

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ โดยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
2. กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. การบริหาร โรงเรียนประถมศึกษา
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และราษฎรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น (กรมการปกครอง. 2539 ก : 3) ต่อมาได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกันทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาในระบอบประชาธิปไตย หลังจากนั้นก็มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล

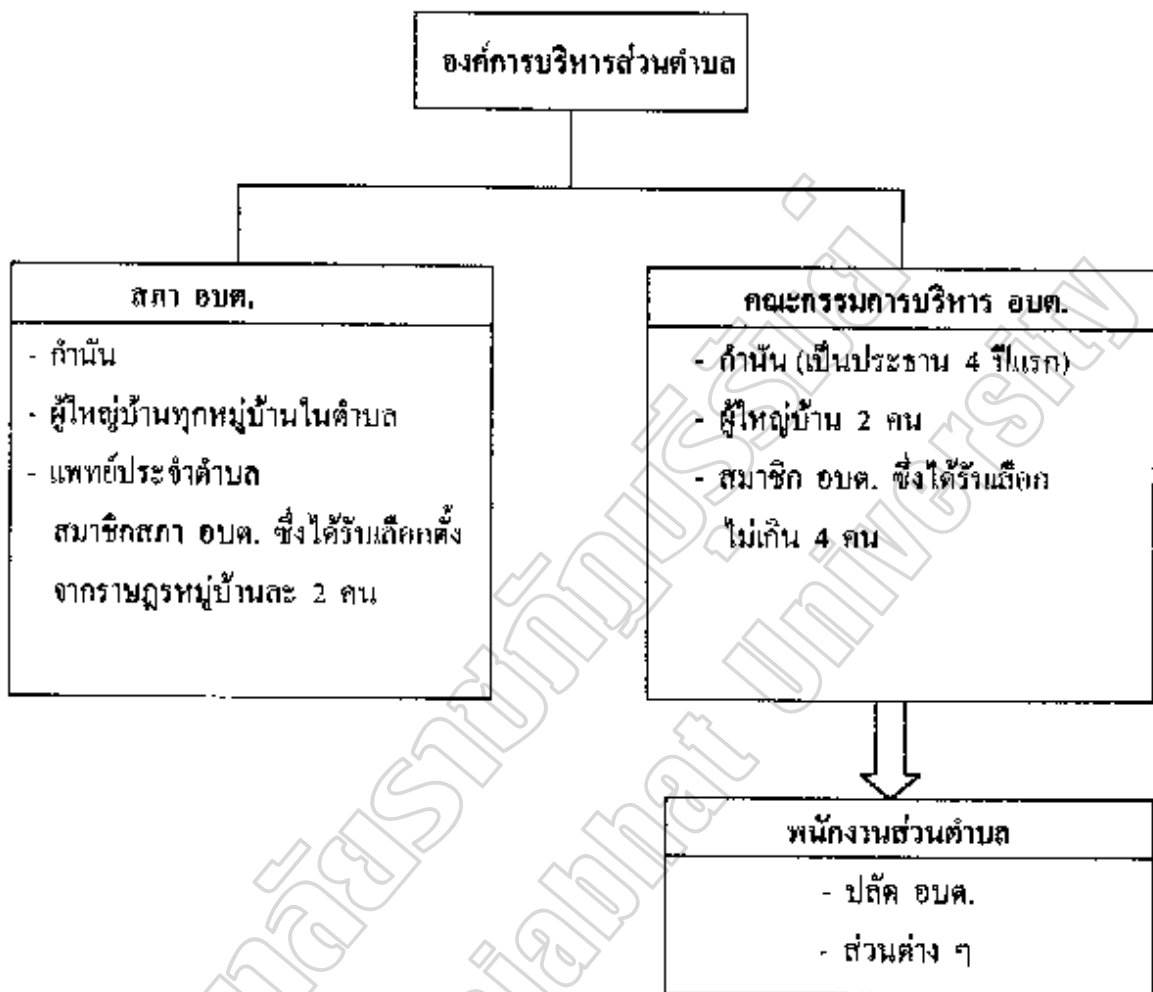
การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลใหม่ ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีราษฎรได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและ

เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ
คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงิน
อุดหนุนในงบประมาณ ที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัด
ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ และให้โอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ เรียกร้อง หนี้
และเจ้าหน้าที่ ของสภาตำบลไปเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่
(กรมการปกครอง. 2542 : 10)

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม
มาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
ไปแล้ว เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 จำนวนทั้งสิ้น 2,760 แห่ง (กรมการปกครอง. 2539 : 4) และ
ในปี พ.ศ. 2543 มีสภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล 6,746 แห่ง และ
พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีก 3,636 แห่ง (หนังสือสั่งการ กรมการปกครอง ที่มท 0304/ว893
ลงวันที่ 23 เมษายน 2544)

