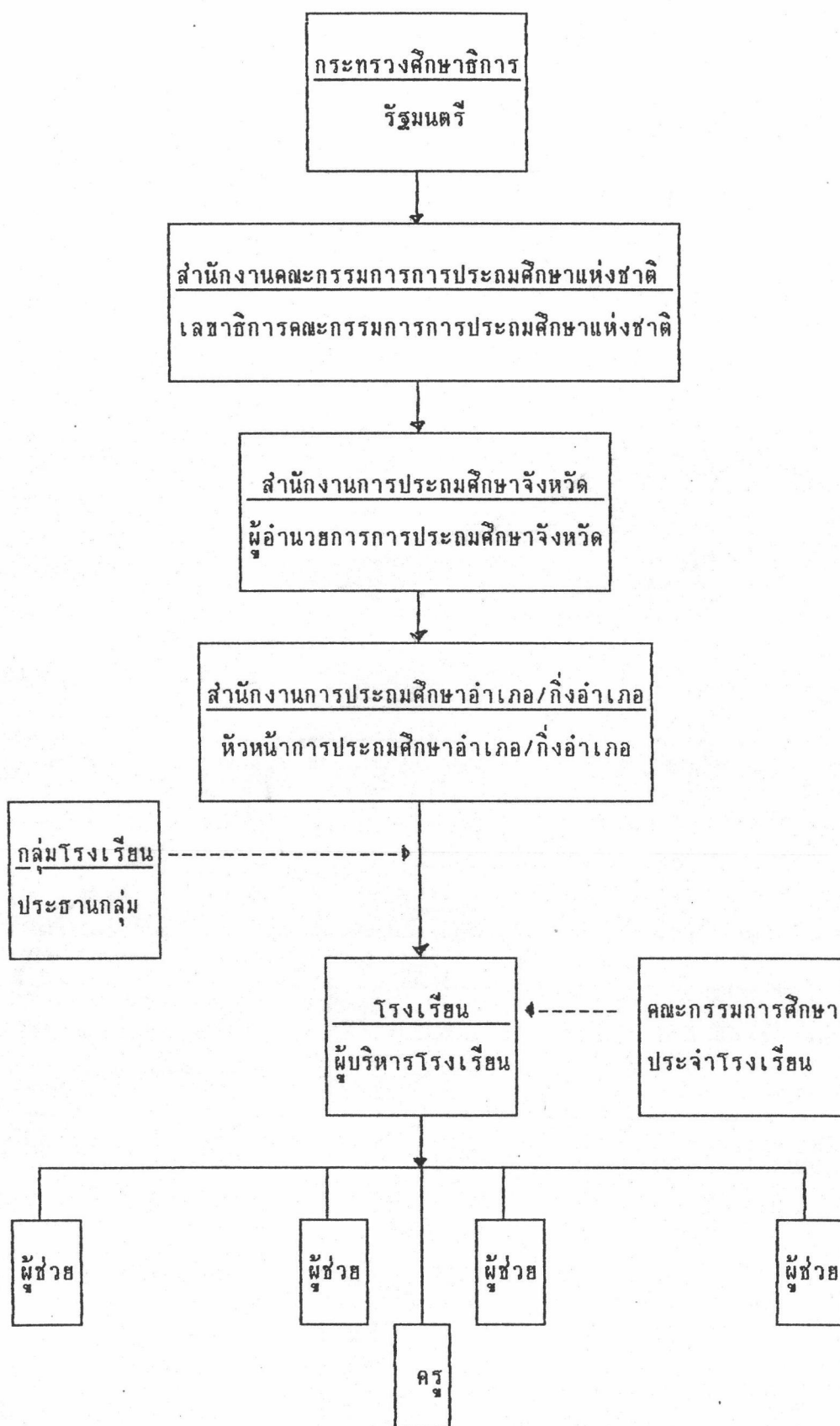
คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมายให้ครูใหญ่มีอำนาจเต็มในการบริหารโรงเรียนและจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ตามนโยบายที่คณะกรรมการโรงเรียนวางไว้เป็นปี ๆ านแต่ละปีจะมีการประชุมคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อติดตามและประเมินผลการบริหารโรงเรียนวางแผนสำหรับปีต่อไป รวมทั้งจัดทำรายงานการเงินเสนอต่อผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ (Auditor General) โดยตรงไม่ต้องรายงานต่อศูนย์ เขต กรม หรือกระทรวง

การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย

การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทยนั้น  
เป็นไปนารูปของคณะกรรมการที่ปรึกษาไม่ใช่อำนาจบริหาร จึงไม่มีอำนาจบังคับบัญชานอกจาก  
เสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนอาจนำาไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ สรุปเป็นแผนภูมิ  
ได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษา



การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทย

เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในประเทศไทยนั้น มีผู้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

มาลี วรปัญญา (2536) ให้ข้อคิดเห็นว่า กรรมการศึกษาส่วนใหญ่จะคอยให้การสนับสนุนแก่โรงเรียนที่เขาสังกัดอยู่ ด้วยการแนะนำทางของการพัฒนาที่ถูกหลักการเพื่อให้โรงเรียนได้นำไปปฏิบัติ หรือบางครั้งกรรมการศึกษาจะหาอุปกรณ์การศึกษา เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการเรียนและการพัฒนาของโรงเรียนมามอบให้กับโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนก้าวไปข้างหน้า อย่างชนิดที่ทันต่อความเคลื่อนไหวของกระแสสังคม โลกที่เกิดสิ่งแปลกใหม่ขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว

รุ่ง แก้วแดง (2525) ได้กล่าวถึงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาว่า กรรมการศึกษาเป็นผู้ให้คำแนะนำแสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ เป็นผู้ประสานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อให้โรงเรียนจะจัดการศึกษาให้สนองความต้องการของชุมชนตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

พนัส หันนาคินทร์ (2525 อ้างใน ไพโรจน์ พรหมมีเนตร, 2533) ได้สรุปงานในหน้าที่ของกรรมการศึกษาในการเสนอแนะนโยบายแก่ผู้บริหารโรงเรียนโดยทั่วไป ดังนี้

1. กรรมการศึกษามีหน้าที่ให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาโรงเรียน ตลอดจนการเสนอแนะในการจัดโรงเรียนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนภายในขอบเขตแผนนโยบายการศึกษาของประเทศหรือของจังหวัด
2. กรรมการศึกษาช่วยเหลือในการแก้ปัญหาบางประการที่โรงเรียนประสบอยู่และต้องการความช่วยเหลือจากชุมชน เช่น การช่วยเหลือด้านโครงการอาหารกลางวัน การปรับปรุงอาคารสถานที่ และบริเวณโรงเรียน
3. กรรมการศึกษาช่วยเป็นตัวแทนของโรงเรียนในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ช่วยให้ผู้ประชาชนเข้าใจจุดหมายในการดำเนินงานของโรงเรียน ช่วยกระตุ้นให้ผู้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือแก่โรงเรียน เช่น ช่วยดูแลความประพฤติของนักเรียน

จากแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย พอสรุปได้ว่า คณะกรรมการศึกษาในต่างประเทศปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนและการควบคุมการศึกษาของโรงเรียน สำหรับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ประถมศึกษาในประเทศไทยนั้น จะทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ ด้านการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ โรงเรียนเพื่อพัฒนาโรงเรียน และพัฒนาท้องถิ่นและด้านการแสวงหาทรัพยากรเพื่อนำไปสนับสนุน การจัดการศึกษา ซึ่งได้มีผู้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานไว้หลายประการ ดังนี้

นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2530) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการศึกษากับโรงเรียนไว้ ดังนี้

1. ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายทางการศึกษาของโรงเรียน
2. ให้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนงานของโรงเรียน
3. สนับสนุนให้หาทางช่วยเหลือโรงเรียนในด้านการเงิน
4. เคารพในความคิดเห็นที่มีเหตุผล และจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของ

คณะกรรมการ

5. เปิดโอกาสให้คณะกรรมการแสดงออกในงานสำคัญ ๆ ของโรงเรียน

ไพศาล อินทับทัน และสุรียัน นนทศักดิ์ (2527) ได้กล่าวถึงการแก้ปัญหา การดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาในการพัฒนาโรงเรียน ดังนี้

1. ควรจัดให้มีโครงการประชุมสัมมนาคณะกรรมการศึกษาเพื่อประชุมชี้แจงให้ คณะกรรมการศึกษาได้เข้าใจขอบเขตของบทบาทหน้าที่ที่ตนเองควรจะทำและแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นและหาวิธีแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการทำงานระหว่างคณะกรรมการศึกษาด้วยกัน
2. โรงเรียนควรสร้างความเชื่อถือศรัทธา และสร้างความสัมพันธ์ทางใจกับ กรรมการศึกษาเสียก่อน
3. ควรจัดครูที่มีบุคลิกลักษณะที่เหมาะสมให้มีหน้าที่รับผิดชอบ
4. ไปพบปะสังสรรค์กับกรรมการศึกษาเป็นการส่วนตัวบ้างเมื่อมีโอกาส
5. ผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรทุกคนในโรงเรียนจะต้องตระหนักว่าโรงเรียน เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

6. เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการศึกษาจะจัดตั้งองค์กรในลักษณะอื่น ๆ อีกก็ได้ เช่น กลุ่มสนาใจ คณะกรรมการเฉพาะกิจ

สุรมันส์ (2521) ได้กล่าวถึงการดำเนินงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน และข้อเสนอแนะในการดำเนินงานพอสรุปได้ดังนี้ กรรมการศึกษาส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ในการช่วยหาเงินให้กับโรงเรียน เช่น หาเงินสมทบเป็นค่าก่อสร้างอาคารเรียน การจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา และการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียน หากโรงเรียนได้กรรมการศึกษาที่เสียสละงานของโรงเรียนก็จะเจริญก้าวหน้า กรรมการศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการศึกษามาก่อน ยากต่อการถอดถอนในกรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ จึงได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนไว้ 2 ประการ คือ

1. ให้มีการกำหนดการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่กรรมการศึกษาโดยจำกัดเวลา แล้วให้มีการเสนอชื่อแต่งตั้งใหม่เมื่อครบวาระ
2. ให้มีการพิจารณาให้สิทธิ ค่าตอบแทน สวัสดิการ บริการแก่กรรมการศึกษาในฐานะผู้เสียสละเพื่อการศึกษา เช่น ค่าช่วยเหลือบุตรเพียงบางส่วน และสิทธิบางประการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรภายในจังหวัด เพื่อเป็นการตอบแทนน้ำใจ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษามีผู้ศึกษาค้นคว้าไว้ดังนี้  
 ณอม สุขสง่าเจริญ (2525) ได้ศึกษาบทบาทของกรรมการศึกษาต่อการพัฒนาโรงเรียนประชาบาลเขตจังหวัดสกลนคร สรุปได้ว่า กรรมการศึกษามีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียนด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมระดับปานกลาง กรรมการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียน รวมทั้งมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่างกัน

เปลี่ยณ ศิริรังสรรค์กุล (2527) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนและครูเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก พบว่า การปฏิบัติจริงของคณะกรรมการศึกษาประจำ



โรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับปฏิบัติน้อยทุกบทบาท ส่วนปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ คือ ความรู้ต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักสูตร และส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตน จึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่

ไพศาล อินทับทัน และสุริยัน นนทศักดิ์ (2527) ได้สรุปบทบาทของคณะกรรมการศึกษาในการพัฒนาโรงเรียนว่า กรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ อยู่ในเกณฑ์น้อย ไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ และต้องการให้คณะกรรมการศึกษาปฏิบัติมากที่สุด คือ การประสานงานกับสถาบันต่าง ๆ ร่องลงมา คือ ด้านการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารโรงเรียน และการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจการทั่วไปของโรงเรียน

ยศทะกา แก้วปลั่ง (2529) ศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า กรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้านการพัฒนาโรงเรียนมากที่สุด ส่วนด้านการให้คำแนะนำปรึกษาปฏิบัติน้อย เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน

ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ (2531) ได้ศึกษารูปแบบความร่วมมือขององค์กรชุมชน (คณะกรรมการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา พบว่า กรรมการศึกษา มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำค่อนข้างมาก แต่มีความผูกพันกับโรงเรียนค่อนข้างดี เมื่อโรงเรียนมีปัญหาทำให้ความร่วมมือเสมอ การดำเนินงานของโรงเรียนกรรมการศึกษาคิดว่าเป็นเรื่องของครูโดยเฉพาะ ส่วนการให้ความร่วมมือกับโรงเรียนถือเป็นจิตสำนึกในหน้าที่และเห็นแก่ประโยชน์ของงาน

ไพโรจน์ พรหมมีเนตร (2533) ศึกษาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก พบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษาแนะนำน้อย ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนโรงเรียนและกรรมการศึกษาขาดการประชาสัมพันธ์และมีวิสัยทัศน์จำกัดในการให้บริการไม่เพียงพอพร้อมทั้งขาดบุคลากรที่เป็นผู้นำในการปฏิบัติงาน

สุนทร ขอบทาศี (2534) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามบทบาทของคณะกรรมการศึกษาไว้ว่า กรรมการศึกษามีปัญหาการประกอบอาชีพส่วนตัว จึงไม่มีเวลาให้

คำปรึกษา แนะนำ เสนอแนะ ประสานงาน แสวงหาความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างโรงเรียน กับชุมชน

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่า กรรมการศึกษามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและสนับสนุนการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษามานานแล้ว ประกอบกับกรรมการศึกษาเป็นคณะบุคคลกลุ่มใหญ่ที่มีประจำอยู่ทุกโรงเรียน และส่วนใหญ่จะเป็นผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่เป็นประจำอยู่แล้ว โรงเรียนจึงควรจะได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรกลุ่มนี้ให้มากที่สุด เฉพาะรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวคงจะรับภาระทั้งหมดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ยาก เพราะการศึกษาเป็นกิจกรรมที่แผ่ขยายกว้างขวางออกไปทุกท้องถิ่น จากแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา ท้องถิ่นจึงควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาให้มากยิ่งขึ้นในรูปขององค์คณะบุคคล คือ กรรมการศึกษา ถ้ากรรมการศึกษาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์แล้ว โรงเรียนก็น่าจะได้รับการสนับสนุนและพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายได้

แต่ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยที่กล่าวมาแล้วไม่สามารถนำมาชี้กับจังหวัดสมุทรปราการได้ เพราะสภาพเศรษฐกิจและอาชีพที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกว่าจังหวัดอื่น ๆ จากเกษตรกรและประมงมาเป็นนักธุรกิจเจ้าของกิจการ ผู้ประกอบการ นักอุตสาหกรรม และลูกจ้างในโรงงาน เป็นผลให้สภาพสังคมเดิมซึ่งเป็นสังคมชนบทเปลี่ยนเป็นสังคมเปิด มีการอพยพย้ายถิ่นของคนในท้องถิ่นเดิมไปอยู่ที่อื่นและโยกย้ายถิ่นของคนในภาคอื่นเข้ามาทำงานทำในจังหวัดสมุทรปราการ เกิดการเคลื่อนไหว ผสมผสานทางวัฒนธรรม ค่านิยม เจตคติและวิถีการดำเนินชีวิตอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สภาพสังคมของจังหวัดอื่นการขยายตัวของชุมชนเป็นไปได้ช้า ดังนั้นความคิดเห็นในการมองปัญหาจึงไม่เหมือนกันแม้จะเป็นปัญหาเดียวกัน

ปัจจุบันโรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ ได้จัดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาครบทุกแห่ง จากการศึกษาทะเบียนแต่งตั้งกรรมการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดทุกสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอของจังหวัดสมุทรปราการ ในปี พ.ศ. 2533-2536 พบว่า ทุกโรงเรียนมีกรรมการศึกษาแห่งละ 15 คน และมีการแต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาเพิ่มขึ้น นอกเหนือการแต่งตั้งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ

แทบทุกแห่ง แสดงให้เห็นว่า กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาของจังหวัดสมุทรปราการ มีบทบาทสำคัญมากต่อการบริหารงานในระดับประถมศึกษา นายมนตรี ปานเจริญ (สัมภาษณ์, 14 กันยายน 2536) ได้ให้ข้อมูลว่า นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2525 เป็นต้นมา สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ ได้แจ้งแนวปฏิบัติให้สถานศึกษาในสังกัดถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวทุกแห่ง กรรมการศึกษาที่อยู่ในวาระปัจจุบันถือเป็นชุดที่ 3 ซึ่งจะหมดวาระในเดือนพฤษภาคม สกหน้า และได้มีการให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของกรรมการศึกษาแก่ประธานกรรมการศึกษาของทุกโรงเรียนในปี พ.ศ. 2525 เป็นเวลา 3 วัน และมีการสัมมนากรรมการศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพระประแดงในปี พ.ศ. 2526 เป็นเวลาครึ่งวันโดยมีจุดประสงค์เพื่อมอบใบแต่งตั้งกรรมการศึกษาและให้ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในการประชุมสัมมนาทั้งสองแห่งไม่ได้มีการบันทึกผลการอบรมสัมมนาไว้ และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบางแห่งยังไม่เคยจัดการอบรมสัมมนา ทำให้ไม่ทราบข้อมูลว่า กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษารู้และปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือไม่ มีปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง

จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพระสมุทรเจดีย์ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2536 พบว่า มีการเชิญประชุมกรรมการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดทุกโรงเรียนเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และแนวนโยบายการจัดการศึกษา จากกรรมการศึกษาทั้งหมด 18 คณะ จำนวน 270 คน ปรากฏว่า กรรมการศึกษาเข้าร่วมประชุมเพียง 56 คน คิดเป็นร้อยละ 20.74 ซึ่งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ข้อ 12 ระบุไว้ว่า "การประชุมของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงถือว่าเป็นองค์ประชุม" ดังนั้น การประชุมกรรมการศึกษาในครั้งนี้จึงถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุม อาจกล่าวได้ว่า กรรมการศึกษาไม่เห็นความสำคัญของการประชุม ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน หรือไม่ได้รับแจ้งกำหนดการนัดหมายประชุม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ของทางราชการได้

ในขณะที่ทำการวิจัยในเรื่องนี้ ยังไม่มีงานวิจัยเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของกรรมการศึกษาในแนวคิด มีเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโรงเรียน เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษา ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2525 และปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่ปฏิบัติจริงอยู่ ดังนี้

1. หน้าที่ด้านให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. หน้าที่ด้านแสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงาน และส่วนราชการเพื่อพัฒนาโรงเรียน ได้แก่ การจัดหาเงิน แรงงาน วัสดุ สนับสนุนการบริหารโรงเรียนตามความจำเป็น
3. หน้าที่ด้านเสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ การให้บริการทรัพยากรของโรงเรียนแก่ชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ ตลอดจนมีส่วนร่วมเสริมสร้างความเป็นอยู่แก่ชุมชนด้านการศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม
4. หน้าที่ด้านแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย ได้แก่ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอดส่องดูแลทรัพย์สินของโรงเรียนและพัฒนาปรับปรุงทรัพย์สินนั้น ๆ ตลอดจนการแต่งตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการบริหารโรงเรียน