

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนโยบายทางการศึกษา โดยเน้นหลักการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชน การพัฒนาองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองและจัดการศึกษาในชุมชนได้ รวมทั้งยึดหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับหน่วยงานที่จัดการศึกษาในระดับจังหวัด อำเภอ และโรงเรียน ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับโรงเรียน เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ให้คณะกรรมการโรงเรียน คณะครู-อาจารย์ ผู้ปกครอง และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการศึกษา ร่วมตรวจสอบ กำกับ การปฏิบัติงานของโรงเรียน รวมทั้งแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะความต้องการของท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541) ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 ที่เน้นการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชนหลายฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ในการจัดการศึกษาของชุมชน และนับเป็นระเบียบคณะกรรมการสถานศึกษาฉบับแรกที่กำหนดให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการเป็นกรรมการสถานศึกษา ทำให้ผู้หญิงมีโอกาสมากขึ้นในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2543)

ความคิดที่จะให้ประชาชน หรือองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา นับว่ามีมานานกว่า 60 ปีแล้ว กล่าวคือ ได้มีการกำหนดบทบาทของประชาชนไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างชัดเจน การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้มีในหลายลักษณะ ตั้งแต่การเข้ามามีส่วนร่วมน้อยด้วยความสมัครใจไปจนถึงการเข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียนทั้งหมด อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัตินั้นทางโรงเรียนมักจะมีอิทธิพลต่อการแสดงบทบาทขององค์กรชุมชนค่อนข้างมาก ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าคณะกรรมการศึกษาในประเทศไทยยังทำหน้าที่ของตนเองน้อยมากด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งที่เป็นเรื่องของโรงเรียนและเรื่องของคณะกรรมการโรงเรียนเอง การทำหน้าที่ให้เต็มศักยภาพที่มีอยู่นั้นสามารถทำได้หลายวิธี โดยทั้งสองฝ่ายต้องหันหน้าเข้าหากัน (ประกอบ คุณารักษ์, 2531)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเน้นให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ขานรับนโยบายอย่างเร่งด่วน โดยออกกฎ ระเบียบ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน สามารถแสดงได้ดังนี้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ
<p>การแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ให้ทุกโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียนอย่างน้อย 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน และให้ทำการเลือกตั้งคณะกรรมการโรงเรียน - คณะกรรมการโรงเรียนต้องประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ - ให้คณะกรรมการโรงเรียนมีจำนวนหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง - ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการโรงเรียน 	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ทุกโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียนอย่างน้อย 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียนประชุมข้าราชการครูในโรงเรียน กำหนดจำนวนและคัดเลือกกรรมการทั้งสามส่วน เสนอรายชื่อให้ประธานคณะกรรมการการศึกษาอำเภอเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง - คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยสามส่วนเท่ากัน คือ ผู้บริหารโรงเรียนและข้าราชการครูในโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและศิษย์เก่าของโรงเรียน ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ผู้นำทางศาสนา บุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือข้าราชการอื่นที่ไม่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ - ให้คณะกรรมการโรงเรียนทุกคนมีวาระ 3 ปี ถ้าพ้นให้ทำการเลือกตั้งใหม่ - ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการ และเลขานุการของคณะกรรมการโรงเรียน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา แห่งชาติ
<p>บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน</p> <p>- คณะกรรมการโรงเรียนมีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐาน และหลักสูตร แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับ แผนการศึกษา ศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม แห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน</p>	<p>- กำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนา ของโรงเรียน ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ ประจำปีของโรงเรียน ให้คำปรึกษา เสนอแนะ แนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารการเงิน และงบประมาณของโรงเรียน, การแสวงหาและ ให้ความสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอกและ ภูมิปัญญาท้องถิ่น, การจัดกิจกรรมเสริมสร้าง การพัฒนาการของนักเรียนทุกด้านทั้งในและ นอกโรงเรียน รับทราบความก้าวหน้า การดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ภาคเรียน ละหนึ่งครั้ง ประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่น ทั้งภาครัฐและเอกชน และเสริมสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อ การพัฒนาโรงเรียนและให้มีการใช้บริการจาก โรงเรียน ให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยาการของ ชุมชน และร่วมพัฒนาชุมชน และท้องถิ่น รวมทั้งแต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือ คณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินงานอย่างใดอย่าง หนึ่งตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย</p> <p>- ให้มีการประชุมคณะกรรมการโรงเรียนอย่าง น้อยปีการศึกษาละ 4 ครั้ง แล้วรายงานให้ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอทราบ</p>

ตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และกฎ ระเบียบ ของสำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการโรงเรียน มีความสอด-
คล้องกันทั้งในการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน และบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษานั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพทางการศึกษา อันก่อให้เกิดความร่วมมือทั้งในด้านกำลังงาน พลังความคิด ความต้องการระดับท้องถิ่น ร่วมกันจัดหาทรัพยากร และงบประมาณในการดำเนินงานของโรงเรียน (เกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, 2541) แต่ทว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการจัดการศึกษาในปัจจุบันพบสภาพปัญหาอุปสรรคหลายประการด้วยกันทั้งที่เกิดจากโรงเรียนและชุมชน สภาพปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีหลายประการด้วยกัน เช่น ผู้บริหารโรงเรียน ครู-อาจารย์ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบหลายอย่าง ทั้งในด้านการจัดการเรียนการสอน งานบริหาร และงานที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ไม่มีเวลาออกเยี่ยมเยียนเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และชุมชนเองก็มีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ส่วนตัว การหาเลี้ยงชีพ ส่งผลให้ชุมชนเกิดทัศนคติที่ว่างานพัฒนาการศึกษาเป็นภาระหน้าที่ของโรงเรียนเท่านั้น ประกอบกับผู้นำชุมชนและคณะกรรมการโรงเรียนยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือเห็นความสำคัญ แต่โรงเรียนไม่มีโอกาสให้แสดงความต้องการ ความคิดเห็นเท่าที่ควร

ในการพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพได้นั้น โรงเรียนจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชน ตามที่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา ด้วยเหตุนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจึงเร่งกำหนดบทบาทหน้าที่ของชุมชนในการพัฒนาการศึกษาในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนด้านงบประมาณ และด้านวิชาการ รวมทั้งกำลังแรงงานด้วย กรรมการโรงเรียนจึงนับว่าเป็นของใหม่สำหรับการศึกษาไทย คณะกรรมการโรงเรียนมิได้ทำหน้าที่อย่างเดียวกับกรรมการในสมาคมครูและผู้ปกครอง หรือสมาคมศิษย์เก่า แต่ทว่ากรรมการโรงเรียนเป็นผลของกฎหมายปฏิรูปการศึกษา โครงสร้างคณะกรรมการโรงเรียน และการจำแนกประเภทกรรมการ จึงมีสัดส่วนที่เด่นชัด แน่นนอน แตกต่างจากองค์กรจัดตั้งที่โรงเรียนเคยมีมา (सानปฏิรูป, 2543)

คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะบุคคลซึ่งมีความสำคัญที่จะทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมกิจการของสถานศึกษาในฐานะที่เป็นองค์กรอย่างเป็นทางการที่จะมีส่วนร่วมกับชุมชนในการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนที่เป็นสมาชิกของชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาเริ่มได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2524 ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 โดยมีสาระสำคัญที่กำหนดแนวทางการสรรหา จำนวน คุณสมบัติ วาระ และการพ้นตำแหน่ง รวมทั้งได้กำหนดบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2539 กระทรวงศึกษาได้กำหนดให้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539 ขึ้น เนื่องด้วยมีข้อมูลจากผลการวิจัยมากมายยืนยันว่าการดำเนินการของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษายังไม่เกิดผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งความร่วมมือในการดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษา ความพึงพอใจในผลงานของตนเอง อาทิเช่น งานวิจัยของไพโรจน์ พรหมมีเนตร (2533) ได้ทำวิจัยเรื่องการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก มีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ ประธานและเลขานุการคณะกรรมการศึกษาจากโรงเรียนขนาดใหญ่ กลาง เล็ก จำนวน 46 ชุด รวม 92 คน ผลการวิจัยพบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษาแนะนำในการกำหนดแนวทางการพัฒนาอาคารสถานที่ การจัดหารายได้เพื่อบำรุงการศึกษา และการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน แก่โรงเรียนน้อย ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียน ทั้งในด้านแรงงาน และทุนทรัพย์ โรงเรียนและคณะกรรมการศึกษาขาดการประชาสัมพันธ์ และโรงเรียนมีวัสดุครุภัณฑ์ในการให้บริการไม่เพียงพอ และขาดบุคลากรที่เป็นผู้นำในการปฏิบัติงาน และงานวิจัยของเป็ลเลียน ศิริรังสรรค์กุล (2526) ที่ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของคณะกรรมการโรงเรียนประจำโรงเรียนและครูเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก มีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน 365 คน และครูในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก จำนวน 365 คน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น และการปฏิบัติงานร่วมกับโรงเรียน คณะกรรมการศึกษาปฏิบัติอยู่ในระดับควรปฏิบัติมากทุกบทบาท และเห็นว่าการปฏิบัติจริงของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับปฏิบัติน้อยทุกบทบาท อีกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่มากที่สุดคือ กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามีความรู้อยู่ในระดับต่ำ และขาดความรู้เรื่องหลักสูตรใหม่ ประชาชนส่วนมากยากจน จึงช่วยเหลือโรงเรียนได้น้อย กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตนจึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ อีกทั้งประกอบกับมีกระแสความต้องการให้คณะกรรมการประจำโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

มากขึ้น และในปี พ.ศ. 2540 ได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา ทำให้กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เร่งขานรับนโยบายตามพระราชบัญญัติการศึกษา ดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2543)

ในระยะเบี่ยงกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2539 นี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการโรงเรียนทุกโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อย่างน้อยโรงเรียนละ 9 คน และไม่เกิน 15 คน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยบุคคลในสามส่วนเท่ากันคือ ผู้บริหารโรงเรียนและคณะครู-อาจารย์ในโรงเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและศิษย์เก่าของโรงเรียน และผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ผู้นำทางศาสนา บุคคลในองค์กรปกครองท้องถิ่น และหรือข้าราชการอื่นที่ไม่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยคณะกรรมการโรงเรียนที่ได้รับการแต่งตั้งแล้วนั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นการสนองพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปัจจุบันดังนี้

1. กำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนพัฒนาของโรงเรียน
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน
3. ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารการเงินและงบประมาณของโรงเรียน การแสวงหาและให้ความสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเสริมสร้างการพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน ทั้งในและนอกโรงเรียน
4. รับผิดชอบต่อความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ภาคเรียนละหนึ่งครั้ง
5. ประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชนและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อการพัฒนาโรงเรียนและให้มีการใช้บริการจากโรงเรียนให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน และร่วมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
6. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินับเป็นหน่วยงานทางการศึกษาที่เห็นความสำคัญของคณะกรรมการโรงเรียนและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษามากที่สุด นับแต่ครั้งที่เป็นการศึกษาประชาบาล หรือการศึกษาของประชาชนก็มีคณะกรรมการตำบลเป็นผู้จัดการศึกษาในโรงเรียน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวง

ศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน พ.ศ. 2525 ก็มีคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเป็นผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษา ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการโรงเรียน พ.ศ. 2539 ก็มีคณะกรรมการโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการศึกษา ดังนั้นการจัดการศึกษาที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงนับวันจะมากและเพิ่มพูนขึ้นตามลำดับ

ในการเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการศึกษานั้น ย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรคในระหว่างปฏิบัติงาน โดยอาจจะเป็นปัญหาที่เกิดจากคณะกรรมการศึกษาหรือโรงเรียน ซึ่งจากงานวิจัยของประจักษ์ คุณารักษ์ (2531) เรื่องรูปแบบความร่วมมือขององค์กรชุมชน (คณะกรรมการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา ซึ่งเป็นการสำรวจกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารโรงเรียน ครู จำนวน 2,250 คน และคณะกรรมการโรงเรียน จำนวน 3,000 คน โดยสุ่มจากโรงเรียน 250 โรงเรียน จาก 25 จังหวัดทั่วประเทศ พบว่าคณะกรรมการศึกษามีความขัดแย้งกันจากการทำงานร่วมกัน ส่วนใหญ่มาจากการมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน และเรื่องอื่น ๆ ถึงร้อยละ 85.84 ของจำนวนกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด วิธีการแก้ปัญหาที่โรงเรียนนิยมใช้ ส่วนใหญ่คือการประชุมชี้แจง สำหรับด้านการเข้าร่วมกิจกรรม กรรมการศึกษาเข้าร่วมงานหรือกิจกรรมของโรงเรียนนั้น ส่วนใหญ่มาจากความสำนึกในหน้าที่และเห็นว่ากิจกรรมน่าสนใจและมีประโยชน์ และเมื่อโรงเรียนมีปัญหาที่มีอาจแก้ไขได้ โรงเรียนส่วนมากจะปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการศึกษา นอกจากนี้ในบทความที่เกี่ยวกับบทบาทของกรรมการศึกษาในการพัฒนาโรงเรียนของไพศาล อินทับทัน และสุริยัน นนทศักดิ์ (2527) ยังศึกษาพบสาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานในการพัฒนาโรงเรียนไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อาจเป็นผลเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการศึกษาไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง ไม่ค่อยเข้าร่วมประชุมกับทางโรงเรียน ขาดการประชาสัมพันธ์กันระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการศึกษา การบริหารโรงเรียนไม่เป็นที่พอใจ กรรมการศึกษาเองมุ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม และมีการก้าวก่ายหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน จากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมา งานวิจัยของไพฑูริย์ ทอหุน (2526) เรื่องความคิดเห็นของผู้บริหาร ครูและผู้ปกครองต่อการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกิจกรรมโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งเป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงพบวิธีการแก้ปัญหาเหล่านี้ โดยผู้บริหารควรรหาโอกาสเยี่ยมเยียนผู้ปกครอง และเป็นตัวอย่างที่ดีเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อการพัฒนาการศึกษาของเด็ก มีการจัดกิจกรรมนันทนาการร่วมกัน ตลอดจนการเผยแพร่ข่าวสารเพื่อเผยแพร่กิจกรรมต่าง ๆ การสร้างชื่อเสียงที่ดีด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้กับโรงเรียน และการประเมินผลการทำงานร่วมกันในเรื่องต่าง ๆ ตามโอกาสอันควร

แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันคณะกรรมการศึกษายังปฏิบัติงานในหน้าที่ตามบทบาทของตนเอง ทั้งในเรื่องของการให้คำปรึกษา และการให้ความสนับสนุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ประถมศึกษาน้อยมาก หรืออาจจะกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการศึกษาในปัจจุบันตกต่ำที่สุดเท่าที่เคยเป็นมา ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้ว บุคคลกลุ่มนี้น่าจะเกื้อกูลการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนได้มากกว่านั้น นอกจากนี้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่การให้คำปรึกษา การแสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือ การประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และการแต่งตั้งคณะทำงาน มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนทั้งสิ้น (ประกอบ คุณารักษ์, 2531) อีกทั้งประชาชนจะให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ประชาชนต้องมีอิสระ มีความสามารถ และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมของโรงเรียน (Lee J Cary อ้างถึงในประกอบ คุณารักษ์, 2531)

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนที่ผ่านมาในอดีตยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ยังเกิดสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับในเรื่องคณะกรรมการโรงเรียนใหม่ ๆ จากกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้เกิดความสับสนแก่โรงเรียน และคณะกรรมการโรงเรียนเป็นอย่างมาก อีกทั้งงานวิจัยส่วนมากมุ่งศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน ความพึงพอใจของคณะกรรมการโรงเรียน และสภาพปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นหลัก แต่ยังไม่มีการวิจัยใดศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ และตัวชี้วัดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วในการประเมินโรงเรียนใดโรงเรียนหนึ่งนั้นว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อพัฒนาการศึกษา จำเป็นต้องใช้ตัวบ่งชี้เพื่อช่วยในการตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในรูปแบบการบริหารโรงเรียน โดยยึดฐานโรงเรียน

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะพัฒนาตัวบ่งชี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน โดยเลือกศึกษากรณีเฉพาะโรงเรียนเพชรน้ำใจ ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผู้วิจัยได้รับคำแนะนำจากศึกษานิเทศก์กรุงเทพมหานครและได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการโรงเรียนเพชรน้ำใจให้เข้าเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อทำวิทยานิพนธ์ได้ ประกอบกับโรงเรียนเพชรน้ำใจเป็นโรงเรียนที่มีรายงานผลการติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540) จากการสัมภาษณ์ นายอุทัยศักดิ์ พรประเสริฐ (นามสมมติ) เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 ได้กล่าวว่าเดิมที

โรงเรียนเพชรน้ำใจไม่ค่อยมีคนรู้จัก คุณภาพก็ไม่ได้อยู่ในแนวหน้า แต่ในปัจจุบันเมื่อผู้อำนวยการโรงเรียนได้ร่วมมือกับคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อหาแนวทางปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนให้ดีขึ้น โรงเรียนจึงเริ่มเป็นที่รู้จักของบุคคลทั่วไป มีคุณภาพการศึกษาที่ดีขึ้น ทั้งนี้ผู้บริหารโรงเรียนได้กล่าวว่า “การที่ให้คณะกรรมการโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนนั้น ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนเป็นอันมาก เพราะลำพังแต่โรงเรียนอย่างเดียวไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากร ทั้งด้านทุนทรัพย์ กำลังงาน เมื่อคณะกรรมการโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วม ทำให้ชุมชนรู้สึกว่าเป็นของลูกหลานของตน จึงต้องเร่งพัฒนา” จากคำกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนซึ่งมีคณะกรรมการโรงเรียนปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ เต็มความสามารถ ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาการศึกษาต่อโรงเรียนเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียนดังกล่าวตรงตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2542 กำหนด

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการการได้มาของคณะกรรมการโรงเรียน
2. เพื่อศึกษาการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนวิธีการแก้ปัญหาของคณะกรรมการโรงเรียนในการพัฒนาการศึกษา
3. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน

คำจำกัดความ

ตัวบ่งชี้การปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง รายละเอียด หรือคุณลักษณะที่ได้จากการประมวลผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เน้นการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และการวิเคราะห์เอกสาร ในแต่ละกระบวนการของคณะกรรมการโรงเรียน โดยเริ่มศึกษารูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียน การวางแผนงาน การดำเนินงาน และผลลัพธ์ของการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งได้ทำการศึกษาควบคู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของโรงเรียน เพื่อก่อให้เกิดการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนโดยใช้ตัวบ่งชี้ดังกล่าว

คณะกรรมการโรงเรียน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน โดยระบุให้แต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการโรงเรียนอย่างน้อยโรงเรียนละ 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย 3 ส่วนเท่ากัน ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียนและข้าราชการครูในโรงเรียน จำนวน 5 คน ผู้ปกครองนักเรียนและศิษย์เก่าของโรงเรียน จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน หรือบุคคลในองค์กรปกครองท้องถิ่น จำนวน 4 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กรณีศึกษา โรงเรียนเพชรน้ำใจ เป็นโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนาการศึกษาร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียน โดยผู้วิจัยได้รับคำแนะนำจากอาจารย์วุฒิชัย พรหมประสิทธิ์ ศึกษานิเทศก์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งผู้อำนวยการโรงเรียนเพชรน้ำใจได้อนุญาตให้ผู้วิจัยเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อทำวิทยานิพนธ์ได้ นอกจากนี้ยังเปิดกว้างให้ผู้วิจัยได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการโรงเรียน วิธีการได้มาของคณะกรรมการโรงเรียน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนตรงตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. 2542 กำหนดหรือไม่ เกิดประสิทธิผล และประสิทธิภาพอย่างไร โดยผู้วิจัยเข้าสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งการวิเคราะห์เอกสาร เป็นระยะเวลา 4 เดือน (พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 – กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543) โดยมีตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา คือ ยุทธศาสตร์ / กระบวนการ ดำเนินงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อพัฒนาการศึกษา ผลที่เกิดจากการดำเนินงานระหว่างโรงเรียนกับคณะกรรมการโรงเรียนในการพัฒนาการศึกษา และสภาพปัญหา และอุปสรรค แนวทางการแก้ปัญหาของคณะกรรมการโรงเรียนในการพัฒนาการศึกษา

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาดวงชี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนเพชรน้ำใจ และใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล 4 เดือน ซึ่งผลการวิจัยอาจจะไม่สามารถนำไปอ้างอิงถึงกลุ่มประชากรได้ทั้งหมด

เนื่องจากการวิจัยเชิงคุณภาพ จำเป็นต้องอาศัยบริบทของกรณีศึกษา ดังนั้นเมื่อมีบริบทที่แตกต่างกัน อาจจะทำให้ผลการวิจัยในครั้งนี้เกิดประสิทธิภาพที่แตกต่างกันได้ เมื่อพิจารณาโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองกับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตชนบท ผลการวิจัยครั้งนี้จะนำไปใช้กับคณะกรรมการโรงเรียนทั้ง 2 ลักษณะได้แตกต่างกัน

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ในเวลาที่แตกต่างกัน ไม่มีผลกระทบต่อผลการวิจัย
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการต่างกัน ได้แก่ การสัมภาษณ์ การสังเกตอย่างมีส่วนร่วม และการวิเคราะห์เอกสาร ต่างช่วยตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้เกิดความเที่ยงตรง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ตัวบ่งชี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเพชรน้ำใจ โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียน
2. ได้แนวทางในการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน โดยใช้ตัวบ่งชี้ และจะนำไปสู่การพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อรองรับการกระจายอำนาจในรูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยยึดฐานโรงเรียน (School Based Management)
3. ได้แนวทางในการสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียน
4. ได้แนวทางในการปฏิรูปการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ. 2542
5. ได้แนวทางเพื่อโรงเรียนจะสามารถทำความเข้าใจ อธิบายขอบข่ายของงาน เพื่อให้ชุมชนปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนได้อย่างถูกต้อง