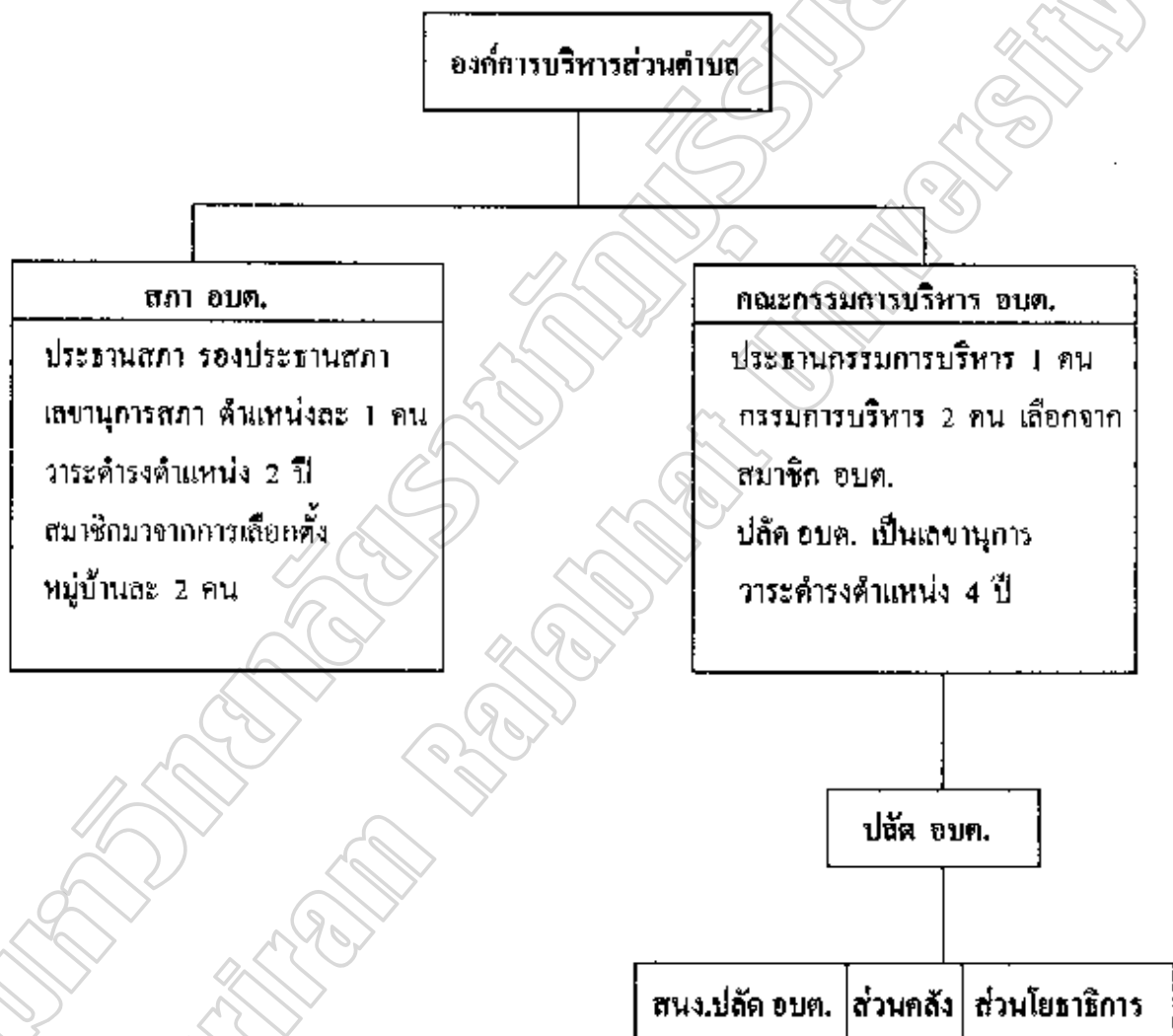
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนด
โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ดังภาพประกอบ 1 (กรมการปกครอง.
2539 : 5)



ภาพประกอบ 1 แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากรายครัวในแต่ละหมู่บ้านนั้นหมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเลือกสมาชิกด้วยกันเป็นประธานสภา 1 คน รองประธาน 1 คน และเลขานุการ 1 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาเดียวกัน ในส่วนของคณะกรรมการบริหารจะเลือกคณะกรรมการด้วยกันเป็นประธานกรรมการบริหาร 1 คน และเลขานุการคณะกรรมการบริหารอีก 1 คน เช่นกัน (กรมการปกครอง. 2539 : 5)

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) จึงทำให้โครงสร้างเปลี่ยนแปลงไป ดังภาพประกอบ 2 (กรมการปกครอง, 2542 : 14 – 15)



ภาพประกอบ 2 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลเดิม 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลเดิม 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน

2. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66)

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้
 - 1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 1.2 รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - 1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
 - 1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 1.8 บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงาม
 - 1.9 ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้
 - 2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
 - 2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
 - 2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

- 2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2.10 ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 2.12 การท่องเที่ยว
- 2.13 การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับกาจัดเนินกิจการดังกล่าว ให้ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

3. การแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลและการกำหนดอัตราค่าจ้าง

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง มีศักยภาพต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ ฉะนั้นเพื่อให้การกำหนดตำแหน่ง และอัตราค่าจ้างของพนักงานส่วนตำบลมีความเหมาะสมกับรายได้และปริมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท) จึงได้ดำเนินการจัดแบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น โดยยึดในเรื่องของรายได้ พื้นที่ และประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งแสดงตามตาราง 1 ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2539 : 82)

ตาราง 1 เกณฑ์อัตราค่าจ้างพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล	เกณฑ์รายได้	จำนวนพนักงานส่วนตำบล
1	20 ล้านบาทขึ้นไป	21
2	12 – 20 ล้านบาท	12
3	6 – 12 ล้านบาท	6
4	3 – 6 ล้านบาท	4
5	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3

ในจังหวัดบุรีรัมย์ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1-2 ไม่มี ชั้น 3 มี 2 แห่ง ได้แก่ อบต. ชุมเห็ด และอบต. อีสาน (อำเภอเมืองบุรีรัมย์) ชั้น 4 มี 12 แห่ง ได้แก่ อบต. บ้านยาง อบต. สายงจิก อบต. สองห้อง อบต. สะแกโพรง อบต. เสม็ด อบต. หนองดาด (อำเภอเมืองบุรีรัมย์) อบต. บ้านด่าน (กิ่งอำเภอบ้านด่าน) อบต. ดุมใหญ่ (อำเภอคูเมือง) อบต. หนองโมสต์ (อำเภอนางรอง) อบต. หนองแวง อบต. ตาขง (อำเภอละหานทราย) และอบต. โลกม่วง (อำเภอปะคำ) ชั้น 5 มี 170 แห่ง รวมจำนวน อบต. ทั้งหมด 184 แห่ง (สำนักงานตรวจราชการท้องถิ่น จังหวัดบุรีรัมย์ ปี พ.ศ. 2543)

4. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ตามกฎหมายบัญญัติไว้ตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

1. ภาษีบำรุงท้องที่
 2. ภาษีโรงเรือน
 3. ภาษีป้าย
 4. อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
 5. ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
 6. ภาษีธุรกิจเฉพาะ
 7. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
 8. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน
 9. ภาษีรังนกนางแอ่น
 10. ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
 11. อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอากรที่ควรตามกฎหมาย ว่าด้วยการประมง
 12. ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
 13. ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
 14. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
 15. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
 16. เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
 17. ภาษีมูลค่าเพิ่ม
 18. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด
- นอกจากนี้ยังมีรายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่น ๆ

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภค
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
5. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
6. รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่ผู้วิจัย ได้ศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) เกี่ยวกับความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจในภาพรวม เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพระราชกฤษฎีกาพระราชกรณียกิจเป็นองค์กรหนึ่งที่มีจำนวนมากและกระจายอยู่ตามตัวเขตต่าง ๆ เมื่อแรกแห่ง ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้สามารถดูแลแก้ไขปัญหาประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

เพื่อเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษานั้น จึงได้มีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนโยบายการศึกษาของรัฐบาล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่าง โดยความต้องการของประชาชนทั่วทั้งประเทศ เป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต สังคม การเมืองการปกครองเป็นอันมาก ทั้งนี้เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ สำหรับในด้านการศึกษานั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวถึงและมีสาระสำคัญดังนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. 2540 : 10 – 16)

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ สังคมสร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัย ศิลปวิทยาต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

2. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นับว่าเป็นแผนพัฒนาที่ปรับเปลี่ยนการศึกษาให้ทันต่อสถานการณ์ตามกระแสโลกไร้พรมแดน โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้สังคมมีส่วนร่วมในการวางแผนจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ดังได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของแผนงานหลักที่ 6 : การพัฒนาระบบบริหารและการจัดการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2539 : 86 – 87)

1. เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารการศึกษา และมุ่งการปรับระบบการบริหารและการจัดการศึกษา จากการประชุมอำนาจในส่วนกลางไปสู่การกระจายอำนาจท้องถิ่นและสถานศึกษา

2. เพื่อให้ประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน มีส่วนร่วมรับผิดชอบและผนึกกำลังจัดการศึกษา

3. เพื่อให้การศึกษาสอดคล้องความต้องการพัฒนาของบุคคล ชุมชน และสังคมได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น ผู้บริหารทุกระดับต้องมีวิสัยทัศน์และเห็นด้วยกับการเปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมของสังคม เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการศึกษาไปยังระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถตัดสินใจดำเนินการในขอบเขตที่รับผิดชอบโดยมีประสิทธิภาพ ชุมชน องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เช่น การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น การระดมทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อการศึกษา การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาของผู้เข้ารับการศึกษ เป็นต้น วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนและสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ชุมชน องค์กรธุรกิจเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบและผนึกกำลังจัดการศึกษา

3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การมีมาตรา 81 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ระบุว่า "...จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ..." นั้น ทำให้มีการตรากฎหมายการศึกษาที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีมาตราสำคัญ ๆ ดังนี้ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 : 6)

มาตรา 8 การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา โดยยึดหลักดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา
4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์และบุคลากรทางการศึกษาและพัฒนานักครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรอย่างค้ำคูณ
5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
6. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ๆ

การบริหารโรงเรียนประถมศึกษา

การบริหารโรงเรียน (School Administration) คือการดำเนินงานของกลุ่มบุคคลใน ส่วนที่ปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบของโรงเรียน อันได้แก่ การบริการทางการศึกษาแก่ สมาชิกของสังคมและภาวะดูแล ภารกิจกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นภารกิจของโรงเรียนเพื่อให้บรรลุตาม จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ พันธ์ พันน เติรินทร์ (2523 : 3) กล่าวว่า การดำเนินการของโรงเรียนต้อง อาศัยบุคคลคอยจัดการดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินไปโดยพร้อมเพรียงกัน มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเรียบร้อยกล่าวคือ การบริหารโรงเรียนเป็นการพัฒนาคนให้มีคุณภาพขึ้น ซึ่งสอดคล้อง กับวารสาร วังศ์ใหญ่ (2540 : 15) กล่าวว่า โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุดแต่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะเป็นหน่วยงานที่นำนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาลงสู่ภาคปฏิบัติ ผลการจัดการศึกษาจะเป็นเช่นใดนั้น ย่อมเกิดขึ้นที่โรงเรียนและสมศักดิ์ ศรีมาโนชย์ (2524 : 148) กล่าวว่าการบริหารโรงเรียนเป็นกิจกรรมที่ผู้บริหารโรงเรียน หรือหัวหน้าสถานศึกษาใช้อำนาจ หน้าที่ของตำแหน่ง โดยอาศัยกฎระเบียบและคำสั่งกับอำนาจจากความคิดความงาม ที่มีในตัวไปจัด องค์ประกอบในการบริหารให้สามารถทำงานประสานสัมพันธ์กัน เพื่อให้การจัดการศึกษาใน โรงเรียนมีประสิทธิภาพ

1. แนวคิดในการบริหารโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2540 : 6) ได้ให้แนวคิดในการบริหารโรงเรียนไว้ดังนี้

1.1 ในการบริหารโรงเรียนผู้บริหารต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ทำอย่างไรจึงจะให้เด็กวัยเรียนในเขตบริการ ได้เข้าเรียนครบทุกคนและมีคุณภาพตามจุดหมายของหลักสูตร โดยใช้เวลาน้อยและประหยัดทรัพยากรทั้งหมดที่โรงเรียนมีอยู่

1.2 การวางแผนเป็นการกำหนดสิ่งที่จะกระทำในอนาคตโดยอาศัยหลักเหตุผลเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่ต้องการอย่างที่สุด ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าว่าจะทำอะไร

1.3 การวางแผนบริหารโรงเรียนในยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนของตน และรู้จักวางแผนยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุมงานบริหารโรงเรียน

1.4 การวางแผนปฏิบัติงานที่ดี จะต้องมีการดำเนินอย่างต่อเนื่องเป็นกระบวนการเรียกว่า กระบวนการบริหาร (Planning Process) ซึ่งปกติจะมีงานสำคัญ 4 ขั้นตอนคือ

1.4.1 การศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ

1.4.2 การจัดทำแผน

1.4.3 การดำเนินงานตามแผน

1.4.4 การประเมินผล

1.5. ข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศที่ถูกต้องและทันสมัยเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนและการบริหารงาน ดังนั้นผู้บริหารโรงเรียนยุคใหม่ที่มุ่งปรารถนาในความสำเร็จจะต้องไม่ละเลยความสำคัญของการจัดระบบข้อมูลที่ทันสมัย ทันเหตุการณ์

1.6 การวิเคราะห์ข้อมูล และสารสนเทศเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรดำเนินงานก่อนจะวางแผนยุทธศาสตร์หรือแผนแม่บทในการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน

1.7 การกำหนดยุทธศาสตร์หรือทางเลือกในการแก้ปัญหา หรือพัฒนาเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งของการวางแผน จึงควรดำเนินการอย่างรอบคอบ มีข้อมูลประกอบก่อนจึงสมบูรณ์และควรให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทางเลือกในการแก้ปัญหา พัฒนาที่ดีที่สุดและจะทำให้แผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้น เป็นแผนการดำเนินงานที่ทุกคนยอมรับและพึงระลึกอยู่เสมอว่าการวางแผนจะสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย และข้อจำกัดทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

1.8 การบริหารโรงเรียนจะเป็นไปโดยราบรื่น และได้ผลดีขึ้นถ้าผู้บริหารโรงเรียนได้ใช้แนวทางและเทคนิควิธีต่าง ๆ เช่น การบริหารโดยยึดผลการบริหาร โดยให้ทุกคนมีส่วนร่วม เช่น คณะกรรมการโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ตลอดจนผู้ปกครอง

ภิญโญ สาธร (อ้างถึงใน วรากรณ์ วงศ์ใหญ่, 2540 :17) ได้แบ่งงานบริหารโรงเรียนประถมศึกษาไว้เป็นสี่ด้านต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารบุคลากรโรงเรียน หมายถึง ครู เจ้าหน้าที่ พนักงานและภารโรง
2. การปกครองและแนะแนวนักเรียนหรือการบริหารกิจการนักเรียน ตลอดจนการติดต่อกับผู้ปกครองนักเรียน
3. การบริหารงานวิชาการที่เกี่ยวกับหลักสูตร แผนการเรียน หนังสือ วัสดุ อุปกรณ์ ประกอบการสอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งวิชาการและการบริหารการสอน เพื่อก่อให้เกิดการสอนที่มีประสิทธิภาพที่สุด
4. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน ในฐานะที่โรงเรียนเป็นผู้นำชุมชนและเป็นศูนย์สังคมของชุมชน อย่างน้อยที่โรงเรียนตั้งอยู่ เพื่อช่วยพัฒนาชุมชนในทุก ๆ ด้านและรับความช่วยเหลือ แนะนำจากชุมชนด้วย
5. การจัดระบบบริหารโรงเรียน กำหนดอำนาจหน้าที่และแผนภูมิของโรงเรียน (Organization Chart) เพื่อให้โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีระเบียบแบบแผนตรงกับเป็นองค์กรที่ดี การจัดการเกี่ยวกับ อาคารสถานที่ บริเวณ และพัสดุครุภัณฑ์
6. การบริหารงานธุรการและงานเสมียน (Clerical Work) เอกสารต่าง ๆ การเงินและการบริหารต่าง ๆ ของโรงเรียน
7. การประเมินผลงาน ซึ่งต้องทำเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องกันไม่ขาด

2. ขอบข่ายการบริหารโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบจัดการศึกษา 3 ระดับ คือ ระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น โดยมีภารกิจดังนี้ (วรากรณ์ วงศ์ใหญ่, 2540 : 27 - 28)

1. จัดการศึกษาระดับอนุบาลให้กับลูกหลาน ที่มีอายุระหว่าง 3-5 ขวบ ให้มีพัฒนาการทุกด้านเต็มตามศักยภาพ โดยจัดเตรียมห้องเรียน วัสดุอุปกรณ์ ของเล่น อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) และครูผู้อบรมเลี้ยงดูให้มีความพร้อม โดยการประสานความร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชนในท้องถิ่น
2. จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาให้แก่เด็กทุกคน และส่งเสริมให้เด็กเรียนจนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น

3. เร่งรัดพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นให้มีมาตรฐานโดยมุ่งปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารเรียน อาคารประกอบ จัดสภาพแวดล้อมในโรงเรียน ให้สะอาดร่มรื่นสวยงาม จัดให้มีน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาดตลอดปี จัดให้มีห้องปฏิบัติการทางภาษา ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ ห้องสมุด และพัฒนาการเรียน การสอน ตลอดจนการวัดผลประเมินผลตามสภาพที่แท้จริง พร้อมทั้งพัฒนาครูให้มีความรู้ ความสามารถ ในการพัฒนาการเรียนการสอน และมีความรับผิดชอบในหน้าที่ดูแลเอาใจใส่ เด็กนักเรียนอยู่เสมอ

4. ให้มีกรรมการโรงเรียน พร้อมทั้งให้หน่วยงานหรือองค์กรท้องถิ่น และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียน พร้อมทั้งสนับสนุนช่วยเหลือกิจกรรมพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนให้มีคุณภาพและมาตรฐาน

5. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารและการนิเทศการศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้โรงเรียนสามารถบริหารงานได้ ด้วยความคล่องตัวและให้คณะกรรมการ โรงเรียน กลุ่มบุคคล องค์กร ใบบุคคล มีส่วนร่วมในการวางแผน และดำเนินการ

6. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้มีผลต่อการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น โดยสรรหาครูใน วิชาที่ขาดแคลน และพัฒนาครูและบุคลากรในสังกัดให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีความ รับผิดชอบและจิตสำนึกในการปฏิบัติงานให้ได้มาตรฐาน

7. จัดสวัสดิการเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจ และความภาคภูมิใจให้กับบุคลากร และให้ บุคลากรสามารถทำงานได้อย่างมีความสุข

8. ให้สำนักงานทุกระดับ ได้พัฒนาปรับปรุงการบริหารและการจัดการโดยใช้ เทคโนโลยีในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้ได้มาตรฐานและทันสมัย

9. ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ทุกโรงเรียนได้รับการประกัน คุณภาพการศึกษา และมีมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่เท่าเทียมกัน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2543 :201) ได้กำหนดงานบริหารโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ด้านวิชาการ

- 1.1 การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น หลักสูตรแกนกลาง
- 1.2 การประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา
- 1.3 ด้านงานหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้
- 1.4 ด้านงานการเรียนการสอน
- 1.5 ด้านวัสดุอุปกรณ์หลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน
- 1.6 ด้านการวัดและประเมินผลทางการศึกษา

- 1.7 ด้านงานห้องสมุด
- 1.8 ด้านงานนิเทศการศึกษา
- 1.9 ด้านงานวางแผนและกำหนดวิธีการดำเนินงาน
- 1.10 ด้านงานส่งเสริมการสอน
- 1.11 ด้านการระดมยบกรมทางวิชาการ
2. ด้านบริหารงานบุคคล
 - 2.1 การดำเนินงานเกี่ยวกับความต้องการของบุคคลในราชการ เช่น การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การกำหนดเงินเดือนและการให้ได้รับเงินเดือน การกำหนดค่าตอบแทนอื่น ๆ และสิทธิประโยชน์ของทางราชการ
 - 2.2 การดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ เช่น การสอบแข่งขัน การคัดเลือก การสรรหาโดยวิธีอื่น การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
 - 2.3 การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคคล เช่น การฝึกอบรม การส่งไปศึกษาต่อ ฝึกอบรมดูงาน การพัฒนาบุคคลโดยวิธีอื่น ๆ
 - 2.4 การพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน
 - 2.5 การรักษาระเบียบวินัย การเสริมสร้างวินัย การดำเนินการทางวินัย
 - 2.6 การออกจากราชการ การให้ข้าราชการออกจากราชการกรณีต่าง ๆ การออกจากราชการตามกฎหมายว่าป่าหนึ่งบ้านาญ การสั่งให้ออกจากราชการกรณีที่ไม่ใช่เป็นความผิดทางวินัย การสั่งให้ออกจากราชการกรณีที่ยังราชการกระทำผิดวินัย
 - 2.7 การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การร้องเรียน
 - 2.8 การจัดทำทะเบียนประวัติ และการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น จัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมการเกษียณอายุราชการของข้าราชการ การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้ทันสมัยอยู่เสมอ
 - 2.9 การให้บริการแก่ข้าราชการ การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคล เช่น การให้บริการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของข้าราชการ การให้บริการแก่ข้าราชการในที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่างๆ
 - 2.10 งานพัฒนาคณะกรรมการเขตพื้นที่และกรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. ด้านบริหารงานทั่วไป
 - 3.1 งานการจัดสำนักงาน
 - 3.2 งานสารบรรณ
 - 3.3 งานประชาสัมพันธ์

- 3.4 งานสวัสดิการ
- 3.5 งานสวัสดิภาพ
- 3.6 งานพาหนะ.
- 3.7 งานประสานงาน
- 3.8 การดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามบทบาทอำนาจหน้าที่
- 3.9 การจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
4. ด้านบริหารงบประมาณ
- 4.1 การจัดทำบัญชีสถานศึกษา
- 4.2 การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ
- 4.3 การบริหารงบประมาณแบบกระจายอำนาจ

สรุปได้ว่า การบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะมุ่งเน้นในการบริหารโรงเรียนตามกรอบการบริหาร 4 งานหลักคือ ด้านวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านบริหารงานทั่วไป ด้านบริหารงบประมาณ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นพฤติกรรมที่ประชาชนหรือคนที่อยู่ร่วมกันในสังคม ได้มีการพัฒนาปัญญา ความรู้ ความสามารถ โดยแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสังคมสิ่งแวดล้อม หรือสถานที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วม ได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย และมีความแตกต่างกันไปตามความเข้าใจและประสบการณ์ของบุคคล ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การกระทำโดยสมัครใจเพื่อดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมคิดริเริ่ม การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน (สุจินต์ ดาวดีระกุล. 2527 : 28) ซึ่งการมีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านจิตและอารมณ์ของบุคคลต่อสถานการณ์ เพื่อให้บรรลุจุดหมายของกลุ่ม (ยูวัฒน์ วุฒิเมธี. 2526 : 20) การมีส่วนร่วมจำแนกเป็นสี่ขั้นดังนี้

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การค้ำประกันโครงการและแผนการควบคุม การประเมินโครงการและการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา จากการจัดแนกดังกล่าว เป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมี

ส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ทางด้านการบริหารและทางด้านการเมือง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนของตนเอง อาจกล่าวได้ว่าการให้โอกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจ กำหนดความเคียงการของตนเอง เป็นการเสริมพลังอำนาจของประชาชนระดมขีดความสามารถ ในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งการมีส่วนร่วมอาจเริ่มต้นพัฒนาจากข้างล่างแทนวิธีพัฒนาจากบน ใบบาย เนื่องบนจุดเริ่มต้นคือ การกระจายอำนาจจากการวางแผนจากส่วนกลาง ไปยังการวางแผนส่วน ภูมิภาค (อภิชาติ พันธเสน. 2539 : 151 – 162)

หากความหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของ ประชาชนคือกรณีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินผลในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนของตนเอง

แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้น ได้ยังเกิด ขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ดังจะเห็นว่า จากประเพณี “ลงแขก” (Co-Operative Work) ซึ่งมีการ ปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก ยุทธศาสตร์ของการบริหาร เพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ถือว่ามีมีส่วนร่วมของประชาชน องค์การท้องถิ่น เอกชน มีความสำคัญยิ่ง ต่อความสำเร็จที่มุ่งพัฒนาตน และส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม

2. ลักษณะการมีส่วนร่วม

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน มีด้วยกันหลายลักษณะซึ่ง จำรัส บุญเชื่อง (2537 : 16) ได้กล่าวถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ว่าควรมีส่วนร่วมในลักษณะ การเป็นสมาชิก การเข้าร่วมประชุม การเป็นสมาชิกที่บริจาคเงิน เป็นกรรมการและเป็นประธาน กรรมการ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาไว้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมโดยตรง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชนของกลุ่มชุมชนหรือ ฃวชนกลุ่มต่าง ๆ
2. การมีส่วนร่วมทางอ้อม โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน เช่น กรรมการของ กลุ่มหรือชุมชน
3. การมีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของ ประชาชนโดยตรง เช่น สถาบัน หรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้เข้ามาได้ทุบเวลา

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2539 : 23-30) ได้กล่าวถึงลักษณะ ของการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาที่โรงเรียนต้องได้ดำเนินการดังนี้

1. การสำรวจสภาพปัจจุบัน ปัญหา โดยการจัดประชุมครู ชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนา
2. การรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล จัดการประชุม อบรม สัมมนาผู้นำชุมชนองค์กร

ปกครองท้องถิ่น และขอความร่วมมือสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียน

3. การจัดทำแผนและโครงการ นำข้อมูลจากการศึกษา การสำรวจมารวบรวมเป็นระบบแล้วดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ จัดทำแผน โครงการ เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยใช้กระบวนการทางการศึกษา และพัฒนาชุมชน

4. วิธีดำเนินการ การกำหนดระยะเวลา วิธีการปฏิบัติให้เกิดการพัฒนาและแก้ไข ปัญหาที่ชุมชนประสบ โดยการให้ชุมชนและองค์กรท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนและโรงเรียน

5. การติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามขั้นตอนนี้ควรมีการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง สม่าเสมอ มีการสร้างแบบประเมิน ติดตาม นิเทศผลการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อสนเทศเพื่อการปรับปรุงพัฒนา

จากการศึกษาการบริหารแบบมีส่วนร่วม ตามลักษณะของการมีส่วนร่วม สรุปเป็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางในการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์ โดยการสนับสนุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงานประสานงาน และดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลกระทบอันอาจเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ อันแสดงออกมาในเชิงรูปธรรมและนามธรรมต่อสังคม

ขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่าการพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) อันนับเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าที่ทำเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวมยอด



จากการอธิบายลักษณะการมีส่วนร่วม สรุปได้ว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในลักษณะการร่วมเป็นสมาชิกร่วมการประชุม ร่วมช่วยเหลือด้วยการบริจาคเงินหรือวัสดุอุปกรณ์ และร่วมสละแรงงาน หรือช่วยเหลือในกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นทางเลือกที่มีคุณภาพของการพัฒนา มีพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก กลไกพัฒนาเคลื่อนย้ายจากรัฐสู่ประชาชน โดยประชาชนมีบทบาทหลักในการพัฒนา ประการที่สอง เป้าหมายการพัฒนา คือ การพัฒนาขีดความสามารถเพื่อพึ่งและพัฒนาตนเอง มิใช่พึ่งพารัฐ หรือองค์การพัฒนภายนอก และประการที่สาม กระบวนการพัฒนาศักยภาพการริเริ่มจัดการจากหน่วยงานเบื้องล่างสู่หน่วยงานเบื้องบนมากกว่าการสั่งการจากหน่วยงานเบื้องบนสู่หน่วยงานเบื้องล่าง

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2536 : 64 - 65) ได้กล่าวถึงปัญหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่า ประชาชนบางครั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพราะเกิดความเกรงใจ หรือการถูกบีบบังคับจากผู้มีอำนาจหรือภาครัฐ ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นบ้าง มิใช่ใช้แรงงานเพียงอย่างเดียว เจ้าหน้าที่ของรัฐเองได้ครอบงำ และกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาเอง ส่งผลให้ประชาชนปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมในการพัฒนาของระบบราชการ ไม่ได้จึงเกิดการล้มเหลว เพราะแนวทางการพัฒนา มีการวางแผนจากเบื้องบนมาก่อนนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว รูปแบบการมีส่วนร่วมที่พึงประสงค์ และเป็นที่ยอมรับร่วมกันมีจุดสำคัญที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ที่เป็นไปได้ในลักษณะแบบสมัครใจและแบบเข้าร่วมกิจกรรมอย่างแข็งขัน แต่คุณสมบัติดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยกระบวนการเริ่มต้นและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เป็นการจำลองแบบ หรือการนำเอามารวมใส่ได้จุดใดจุดหนึ่งนอกจากนี้การเข้าร่วมกิจกรรมตามบทบาทและหน้าที่ของกรรมการในการดำเนินงานต้องมีการประเมินผลการทำงานหรือประเมินความก้าวหน้า เพื่อให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

3. หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยแรงจูงใจเห็น การได้ส่วนสาธารณะ การประชาธิปไตย การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ (สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา, 2542 : 17)

ในระดับประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิ มีส่วนร่วมในการพิจารณาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรือผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 60) และให้รัฐส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ

กำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผน พัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) ให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง การพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นและสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงหรือเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 76) และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมด้วย (มาตรา 81)

ในระดับภาครัฐ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 (สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา, 2542 : 18) กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังแสดงความคิดเห็น ในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ ในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชนและควรมีการสำรวจความคิดเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในระดับองค์กร ชาติยังมีการวางระบบการรับฟังความคิดเห็น และการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องมีการสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

4. การมีส่วนร่วมในการพัฒนา

การพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทางที่ดีกว่าเดิม เพื่อให้ประชาชนในสังคมบรรลุผลทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก่อให้เกิดความยุติธรรมและความเสมอภาค ทำให้คุณภาพของชีวิตดีขึ้น (อนันต์ ลิจิตประเสริฐ, 2543 : 5 - 6) การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการพัฒนาที่มุ่งที่ตัว "คน" เป็นสำคัญ กระบวนการที่นำมาใช้ในการพัฒนาคนได้แก่ วิธีการให้การศึกษอบรม วิธีการทำงานกับคน วิธีการพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (PAR) กล่าวคือ นักพัฒนา และผู้ที่ถูกพัฒนาจะต้องร่วมกันตั้งแต่การวางแผนร่วมกันปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดเพื่อให้กระบวนการทำงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้น ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยมีนักพัฒนาหรือนักวิชาการจากภายนอกเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี (ปาริชาติ วลัยเสถียร, 2543 : 139) และจากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม พบว่า โดยส่วนใหญ่กระบวนการมีส่วนร่วมจะเริ่มจากการค้นหาปัญหาและสาเหตุ การวางแผนดำเนินกิจกรรม การแก้ไขปัญหา การปฏิบัติงาน การร่วมรับผลประโยชน์ และการติดตามประเมินผล (เงินศักดิ์ ปิ่นทอง, 2526 : 10)

ส่วนทศพล กฤตยพิสิฐ (2537 : 13) และ อคิน รพีพัฒน์ (2531 : 49) ได้กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการร่วมพัฒนามี 5 ระดับ คือ

1. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา การพิจารณา และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
2. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาและพิจารณาแนวทางวิธีการแก้ปัญหา
3. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา
4. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา
5. ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

โดยสรุป การมีส่วนร่วมในการพัฒนา คือ การมีส่วนร่วมในการศึกษาชุมชน การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการพัฒนา การรับผลประโยชน์ และการประเมินผล การพัฒนาแล้วแต่เป็นการพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญและสร้างความสำนึกในหน้าที่ของชุมชนของตนเองให้มีความเจริญงอกงามในอนาคต

5. ปัจจัยแห่งการมีส่วนร่วม

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา จะต้องมีปัจจัยที่เอื้ออำนวย หรือมีส่วนผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน ปัจจัยที่สำคัญมีดังนี้ (ไพบุณย์ เจริญทรัพย์, 2534: 39)

1. ผู้นำนักพัฒนา ต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาและกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ด้านตัวประชาชน ต้องเป็นผู้ตัดสินใจเริ่มกิจกรรมของตนเอง
3. การได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในด้านต่างๆ เช่น เทคนิค วิทยากร ข้อมูล ข่าวสาร การประสานงาน และอุปกรณ์ที่จำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับ อคิน รพีพัฒน์. (2531 : 57) ที่ได้กล่าวถึงปัจจัยแห่งการพัฒนาด้านนักพัฒนาว่า จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นผู้สนับสนุนข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีให้กับชุมชน นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึง โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของผู้นำท้องถิ่นและผลประโยชน์ด้วย

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ผู้นำข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยี สิ่งจูงใจ สถานภาพทางสังคม สถานภาพทางเศรษฐกิจ และระยะเวลาในการจัดให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

การศึกษาการมีส่วนร่วมขององค์กรบริหารส่วนตำบล ในการส่งเสริมการศึกษา ในโรงเรียนประถมศึกษา แห่งกักเจ้านักงานการประถมศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยในครั้งนี้จากผู้วิจัยหลาย ๆ ท่าน ต่างมีความคิดเห็นแตกต่างกันหลายประการ เช่น สมศักดิ์ ภูคำแสน (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบทบาทของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดขอนแก่น พบว่า ด้านงานวิชาการ ชุมชนมีส่วนร่วมมากในเรื่องการจัดการจัดหาวิทยากรท้องถิ่น การจัดหาหนังสือเรียน การหาทุนให้นักเรียน และการเข้าร่วมกิจกรรม งานอาคารสถานที่ ชุมชนมีส่วนร่วมในเรื่องการหาสถานที่ การจัดสร้างโรงเรียน การใช้อาคารสถานที่เพื่อการประชุม การประกอบพิธีกรรม และการช่วยบำรุงรักษา งานด้านกิจการนักเรียนชุมชนมีส่วนร่วมในเรื่องรณรงค์การรับนักเรียนการจัดสวัสดิการ การให้ทุนการศึกษาสำหรับนักเรียน ส่วน ศิริกาญจน์ โกสุมภ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า สิ่งที่กำหนดกระบวนการและแบบแผนของการมีส่วนร่วมของชุมชน และ โรงเรียนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ เงื่อนไขที่เกี่ยวกับความกักพื้นฐานของการมีส่วนร่วม เงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมของชุมชน และเงื่อนไขของโรงเรียน โดยมีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง 8 ขั้นตอน คือ

1. การศึกษาข้อมูลพื้นฐาน
2. การสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนในชุมชน
3. การสร้างเครือข่ายของกลุ่มผู้มีส่วนร่วม
4. การสร้างกิจกรรม
5. การต่อรองเพื่อการดำเนินการ
6. การร่วมกันดำเนินการ
7. การร่วมกันประเมินผลการดำเนินการ
8. การร่วมกันรับผลประโยชน์จากการดำเนินการ

เช่นเดียวกับสัมพันธ์ อุปลลา (2541 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษา ในจังหวัดขอนแก่น พบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมในงานกิจการนักเรียนและด้านอื่น ๆ ด้านปัญหาที่เร้าคัญคือ ชุมชนเข้าใจว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียนเท่านั้น สำหรับข้อเสนอแนะที่เร้าคัญคือ บุคลากรในโรงเรียนมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อชุมชน และชุมชนมีส่วนร่วมรับรู้การตัดสินใจ กำหนดนโยบายของโรงเรียน ส่วนเมตต์ เมตต์การุณจิต (2541 : บทคัดย่อ) ทำการวิจัยการมีส่วนร่วม

ในการบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการการศึกษาประจำเทศบาล ในจังหวัดนครราชสีมาสรุปผลการวิจัยดังนี้

1. เรื่องที่คณะกรรมการศึกษามีส่วนร่วม 5 เรื่อง ได้แก่ การวางแผนงาน จัดสรรทรัพยากร การกระตุ้นการทำงาน การประสานงาน การประเมินโดยคณะกรรมการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการประสานงานในระดับมาก ส่วนในเรื่องอื่น ๆ มีส่วนร่วมในระดับปานกลาง

2. ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม มี 2 กลุ่มปัจจัย ได้แก่

2.1 ปัจจัยที่เกี่ยวกับกรรมการศึกษา ได้แก่ เวลาที่อาศัยในชุมชน การมีถิ่นกำเนิด และมีที่พักอาศัยในท้องถิ่น ที่โรงเรียนตั้งอยู่ การเป็นศิษย์เก่า การมีบุตรหลานเรียนอยู่ในโรงเรียน ความคาดหวังต่อโรงเรียน การมีความสัมพันธ์กับโรงเรียน และความห่วงใยในสวัสดิการเด็ก

2.2 ปัจจัยที่เกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ คุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนด้านความเป็นผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์ มีความซื่อสัตย์และเป็นคนในท้องถิ่น โดยกำเนิด คุณลักษณะของครู ได้แก่ ครูมีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถ มีความเอาใจใส่ต่อเด็ก มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และมีความเสียสละ การปฏิบัติของโรงเรียนต่อกรรมการศึกษา ได้แก่ การให้เกียรติและการให้โอกาสในการมีส่วนร่วม การเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน การปฏิบัติงานของครู ได้แก่ การเอาใจใส่ต่อการเรียน และความสามัคคีในหมู่คณะ ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้แก่ ความมีชื่อเสียงในโรงเรียน และการบริหารการเงินโปร่งใส

นอกจากนี้ ทรวงสิทธิ์ ยืนชีวิต (2543 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนในจังหวัดขอนแก่น พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา มี 5 ปัจจัย ได้แก่

1. ด้านคุณลักษณะของกรรมการโรงเรียนและความสัมพันธ์ที่มีต่อโรงเรียน
2. ด้านคุณลักษณะของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน
3. ด้านพฤติกรรมของครู
4. ด้านการปฏิบัติต่อกรรมการโรงเรียน
5. ด้านแผนงานของโรงเรียน

ความร่วมมือระหว่างชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบล และสถานศึกษากับประสิทธิภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะเน้น ไปถึงการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับโรงเรียน โดยศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียน ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่และอุปสรรคภายใต้การบริหารจัดการศึกษา ที่ยังเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นนั้นการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ด้าน

คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคลและการบริหารทั่วไป การวิจัยนี้จึงได้ใช้แนวคิดในเรื่องการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้สังคมมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษา การให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมนั้นควรยึดผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย (Stakeholders) ได้เข้ามามีบทบาทในการ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการในลักษณะที่มีบทบาทและการยอมรับในความรู้ ความสามารถซึ่งกันและกันเข้าใจความหมายและวัตถุประสงค์เบื้องต้นในการจัดการศึกษาและเป้าหมายของการจัดการศึกษาร่วมกันอย่างแท้จริง

เช่นเดียวกับพงษ์ศักดิ์ ศรีวรกุล (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาศึกษาสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินงานจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า

1. องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าใจสภาพปัญหาและแนวทางพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น และสามารถระบุแหล่งของปัญหาได้ดังนี้คือ ผู้ปกครองยากจน โรงเรียนขาดอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาโดยตรง ส่วนมากแล้วจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ให้ผลโดยอ้อม เช่น ส่งเสริมกีฬาและประเพณี เป็นต้น

2. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังไม่ได้แสดงบทบาทในการดำเนินกิจกรรมงานพัฒนาการศึกษา แต่สิ่งที่ทำได้ในขณะนี้ส่วนใหญ่เป็นการรณรงค์ให้เยาวชน อายุระหว่าง 3-14 ปี ได้มีโอกาสเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ก่อนประถมศึกษา-มัธยมศึกษาตอนต้น) รองลงมา คือ การติดตามช่วยเหลือการศึกษาจากสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ และประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านได้เห็นความสำคัญของการศึกษาและจากการสัมภาษณ์ ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่สามารถทำได้ในขณะนี้คือ การปรับปรุงบริเวณโรงเรียน อาคารสถานที่ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเรียนการสอน

3. องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสิ่งที่น่าทำได้คือ การออกข้อบังคับของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องของการส่งเสริมให้ครูได้มีโอกาสพัฒนาตัวเองโดยการจัดอบรม สัมมนา ศึกษาเพิ่มเติม องค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่ายังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการจัดการศึกษา และหากได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานกลาง องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่าสามารถดำเนินการจัดการศึกษาได้

4. รูปแบบแนวทางตามความคิดเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลในการดำเนินการจัดการศึกษาให้ได้ผลดี มีดังนี้

4.1 ให้แนวนโยบายการศึกษาแก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อรับทราบ รับรู้ และเข้าใจในแนวทางดำเนินการจัดการศึกษา

- 2.1 ให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน
- 2.2 สร้างความตระหนักในเรื่องการศึกษาให้กับ ผู้นำชุมชน
- 2.3 เสริมบทบาท ยานางเจ้าหน้าที่ เตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดการศึกษา
- 2.4 ให้หน่วยงานกลางเป็นตัวจัดคุณภาพการศึกษา
- 2.5 จัดให้มีการประชุม เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วน

ตำบลและ โรงเรียน

- 2.6 ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร การจัดการระบบการเรียนการสอน
- 2.7 ส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านอย่างแท้จริง
- 2.8 ให้ผู้บริหาร โรงเรียน ครู อาจารย์อุทิศเวลาให้กับราชการมากกว่าที่เป็นอยู่
- 4.10 จัดหลักสูตรวิชาชีพระยะสั้นให้เด็กนักเรียนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้

นอกจากนี้ ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540 : บทความย่อ) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตบริเวณชานกรุง กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า คนในชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากที่สุด คือ กลุ่มกรรมการศึกษา หรือกลุ่มกรรมการโรงเรียน โดยชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และวัตถุประสงค์ของมากที่สุด สำหรับวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้น มีทั้งทางตรงและทางอ้อม เมื่อโรงเรียนมีกิจกรรมสำคัญและร้องขอความช่วยเหลือ ชุมชนจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี สำหรับปัจจัยที่ส่งเสริม และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนนั้น มีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมได้แก่ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ปัจจัยเกี่ยวกับชุมชนได้แก่ ประสิทธิภาพเป็นมา ลักษณะองค์ประกอบของชุมชนและคุณลักษณะของบุคคลในชุมชน ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผลงาน วิถีปฏิบัติงาน และปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียนด้านอื่น ๆ

สรุปงานวิจัยในประเทศที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรพวิญญูติมหังกฎหมาย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการบริหาร ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น คือองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นสิ่งใดที่เป็นความต้องการซึ่งเป็นการสมควรที่เขาต้องรับรู้และแก้ไข ตลอดจนสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการพัฒนา แต่ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังเกาะติดอยู่กับชุมชนเน้นการพัฒนาโครงการสร้างทางวัตถุ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เกี่ยวกับการศึกษายังมีไม่มาก ที่เกี่ยวข้องกันปัจจุบันคือ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านกิจการอนุรักษ์ประเพณีในท้องถิ่นและการถ่ายโอนงบประมาณอาหารเสริม (นม)

สิ่งแวดล้อมของโรงเรียนกับทัศนคติต่อสถานศึกษาของรัฐ ผลการศึกษ พบว่า มีค่าความสัมพันธ์
กันระหว่างระดับทัศนคติกับระบบโรงเรียนในแต่ละสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่าง
ทัศนคติของชุมชนกับสิ่งแวดล้อมหรือทัศนคติของชุมชน กับระดับการเข้าร่วมในกิจการ

สรุปการวิจัยต่างประเทศ ยังไม่มีผลวิจัยใดที่ชี้ให้เห็นว่าส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและ
หน้าที่ต่อการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่ชัดเจน แต่มีผลการวิจัยของ โซร์เบลโล
(Sorbello) ที่วิจัยถึงบทบาทของผู้ปกครองในด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนตรงกับ
การบริหารโรงเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 (งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน) นอกจาก
ที่กล่าวแล้ว ยังมีนักวิจัยอื่น ๆ วิจัยพบว่า ชุมชนกับโรงเรียนร่วมมือกันทั้งสองฝ่ายมีการวางแผน
สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน จัดให้มีการประเมินผลงานในการทำงานร่วมกัน การมีส่วนร่วม
พัฒนาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนทั้งการสร้างความสัมพันธ์ด้วยวิธีการประชาธิปไตย เกิดพลังอำนาจเข้ามา
มีบทบาทและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ
ปัจจุบันมีความสำคัญมาก เช่น ประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และเกาหลี ที่ได้มอบให้จัดการศึกษาตั้งแต่
ระดับก่อนประถมศึกษา ส่วนในประเทศไทยได้นำแนวทางของสหรัฐอเมริกามาใช้ เช่น การ
กระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงพื้นที่ ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวและเปิดโอกาสให้ทุกส่วน
ของชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในรูปแบบ “คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา”