

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของข้าราชการครูโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น ต่อการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา นี้ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- 2.1 แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)
- 2.2 นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
- 2.3 กรมสามัญศึกษากับนโยบายการปฏิรูปการศึกษา
- 2.4 การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์โดยรวม ผลที่ตามมาทำให้เกิดปัญหาของสังคมต่าง ๆ อย่างมากมายในทำนองเดียวกัน การพัฒนาประเทศจึงต้องพัฒนาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก วิธีการที่สำคัญในการพัฒนาประเทศต้องอาศัยการจัดการศึกษา เพราะการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการของการพัฒนาคนตลอดชีวิต

อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาต้องจัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่มุ่งเน้นการพัฒนา “คน” เป็นสำคัญ หรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาคือมุ่งให้ทุกคนได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพโดยเฉพาะหากมีการพัฒนาคนที่เป็นหน่วยงานเล็กที่สุด และมีความสำคัญที่สุดของสังคม สมควรมีการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ทั้งด้านสติปัญญา ร่างกายและจิตใจ จะเป็นพื้นฐานสร้างพลังครอบครัว ชุมชน และสังคมที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์การหลักในการทำหน้าที่การจัดการศึกษาทุกระดับโดยมุ่งหวังเพื่อพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาให้บรรลุจุดมุ่งหมายสู่ความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550

ที่สำคัญเพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ - องค์กรแห่งการเรียนรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน 4 ด้านคือ

- 1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
- 2) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 3) การปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอน
- 4) การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

กรมสามัญศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาได้ตระหนักในความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาเยาวชนในส่วนที่รับผิดชอบเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นในช่วงการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) กรมสามัญศึกษาจึงพยายามที่จะดำเนินการวางแผนให้มีความชัดเจนครอบคลุมตามบทบาทหน้าที่และสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความต้องการทั้งในส่วนบุคคล สังคม เหมาะสมกับความพร้อมด้านทรัพยากร ตลอดจนสอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประชากรของประเทศให้สามารถแข่งขัน ร่วมมือและดำรงความเป็นไทยอยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างมีความสุข ส่งผลไปสู่การพัฒนาประเทศที่มั่นคงและยั่งยืนโดยกำหนดสภาพที่คาดหวัง นโยบาย เป้าหมาย มาตรการ รวมทั้งยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินงาน ตลอดจนแผนงาน/งาน/โครงการที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ดังนี้

2.1.1. สภาพความสำเร็จหรือความคาดหวัง

กรมสามัญศึกษามีความมุ่งหวังที่จะให้การศึกษากลับมาเป็นกระบวนการที่จะพัฒนาเยาวชนอย่างสมดุลรอบด้านทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา สังคม และสอดคล้องกับความต้องการส่วนบุคคล ชุมชน สังคม และประเทศชาติ โดยมุ่งเน้นความเสมอภาคทางการศึกษา การมีสุขภาพ อนามัยที่แข็งแรง สมบูรณ์ มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นธรรม มีความสามารถในการแก้ปัญหา และการจัดการ รักที่จะเรียนรู้ และแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง มีความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ภาษาต่างประเทศ ภาษาและศิลปวัฒนธรรมของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน มีความสามารถในการปรับตัวในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง มีความรู้ทักษะและจรรยาบรรณในการประกอบอาชีพ มีลักษณะประชาธิปไตย และสามารถร่วมมือกับผู้อื่นได้ มีความรู้ทักษะและลักษณะนิสัยที่เหมาะสมกับสังคมไทยในยุคโลกาภิวัตน์ รักและภาคภูมิใจในความเป็นไทยและท้องถิ่น รักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และอยู่ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้อย่าง

มีความสุขรวมทั้งร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า และดำรงความเป็นไทย อยู่ในสังคมโลกได้อย่างทัดเทียมกัน มั่นคงและยั่งยืน

2.1.2 นโยบาย เป้าหมาย และมาตรการด้านพัฒนาการบริหารและการจัดการศึกษา

ปรับปรุงและพัฒนาการบริหาร และการจัดการศึกษาทั้งในด้านรูปแบบและวิธีการ วิทยาการ เทคโนโลยี ข้อมูล สารสนเทศ รวมทั้งการส่งเสริมการกระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาไปสู่หน่วยงานระดับจังหวัดและโรงเรียนให้มากขึ้น

2.1.3 เป้าหมาย

- 1) กรมสามัญศึกษาและหน่วยงานในสังกัดมีข้อมูล ข่าวสาร สารสนเทศ และผลการดำเนินการในภาพรวมทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่ชัดเจน ถูกต้อง และทันสมัย
- 2) กรมสามัญศึกษาและหน่วยงานในสังกัดมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถบริหารและจัดการด้านต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- 3) สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และโรงเรียนมีความเข้มแข็ง สามารถแก้ปัญหาและพัฒนางานได้อย่างเหมาะสมและทันที่
- 4) กรมสามัญศึกษา และหน่วยงานในสังกัดมีระบบการประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม สร้างความเข้าใจ และปฏิบัติงานให้ตรงทิศทางและได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องของประชาชน และหน่วยงานอื่น ๆ

2.1.4 มาตรการ

- 1) พัฒนาระบบตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาการศึกษาให้ได้ผลการประเมินคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและเป็นข้อมูลที่ทันสมัย
- 2) จัดให้มีเครือข่าย ข้อมูลทางด้านการบริหารให้สามารถเชื่อมโยง ติดต่อสื่อสารถึงกันได้ทุกระดับ
- 3) มอบและกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับจังหวัดและโรงเรียนให้มากขึ้น
- 4) ปรับปรุงกระบวนการบริหาร และการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และสถานศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น
- 5) ดำเนินการให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดมีโครงสร้างและอัตรากำลังที่เหมาะสม
- 6) ส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการบริหารการศึกษา การนิเทศการศึกษา การจัดการเรียนการสอน และการปฏิบัติงานอื่น ๆ

7) การพัฒนางานประชาสัมพันธ์ทุกระดับชั้นในด้านรูปแบบ วิธีการนำเสนอและการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการพัฒนางาน

2.2 นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึง การปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการโดยการเลือกสรร เปลี่ยนแปลง และเพิ่มแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่เดิมด้วยความคาดหมายว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิมให้เบาบางลง หรือให้หมดไปและสามารถให้บรรลุจุดมุ่งหมายความเป็นเลิศทางการศึกษาในปี 2550

จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์กรแห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยผู้ที่ผ่านการศึกษาแต่ละคนจะมีความสามารถ และคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสุขภาพพลานามัยทั้งด้านร่างกายและจิตใจ เป็นผู้มีความสามารถในการคิด เป็นผู้ใฝ่รู้และสามารถแสวงหาความรู้ เป็นผู้มีความสามารถในทางวิชาการและวิชาชีพ เป็นผู้มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละ อดทน ร่วมมือกับผู้อื่นได้ ความเป็นประชาธิปไตย มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานทางวัฒนธรรมไทย และความเหมาะสมของการศึกษาแต่ละระดับ

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีแนวทางการดำเนินงานใน 4 ด้านดังต่อไปนี้

2.2.1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา

เร่งรัดให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับจัดการศึกษาให้มีมาตรฐาน คุณภาพทัดเทียมกัน และให้กระจายการบริการครอบคลุมทุกพื้นที่โดย

1) การจัดทำแผนที่ตั้งสถานศึกษา (School Mapping) ของโรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับทุกประเภท ทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และนำแผนฯไปปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยการวางแผนภาพรวมเป็นรายจังหวัด รวมทั้งการเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดเพื่อมุ่งลดความซ้ำซ้อนและมุ่งกระจายการจัดบริการให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่ ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับสภาพทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นด้วย

2) กำหนดขนาดของแต่ละโรงเรียนและสถานศึกษาระดับต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาคเพื่อให้ได้ขนาดโรงเรียนที่สามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ทั้งนี้ให้มีการรวมโรงเรียนขนาดเล็กตามควรแก่กรณี โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของจังหวัดและให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็นอีกทั้งให้คำนึงถึงการจูงใจให้ผู้ปกครอง

เห็นประโยชน์ของการส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมในการให้บริการทางการศึกษามากกว่า และอาจให้ใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนเดิมเป็นศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน สถานที่จัดกิจกรรมพัฒนาฝีมือแรงงานในพื้นที่ รวมทั้งให้จัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยท้องถิ่นร่วมดำเนินการ

3) กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นพื้นฐาน ในด้านบรรยากาศของการจัดการศึกษา ด้านการเรียนการสอน ด้านอาคารสถานที่ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านอุปกรณ์การเรียนการสอนและด้านบุคลากร ที่สอดคล้องกับแนวโน้มการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจสำหรับใช้ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับทุกประเภท และมุ่งเน้นสนับสนุนสถานศึกษาที่ดีเยี่ยมเป็นอันดับแรก

4) ให้โรงเรียนแต่ละโรงทั้งที่มีอยู่เดิม และที่จะสร้างขึ้นใหม่มีผังแม่บทอย่างเต็มรูปแบบ อีกทั้งการออกแบบและการจัดสร้างอาคารเรียน รวมทั้งการจัดบรรยากาศในการเรียนการสอน และสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนต้องให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ และมุ่งรักษาศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น

5) กระจายอำนาจการกำหนดนโยบายและการบริหารโรงเรียน และสถานศึกษาทุกระดับทุกประเภทให้กับผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในรูปคณะกรรมการของสถานศึกษา เพื่อให้การพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

6) ให้มีองค์กรติดตามและประเมินผลทำหน้าที่กำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนประเมินมาตรฐานโรงเรียนและสถานศึกษาทั้งด้านปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพการศึกษา รวมทั้งให้มีการสรุปผลเป็นระยะ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อนำไปสู่การพัฒนาโรงเรียนและสถานศึกษานั้น ๆ อยู่เสมอ ทั้งนี้การรายงานต้องนำเสนอคุณภาพของผลงาน คุณภาพของผลผลิต ความคุ้มค่า และแนวทางการพัฒนาในอนาคต

2.2.2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา

เร่งปฏิรูปการผลิต การสรรหาและการพัฒนาครู ทั้งที่ทำการสอนในสถานศึกษาของรัฐ และเอกชนอย่างครบวงจร รวมทั้งพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดย

1) สร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อครู ผู้บริหารโรงเรียน และบุคลากรทางการศึกษาให้มุ่งมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

2) ในการประเมินความก้าวหน้าของครู ให้มุ่งเน้นที่การวัดประสิทธิภาพของผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน และสนับสนุนให้ครูทำการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนควบคู่กันไป

3) ให้ครูทุกคนได้เพิ่มพูนความรู้ และพัฒนาทักษะในรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องทั่วถึง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี โดยทุก 2 ปีต้องผ่านการอบรมอย่างน้อย 1 ครั้ง ทั้งนี้การอบรมของกระทรวงศึกษาธิการและ/หรือกรมต้นสังกัด และการอบรมของสถาบันอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีวุฒิบัตรรับรอง ตลอดจนการอบรมทางไกล การเข้าประชุมสัมมนา และการพัฒนาตนเองในรูปแบบต่าง ๆ ให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของผลการปฏิบัติงานของครูด้วย

4) ให้ครูเลือกแผนการสอน หรือพัฒนาให้เหมาะสมกับผู้เรียน เพื่อมุ่งให้ผู้เรียนสามารถสร้างและพัฒนาความรู้ได้ตลอดชีวิตอย่างแท้จริง

5) ให้ครูที่สังกัดส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ สามารถทำการสอนในสถานศึกษาทั้งในและนอกสังกัดได้มากกว่า 1 แห่ง ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาและให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษ และให้นับรวมเป็นส่วนหนึ่งของผลงานของครูในการบรรจุครูใหม่ให้นำประสบการณ์ของครูมาพิจารณาประกอบการกำหนดเงินเดือนด้วย

6) กำหนดคุณสมบัติและเปิดโอกาสให้ผู้มีปัญญาท้องถิ่น ครูชาวบ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน และส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งผู้เกษียณอายุราชการมาสอนในสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีค่าตอบแทนให้ตามความเหมาะสม

7) แก้ไขปัญหาขาดแคลนครูโดยการบรรจุแต่งตั้งครูให้ครบทุกตำแหน่ง ตามแผนอัตรากำลังของแต่ละสถานศึกษา การเกลี้ยอัตรากำลังครู และการลดจำนวนครูช่วยราชการให้คงเหลือน้อยที่สุด สำหรับครูผู้สอนวิชาขาดแคลนให้ได้รับค่าตอบแทนพิเศษ อีกทั้งสนับสนุนให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับหลังมัธยมศึกษา ที่มีความพร้อมในการเปิดสอนสาขาวิชาที่ขาดแคลนจัดสอนได้ถึงระดับปริญญาตรี

8) ปรับปรุงระบบการกำหนดตำแหน่งครูในสถานศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจำแนกความก้าวหน้าในสายงาน (Career Ladder) ระหว่างครูกับผู้บริหารสถานศึกษาให้มีสายวิชาชีพ (Career Pattern) ที่ชัดเจน แต่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้โดยเฉพาะครูสามารถก้าวหน้าตามสายงานการสอนในระดับตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ด้วยผลงานของตนเอง ทั้งนี้กำหนดให้มีคู่มือปฏิบัติงานของครูและคู่มือปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา

9) กำหนดมาตรฐานวิชาชีพครูโดยให้คุรุสภา คณะกรรมการข้าราชการครู และสถาบันผลิตครู ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้มีมาตรการพัฒนาวิชาชีพโดยการกำหนดให้มีใบประกอบวิชาชีพครู

10) ปฏิรูประบบสวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลของครูทุกประเภททุกจังหวัดเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของครู ส่งเสริมขวัญกำลังใจและความมั่นคงในอาชีพให้กับครู รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างเงินเดือนและสวัสดิการอื่น ๆ ของครู โดยมุ่งส่งเสริมสนับสนุนแก่ครูที่สอนในถิ่นทุรกันดาร ครูที่สอนหลายชั้นเป็นพิเศษ

11) พัฒนาระบบ และกลไกในการเลือกสรรบุคคลเข้าเรียนในสถาบันผลิตครู พร้อมทั้งพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนในการผลิตครูทั้งครูที่สอนหลายวิชา และครูเฉพาะวิชาที่เน้นการปฏิบัติเพื่อให้ได้ครูที่มีความรู้ความสามารถในเชิงวิเคราะห์ สังเคราะห์ และมีคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งให้มีการปรับปรุงวิธีการสอบคัดเลือกและการบรรจุครูประจำการโดยให้สถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ทั้งนี้ไม่ควรบรรจุครูที่มาจากสถาบันศึกษาเอกชนระหว่างปีการศึกษา

12) เร่งรัดการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา โดยการเพิ่มพูนแนวความคิด ความรู้ ตลอดจนทักษะในการบริหาร และการจัดการเพื่อให้สามารถพัฒนาโรงเรียน และสถานศึกษาให้มีคุณภาพก้าวหน้าต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

13) ให้ศึกษานิเทศก์ทุกสังกัดมีกำลังทำงานร่วมกัน โดยการนิเทศติดตามงานวิชาการในสถานศึกษาทุกสังกัด

2.2.3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

เร่งรัดปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอนเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา ทุกระดับทุกประเภท โดย

1) จัดกระบวนการเรียนการสอน เพื่อปลูกฝังให้เยาวชนมีลักษณะที่พึงประสงค์ตามจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษา

2) จัดประสบการณ์การเตรียมความพร้อม จัดทำหลักสูตรทุกระดับ ทุกประเภทภายใต้หลักการสำคัญ ดังนี้

(1) สร้างบรรยากาศให้ผู้เรียนทุกระดับชั้นได้เรียนรู้อย่างมีความสุข

(2) จัดกระบวนการเรียนรู้ให้ผู้เรียนได้ฝึกการคิดอย่างเป็นระบบ และเน้นการปฏิบัติมากกว่าการท่องจำ เพื่อให้ผู้เรียนมีความสามารถในการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ และการสร้างความรู้ซึ่งจะเป็นพื้นฐานการเรียนรู้ในโลกแห่งอนาคต

- (3) ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น
- (4) ให้ผู้เรียนนำความรู้ และประสบการณ์ที่ได้รับจากครอบครัว ชุมชน มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนตามหลักสูตร
- (5) กำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานในการเรียนรู้ของนักเรียน และสนับสนุนให้โรงเรียนและสถานศึกษาแต่ละแห่ง สามารถพัฒนาและเพิ่มมาตรฐานขั้นพื้นฐานดังกล่าวตามความต้องการและความเหมาะสม และให้องค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของการจัดการศึกษาวิชาชีพ
- (6) ให้ประชาชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร และกำหนดแบบเรียนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความต้องการของแต่ละท้องถิ่น

2.2.4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

มุ่งกระจายอำนาจเพื่อเอื้อให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจในด้านการบริหาร และการจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นมากที่สุด พัฒนาองค์กรรองรับการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชนและเอกชน โดย

- 1) กำหนดหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการจัดการบริหารทางการศึกษา และองค์กรประสานงานในระดับจังหวัด สำหรับบริหารการศึกษาในท้องถิ่น และในการจัดบริการทางการศึกษาทุกระดับทุกประเภท เพื่อให้เกิดความชัดเจนในด้านการปฏิบัติงานที่บริการ งบประมาณและบุคลากร ตลอดจนแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบการจัดบริการ ทั้งสถานศึกษาของรัฐบาลและเอกชนทุกสังกัด รวมทั้งวางระบบเครือข่ายการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้อยู่ภายใต้ต้นนโยบายการบริหารมาตรฐานและการประเมินผลที่เป็นเอกภาพในแต่ละระดับและแต่ละประเภท โดยกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลักไว้ดังนี้

(1) ระดับก่อนประถมศึกษา ขยายการจัดการศึกษาแก่เด็กอายุตั้งแต่ 2 ขวบขึ้นไปและมุ่งเตรียมความพร้อมให้เด็กอย่างน้อย 1 ปีก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา พร้อมทั้งให้บริการความรู้และทักษะการอบรมเลี้ยงดูแก่ผู้ปกครองและผู้ดูแลเด็ก ตลอดจนสนับสนุนการจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กก่อนวัยเรียนในท้องถิ่น การจัดการศึกษาระดับนี้อาจแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่

ช่วงอายุ 4-5 ขวบ มุ่งเน้นการเตรียมความพร้อมให้เด็กก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษาให้โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลัก

และโรงเรียนเอกชนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน รวมทั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนของหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ อาทิ กรมการศาสนา สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา กรมพลศึกษา กรมการพัฒนาชุมชน กรมอนามัย กรมตำรวจ กรมประชาสงเคราะห์ เทศบาล กรุงเทพมหานคร องค์การพัฒนาเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมกันรับผิดชอบ

(2) ระดับประถมศึกษา ให้โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก โดยโรงเรียนเอกชนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และสถานศึกษาของหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ อาทิ กรมการศาสนา สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา กรมศิลปากร กรมพลศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมตำรวจ กรมประชาสงเคราะห์ เทศบาล กรุงเทพมหานคร องค์การพัฒนาเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมกันรับผิดชอบ

(3) ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ให้โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานหลักโดยมีโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานเสริม รวมทั้งให้โรงเรียนเอกชนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนและสถานศึกษาของหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ อาทิ กรมการศาสนา สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา กรมศิลปากร กรมพลศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมตำรวจ กรมประชาสงเคราะห์ เทศบาล กรุงเทพมหานคร องค์การพัฒนาเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมกันรับผิดชอบ

สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่เปิดสอนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาที่มีพื้นที่บริการซ้ำซ้อนกันให้จัดคณะกรรมการจังหวัดพิจารณาแก้ไขเป็นรายกรณี หากในพื้นที่ใดโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาไม่สามารถจัดบริการได้อย่างทั่วถึง ให้โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาเพิ่มจำนวนห้องเรียน หรือตั้งโรงเรียนเพิ่มได้ตามความจำเป็น

(4) ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ให้โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานหลักสายสามัญ และให้สถานศึกษากรมอาชีวศึกษาเป็นหน่วยงานหลัก สายวิชาชีพโดยมีสถานศึกษาเอกชนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และสถานศึกษาของหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ อาทิ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กรมการศาสนา

สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ กรมศิลปากร กรมพลศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน องค์การ พัฒนาเอกชนและหน่วยงานอื่น ๆ ร่วมกันรับผิดชอบ

(5) ระดับอุดมศึกษา ให้สถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา กรมศิลปากร สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ จัดการศึกษา ในระดับอุดมศึกษา โดยมีสถานศึกษาเอกชนที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาเอกชนร่วมดำเนินการ ทั้งนี้ให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการจัดการศึกษาให้ครบถ้วนตาม บทบาทหน้าที่และภารกิจที่รับผิดชอบของแต่ละสังกัด โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสาน แผนการผลิตนักศึกษาทั้งในด้านพื้นที่ การจัดการสาขาวิชาและความร่วมมือทางวิชาการ รวมทั้ง การประสานแผนการผลิตร่วมกับทบวงมหาวิทยาลัย

2) มุ่งพัฒนาองค์กรในทุกระดับด้วยการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ บริหาร การปรับหรือโครงสร้างระบบบริหารงาน เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ ส่วนภูมิภาคและสถานศึกษา โดยให้องค์กรคณะบุคคลระดับจังหวัดสามารถกำหนดนโยบาย การศึกษาสนับสนุนความก้าวหน้าของบุคลากร และจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับ ความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งให้สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาสามารถบริหารงานได้ อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงสุด

3) มุ่งส่งเสริมบทบาทครอบครัว ชุมชน และเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการบริหาร และ จัดการศึกษา โดยพัฒนาศักยภาพของครอบครัวให้เข้มแข็งด้วยมิติทางวัฒนธรรม ส่งเสริมให้ ชุมชนมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายด้านการศึกษาในแต่ละระดับ สนับสนุนเอกชนที่ลงทุนด้าน การศึกษาให้กู้เงินหมุนเวียนดอกเบี้ยต่ำ เร่งรัดการจัดตั้งสถานศึกษาและสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพ สาขาที่ขาดแคลนในเขตพัฒนาอุตสาหกรรมนอกกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ตามมาตรการ สนับสนุนภาคเอกชนลงทุนพัฒนาการศึกษา ตลอดจนผ่อนคลายนโยบาย ระเบียบ ที่ควบคุม สถานศึกษา และกำหนดมาตรการจูงใจที่เหมาะสมอื่น ๆ สำหรับการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชน และเอกชน

4) พัฒนาการบริหารบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติ องค์กรบริหารบุคคลเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพและเสริมสร้างความมั่นคงในอาชีพ

5) พัฒนาระบบการตรวจ ติดตาม และประเมินผลให้เข้มแข็ง และประสานสอดคล้องกัน ทุกระดับ

6) ดำเนินการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายแก่ผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในทุกระดับทุกประเภทด้วย

รูปแบบที่หลากหลาย เพื่อมุ่งแก้ไขความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียนที่มาจากครอบครัวรายได้ต่ำ ทั้งในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน อาทิ การยกเว้นเงินบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การดำเนินงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การจัดบัตรอุดหนุนค่าเล่าเรียน จัดหาทุนการศึกษาจากแหล่งทุนภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

7) มุ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้ได้ระหว่างร้อยละ 6-7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เพื่อให้ทัดเทียมกับระดับมาตรฐานสากล และมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางการศึกษาในปี 2550 โดย

(1) เพิ่มงบประมาณทางการศึกษา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาโดยรวม

(2) นำมาตรการด้านภาษีทางการศึกษามาใช้

(3) ส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการทางการศึกษา ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของสัดส่วนการจัดบริการในภาพรวมทั้งประเทศ

(4) ให้ภาคเอกชนมีโอกาสเข้าร่วมลงทุนดำเนินกิจการโรงเรียน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ด้วยระบบการบริหารที่ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของรัฐ ในการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลาย รวมทั้งให้บังเกิดคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครอง

(5) ให้นำข้อมูลค่าใช้จ่ายในการจัดบริการทางการศึกษาของโรงเรียน และสถานศึกษา ทั้งที่สังกัดและที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการทุกระดับทุกประเภท มาพิจารณาปรับปรุงการเก็บเงินบำรุงการศึกษา ค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ให้เพิ่มขึ้นจากอัตราปัจจุบัน

กระทรวงศึกษาธิการมุ่งมั่นที่จะดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษานี้เพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตามหากการดำเนินงานประสบปัญหา อุปสรรคในทางปฏิบัติอาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานบางประการต่อไป

2.3 กรมสามัญศึกษากับนโยบายปฏิรูปการศึกษา

สภาพปัจจุบันและปัญหาของกรมสามัญศึกษา กรมสามัญศึกษามีหน้าที่จัดและส่งเสริมการมัธยมศึกษา การศึกษาพิเศษ และการศึกษาสงเคราะห์ โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา

เป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในปีการศึกษา 2539 มีโรงเรียนในความรับผิดชอบ 2,435 โรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนสังกัดกองการมัธยมศึกษา 2,358 โรงเรียน การศึกษาพิเศษ 41 โรงเรียน การศึกษาสงเคราะห์ 36 โรงเรียน และโรงเรียนสาขา 393 แห่ง มีนักเรียนรวมทั้งสิ้น 2,456,304 คน ครู-อาจารย์ 117,613 คน ศึกษานิเทศก์ 548 คน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการในกรม กอง 619 คน

โรงเรียนของกรมสามัญศึกษากระจายอยู่ทั่วไปทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล มีหน่วยศึกษานิเทศก์ประจำทุกเขตการศึกษาเพื่อช่วยเหลือกรมเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ สำหรับการบริหารงานโรงเรียนในส่วนภูมิภาค พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด และสำนักงานสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานทางการศึกษา มีผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบให้สำนักงานทำหน้าที่ในการวางแผนและบริหารงานต่าง ๆ ได้แก่ งานจัดการมัธยมศึกษา งานจัดการศึกษาพิเศษและการศึกษาสงเคราะห์ งานงบประมาณ งานบุคลากร งานการเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสามัญศึกษาหรือที่กระทรวงศึกษาธิการ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สภาพการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา (ปี 2539)

ตารางที่ 1 สภาพการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา ปี 2539

รายการ	ด้านมัธยมศึกษา	ด้านการศึกษา สงเคราะห์	ด้านการศึกษา พิเศษ
1. จำนวนโรงเรียน	2,358	36	41
2. จำนวนนักเรียน (คน)		25,810	6,035
ก่อนวัยเรียน	-	314	553
ประถมศึกษา	-	13,120	4,329
มัธยมศึกษาตอนต้น	1,738,967	9,848	892
มัธยมศึกษาตอนปลาย	777,970	2,528	261
3. จำนวนข้าราชการครู	119,878 (154,747/34,869)	1,530 (2,620/1,090)	657 (867/210)
4. ศึกษานิเทศก์ (คน)	619	3	
5. ลูกจ้างประจำ		476	231
6. ลูกจ้างชั่วคราว			
7. พนักงานขับรถ			
- สัดส่วนครู : นักเรียน	1 : 17 (เกณฑ์ 1 : 18)	1 : 17 (เกณฑ์ 1 : 15)	1 : 9 (เกณฑ์ 1 : 8)
- สัดส่วนศึกษานิเทศก์ : โรงเรียน	1 : 4	1 : 26	

- หมายเหตุ
1. ข้าราชการครูใน () คือจำนวนข้าราชการครูที่ควรมีตามเกณฑ์ ก.ค. และจำนวนครูที่ขาด
 2. จำนวนนักเรียนด้านการศึกษาพิเศษ ไม่นับจำนวนนักเรียนสำหรับโรงเรียนที่จัดตั้งในปี 2539 จำนวน 12 โรงเรียน (480)

ปัญหาในการจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษา

2.3.1. ด้านการจัดโรงเรียนและสถานศึกษา

- 1) โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษา ที่มีอยู่จำนวนมาก ไม่มีการจัดทำผังแม่บทเต็มรูปแบบ ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียนขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง
- 2) การกำหนดเป้าหมายการรับนักเรียนของโรงเรียนไม่ชัดเจน เนื่องจากปัญหาค่านิยมของผู้ปกครองและปัญหาการประสานงานในเขตพื้นที่บริการที่โรงเรียนตั้งอยู่
- 3) โรงเรียนที่มีอยู่เดิม และโรงเรียนที่จัดตั้งใหม่ขาดแคลนทั้งบุคลากร และวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน
- 4) ปัญหาการกำหนดขนาดโรงเรียนที่ชัดเจน ที่สามารถจะจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) ปัญหาด้านวิสัยทัศน์ของผู้บริหารโรงเรียนในการจัดการ และการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นแหล่งวิชาการ
- 6) ปัญหาการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียนไม่ทั่วถึง และต่อเนื่อง อีกทั้งไม่มีการนำผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลการพิจารณาแก้ไขและการขอตั้งงบประมาณ
- 7) ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรท้องถิ่น ที่โรงเรียนตั้งอยู่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของโรงเรียน และการดำเนินงานของโรงเรียนยังมีน้อย

2.3.2. ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา

- 1) ครูผู้ปฏิบัติการสอน ครูที่ช่วยราชการ ครูที่ย้ายติดตามสามี-ภรรยา ขาดจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อการสอนและการปฏิบัติงานในหน้าที่
- 2) ครูผู้สอน และผู้บริหารหน้าที่ในโรงเรียนขาดความรู้ และการพัฒนาด้านทักษะอย่างต่อเนื่อง
- 3) ปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอนในบางรายวิชา เช่น คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และวิชาภาษาต่างประเทศ
- 4) ปัญหาการเกลี้ยอัตรากำลังครูจากโรงเรียนที่มีครูเกินเกณฑ์ไปยังโรงเรียนที่มีครูต่ำกว่าเกณฑ์
- 5) ปัญหาการใช้ครูในโรงเรียนไม่เต็มตามศักยภาพ เนื่องจากขาดแนวทาง/โครงการที่จะช่วยส่งเสริม-พัฒนาครูให้สามารถสอนได้หลายวิชามากขึ้นที่ชัดเจน และอย่างต่อเนื่อง

6) ปัญหาการขาดหน่วยงานหลักในการช่วยส่งเสริม และพัฒนาครูในสังกัดกรมสามัญศึกษา เพื่อช่วยให้ครูมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และสามารถใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มตามศักยภาพ

7) ปัญหาด้านกฎ ระเบียบว่าด้วยการจ้างครูจ้างสอน หรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูที่ชัดเจน

2.3.3. ด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

1) ปัญหาการขาดแคลนหลักสูตรเฉพาะสำหรับนักเรียนศึกษาสงเคราะห์ และนักเรียนการศึกษาพิเศษ

2) การจัดหาอาคารเรียน อาคารประกอบ และห้องเรียน ยังไม่เอื้อให้นักเรียนได้มีการศึกษาหาความรู้

3) กำรจัดการเรียนการสอน กิจกรรม ประสพการณ์ ไม่มีการเน้นให้ชัดเจนเกี่ยวกับการปลูกฝังลักษณะอันพึงประสงค์ให้แก่ักเรียน เช่น การจัดการเรียนการสอน ไม่มีการเน้นให้นักเรียนรู้จักการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และการประเมินผลเท่าที่ควร

4) ปัญหาด้านวัสดุทัศนัย และประสพการณ์ของครูในการจัดการเรียนการสอนแตกต่างกัน เนื่องจากการขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ การจัดการเรียนการสอน ตลอดจนการขาดความรู้ในการนำนวัตกรรมใหม่ ๆ สื่อ เทคโนโลยี ไม่อาจแพร่กระจายให้โรงเรียนได้อย่างทั่วถึง

5) ปัญหาการไม่มีศูนย์สื่อ วัสดุอุปกรณ์ นวัตกรรม สื่อเทคโนโลยีของกรมสามัญศึกษาในระดับจังหวัด

6) ขาดแคลนการจัดทำหลักสูตรวิชาชีพอ่อน

7) ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยกองทุนการศึกษา ไม่สามารถช่วยให้เด็กด้อยโอกาสได้เงินสำหรับเรียนหนังสือได้

2.3.4. ด้านการบริหารการศึกษา

1) ระบบการบริหารเพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้โรงเรียน และหน่วยงานหลักในระดับจังหวัดและท้องถิ่น เพื่อการมีอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและพัสดุบางส่วนยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางทำให้เกิดอำนาจการต่อรอง และทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ

2) ขั้นตอนการปฏิบัติงานของโรงเรียน และหน่วยงานต่าง ๆ มีความยุ่งยาก และซ้ำซ้อนในบางเรื่อง

3) ไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน สำหรับสายงานการนิเทศ์ และการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียนและ สศจ.

4) ปัญหาความล่าช้าในการพัฒนาองค์กรหลัก ทุกระดับของกรมสามัญศึกษาในด้านการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน

ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550 ไว้ 4 ด้านคือ การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา การปฏิรูปครู และบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

กรมสามัญศึกษาได้กำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไว้ทั้ง 4 ด้านดังนี้

1) การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา

(1) มีผู้บริหารที่มีจิตสำนึกที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และยกมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับของสังคม

(2) มีบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ สะอาด ร่มรื่น ร่มเย็น สวยงาม เป็นอุทยานการศึกษา และมีความเป็นเอกลักษณ์ของภูมิภาคและท้องถิ่น

(3) มีแผนผังเต็มรูป มีห้องเรียน ห้องปฏิบัติการ ห้องสมุดที่เหมาะสมและทันสมัยและมีสนามกีฬา โดยสอดคล้องเหมาะสมกับท้องถิ่น

(4) มีอุปกรณ์การเรียนการสอนอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอน และสื่อเทคโนโลยีที่จะช่วยจัดการเรียนการสอน

(5) มีบุคลากรในการจัดการเรียนการสอนอย่างเพียงพอ โดยมีครูที่เกษียณอายุ ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือผู้ทรงคุณวุฒิ มาช่วยจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนที่มีความขาดแคลนครู

(6) โรงเรียนเป็นแหล่งข้อมูล ข่าวสารความรู้ และสถานที่สำหรับการจัดกิจกรรมพัฒนาสุขภาพพลานามัย พัฒนาลักษณะนิสัย ฯลฯ แก่ประชาชนในท้องถิ่น

(7) มีชุมชน ท้องถิ่น เอกชน องค์กรท้องถิ่นร่วมจัดการศึกษา ให้ความร่วมมือสนับสนุน ช่วยเหลือทรัพยากรด้านต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาการศึกษา

(8) มีการจัดการศึกษาผ่านเครือข่ายเทคโนโลยี เช่น ดาวเทียม เคเบิลทีวี อินเทอร์เน็ต

(9) มีเครือข่ายเชื่อมโยง แลกเปลี่ยน ช่วยเหลือกันระหว่างโรงเรียน และกับหน่วยงานอื่นทั้งด้านวิชาการ บุคลากร อาคารสถานที่ ฯลฯ

10) โรงเรียนมีคุณภาพและมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของ ชุมชน ท้องถิ่นและภูมิภาค

2) การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา

1) ครู ผู้บริหารศึกษานิเทศก์ และบุคลากรอื่น ๆ มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน สามารถใช้เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน มีเจตคติ และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

2) ครู ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ และชุมชนทำงานร่วมกันเป็นทีม ร่วมกันพัฒนาการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ครู ผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ มีผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพ ส่งผลการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

3) การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

(1) มีการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนอย่างหลากหลาย นักเรียนได้เรียนรู้ในสิ่งที่มีความสนใจ มีความถนัด และได้พัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่

2) มีการจัดเนื้อหาและกิจกรรมการเรียนรู้ให้นักเรียนได้เรียนรู้ในเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างครบถ้วน ทั้งด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี โดยเฉพาะคอมพิวเตอร์ ด้านภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ด้านวิชาชีพ การดูแลรักษาสุขภาพพลานามัย ศิลปวัฒนธรรมไทย

(3) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยนักเรียนได้เรียนรู้อย่างสอดคล้องกับชีวิตประจำวันและสามารถที่จะปรับตนเองได้อย่างเหมาะสมในสังคมที่เปลี่ยนแปลง

4) มีการจัดหลักสูตรท้องถิ่นให้นักเรียนได้เรียนรู้ทุกด้าน ทั้งด้านอาชีพ ศิลปะ วัฒนธรรมนิยมประเพณี วัฒนธรรม ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

(5) มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ที่ยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลาง นักเรียนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมได้แสดงออก ได้ทดลองปฏิบัติจริง ได้ประกอบอาชีพและมีรายได้ระหว่างเรียน ได้เรียนรู้ร่วมกิจกรรมและทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม และมีการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมประชาธิปไตย เป็นปกติวิสัยในชีวิตประจำวัน

(6) มีบรรยากาศการเรียน และการเข้าร่วมกิจกรรมที่นักเรียนได้แสดงออกตามธรรมชาติ นักเรียนมีความพึงพอใจและมีความสุขในการเรียนและร่วมกิจกรรม

(7) มีการวัดผลและประเมินผลที่เน้นพฤติกรรม และการแสดงออกในระหว่างเรียน และมีการปรับปรุงพัฒนาผู้เรียนอย่างเหมาะสมและต่อเนื่อง

4) การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

(1) กรมสามัญศึกษาและหน่วยงานในสังกัด มีโครงสร้าง และระบบการทำงานที่คล่องตัว สะดวก รวดเร็ว สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) กรมสามัญศึกษาและหน่วยงานในสังกัด มีระบบการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพเชื่อมโยงกันทุกระดับ มีข้อมูลสารสนเทศ และผลการดำเนินงาน ทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพที่ชัดเจน สามารถปรับปรุงและพัฒนางานได้อย่างเหมาะสมต่อเนื่องและทันที่

(3) สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดและโรงเรียน มีความเข้มแข็ง สามารถแก้ปัญหาและพัฒนางานได้อย่างเหมาะสมและทันที่

(4) กรมสามัญศึกษา และหน่วยงานในสังกัดมีระบบประชาสัมพันธ์ที่เหมาะสม สร้างความเข้าใจและปฏิบัติงานได้ตรงทิศทางและได้รับการยอมรับจากหน่วยงาน ชุมชน ท้องถิ่น และสังคมมากขึ้น

แนวทางการดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกรมสามัญศึกษาด้านการปฏิรูประบบบริหารศึกษานั้น เพื่อมุ่งกระจายอำนาจเพื่อเอื้อให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด โรงเรียน มีอำนาจตัดสินใจในด้านการบริหารและการจัดการศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพชีวิตและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นมากที่สุดโดย

1) มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้บริหารโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ให้มากขึ้นเพื่อความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินการพัสดุ การบริหารงานทั่วไป

2) พัฒนาสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด พิจารณากรอบอัตรากำลังตามความจำเป็น และเหมาะสม

3) ให้กลุ่มโรงเรียนศึกษานิเทศก์จังหวัด รับผิดชอบงานวิชาการของจังหวัดโดยศึกษานิเทศก์เขตเป็นองค์กรบริหารงานวิชาการ

4) พัฒนาผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด และผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์เขต และประธานกลุ่มโรงเรียนเพื่อเพิ่มศักยภาพในด้านการบริหาร

5) ปรับปรุงครู ระเบียบ เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

6) ปรับระบบการบริหารเพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้โรงเรียนและหน่วยงานหลัก ในระดับจังหวัด และท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น เกิดความรวดเร็วคล่องตัวจากการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและกระจายอำนาจ

7) พัฒนาการหลักทุกระดับของกรมสามัญศึกษาโดยนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร

8) จัดอุปกรณ์ในการสร้างเครือข่ายระบบสารสนเทศ และดำเนินการวางเครือข่ายระบบสารสนเทศ ระหว่างสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด โรงเรียน หน่วยงานนิเทศก์ กลุ่มโรงเรียน ให้สามารถเชื่อมโยงกับกรมสามัญศึกษา และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดอื่น ๆ ได้

ด้านการบริหารการศึกษา กรมสามัญศึกษา (2539) ได้กล่าวว่า การปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้โรงเรียน และหน่วยงานหลักในระดับจังหวัด และท้องถิ่นเพื่อการมีอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและพัสดุบางส่วนยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางทำให้เกิดอำนาจต่อรอง และทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานของโรงเรียนและหน่วยงานต่าง ๆ มีความยุ่งยากและซับซ้อนในบางเรื่อง การกำหนดบทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน สำหรับสายงานการนิเทศก์ และการดำเนินงานของกลุ่มโรงเรียน และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด ปัญหาความล่าช้าในการพัฒนาองค์กรหลัก ทุกระดับของกรมสามัญศึกษาในด้านการนำนวัตกรรม และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ดังนั้นจึงกำหนดแนวทางดำเนินการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ดังนี้

- 1) การบริหารแบบมีส่วนร่วม
- 2) บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน
- 3) การ ประเมินผลการดำเนินงาน

โครงสร้างองค์กรปฏิบัติการศึกษา
 กรมสามัญศึกษา

วพ
 LB
 ๒๕๓๓



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างองค์กรปฏิบัติการศึกษา กรมสามัญศึกษา 2539

2.4 การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

2.4.1 การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management)

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538) ได้ให้ความหมายการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง “รูปแบบของความเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกัน (Involvement) ของสมาชิกในการประชุมปรึกษาหารือเพื่อการตัดสินใจและควบคุมการทำงานร่วมกัน” ตามความหมายดังกล่าวนี้ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญไม่น้อยเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการทำงาน จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องกับงานหรือองค์การ ความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันนี้หากได้มีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้วจะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือสิ่งตกลงใจร่วมกัน นอกจากนี้การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงเกิดประโยชน์ต่อองค์การหลายประการคือ

- 1) การมีส่วนร่วมทำให้เกิดความคิดได้หลายแนว เพราะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ระดมความคิดและอภิปรายร่วมกัน ก่อให้เกิดมีความคิดเห็นดี ๆ ต่อองค์การ
- 2) การมีส่วนร่วมในการบริหารมีผลในเชิงจิตวิทยา คือ ทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็จะเกิดการยอมรับมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการที่ผู้บริหารสามารถใช้ทดสอบดูว่าสิ่งที่ตนเองรู้ตรงกับสิ่งที่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาหรือไม่
- 3) เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า สามารถเปลี่ยนแปลงข้อมูล และประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
- 4) ผู้ร่วมงานจะมีโอกาสได้ใช้ความสามารถ และทักษะในการทำงานร่วมกันเกิดความมีน้ำใจ (Team spirit) และความจงรักภักดีต่อองค์การ (Loyalty) มากขึ้น
- 5) การมีส่วนร่วมจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น การตัดสินใจมีคุณภาพมากขึ้น ส่งเสริมการปรับปรุงงาน ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นด้วย

สมยศ นาวิการ (2525) กล่าวว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ กระบวนการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจเป็นการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งเป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของพวกเขาในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญ การบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ดีคือผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารของพวกเขาให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและเป็นการบริหารที่ผู้บังคับบัญชาต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ

สมพงษ์ เกษมสิน (อ้างถึงใน บุญฤทธิ์, 2529) ให้ความหมายว่า การที่บุคคลได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติทั้งในด้านแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างพลังจิตใจให้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ มีประสิทธิภาพมากกว่าการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง

จากความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงานในฐานะมนุษย์ในองค์การที่มีความสามารถ มีเหตุผล มีวิจารณ์ญาณ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการระดมพลังสมองและพลังงานอย่างเข้มข้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และเป็นการบริหารงานที่สนองต่อความต้องการของมนุษย์ได้ดีที่สุดอีกทางหนึ่งด้วย

กิตติมา ปรีดีติติก (2532) ในส่วนของการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาซึ่งปัจจุบันมีปริมาณงานและคุณภาพของงานเพิ่มมากขึ้นและซับซ้อนกว่าเดิม ดังนั้นในการที่จะให้งานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพผู้บริหารจะต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรในโรงเรียน การให้ผู้ที่บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะในการตัดสินใจ ตลอดจนร่วมรับผลสำเร็จของงานร่วมกันจะทำให้ครูมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานบรรยากาศในการบริหารการศึกษาครูจะเป็นที่ยอมรับนับถือและข้อเสนอแนะของครูจะเป็นที่ยอมรับการตัดสินใจ ครูทุกคนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกชนิด การสื่อความหมายจะมีทั้งมาจากเบื้องบนและเบื้องล่าง หรือการสื่อความหมายในระดับเดียวกัน มีการกระจายอำนาจในด้านการเรียนการสอน เปิดโอกาสให้ครูทุกคนได้แสดงความสามารถและพัฒนาบุคลิกภาพของตน ทั้งครูและนักเรียนมีความเป็นอิสระ

นักทฤษฎีการบริหารได้พยายามคิดค้นหาวิธีการบริหาร ที่จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบริหารแบบมีส่วนร่วมจัดว่าเป็นแนวคิดทางการบริหารที่ยอมรับกันในยุคปัจจุบันว่าเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เหมาะสมกับยุคสมัย สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะคำนึงถึงความสำคัญของผู้ร่วมงานทุกระดับการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีที่มาจากแนวคิดทางการบริหารเชิงมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation Approach) และการบริหารเชิงพฤติกรรม (Behavioral Approach) บุคคลสำคัญที่เป็นผู้เริ่มต้นแนวคิดนี้คือ Mary Parker Follett โดยได้เขียนหนังสือและบทความต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อบุคคลในการบริหารงานไว้เป็นจำนวนมาก (Hoy and Miskel, 1977 ; Citing, 1941) Follett (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) เน้นความสำคัญของกลุ่มมากกว่าบุคคลและมีความเชื่อว่าการทำงานกลุ่มย่อมมาก่อนและมีผลเหนือส่วนบุคคล การมีส่วนร่วม (Participation) การร่วมมือ (Coordination) การติดต่อสื่อสาร (Communication) การประสานงาน (Coordination) และการแบ่งปันอำนาจ (Sharing of Authority)

เป็นแนวคิดหลักในการเขียนของ Follett Elton Mayo และ F.J. Roeth Lisberger เป็นผู้มีบทบาทและผลงานสำคัญที่ส่งเสริมแนวคิดนี้ จากการทดลองที่ฮาวธอร์น (The Hawthorn Studies) ซึ่งดำเนินการระหว่างปี ค.ศ. 1922-1923 ผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความพึงพอใจและการให้กำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน (Motivation and Satisfaction) การยกย่องและการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าเขามีสถานภาพสูงขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการให้ความสำคัญต่อบุคคลมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงาน (Hoy and Miskel, อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) Chester I Barnard เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ได้กล่าวถึง ความร่วมมือของบุคคลในหน่วยงาน โดยให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) ไว้ว่าหมายถึง เป้าหมายของการมีส่วนร่วมในองค์การ ได้บรรลุผลสำเร็จ Hoy and Miskel, (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) ผู้บริหารต้องสนใจลักษณะทางด้านจิตใจของการทำงานและมีทัศนเชิงระบบ เมื่อจัดการกับผู้ใต้บังคับบัญชาคือ ไม่เพียงแต่จ้างมือและหัวใจเขาเท่านั้น เราจ้างความคิดของเขาด้วย ในประเทศไทยแนวความคิดของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมกำลังได้รับความสนใจ และนำมาใช้ในส่วนราชการ ห้างร้าน และรัฐวิสาหกิจ เช่น การพัฒนาองค์การ (Organization Development) การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management By Objective) กลุ่มสร้างคุณภาพ (Quality Control Circle) การบริหารงานโดยคณะกรรมการ (Committee Administration)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้เริ่มนำรูปแบบการบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือการบริหารโดยองค์คณะบุคคล ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2523 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2525) โดยจัดให้มีการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการตั้งแต่ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับกลุ่มโรงเรียน ส่วนในระดับโรงเรียน รูปแบบในการบริหารขึ้นอยู่กับผู้บริหารหัวหน้าสถานศึกษาแต่ละโรงเรียน

Owel (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) ให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารในแง่ของการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ เป็นการให้ผู้ร่วมงานเข้ามาเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ (Mental) และอารมณ์ (Emotion) โดยให้เข้ามาร่วมเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นการสนองตอบความต้องการพื้นฐาน หรือความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นการกระทำให้บุคคลมีความรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพขององค์การมากขึ้น

Koontz และคนอื่น ๆ (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) กล่าวว่า เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารต้องการให้ได้รับการสนับสนุนที่เข้มแข็ง อันมีผลมาจากการวิจัยและทฤษฎีการสร้างแรงจูงใจที่ตระหนักถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม และการสร้างความยอมรับนับถือ

Hoy และ Miskel (อ้างถึงใน มัย สุขเอี่ยม, 2535) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายไว้ว่า มีหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะยืนยันว่า การให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายนั้น แม้ว่าจะเพิ่มระดับของความยากไปบ้าง แต่เมื่อผู้ร่วมงานยอมรับแล้วจะทำให้ได้ผลงานที่สูงกว่าการกำหนดเป้าหมายที่ผู้บริหารทำแต่เพียงลำพัง

สมยศ นาวิการ (2525) กล่าวว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ กระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ เน้นการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของบุคคลเป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของพวกเขา ในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญการบริหารแบบมีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ที่ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารของพวกเขาให้กับผู้ได้บังคับบัญชาของพวกเขาและเป็นการบริหารที่ผู้บังคับบัญชาต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชา มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ

ศูนย์เผยแพร่ผลผลิตแห่งประเทศไทยให้ความหมายว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ กระบวนการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ การบริหารแบบนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องระหว่างบุคคล

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมหมายถึง การให้ผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ได้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายในกระบวนการตัดสินใจ อันเป็นการให้ความสำคัญต่อบุคคล และเป็นการสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ต้องการให้ความสำคัญต่อบุคคลและเป็นการสนองตอบความต้องการขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ต้องการได้มีส่วนร่วม

1) แนวทางการให้มีส่วนร่วมในองค์การ

สมพงษ์ เกษมสิน (อ้างถึงใน บุญฤทธิ์ เพ็ชรวิศิษฐ์, 2535) ได้รับเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดการร่วมมือ ร่วมใจ ในการบริหารขององค์การ 3 ประการ คือ

(1) เงื่อนไขด้านการบริหารงาน ผู้รับผิดชอบในองค์การจะต้องพิจารณาว่าองค์การที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นเป็นองค์การประเภทใดและจะสามารถจัดให้สมาชิกในองค์การได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานได้มากน้อยเพียงใดเพราะเหตุว่าลักษณะขององค์การบางองค์การ ไม่เอื้อต่อการที่จะนำเอาวิธีการการมีส่วนร่วมมาใช้ได้อย่างเต็มที่ การมีส่วนร่วมอาจนำไปใช้ได้เหมาะสมกับลักษณะขององค์การบางองค์การและบางเวลา บัจจัยเหล่านี้ย่อมประกอบด้วยทัศนคติของผู้บังคับบัญชาเป็นสำคัญ ผู้นำหรือหัวหน้าในองค์การที่สามารถนำเอาวิธีการที่ได้ให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการบริหารมาใช้ได้ จะต้องเป็นผู้มีธาตุแท้ของการเป็นประชาธิปไตย

(2) เงื่อนไขด้านประสิทธิผลของงาน เงื่อนไขนี้ย่อมาจากปัจจัยด้านเวลาอย่างเพียงพอที่จะจัดให้มีส่วนร่วมตลอดจนปัจจัยในทางการเงินที่จะนำมาให้สมาชิกในองค์การนั้นเข้ามามีส่วนร่วมว่าจะได้ผลคุ้มค่าหรือไม่ นอกจากนี้เนื้อหาของสาระของการที่จะเชิญชวนให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในองค์การต้องเป็นสิ่งที่ตรงกับผลประโยชน์ขององค์การ ตลอดจนการสร้างความสำเร็จอันดีระหว่างสมาชิกของกลุ่มในการทำงานร่วมกัน

(3) เงื่อนไขด้านผู้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงาน การมีส่วนร่วมในองค์การจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าผู้ร่วมงานไม่สนใจ หรือมิได้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การ การที่จะกระตุ้นเตือนให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานเกิดความสนใจได้นั้นจะต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้แก่บุคคลเหล่านั้น การมอบหมายงานให้ทำตามความถนัดและความสนใจเป็นวิธีหนึ่งที่จะทำให้ผู้ร่วมงานได้เกิดความรู้สึก กระตือรือร้น และเกิดสำนึกได้ว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การ ความสำเร็จขององค์การมีส่วนจะเกิดขึ้นจากการสร้างสรรค์สภาวะการณ์ให้เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วม โดยพิจารณาความเป็นไปได้จากสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น

ประสิทธิภาพของการบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงจะต้องมีในสองสิ่งคือ

- 1) ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์การให้ดีขึ้น
- 2) ต้องปรับปรุงขวัญและความพอใจในงานที่ทำให้พนักงานดีขึ้น

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม จะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขวัญและความพอใจในงานที่ทำของพนักงานได้อย่างไร ในการพิจารณาเรื่องนี้ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ก่อนเพราะเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม แนวคิดดังกล่าวจะเป็นแนวในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ปรับปรุงขวัญและความพอใจ ผู้บริหารในองค์การ แบบมีส่วนร่วมจะต้องสนองตอบต่อความต้องการด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) การจูงใจ การจูงใจเป็นพฤติกรรมพื้นฐานของมนุษย์ บุคคลจะมีพฤติกรรมที่แสดงออกมาเพื่อสนองความต้องการบางอย่าง ทฤษฎีที่มีชื่อเสียงที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแรงจูงใจและได้รับการยอมรับ เป็นที่แพร่หลายมากที่สุดก็คือ ทฤษฎีลำดับความต้องการของ Maslow คือ บุคคลมีความต้องการเรียงลำดับความสำคัญ ดังแผนภูมิที่ 2 (อ้างถึงใน สมยศ นาวิการ, 2525)



แผนภูมิที่ 2 ลำดับความต้องการของ Maslow

ที่มา : สมยศ นาวิการ, 2525 การบริหารแบบมีส่วนร่วม

ระดับแรกคือ ความต้องการทางด้านร่างกาย เช่น อาหาร น้ำ การพักผ่อน เมื่อเพียงพอแล้วมนุษย์จะให้ความสนใจในระดับต่อไปคือ ความปลอดภัยและความมั่นคง ความต้องการลำดับที่ 3 คือ การมีส่วนร่วมและความรัก เมื่อความต้องการด้านความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ต้องการความรักและการยอมรับ ความต้องการลำดับที่ 4 คือเกียรติยศชื่อเสียง มนุษย์ต้องการสถานภาพและการยกย่องจากคนอื่น ความต้องการลำดับสุดท้ายคือ ความสมหวังในชีวิต บุคคลแต่ละบุคคลต้องการในสิ่งที่พวกเขาสามารถจะเป็นไป

จากลำดับความต้องการดังกล่าวสิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารมักจะมองข้ามซึ่งสิ่งนี้เป็นเครื่องตอบสนองความต้องการที่สำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมเพราะบุคคลถ้ามีโอกาสร่วมงาน หรือมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจ ช่วยให้นักงานตอบสนองความต้องการความสมหวังในชีวิต และความเชื่อถือในตนเอง

แนวความคิดในการจูงใจอีกอย่างหนึ่งที่สนับสนุนการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ ทฤษฎีอานามัย-ปัจจัยกระตุ้นของ Herzberg ซึ่งถือว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดการจูงใจ ที่สำคัญคือ (สมัยศ นาวิการ, 2525)

- (1) ความสำเร็จ
- (2) การยกย่อง
- (3) ความก้าวหน้า
- (4) ลักษณะงาน
- (5) ความรับผิดชอบ
- (6) ความเจริญเติบโตส่วนบุคคล

ปัจจัยเหล่านี้มีความสำคัญสามารถตอบสนองความต้องการของบุคคลและพบว่าถ้าองค์การสามารถจัดให้ตอบสนองได้ ความต้องการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะทำให้มีแรงจูงใจสูงมาก

2) บุคลิกภาพของมนุษย์ บุคลิกภาพที่เจริญวัยจะเข้าไม่ได้กับองค์การใหญ่ Argyris (อ้างถึงใน สมัยศ นาวิการ, 2525) ซึ่งให้เห็นว่า บุคคลที่เจริญวัย (บรรลุนิติภาวะ) มีบุคลิกภาพที่ต้องการเป็นตัวของตัวเอง ต้องการควบคุมการทำงานของเขาเองการแสดงออกและความเป็นอิสระ มองเหตุการณ์ในระยะยาว ต้องการใช้ความสามารถของพวกเขาอย่างเต็มที่ และต้องการความสำเร็จ แต่องค์การส่วนใหญ่มักจะมีสภาพแวดล้อม ดังนี้

- (1) ให้บุคคลควบคุมการทำงานของพวกเขาให้น้อยที่สุด
- (2) คาดหวังว่าพนักงานไม่ต้องการแสดงออก ไม่เป็นตัวของตัวเอง และจุดยืนที่ต่ำกว่า
- (3) คาดหวังว่าพนักงานมองเหตุการณ์ในระยะสั้น

ความขัดแย้งระหว่างความต้องการของบุคคลที่มีบุคลิกภาพเจริญวัยและข้อกำหนดขององค์การที่เป็นทางการ อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้ง

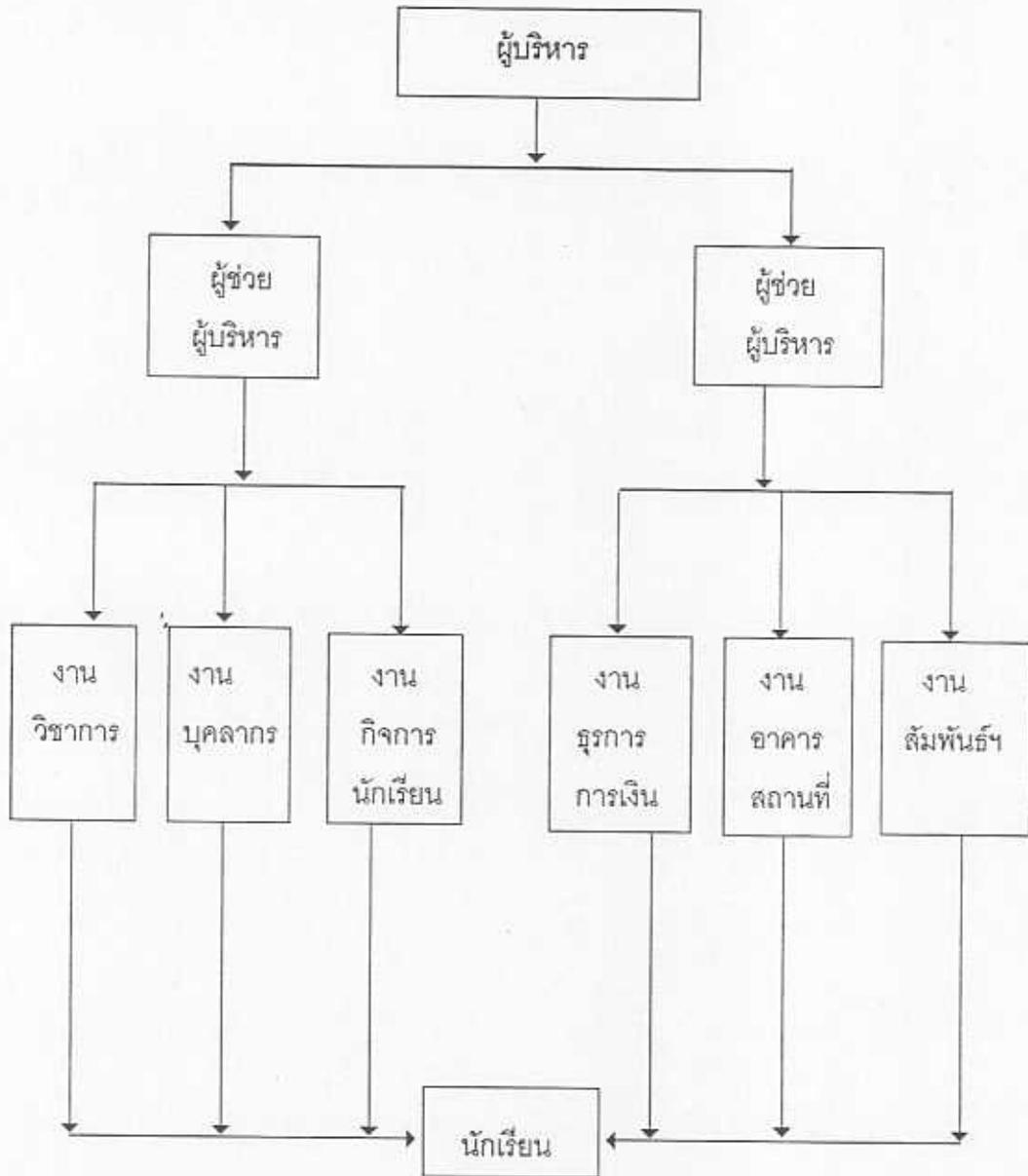
3) ความเข้าใจในองค์การ นักทฤษฎีองค์การได้กล่าวว่า รากฐานบางอย่างที่สนับสนุนการบริหารแบบมีส่วนร่วมก็คือ ความเข้าใจในองค์การของพวกเขา พวกเขาต้องให้ความสนใจว่าการพัฒนาองค์การของเขาจะสามารถรับมือกับสภาพแวดล้อมขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ปัจจัยภายในที่มีผลต่อองค์การมี 2 อย่างคือ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มมากที่สุดในกลุ่มที่ใช้การมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กร

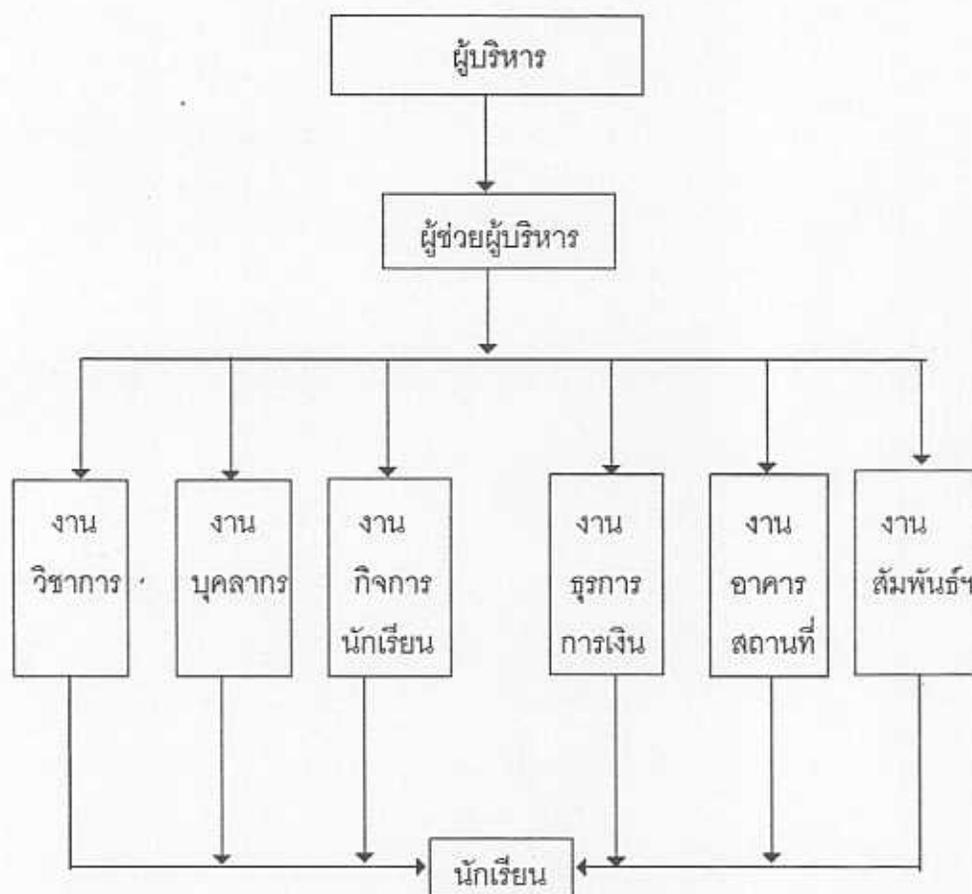
2.4.2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหาร

ในกระบวนการบริหารซึ่งประกอบไปด้วย การศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา ความต้องการ การวางแผน การดำเนินการตามแผนและการประเมินผล การวางแผน ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและมาก่อนภารกิจด้านอื่น เพราะการวางแผนเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าเพื่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การตัดสินใจที่ดีและถูกต้องย่อมส่งผลที่ดีตามมา แผนที่ดีย่อมเกิดจากความเข้าใจ รู้สาเหตุของปัญหาและมีข้อมูลที่ดีเพียงพอว่าในองค์กรมีสภาพปัญหาขององค์กรอย่างไร องค์กรต้องการอะไรเพื่อแก้ปัญหานั้น การวางแผนจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อมีการนำไปปฏิบัติ และในการปฏิบัติตามแผนนั้น ถ้าหากผู้ปฏิบัติได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ย่อมก่อให้เกิดความผูกพัน และให้ความร่วมมือด้วยดี การให้มีส่วนร่วมในการวางแผนก็คือ การให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำในอนาคต Morphet (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) ได้ชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจในนโยบายและในแผนงานที่สำคัญ ถ้าปราศจากข้อมูลที่เพียงพอจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้และทำให้บุคคลมีขวัญต่ำ ดังนั้นจึงต้องมีระบบสารสนเทศที่ดี หน่วยงานต้องหาหนทางในการกำหนดนโยบายและแผน วิธีการที่ดีที่สุดก็คือ การให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ถ้าบุคลากรได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนตามนโยบายย่อมจะทำให้เข้าใจมากกว่าเพียงให้นำไปปฏิบัติ และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ Morphet ยังได้กล่าวไว้ด้วยว่าในการให้มีส่วนร่วมไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ทุกอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานประจำ Abrahams และ Sommerkorn (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) ได้กล่าวถึงหลักบางประการของการมีส่วนร่วมในการวางแผนไว้ว่า ต้องพิจารณาว่ามีข้อจำกัดอะไรในการให้มีส่วนร่วม อะไรเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในองค์กรที่มีโครงสร้าง การบังคับบัญชาตามสายงานนั้นมีความเป็นไปได้เพียงไร

ในโรงเรียนประถมศึกษาโดยทั่วไป การบังคับบัญชามีโครงสร้างประกอบด้วย ผู้บริหาร ผู้ช่วยผู้บริหาร อาจจะมีหนึ่งคนหรือมากกว่าซึ่งจะขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียนว่าเป็นขนาดใด และครูผู้สอนมีอีกจำนวนหนึ่งตามปริมาณงาน และขนาดของโรงเรียนเช่นเดียวกัน จากสายการบังคับบัญชาดังกล่าว แต่ละโรงเรียนก็ดำเนินการมอบหมายภาระหน้าที่ให้ครูผู้สอนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบปฏิบัติงาน ดังแผนภูมิที่ 3 และแผนภูมิที่ 4



แผนภูมิที่ 4 แสดงการบังคับบัญชาโรงเรียนที่มีผู้ช่วยผู้บริหาร 2 คน



แผนภูมิที่ 5 แสดงการบังคับบัญชาโรงเรียนที่มีผู้ช่วยผู้บริหาร 1 คน

จากแผนภูมิที่ 4 และ 5 นอกจากครูผู้สอนจะมีภาระหน้าที่ในการจัดกิจกรรมการเรียน การสอนให้นักเรียนมีความรู้ ความสามารถเหมาะสมตามที่หลักสูตรกำหนดแล้ว ครูผู้สอนก็จะได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ปฏิบัติงานอื่นตามภาระกิจระบบบริหารของโรงเรียนคือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและพัสดุ งานอาคารสถานที่ และงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนซึ่งแสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนโรงเรียนประถมศึกษา เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบบริหาร โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในแต่ละระดับ เช่น การให้คำปรึกษา เป็น คณะกรรมการ อนุกรรมการ คณะทำงาน หรือในลักษณะประสานการทำงานเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง ในกระบวนการบริหารตามขั้นตอนต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเด็นปัญหาที่เป็นงานนโยบาย หรือ ปัญหาที่สำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานโครงการ หรือสนับสนุนงาน การจัดการเรียนการสอน ของโรงเรียน ให้บรรลุผลอันเป็นการแสดงว่าการบริหารขององค์กรนั้นมีประสิทธิภาพ

3) วิธีการที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน

วิธีการที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วม สมพงษ์ เกษมสิน (2523) ได้เสนอแนวทางในการดำเนินการ 5 ประการ คือ

(1) การชี้แนะและสอนงานวิธีนี้จะช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานได้ประโยชน์ในแง่ที่จะเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานและได้รับความอบอุ่นใจ รวมทั้งการที่จะได้แสดงความคิดเห็นต่อผู้บังคับบัญชา

(2) การให้กลุ่มเสนอความคิดเห็นวิธีการนี้จะช่วยสร้างความสามัคคีธรรมในกลุ่มและเป็นการระดมความคิดเห็นของกลุ่มซึ่งจะทำให้ได้รับความความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และลักษณะของกลุ่มจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ

(3) การให้กลุ่มควบคุมตนเอง การควบคุมกันเองระหว่างกลุ่มย่อมก่อให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผู้บังคับบัญชาคอยติดตามควบคุม

(4) จัดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ

(5) เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์การทุกคน แสดงความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น ตั้งผู้รับฟังความคิดเห็นหรือตั้งกรรมการคอยติดตามสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกในองค์การ

4) แบบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการบริหาร อาจจะมีหลายแบบอันเกี่ยวข้องกับลักษณะขององค์การและองค์ประกอบในการบริหารอื่น ๆ สมยศ นาวิกาน (2525) ได้กล่าวถึงแบบการมีส่วนร่วมที่สำคัญ 4 รูปแบบ คือ

(1) การมีส่วนร่วมแบบกลุ่มงาน กลุ่มงานประกอบด้วย ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และบุคคลอื่นในองค์การที่กลุ่มเกี่ยวข้องอยู่บ่อยครั้ง บุคคลเหล่านี้ทำงานร่วมกัน และประสานงานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำเป็นแบบประชาธิปไตยภายใต้แหล่งความคิดของการเพิ่มงานและความรับผิดชอบ และความเป็นอิสระและความท้าทายของงานให้มากขึ้นคือ ทำให้งานมีปัจจัยจูงใจ เมื่อกรณีของการเพิ่มและความรับผิดชอบเต็มที่แล้วผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะเลือกผู้บริหารของพวกเขา นอกจากนั้นยังประเมินผลการปฏิบัติงานของเพื่อนร่วมงานแต่ละคนอีกด้วยภายใต้แนวความคิดนี้การบริหารงานบางอย่างจะถูกโยกย้ายไปยังผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา สิ่งเหล่านี้ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระ และมีส่วนร่วมมากขึ้น

(2) การมีส่วนร่วมแบบโครงการ หรือแมทริก (Matrix or Project Management) การมีส่วนร่วมแบบนี้เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างขององค์การโดยส่วนรวมเสียใหม่ ผู้อำนวยการโครงการถูกแต่งตั้งเพื่อประสานงานพนักงานจากแผนงานตามที่ตั้งต่าง ๆ ของบริษัทเพื่อทำงานร่วมกันในโครงการเฉพาะของบริษัทที่มีวันเริ่มต้น และมีวันสิ้นสุดอย่างแน่นอน พนักงานจากแผนงานตามหน้าที่ต่าง ๆ ถูกมอบหมายไปยังผู้อำนวยการโครงการ เพื่อทำงานให้กับโครงการเฉพาะ ในขณะที่ทำงานพนักงานต้องรายงานตัวต่อพวกเขา องค์การแบบนี้สนับสนุนให้ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมมาก องค์การจะผลักดันการตัดสินใจลงสู่ข้างล่าง เพราะว่าผู้อำนวยการโครงการได้รับอำนาจหน้าที่วางแผน และดำเนินงานโครงการ ทำให้เกิดความคล่องตัว ทางด้านองค์การด้วยการโยกย้ายพนักงานไปยังที่ที่ต้องการ ตามความเชี่ยวชาญของพวกเขา

นอกจากนี้ยังขยายประสบการณ์ของพนักงาน ให้กว้างขึ้น ด้วยการให้พวกเขามีโอกาสมีส่วนร่วมในงาน และมอบหมายงานที่แตกต่างกันภายใต้ผู้อำนวยการโครงการต่าง ๆ เนื่องจากการบริหารงานโครงการต้องอาศัยพนักงานที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญสูง พนักงานจะมีบทบาทค่อนข้างมากในกระบวนการตัดสินใจขององค์การ โดยเฉพาะกับองค์การที่เผชิญกับโครงการที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จะเห็นว่าการบริหารแบบแมทริก หรือแบบโครงการขององค์การมีความจำเป็นมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

(3) การมีส่วนร่วมแบบมีการเจรจาต่อรอง (Collective Bargaining) การร่วมเจรจาต่อรองเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วมอีกแบบหนึ่งผู้บริหารหลายคนมักไม่ยอมรับ การที่พนักงานเลือกสหภาพแรงงานให้เป็นตัวแทนของพวกเขา ในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายบริหารแสดงว่าพวกเขากำลังมีส่วนร่วมอาจจะจะเป็นค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน การร่วมเจรจาต่อรอง เป็นตัวแทนของความ ต้องการเพื่อให้มีข้อมูลบางอย่างในการตัดสินใจแทนที่จะให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานแต่เพียงฝ่ายเดียว

(4) การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย ในทางอุตสาหกรรม (Industrial Democratic) องค์การที่มีลักษณะเป็นแบบประชาธิปไตย การให้ความสำคัญของพนักงานในการตัดสินใจมากกว่าหรืออย่างน้อยที่สุดเท่ากับความต้องการของเจ้าของ กรรมการบริหารแทนที่จะถูกแต่งตั้งโดยเจ้าของคนงานอาจจะเลือกสมาชิกเป็นกรรมการของบริษัทได้ ผู้จัดการ คณะกรรมการวางแผน และนโยบายอาจจะประกอบขึ้นด้วยคนงานที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร หรือถูกเลือกโดยคนงานอื่น ๆ พนักงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างมากโดยผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยในการบริหารงานของบริษัท

การขายหุ้นให้พนักงานของบริษัททุกคนทำให้พวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของสหกรณ์ต่าง ๆ ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของแบบประชาธิปไตย ในทางอุตสาหกรรมมีวิจัยเป็นจำนวนมากสรุปว่า ประสิทธิภาพในระบบอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า ประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะว่าประชาธิปไตยเป็นระบบเดียวเท่านั้น ที่สามารถรับมือกับความต้องการเปลี่ยนแปลงของอารยธรรมในปัจจุบันได้สำเร็จ

5) ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

สมยศ นาวิการ (2526) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- (1) การยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่า
- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้บริหารสหภาพแรงงาน มีความราบรื่นมากขึ้น
- (3) ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรมีเพิ่มขึ้น
- (4) ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมีมากขึ้น
- (5) การบริหารผู้ใต้บังคับบัญชา มีความง่ายมากขึ้น
- (6) การตัดสินใจทางการบริหาร มีคุณภาพดีขึ้น
- (7) การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนดีขึ้น
- (8) ช่วยปรับปรุงทีมงานให้มีประสิทธิภาพ

ในด้านการตัดสินใจ ถ้าหากครูปฏิบัติได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่ต้นแล้ว จะทำให้เกิดผลลัพธ์ในทางบวก (Hoy และ Miskel อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) และการมีส่วนร่วมทำให้ประสิทธิภาพการทำงาน และความพอใจของพนักงานเพิ่มขึ้น ลดความสูญเสีย และขาดงานน้อยลง การมีส่วนร่วมทำให้การขาดงานมีน้อยกว่าการบริหารแบบเผด็จการมาก เพราะกลุ่มพนักงานที่มีส่วนร่วม มีความรู้ และผูกพันต่อแผนงานมากกว่า และมีความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารมาก และนอกจากนั้น Hoy และ Miskel ยังได้สรุปเกี่ยวกับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจไว้ดังนี้

- 1) โอกาสของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในด้านขวัญและกำลังใจ และความกระตือรือร้นของครูอาจารย์
- 2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ในทางบวกกับความพึงพอใจของครู อาจารย์
- 3) ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ครูอาจารย์ เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะเป็นที่รักของครูอาจารย์

- 4) ครูอาจารย์ไม่ได้คาดหวังหรือต้องการเข้าร่วมในการตัดสินใจทุกครั้งเสมอไป การเข้าร่วมมากเกินไปสามารถสร้างผลลัพธ์ในทางลบได้
- 5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีลำดับขั้น และแตกต่างกันไปตามสถานการณ์
- 6) บทบาทหน้าที่ของครูอาจารย์และผู้บริหาร ในการตัดสินใจจำเป็นจะต้องผันแปรไปตามธรรมชาติของปัญหา
- 7) องค์ประกอบทั้งภายในและภายนอก มีผลกระทบต่อปริมาณความมากน้อยในการมีส่วนร่วมของครูอาจารย์
- 8) ผู้บริหารที่ปฏิบัติงานแบบเป็นพิธีการมากเกินไป ส่งผลดีต่อการยอมรับของลูกน้อง และจำกัดคุณภาพของการตัดสินใจ

2.4.2 บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน

มีผู้กล่าวถึง บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนไว้ดังนี้

วรสิทธิ์ เชาวปัญญานนท์ (2532) กล่าวถึง บทบาทหน้าที่ในการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนว่า “รวมความไปถึงการแสดงออกในการบริหารงาน โดยการจัดการติดตาม กำกับ นิเทศ สนับสนุน และประสานการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2525) กล่าวว่า บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน คือการบริหารการศึกษา ในปัจจุบันมีส่วนประกอบที่สำคัญหลายอย่างของโรงเรียนที่จะช่วยให้ องค์การนั้นอยู่ได้ด้วยความสำเร็จ ก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ องค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง ส่วนหนึ่งคือ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการนำนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ดังนั้นการแสดงผลพฤติกรรมใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่จึงมีผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาเป็นอย่างมาก

นิพนธ์ กิณางค์ (2526) กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียนจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของการบริหารโรงเรียน การบริหารโรงเรียนจะมีประสิทธิภาพต่อเมื่อผู้บริหารเข้าใจ บทบาทและมีทักษะพื้นฐานในการบริหารงาน และมีคุณสมบัติที่ดีแห่งการเป็นผู้บริหาร

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2533) กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบในการดำเนินงานทั้งปวงของโรงเรียน ดังนั้นความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการดำเนินงานของโรงเรียนจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารโรงเรียน

บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนจึงเป็นบทบาทที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องกระทำตามสภาพที่ดำรงอยู่ ซึ่งบทบาทหน้าที่หลักของผู้บริหารโรงเรียน จำแนกได้ 5 ประเภทดังนี้ (สุโขทัยธรรมมาธิราช, มหาวิทยาลัย, 2533)

- 1) บทบาทในการพัฒนาหลักสูตรและการสอน ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้เอาใจใส่กระตุ้นครูผู้สอนให้ตื่นตัวในการปรับปรุงการเรียนการสอน
- 2) บทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร ได้แก่ การสรรหาบุคลากรและการพัฒนาบุคลากร
- 3) บทบาทในการจัดหาทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อส่งเสริมการสนับสนุนการเรียนการสอนในโรงเรียน
- 4) บทบาทเกี่ยวกับการประสานงาน เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้กับบุคลากรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
- 5) บทบาทในการประชาสัมพันธ์โรงเรียนผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเป็นนัก ประชาสัมพันธ์ที่ดี

กรมสามัญศึกษา (2533) ได้กำหนดบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนโดยแบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 กำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในโรงเรียน ผู้บริหารเป็นผู้วิเคราะห์นโยบายจากหน่วยเหนือคือ กรม กระทรวง รัฐบาล นำมาวางนโยบายของโรงเรียนพร้อมทั้งกำหนดแนวปฏิบัติให้ชัดเจน

ตอนที่ 2 กำหนดกรอบของแผนงาน ผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทเป็นผู้กำหนดกรอบแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับแผน โครงการกิจกรรม

ตอนที่ 3 กำหนดผู้รับผิดชอบแผนงาน โครงการ กิจกรรม ผู้บริหารกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบโดยการพัฒนาองค์กรและจัดตั้งเป็นคณะทำงาน ทุกขั้นตอนตามนโยบาย

ตอนที่ 4 กระตุ้นเร่งรัดผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทเป็นผู้พัฒนางานด้านการกระตุ้นเร่งรัดให้ผู้รับผิดชอบแผนงาน โครงการกิจกรรม ดำเนินตามนโยบาย เพื่อให้งานนั้นดำเนินการไปตามกำหนดเวลาของแผนงาน

ตอนที่ 5 ติดตามและนิเทศ ผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทที่จำเป็นต้องควบคุมติดตามดูแล และนิเทศช่วยแก้ปัญหาในการพัฒนา สร้างขวัญกำลังใจเพื่อให้งานเป็นไปตามแผน และโครงการ

ตอนที่ 6 ประเมินผลงานเพื่อพัฒนาการประชาสัมพันธ์และรายงาน ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดรูปแบบและแนวทางการประเมิน

ผู้บริหารโรงเรียนเป็นผู้ที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบสูงสุดต่อการดำเนินงานในโรงเรียน ตามที่ทางราชการกำหนดบทบาทของผู้บริหารที่เป็นประชาธิปไตยสามารถจำแนกได้เป็น 3 บทบาท ดังนี้ กรมสามัญศึกษา (2534)

1) บทบาทในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา

- (1) เป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งการตามกฎหมาย
- (2) เป็นผู้รักษาและปฏิบัติตามระเบียบและข้อตกลง ที่ร่วมกันกำหนดขึ้น
- (3) เป็นผู้ควบคุม กำกับ ดูแลให้งานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย
- (4) เป็นผู้ให้ความเสมอภาค และความเป็นธรรมแก่บุคลากรของโรงเรียน

2) บทบาทในฐานะผู้จัดการ

- (1) เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของงาน
- (2) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดบุคลากร ให้เหมาะสมกับงาน จัดหาสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์และงบประมาณ
- (3) เป็นผู้จัดการและกระตุ้นให้มีการดำเนินงาน ประชุม ปรึกษาหารือ ระดมพลังความคิด
- (4) เป็นผู้ใช้ข้อมูลจากการที่กลุ่มเสนอแนะมาประกอบการพิจารณา ตัดสินใจ ในการบริหารงาน
- (5) ติดตามผลการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์

3) บทบาทในฐานะเป็นผู้ร่วมงาน

- (1) เป็นผู้นำของกลุ่ม กระตุ้นและผลักดันให้สมาชิกได้ร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา และร่วมรับผิดชอบ
- (2) ส่งเสริมให้บุคลากร มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติ และการดำเนินการตามข้อตกลง
- (3) สร้างความเป็นกันเองกับบุคลากรในโรงเรียน ร่วมทุกข์ร่วมสุขร่วมแก้ปัญหา
- (4) ประสานงาน ประสานประโยชน์เป็นที่พึงและที่ปรึกษา
- (5) ให้ขวัญและกำลังใจแก่ผู้ร่วมงาน
- (6) ให้โอกาสแก่บุคลากรในการทำงานตามความรู้ ความสามารถ และความถนัดของแต่ละบุคคล ในการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารมีความจำเป็นที่จะต้องใช้หลักการประชาธิปไตย ดังนี้ กรมสามัญศึกษา (2534)

- 1) การเคารพในสิทธิ เสรีภาพ ของผู้ได้บังคับบัญชาจะเป็นประโยชน์ต่อการไม่ก้าวก่ายงานซึ่งกันและกัน
- 2) การยึดหลักความเสมอภาค จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความยุติธรรมไม่เลือกที่รักมักที่ชัง
- 3) การยึดหลักการดรภาพจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน
- 4) การยึดหลักเหตุผล จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารซึ่งจะทำให้ไม่ยึดตนเองเป็นใหญ่
- 5) การยึดหลักเสียงข้างมาก จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารซึ่งจะทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นสามารถแสดงให้เห็น ดังแผนภูมิ ต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 6 แสดงถึงหลักการประชาธิปไตยเพื่อการบริหาร

5) การบริหารการศึกษา

สาโรช บัวศรี (อ้างใน สรุพันธ์ ยันต์ทอง, 2526) ให้ความหมายของ การบริหารการศึกษาไว้ว่า การบริหารการศึกษาคือ การวางแผน บวกการวัดผลเพราะฉะนั้นการบริหารการศึกษาคือ การวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการวัดผลในการที่จะวัดประสพการณ์ให้แก่เด็กนั่นเอง

วิจิตร วรุตยงกูร (2520) ให้ความเห็นไว้ว่า การบริหารการศึกษานี้เป็นกิจกรรมที่สำคัญของสังคม มีลักษณะและวิธีการเฉพาะแตกต่างจากกิจการอื่นเป็นกิจกรรมที่มีขอบข่าย และวิธีการของตนเองโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารเฉพาะเกิดขึ้น บางส่วนอาจอาศัยหลักบริหารทั่วไปของกิจการอื่น ๆ แต่หลายอย่างใช้ไม่ได้เพราะ

1) การศึกษาเป็นกิจการที่เกี่ยวกับคน และอนาคตของสังคม ที่เป็นอนาคตของมนุษยชาติ เป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควร จะต้องใช้ทรัพยากรทุก ๆ ด้านมากมายว่ากิจการอื่นทั้งหมดของสังคม ฉะนั้นต้องทำงานนี้ด้วยความระมัดระวัง ด้วยความรอบคอบ ควรไตร่ตรอง เพื่อให้กิจกรรมของสังคมนี้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การศึกษาเป็นกิจกรรมสาธารณประโยชน์โดยปกติแล้วไม่มุ่งกำไร

3) ความสัมพันธ์และความสำคัญระหว่างคนกับระบบการศึกษา จะต้องจัดไว้ให้มี ความคล่องตัวไม่ให้ความล่าช้าอีกด้วย มีผลการวิจัยค้นคว้ายืนยันว่าอาจจะจัดระบบงานดี แต่ถ้ามีบุคลากรที่ไม่มีความสามารถ ไร้ประสิทธิภาพประสิทธิผลแล้ว ระบบงานที่ดีอาจทำลาย ไปด้วยความด้อยคุณภาพของบุคลากร แต่ถ้าหน่วยงานที่จัดระบบงานไม่สู้ดีที่สุดในที่สุดบุคลากร ก็ช่วยปรับระบบของหน่วยงานให้ดีขึ้นไปด้วย

จากความหมายดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การบริหารการศึกษาคือ กิจกรรมที่กลุ่มบุคคลทั้ง ในระบบ และนอกระบบได้ร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเยาวชนทั้งในระบบโรงเรียน และ นอกโรงเรียนให้เป็นสมาชิกที่ดีตามที่สังคมต้องการ

6) รูปแบบการบริหาร

การบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจที่มีอยู่จัดดำเนินงานของสถาบันการศึกษานั้น ๆ ให้ดำเนินไปสู่เป้าหมายตามที่ต้องการ ผู้บริหารแต่ละสถาน ศึกษาจะมีรูปแบบการใช้อำนาจ ในการบริหารแตกต่างกันไป แบบของผู้บริหารหรือแบบของผู้นำ (Leader) จะเป็นตัวกำหนด หรือตัวบ่งบอกถึงรูปแบบในการบริหารงานของสถานศึกษานั้น ๆ ว่า สถานศึกษาแห่งนั้นมีรูปแบบการบริหารอย่างไร

การพิจารณาว่าใครคือผู้นำนั้นมีหลักสำคัญในการพิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ (ภิญโญ สาร, 2523)

1) ผู้นำคือ บุคคลที่มีอำนาจ อิทธิพล ในการจูงใจให้กลุ่มผู้ร่วมงานส่วนใหญ่ปฏิบัติตามต้องการของเขาได้ ถ้าภาวะผู้นำเขามีมากเขายังมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่นมากยิ่งขึ้น

2) ผู้นำคือ บุคคลที่มีอำนาจเหนือผู้อื่นได้บังคับบัญชา ในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมากกว่าผู้อื่นได้บังคับบัญชาจะมีอิทธิพลเหนือกว่าเขา

3) ผู้นำอาจเป็นคนละคนกับผู้บริหารก็ได้ ผู้บริหาร หรือหัวหน้าเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่ง แต่ผู้นำเป็นผู้มีอิทธิพลในการจูงใจให้กลุ่มผู้ร่วมงานปฏิบัติตามคำสั่งของเขา โดยเขาไม่มีอำนาจโดยตำแหน่ง

ในการพิจารณารูปแบบในการบริหารในแต่ละองค์การ ผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่จะเป็นตัวกำหนดหรือบ่งชี้รูปแบบการบริหารขององค์การนั้น แบบของผู้นำสามารถพิจารณาโดยคำนึงจากแหล่งที่มาของอำนาจการใช้อำนาจหน้าที่กับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

แบบของผู้นำที่พิจารณาจากแหล่งที่มาของอำนาจ (ประพันธ์ สุริหาร, 2533)

มี 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ผู้นำตามกฎหมาย (Legal Leader) หรือผู้นำแบบใช้พระเดช ผู้นำแบบนี้เป็นผู้หน้าที่ได้อำนาจในการปกครอง บังคับบัญชา ตามตัวบทกฎหมาย มีอำนาจตามฐานะตำแหน่งหน้าที่ราชการมากกว่าที่จะก่อให้เกิดอำนาจหรือใช้อำนาจอันเกิดจากตัวผู้นำ หรือจากบุคลิกภาพของผู้นำเอง หัวหน้าส่วนราชการทุกคนอยู่ในข่ายของผู้นำประเภทนี้

2) ผู้นำที่ใช้พระคุณหรือผู้นำที่มีบารมีส่วนตัว (Charismatic Leader) หัวหน้างานในตำแหน่งเดียวกันมีอำนาจตามกฎหมายเท่ากัน แต่ได้รับการยกย่องนับถือและเชื่อถือฟังจากผู้บังคับบัญชาต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวเป็นผลมาจากบุคลิกภาพ และอำนาจล้าพั้งซึ่งมีอยู่ในตัวบุคคลนั้น ความสำเร็จในการครองใจคนของผู้นำแบบนี้อาจจะมิได้อยู่ในตัวของผู้ตามกฎหมายได้

3) ผู้นำแบบสัญลักษณ์ของกลุ่ม หรือผู้นำแบบพ่อพระ (Symbolic Leader) ผู้นำแบบนี้มิได้ใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาตามกฎหมาย แต่อยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพยกย่องและเป็นสัญลักษณ์ของคนทั้งหลาย เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของปวงชน เป็นจุดรวมของความสามัคคีตัวอย่างที่ดีที่สุดของผู้นำแบบนี้คือ พระมหากษัตริย์

แบบผู้นำ โดยพิจารณาตามการใช้อำนาจหน้าที่กับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ก็อาจแบ่งผู้นำออกได้เป็น 3 แบบคือ (เสริมศักดิ์ วิศาบากรณ์, 2526)

1) แบบอัตตาริปไตย (Autocratic) คือ ผู้นำที่แบ่งมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงเล็กน้อยและผู้ร่วมงานที่ส่วนร่วมในการตัดสินใจไม่มากนัก

2) แบบประชาธิปไตย (Democratic) คือ ผู้นำที่เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าร่วมในการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่

3) แบบตามสบาย (Laissez Faire) คือ ผู้นำแบบมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเต็มที่ โดยปล่อยให้ผู้ร่วมงานทำกันตามสบาย

พฤติกรรมกรรมการบริหารที่มีประสิทธิผลซึ่ง Likert (1961) ได้ศึกษาไว้ซึ่งแต่ละแบบชี้ให้เห็นพฤติกรรมผู้นำที่ใช้ในการบริหารมี 3 แบบ ดังนี้

แบบที่ 1 เป็นการบริหารในลักษณะที่ผู้นำไม่ได้เชื่อใจ ในตัวผู้ใต้บังคับบัญชา การตัดสินใจ และบังคับบัญชาขึ้นอยู่กับผู้นำเพียงผู้เดียว ผู้ใต้บังคับบัญชาจะถูกบังคับให้ปฏิบัติงานโดยไม่มีข้อแม้ไม่ให้ออกความคิดเห็น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นไปอย่างเห็นห่าง ผู้ตามมีความรู้สึกกลัว ผู้นำมีลักษณะเหมือนหนูกับแมว

แบบที่ 2 เป็นการบริหารงานในลักษณะที่ผู้นำให้ความเชื่อถือผู้ใต้บังคับบัญชาบ้างเล็กน้อย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกับบ่าว ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะแสดงความคิดเห็นได้บ้าง แต่อำนาจการตัดสินใจหรือการสั่งงานยังอยู่กับผู้นำแต่เพียงคนเดียว

แบบที่ 3 เป็นการบริหารในลักษณะที่ผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ อำนาจการตัดสินใจบางอย่างอยู่ที่ผู้บริหารระดับกลาง การติดต่อสื่อสารภายในเป็นระบบสองทาง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปด้วยดี มีลักษณะอบอุ่นช่วยกันคิด ช่วยกันทำ

Etzioni (อ้างถึงใน สุรพันธ์ ยันต์ทอง, 2526) ได้แบ่งลักษณะผู้นำออกเป็น 4 แบบคือ

1) ผู้นำแบบเจ้าระเบียบ (Regulation Leader) คือผู้นำที่มักถือระเบียบ แบบแผน เป็นสำคัญ ไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลง มักจะยกระเบียบมาเป็นเหตุผลในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ ระหว่างเพื่อนร่วมงานเป็นไปในลักษณะเจ้านายกับลูกน้อง

2) ผู้นำแบบสั่งการ (Directive) ผู้นำแบบนี้ชอบการใช้อำนาจ ชอบสั่งให้คนทำมากไม่รู้จักแนะนำงาน ไม่มีมนุษยสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน

3) ผู้นำแบบจูงใจ (Persuasive Leader) ผู้นำแบบนี้สนใจเห็นความสำคัญของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้โอกาสผู้ร่วมงานได้แสดงความคิดเห็น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา มักเป็นไปในรูปของกลุ่มที่มีสามัคคีธรรม

4) ผู้นำแบบร่วมใจ (Participative Leader) มีลักษณะเหมือนผู้นำแบบจูงใจคือ นิยมการปรึกษาหารือ และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยถือหลักการประนีประนอม และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

ความแตกต่างระหว่างแบบจูงใจและแบบร่วมใจก็คือ แบบจูงใจต้องใช้ศิลปะการจูงใจเมื่อประสงค์จะให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติงานสิ่งใด ส่วนผู้นำแบบร่วมใจนั้นมักนิยมก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติตามเมื่อเห็นด้วยกับความคิดเห็นนั้น

2.4.3 การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Evaluations)

1) แนวความคิดของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

สมิต สัชฌุกร (อ้างถึงใน เอกชัย กี่สุพันธ์, 2538) โดยทั่วไปผู้บังคับบัญชาจะประเมินผลการปฏิบัติงาน ของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนอยู่เสมอ การประเมินผลในอดีตทำอย่างไม่มีหลักเกณฑ์ ไม่เป็นระบบและหละหลวม ไม่มีการจัดบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่สามารถชี้แจงได้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงไม่ยอมรับ ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบจะทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถเปรียบเทียบคุณค่าระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งกับคนอื่น ๆ ในตำแหน่งเดียวกัน

การประเมินผล เป็นการกระทำเพื่อพิจารณาว่าการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผลดีมากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบได้จากผลงานที่ทำได้กับมาตรฐานที่ตั้งไว้ หรือเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของการทำงานนั้น ๆ และพิจารณาว่าสูงหรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดอย่างไร เป็นที่พอใจหรือไม่เพียงใด ซึ่งมีผลให้ผู้บังคับบัญชา สามารถประเมินค่าผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อหน่วยงานได้

การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือ หรือเทคนิคอย่างหนึ่งในกระบวนการบริหารงานบุคคล ที่มีส่วนสำคัญช่วยให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงจุดเด่น จุดด้อย ระดับขีดความสามารถและศักยภาพของพนักงานผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่จะช่วยสนับสนุนในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การพิจารณาโยกย้ายเปลี่ยนหน้าที่ พิจารณาการขึ้นค่าจ้าง เงินเดือน การหาความจำเป็นในการฝึกอบรม การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การปรับปรุงระบบวิธีการทำงาน ให้เป็นไปอย่างเหมาะสม มีความเข้าใจสับสนกันอยู่เสมอ ๆ ระหว่างการประเมินผลการปฏิบัติงาน(Performance Appraisal) กับการประเมินค่างาน (Job Evaluation) สำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานมีความหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนการประเมินค่างานเป็นวิธีการวัดและประเมินค่าของงานตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การเพื่อจำแนกออกมาว่างานตำแหน่งใดมีค่าอยู่ในระดับใด เมื่อเปรียบเทียบกับงานตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งหมดในหน่วยงานนั้นเพื่อประโยชน์ในการจัดองค์การและการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าตอบแทน (ค่าจ้าง เงินเดือน) ที่เป็นธรรม การประเมินค่าหรือตีค่างานตำแหน่งต่าง ๆ จะไม่คำนึงถึงตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่เพียงใด แต่จะพิจารณาว่างานตำแหน่งนั้นมีความรับผิดชอบอะไร ต้องการคุณลักษณะหรือคุณสมบัติอย่างไรบ้างในด้านทักษะ (อาจรวมทั้งประสบการณ์การศึกษา ความคิดริเริ่มความคล่องแคล่วของมือ ความละเอียดลออ เป็นต้น) ความพยายาม (อาจรวมทั้งสภาพร่างกาย สติปัญญา สายตา ความเมื่อยล้า เป็นต้น) ความรับผิดชอบ (อาจรวมทั้งความรับผิดชอบในกระบวนการดำเนินงาน

ผลิตภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกล งานของผู้อื่น เป็นต้น) สภาพงาน (อาจรวมทั้งการเสี่ยงภัยต่อสุขภาพ สภาพแวดล้อม ความปลอดภัยของผู้อื่น เป็นต้น) ซึ่งจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ สามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ ในตำแหน่งนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอกับความต้องการที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จ

โดยปกติการประเมินค่างานจะประกอบด้วย การจัดทำใบกำหนดหน้าที่ (Job Description) และการกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นของผู้ที่จะต้องทำงานนั้น (Job Specification) ดังนั้นความแตกต่างระหว่าง “การประเมินผลการปฏิบัติงาน” และ “การประเมินค่างาน” นั่นก็คือ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานเราสนใจในการประเมิน หรือตีค่า “ความสามารถ” หรือ “ผลของงาน” ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทำได้ (Abilities or performance of the job holder) แต่การประเมินค่างานเราสนใจในคุณค่าของงานนั้นโดยเฉพาะเจาะจง (Worth of job)

2) ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานมีนักบริหาร และนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายคำจำกัดความ แต่ก็มีส่วนคล้ายและใกล้เคียงกัน ต่างแต่การใช้ถ้อยคำและจุดเน้นต่างกันในที่นี้ใคร่ขอให้ความหมายอย่างตรงไปตรงมา ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานคือ “กระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาอย่างเป็นระบบว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานเป็นผลดีมากน้อยเพียงใดในช่วงระยะเวลาที่กำหนด”

3) วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางที่คอยควบคุมให้การดำเนินการประเมินเป็นไปอย่างถูกต้องในทิศทางเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยทั่วไป มีดังนี้

- 1) เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาความดีความชอบ สำหรับการขึ้นเงินเดือนประจำปี แก่พนักงานให้เป็นไปโดยเสมอภาคและเป็นธรรม
- 2) เพื่อเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ลดขั้นลดตำแหน่ง โยกย้าย และปลดออกอย่างมีเหตุผลและมีความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 3) เพื่อการพัฒนาบุคคล ผลการประเมินจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อดีข้อบกพร่องของผู้ปฏิบัติงานเพื่อว่าทั้งฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย หรือฝ่ายผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงาน จะได้พยายาม ปรับปรุงเพิ่มเติมเสริมทักษะและคุณลักษณะที่จำเป็นต่องาน

4) เพื่อเสริมสร้างและรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา และพนักงานในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน ขั้นตอนผู้บังคับบัญชาและพนักงานใช้ความพยายามร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมทั้งขั้นตอนการแจ้งและหารือผลการประเมินอย่างเหมาะสมจะช่วยก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันระหว่างพนักงานกับผู้บังคับบัญชา

5) เพื่อปรับปรุงโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงานจะช่วยในการพิจารณาว่า การคัดเลือกพนักงานเข้ามาทำงานได้เหมาะสมเพียงใดโดยเปรียบเทียบผลการทำงานกับผลการทดสอบและความเห็นของผู้สัมภาษณ์ และยังช่วยให้ทราบว่าควรจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาพนักงานประเภทใดและเมื่อใดอีกด้วย

4) ความสำคัญของกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานมีความสำคัญทั้งต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาและองค์กรดังนี้ คือ

1) ความสำคัญต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ได้รู้ว่าผลการปฏิบัติงานของตนเป็นอย่างไร มีคุณค่าหรือไม่ในสายตาของผู้บังคับบัญชา มีจุดบกพร่องที่ควรจะต้องปรับปรุงหรือไม่หากผลการปฏิบัติงานมีสิ่งที่ต้องการแก้ไขปรับปรุง หน่วยงานจะให้ความช่วยเหลือในการฝึกอบรม หรือพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ จนปฏิบัติงานได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ผู้ซึ่งมีผลงานอยู่ในเกณฑ์ดีอยู่แล้ว ก็จะได้ปรับปรุงให้มีค่าสูงขึ้น

2) ความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชา หน้าที่สำคัญของผู้บังคับบัญชาคือ การรับผิดชอบทั้งหมดในหน่วยงานของตน ผลงานทั้งหมดของหน่วยงานย่อมมาจากผลการปฏิบัติงานแต่ละคน ดังนั้นผลการปฏิบัติงานรวมของหน่วยงานในส่วนรวมจะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชาหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาคือ การจัดการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาจึงมีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชา เพราะความสำเร็จหรือความเจริญก้าวหน้าของผู้ใต้บังคับบัญชา ควรต้องหาวิธีส่งเสริม รักษา และปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ได้มาตรฐาน โดยการประเมินผลการปฏิบัติงาน และนำผลที่ได้ไปดำเนินการต่อไปให้เกิดประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างเป็นระบบ

3) ความสำคัญต่อองค์กรเนื่องจากผลสำเร็จขององค์กรมาจากผลปฏิบัติงานของทุกคน ดังนั้นผลการปฏิบัติงานของผู้รับการประเมินเป็นเครื่องวัดว่าแต่ละคนปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย จากองค์กรอยู่ในระดับใดมีจุดบกพร่องหรือจุดเด่นอะไรบ้าง เพื่อองค์กรจะได้หาทางปรับปรุงหรือ จัดให้เหมาะสมกับความสามารถซึ่งจะทำให้งานขององค์กรมีประสิทธิภาพ

ทั้งทำให้ได้รู้ความจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

5) ประโยชน์ของการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินการปฏิบัติงานจะมีประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลขององค์การมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการประเมินว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่ออะไร และองค์การได้นำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจังหรือไม่ โดยทั่วไปประโยชน์อย่างจริงจังหรือไม่โดยทั่วไปประโยชน์ที่พึงได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานมีดังนี้

- 1) ทำให้การพิจารณาความดีความชอบ หรือการปูนบำเหน็จแก่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินไปด้วยความยุติธรรม มีเหตุมีผล มีระบบเป็นระเบียบแบบแผน ซึ่งใช้ต่อบุคคลในองค์การเดียวกัน โดยเสมอหน้าและถ้วนหน้าเพื่อป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก
- 2) ทำให้การพิจารณาการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การสับเปลี่ยนโยกย้าย การลดชั้นลดตำแหน่ง และการเลิกจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม เพราะการประเมินผลการปฏิบัติงานช่วยให้ผู้บังคับบัญชาทราบถึงสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจมีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งการสับเปลี่ยน โยกย้าย หรือการลดชั้นลดตำแหน่งให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของพนักงาน นอกจากนี้อาจมีการให้พนักงานที่หย่อนสมรรถภาพ หรือไม่ตั้งใจปฏิบัติงานออกจากงาน ซึ่งเท่ากับเป็นการลดค่าใช้จ่าย อันไม่จำเป็นขององค์การออกไป ทั้งยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน
- 3) ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือมาตรฐานการทำงานที่กำหนดไว้ รวมทั้งเป็นเครื่องมือตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารองค์การอีกด้วย
- 4) ใช้ประโยชน์ในการกำหนดโครงการฝึกอบรม และพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามความจำเป็นและความต้องการในการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภท แต่ละหน้าที่ และแต่ละสาขาวิชาชีพที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การ
- 5) ทำให้พนักงานทราบถึงผลการปฏิบัติงานของตนเองว่า บรรลุตามเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ในการทำงานหรือไม่ รวมทั้งรู้ว่าตนเองมีจุดเด่นอย่างไร และมีจุดอ่อนอะไรบ้างที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข
- 6) เป็นเครื่องจูงใจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ในองค์การได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจเต็มกำลังความรู้ความสามารถ ไม่ต้องคอยกังวลที่จะประจบผู้บังคับบัญชาด้วยวิธีที่ไม่ถูกต้อง และสามารถมั่นใจได้ว่าตนจะได้รับความยุติธรรม
- 7) ส่งเสริมความเข้าใจและสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับพนักงาน

8) ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เช่น การแนะแนว และวางแผนแนวอาชีพให้แก่พนักงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างคน การสรรหาคัดเลือกพนักงาน การส่งมอบงานเมื่อสับเปลี่ยนผู้บังคับบัญชา การพัฒนาระบบงาน เป็นต้น

6) หลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน

หลักการสำคัญ ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อให้การประเมินเป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุตามวัตถุประสงค์ มีดังนี้

1) การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการการประเมินค่าผลการปฏิบัติงาน มิใช่ประเมินค่าบุคคล (Weigh the work, not the worker) กล่าวคือ ผู้ประเมินจะคำนึงถึงการประเมินค่าของผลการปฏิบัติงานเท่านั้น มิได้มุ่งประเมินค่าของตัวบุคคลหรือของพนักงาน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหลักการนี้มักจะทำให้เกิดความสับสนอยู่เสมอ เพราะวิธีการวัดเพื่อการประเมินมีหลายวิธีซึ่งบางครั้งเราจำเป็นต้องใช้วิธีวัดโดยอ้อม กล่าวคือ วัดพฤติกรรมของพนักงานผู้ปฏิบัติงานแล้วประเมินค่าออกมา จึงทำให้เกิดการสับสนขึ้นในบางครั้ง เช่น วัดความร่วมมือ ความคิดริเริ่ม เป็นต้น ซึ่งความจริงแล้วเราวัดพฤติกรรมของพนักงานมิใช่ตัวของพนักงาน

2) การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาทุกคน ทั้งนี้เนื่องจากในกระบวนการจัดการผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชามีได้มีหน้าที่เพียงแต่การวางแผนการจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งงานและการประสานงานเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการจัดการและควบคุมงานในหน่วยงานของตน ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย ผู้บังคับบัญชาจึงต้องคอยติดตามความก้าวหน้าของงานอยู่ตลอดเวลา รวมทั้งควบคุมดูแลงานที่ตนมอบหมาย สั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาไปนั้นให้ดำเนินไปจนบรรลุผลสำเร็จ การจะควบคุมและติดตามงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บังคับบัญชาจะต้องจัดหามาตรการในการควบคุมและติดตามงาน ซึ่งมาตรการที่สำคัญอันหนึ่งคือ การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานนั่นเอง จึงนับได้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาทุกคน

3) การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีความแม่นยำในการประเมิน หมายถึงความเชื่อถือได้ (Reliability) ในผลการประเมินและความเที่ยงตรง (Validity) ของผลการประเมิน

(1) ความเชื่อถือได้ หมายถึง ความคงเส้นคงวาของผลการประเมินหลาย ๆ ครั้ง ความคงเส้นคงวานี้จะเห็นได้จาก

ก. เมื่อผู้ประเมินประเมินบุคคลหลาย ๆ ครั้ง และผลที่ออกมาเหมือนกันเช่นนี้ มีความคงเส้นคงวา (Consistency) และผู้ประเมินอาจจะกลับมาประเมินอีกหลังจากนั้น

2-4 สัปดาห์ โดยประเมินภายในขอบเขตของสิ่งที่ปรากฏอยู่เดิมคือ งานไม่เปลี่ยนแปลงและนำไปเปรียบเทียบกับผลการประเมินเดิม ถ้าผลเหมือนกันอีกแสดงว่ามีความคงเส้นคงวา

ข. เมื่อใช้ผู้ประเมินหลาย ๆ คนคอยสังเกตผู้ปฏิบัติงานคนเดียวจนในการทำงานและนำมาเปรียบเทียบกันถ้าสอดคล้องกันก็แสดงว่ามีความคงเส้นคงวา ทำนองเดียวกันกับการใช้เครื่องมือวัดอันหนึ่ง เช่น ไม้บรรทัดใช้วัดความยาวของสิ่งของอย่างหนึ่งควรจะได้ผลเช่นเดิม ไม่ว่าใครจะเป็นผู้วัดหรือวัดเมื่อใดก็ตาม

(2) ความเที่ยงตรง หมายถึง ความตรงต่อวัตถุประสงค์ของการประเมินค่า กล่าวคือ ในการประเมินต้องการให้ผลประเมินเป็นเครื่องแสดงคุณค่าของคนทำงานที่มีต่อหน่วยงานได้จริง ผลประเมินที่ปรากฏอยู่ในเกณฑ์ดี หมายความว่า บุคคลนั้นทำงานจริง ๆ เมื่อมีความเที่ยงตรงในเบื้องต้นแล้ว การนำผลประเมินไปใช้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในการเลื่อนตำแหน่ง เพิ่มเงินเดือนฝึกอบรม เหล่านี้ก็จะได้ผลตรงตามที่ต้องการ ไม่มีผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง

4) การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องมีเครื่องมือหลักช่วยในการประเมินตามหลักการประเมินผลการปฏิบัติงาน เครื่องมือหลักที่ต้องใช้เพื่อให้การประเมินเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม มีความเชื่อถือได้ และมีความเที่ยงตรง จะประกอบด้วยเอกสาร 4 อย่าง ได้แก่

(1) ใบบำหนดหน้าที่งานคือ เอกสารที่ระบุให้รู้ขอบเขตของงานและหน้าที่หลักของผู้ดำรงตำแหน่ง รวมถึงข้อมูลอันจำเป็นอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่ง การใช้ใบบำหนดหน้าที่งานเป็นเครื่องมือในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ช่วยให้ผู้ประเมินไม่เกิดข้อผิดพลาดในการทำงานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือหน้าที่ของผู้รับการประเมินมาพิจารณา

(2) มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง เกณฑ์ (Criteria) ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการวัดผลสำเร็จ และความล้มเหลวของการปฏิบัติงานของบุคคล โดยทั่วไปมาตรฐานการปฏิบัติงานจะระบุว่าจะต้องทำนั้นควรมีปริมาณอย่างน้อยแค่ไหน หรือควรมีคุณภาพดีเพียงใด มาตรฐานที่ดีควรมีลักษณะ ดังนี้

ก. ไม่อยู่ในระดับสูงจนเกินไปจนไม่มีใครสามารถทำงานดีเด่นได้ และควรเป็นสิ่งที่ท้าทายความพยายามของผู้ปฏิบัติงาน

ข. มาตรฐานตั้งอยู่บนรากฐานความต้องการของงาน ไม่ใช่ผลงานที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากความสามารถในการปฏิบัติงานแตกต่างกัน มาตรฐานของกลุ่มนั้นจึงอาจต่ำหรือสูงเกินไป

ค. มาตรฐานจะต้องทันสมัย มาตรฐานไม่ใช่สิ่งถาวรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของงานการมอบหมายการรับผิดชอบหรือปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของตำแหน่ง

ง. ต้องเกิดจากการปรึกษาร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติงาน

จ. มาตรฐานจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร จะได้ปฏิบัติไปในแนวเดียวกันหมดทั้งองค์การ

ฉ. มาตรฐานมีเกณฑ์ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถตรวจสอบได้ เป็นสิ่งที่สามารถวัดได้และควรหลีกเลี่ยงการวัดในเชิงพรรณนาให้มากที่สุด

(3) แบบฟอร์มการประเมินผลการปฏิบัติงาน นับว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งในกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน แบบฟอร์มฯ เป็นเอกสารที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานว่าได้ทำอะไรเป็นผลสำเร็จบ้าง เขาทำอย่างไร สิ่งที่เป็นจริงในแบบฟอร์มขึ้นอยู่กับระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นการที่จะกำหนดแบบฟอร์มขึ้นให้เป็นมาตรฐานเพื่อใช้โดยทั่วไปนั้นจึงไม่สามารถกระทำได้

สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในการออกแบบฟอร์มการประเมินผลการปฏิบัติงานก็คือวัตถุประสงค์ขององค์การของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ของตำแหน่งงาน รวมทั้งแบบแสดงลักษณะงาน สิ่งเหล่านี้จะช่วยเป็นแนวทางในการกำหนดหัวข้อ ในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ โดยสรุปการออกแบบการประเมินโดยทั่วไปแล้วก็คือ การนำเอาหลักการและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานมาบรรจุในแบบฟอร์มประเภทที่เราต้องการนั่นเอง

(4) ระเบียบปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การนำเอาวัตถุประสงค์ นโยบายและวิธีการปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมาประมวลไว้เป็นระเบียบวิธีเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติทางด้านนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน จะต้องมีการแจ้งผลการประเมินหรือผลการปฏิบัติงาน (Feedback) ภายหลังจากเสร็จสิ้นการประเมินแล้วเพื่อให้พนักงานผู้ถูกประเมินทราบถึงข้อดี ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของตนในสายตาของผู้บังคับบัญชาจะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น และเพื่อเปิดโอกาสให้พนักงานได้แสดงความรู้สึก ชักถามข้อข้องใจ ขอคำแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้บังคับบัญชาของตนการแจ้งผลการประเมินจะประสบความสำเร็จ ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญว่าผู้ประเมินจะต้องเป็นผู้แจ้งผลการประเมิน และสามารถทำให้พนักงาน ผู้ประเมินรับรู้และยอมรับผลการประเมิน ซึ่งนับเป็นภารกิจที่ยากที่สุดในกระบวนการ หรือขั้นตอน

การประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นผู้แจ้งจึงต้องมีเทคนิค หรือวิธีการที่เหมาะสมคือจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะในการปฏิบัติการแจ้งผลการประเมินที่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้จะช่วยส่งเสริมขวัญกำลังใจในการทำงานของพนักงานแล้ว ยังช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับพนักงานอีกด้วย

6) การประเมินผลการปฏิบัติงาน จะต้องมีการดำเนินการเป็นกระบวนการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

(1) กำหนดความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ในการประเมินว่าจะให้มีการประเมินเพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ด้านใด

(2) เลือกวิธีการประเมินให้เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะงาน และความมุ่งหมายที่ตั้งไว้

(3) กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการกำหนดว่างานที่ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ๆ จะต้องปฏิบัติในช่วงเวลาหนึ่งนั้นควรมีปริมาณและคุณภาพอย่างไร

(4) ทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประเมินให้รู้ทั่วกัน เพื่อความเข้าใจยอมรับและร่วมมือ

(5) กำหนดช่วงเวลาประเมินให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ซึ่งตามปกติ จะกำหนดให้ปีละหนึ่งครั้ง หรือหกเดือนต่อครั้ง

(6) กำหนดหน่วยงานและบุคคลที่จะรับผิดชอบดำเนินการ ประสานงานโดยปกติ องค์การจะมอบให้หน่วยงานและบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

(7) ดำเนินการ ควบคุมระบบการประเมินให้เป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

(8) วิเคราะห์และนำผลการประเมินไปใช้คือหลังจากผู้ประเมินทำการประเมินแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจะรวบรวมผลการประเมินจากหน่วยงานต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อประมวลเสนอผู้บริหารระดับต่าง ๆ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ยังต้องมีการแจ้งผลการประเมิน (Feedback) ให้ผู้ถูกประเมินทราบด้วย เพื่อจะได้ปรับปรุงแก้ไขในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

(9) การติดตามผล เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่าผลการประเมินดังกล่าวสามารถนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้หรือไม่เพียงใด รวมทั้งติดตามการดำเนินการประเมิน ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ว่าได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับกลับไปเป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับระบบการประเมินผลต่อไป

สรุป

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญของผู้บังคับบัญชาทุกคน ทุกระดับ และเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปฏิบัติอย่างระมัดระวัง อย่างไรก็ตามการประเมินผลทุกวิธีย่อมมีข้อดีและข้อบกพร่อง แต่ถ้าผู้ประเมินใช้ความยุติธรรมและยึดระบบคุณธรรมเป็นที่ตั้งก็จะเกิดประโยชน์ด้วยดี ทั้งนี้อยู่ที่ตัวผู้ประเมินเป็นสำคัญเพราะการประเมินผลการปฏิบัติงานจัดทำโดยปुरुชนคนสามัญมิใช่ผู้ที่ปราศจากความรัก ชอบ โกรธ หลง เป็นธรรมชาติอยู่เองที่อาจจะมี ความลำเอียงผิดพลาด และอ่อนในด้านคุณภาพได้ ปัญหาในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจึงควรที่จะหาทางแก้ไข โดยผู้ที่ทำการประเมินผลจะต้องให้ความยุติธรรมต่อทุกคนในองค์การ การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงเกี่ยวข้องโดยตรงต่อคนในองค์การทำให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบและเรียนรู้ปัญหาทุกประการที่เกิดขึ้นในองค์การของตนเอง และคิดหาทางแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

คำดา ราชมณี (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของครูโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครพนม พบว่า

- 1) ครูผู้สอนมีส่วนร่วมในการบริหารในงานบริหารทุกงานในระดับ “มาก” และครูผู้บริหารและวิธีการบริหารไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการมีส่วนร่วมของครูมากนัก
- 2) ผู้บริหารและครูผู้สอน ประเมินการมีส่วนร่วมของครู และปัญหาของการมีส่วนร่วม มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01
- 3) ครูมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน การตัดสินใจโดยให้ความสำคัญกับงานวิชาการมากที่สุด และโรงเรียนควรใช้วิธีการมอบหมายงานตามความถนัดและความสนใจ

คมสิน ศรีมานะศักดิ์ (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารของครูโรงเรียนมัธยมศึกษา ในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดนครพนม พบว่า

- 1) ครูโรงเรียนมัธยมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดนครพนม มีส่วนร่วมในการบริหารอยู่ในระดับมาก
- 2) การมีส่วนร่วมในการบริหารของครูในโรงเรียนทุกขนาด มีปัญหาอยู่ในระดับน้อย

3) เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างผู้บริหาร กับครูเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 แต่เมื่อเปรียบเทียบตามขนาดของโรงเรียนไม่พบความแตกต่างแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบปัญหาระหว่างผู้บริหารและครูพบว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบตามขนาดของโรงเรียน พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ไมตรี อยู่ภักดี (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารการศึกษาโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดเลย พบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดเลย อยู่ในระดับมากทุกด้าน ความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามมี เพศ อายุ อายุราชการ ระดับการศึกษา และโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการปฏิรูปการศึกษาในปีงบประมาณต่างกัน ส่วนความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้บริหารโรงเรียนกับครูปฏิบัติการสอนพบว่าแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05

อนุรักษ์ อุพงษ์ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษาในจังหวัดสกลนคร พบว่า

1) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสกลนคร เห็นด้วยกับการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ด้านการตั้งกรรมการโรงเรียน การประเมินความต้องการในการพัฒนาโรงเรียน การสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน การปฏิบัติตามแผนให้เกิดผลจริง การรายงานความก้าวหน้าต่อประชากร การประเมินและปรับปรุงให้เป็นแผนต่อเนื่อง โดยเห็นด้วยในระดับมาก

2) ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3) จากการศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาในการปฏิรูปการศึกษานั้น ผู้บริหาร โรงเรียนมีความคิดเห็นว่า ควรกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางให้ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้มากที่สุด รัฐบาลควรจัดสรรทรัพยากรการบริหารให้เพียงพอ และควรกำหนดมาตรการซึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน

หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2540) ได้ทำการกำกับติดตามการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียน สังกัดกรมสามัญศึกษา ครั้งที่ 1 ปีงบประมาณ 2540 พบว่า

รายการที่เป็นส่วนประกอบของการดำเนินงานปฏิรูประบบบริหารการศึกษาทั้ง 5 รายการคือ (1) การพัฒนาการบริหารโดยใช้เทคโนโลยี (2) การดำเนินการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายให้กับนักเรียน (3) การประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนมีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียน (4) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (5) การปรับปรุงอัตราเงินบำรุงการศึกษาที่เหมาะสมกับรายได้ของผู้ปกครอง และสอดคล้องกับระเบียบการเก็บเงินบำรุงการศึกษานั้นในภาพรวมมีโรงเรียนที่ดำเนินการแล้ว 925 โรงเรียน (ร้อยละ 40.70) กำลังดำเนินการ 1,133 โรงเรียน (ร้อยละ 49.85) และยังไม่ได้ดำเนินการบางรายการ จำนวน 216 โรงเรียน (ร้อยละ 9.45)

เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า รายการที่โรงเรียนดำเนินการแล้วมากกว่ารายการอื่น ๆ คือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน รายการที่โรงเรียนส่วนใหญ่กำลังดำเนินการคือ การพัฒนาการบริหารโดยใช้เทคโนโลยี ส่วนรายการที่ยังไม่ได้ดำเนินการมากที่สุดคือ การปรับปรุงอัตราเงินบำรุงการศึกษาที่เหมาะสมกับรายได้ของผู้ปกครอง และสอดคล้องกับระเบียบการเก็บเงินบำรุงการศึกษา

ส่วนความพึงพอใจของผู้บริหารโรงเรียนต่อการดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาในภาพรวมมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 2.18$) และเมื่อพิจารณาแต่ละรายการพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับปานกลางทุกรายการ โดยมีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1.97 ถึง 2.38

ศรีชาติ อ่อนโคกสูง (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาการปฏิบัติงานตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดนครราชสีมา พบว่า (1) ได้ดำเนินงานตามโครงการปฏิรูปการศึกษาอยู่ในระดับมากทุกด้านโดยเฉพาะด้านการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา และการปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอนอยู่ในระดับสูงกว่าอีก 2 ด้าน (2) การปฏิบัติงานตามโครงการปฏิรูปการศึกษามีปัญหาและอุปสรรคอยู่ในระดับปานกลาง แต่ด้านงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์มีปัญหาและอุปสรรคอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านบริเวณและอาคารสถานที่อยู่ในระดับน้อย (3) หัวหน้าประถมศึกษาอำเภอ ศึกษาพิเศษอำเภอ และผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าโครงการปฏิรูปการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ มีความเหมาะสมช่วยพัฒนาการศึกษา ก่อให้เกิดความร่วมมือจากชุมชนอยู่ในระดับมาก

โกศล สุวรรณมณี (2534) ได้ศึกษาเรื่อง การศึกษาการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยพบว่า

1) แบบการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหาร ตามทัศนคติของผู้บริหารและครูอาจารย์ต่างเห็นสอดคล้องกันว่าโดยส่วนรวมที่ปฏิบัติจริงผู้บริหารตัดสินใจสั่งการ โดยปรึกษาผู้ได้บังคับบัญชา

เป็นรายบุคคลแล้วตัดสินใจเอง ส่วนที่ควรปฏิบัติผู้บริหารควรตัดสินใจสั่งการโดยปรึกษากับผู้ใต้บังคับบัญชาในกลุ่มแล้วตัดสินใจ

2) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารที่ปฏิบัติจริงและที่ควรปฏิบัติตามทัศนคติของผู้บริหารและครูอาจารย์ โดยส่วนรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001

3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารที่ปฏิบัติจริง และที่ควรปฏิบัติตามทัศนคติของผู้บริหารที่มีประสบการณ์การดำรงตำแหน่ง โดยส่วนรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารที่ปฏิบัติตามทัศนคติของผู้บริหารที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน โดยส่วนรวมไม่แตกต่างกัน

5) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหาร ตามทัศนคติของครูอาจารย์ที่มีประสบการณ์การดำรงตำแหน่งต่างกันโดยส่วนรวมที่ปฏิบัติจริงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 ส่วนที่ควรปฏิบัติไม่แตกต่าง

6) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารที่ปฏิบัติจริง และที่ควรปฏิบัติตามทัศนคติของครูอาจารย์ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกันโดยส่วนรวมไม่แตกต่างกัน

ชัยวัฒน์ เรืองวานิชกุล (2530) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร และอาจารย์เกี่ยวกับ ความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของอาจารย์ในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่สังกัดกรมสามัญศึกษาเขตการศึกษา 6 ผลการวิจัยพบว่า ในส่วนของผู้บริหารมีความคิดเห็นควรให้อาจารย์ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการ ในงานวิชาการและงานกิจการนักเรียนในระดับผู้บริหารร่วมกับกรรมการ หรือกลุ่มอาจารย์ทำการตัดสินใจส่วนงานบุคคลในโรงเรียนงานเกี่ยวกับชุมชน และประชาสัมพันธ์โรงเรียน และงานอาคารสถานที่ ธุรการ การเงิน และการให้บริการ อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการในระดับ “ผู้บริหารยอมรับฟังข้อเสนอแนะจากอาจารย์ก่อนที่จะตัดสินใจ” สำหรับในตัวอาจารย์ความคิดเห็นว่าอาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการ ในงานวิชาการและงานกิจการนักเรียนในระดับ “ผู้บริหารยอมรับฟังข้อเสนอแนะจากอาจารย์ก่อนที่จะตัดสินใจ” ส่วนบุคลากรในโรงเรียน งานเกี่ยวกับชุมชน และการประชาสัมพันธ์ในโรงเรียน และงานอาคารสถานที่ ธุรการ การเงิน และการให้บริการ อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการในระดับ “ผู้บริหารตัดสินใจเองและพร้อมที่จะปรับแก้ตามความคิดเห็นของอาจารย์ได้บ้าง” และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร และอาจารย์เกี่ยวกับความต้องการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการของอาจารย์ในงานบริหาร การศึกษา ผลปรากฏว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ทุกด้าน

ถนอม ลุนทา (2533) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การประเมินการดำเนินการของโรงเรียน ในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จังหวัดชัยภูมิ” ผลการวิจัย พบว่า การประเมินการดำเนินงานของโรงเรียนในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ปรากฏว่า โรงเรียนปฏิบัติงานตามโครงการตามมาตรการอยู่ในระดับ “มาก” และมีปัญหาอยู่ในระดับ “มาก” 3 ด้านคือ การรณรงค์ให้นักเรียนเข้าเรียนมากขึ้น การยกเว้นการเก็บเงินบำรุงการศึกษา และการจัดหนังสือนักเรียนยืมเรียน และโรงเรียนปฏิบัติงานตามมาตรการอยู่ในระดับ “น้อย” และมีปัญหาอยู่ในระดับ “น้อย” 4 ด้านคือ การบริการหลักสูตร แบบกึ่งโรงเรียน การยกเว้น การแต่งเครื่องแบบนักเรียน การสร้างที่พักของนักเรียนในโรงเรียน และการส่งเสริมให้นักเรียน ช่วยตนเองและครอบครัว

ในด้านความพึงพอใจของชุมชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของโรงเรียน โดยส่วนรวมแล้ว ชุมชนมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของโรงเรียนอยู่ในระดับ “มาก” และมากที่สุด

การประเมินคุณลักษณะของนักเรียน ผลปรากฏว่า นักเรียนมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ทุกด้าน ยกเว้น การหมั่นศึกษาหาความรู้ เป็นพฤติกรรมที่ยังไม่เป็นที่พึงพอใจ

สุมาลย์ สุรมณี (2536) ได้ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เกี่ยวกับการกิจการบริหารโรงเรียนของครู อาจารย์ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ครู อาจารย์ ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เกี่ยวกับการกิจการบริหารโรงเรียนอยู่ในระดับ “มาก” ผลการเปรียบเทียบพบว่า ครู อาจารย์ชาย มีความต้องการสูงกว่าครู อาจารย์หญิง เมื่อเปรียบเทียบตามวุฒิ ครู อาจารย์ที่วุฒิสองกว่า ปริญญาตรีมีความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสูงกว่าครู อาจารย์วุฒิปริญญาตรี หรือต่ำกว่า และครู อาจารย์โรงเรียนขนาดเล็กมีความต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ สูงกว่าครู อาจารย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนใหญ่พิเศษและโรงเรียน ขนาดกลาง ครู อาจารย์ในโรงเรียนขนาดกลางมีความต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสูงกว่า ครู อาจารย์โรงเรียนขนาดใหญ่ ผลการเปรียบเทียบตาม เพศ และวุฒิการศึกษา พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนผลการเปรียบเทียบความต้องการของ ครู อาจารย์ ตามขนาดโรงเรียน พบว่า ในโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาด ใหญ่พิเศษ พบความแตกต่าง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

Coch และ French (อ้างถึงใน มัย สุขเยี่ยม, 2535) ได้ทำการวิจัยภาคสนามที่ Harwood Manufacturing Cooperation โดยแบ่งกลุ่มทดลองเป็น 3 กลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มที่ ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติทุกคนมีส่วนร่วมในการออกแบบแผนงานใหม่ ๆ ทำให้ผลการ

ดำเนินงานประสบผลสำเร็จสูงสุด กลุ่มที่ให้ตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วม มีผลรองลงมาและกลุ่มที่ขาดการมีส่วนร่วมขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

Salisbury (อ้างถึงใน สุมาลย์ สุรมณี, 2536) ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการกับความพึงพอใจ ในการทำงานเกี่ยวกับการบริหารงาน 6 ด้านคือ ด้านหลักสูตรและการสอน ด้านการเงินและการจัดการ ด้านบุคลากร ด้านกิจการนักเรียน ด้านอาคารสถานที่ และด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยการเปรียบเทียบความพึงพอใจในการทำงานของผู้บริหารและครู อาจารย์ ผลการวิจัยพบว่า ครู อาจารย์ มีระดับความพึงพอใจในการทำงานต่ำกว่าผู้บริหาร

Janet (อ้างถึงใน สุมาลย์ สุรมณี, 2536) ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการตัดสินใจสั่งการแบบมีส่วนร่วม และแบบไม่มีส่วนร่วม โดยใช้แบบการตัดสินใจตามแนวคิดของ Vroom และ Yetton กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ผู้บริหารในวิทยาลัย จำนวน 108 คน ปรากฏว่า ผู้บริหารร้อยละ 74 เห็นด้วยกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการและผลการวิจัย สรุปว่า

- 1) การตัดสินใจสั่งการของผู้บริหารไม่ยึดแบบหนึ่งแบบใดตายตัว แต่จะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์
- 2) การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้บริหารไม่คำนึงถึง อายุ เพศ สาขาวิชา หรือการอยู่ร่วมสถาบันเดียวกัน
- 3) ผู้บริหารเพศหญิงและเพศชายให้แบบการตัดสินใจไม่แตกต่างกัน

Timothy (อ้างถึงใน สุมาลย์ สุรมณี, 2536) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการแสดงออกทางวาทะระหว่างการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจสั่งการกับความพึงพอใจในการทำงานของครู อาจารย์ โดยการบันทึกอัตรา การพูด แสดงความคิดเห็นของ ครู อาจารย์ แต่ละคน ระหว่างการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับความพึงพอใจในการทำงาน

Fowler (อ้างถึงใน สุมาลย์ สุรมณี, 2536) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจสั่งการกับขวัญและกำลังใจ ในการทำงานของครู อาจารย์ในโรงเรียนประถมศึกษาในรัฐ Southeastern เกี่ยวกับงานบริหารการศึกษา 5 ด้านคือ ด้านหลักสูตร ด้านกิจการ นักเรียน ด้านบุคลากร ด้านทรัพยากร และด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ผลการวิจัยพบว่า

- 1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับขวัญกำลังใจในการทำงาน

2) ครู อาจารย์โรงเรียนที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการกับ
ครูอาจารย์ในโรงเรียนที่ไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการ มีขวัญและกำลังใจ
ในการทำงานแตกต่างกัน

สรุปได้ว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่ผู้บริหารมีการบริหารงานตามแนวทางการบริหาร
แบบมีส่วนร่วมอาจจะโดยให้ครูผู้สอนมีส่วนร่วม ในรูปแบบใด ๆ อาทิการบริหารงานแบบมีส่วน
ร่วม การบริหารงานโดยคณะกรรมการ การบริหารงานโดยวัตถุประสงค์ หรือการบริหารงานแบบ
ประชาธิปไตย มีแนวโน้มที่จะประสบผลสำเร็จและได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน
ลดปัญหาความขัดแย้ง กระตุ้นให้เพื่อนร่วมงานมีขวัญ และกำลังใจมากกว่าผู้บริหารที่บริหาร
งานตามแนวทางอื่น อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าการบริหารโรงเรียน
โดยมีส่วนร่วม และงานแต่ละด้าน และต้องอาศัยพฤติกรรมกรรมการมีส่วนร่วมในด้านใดบ้าง และในแต่
ละด้านมีความสำคัญอย่างไร

ตั้งแต่รัฐบาลได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ โดยมอบหมายให้กรมสามัญศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมการศึกษานอกโรงเรียน ร่วมกันจัดการ
ศึกษาตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา เพื่อให้นักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6
ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมากยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการ
การประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษา ตั้งแต่
ปีการศึกษา 2533 และเปิดดำเนินการเพิ่มทุกปีการศึกษา ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร
งานของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษายังไม่ค่อยแพร่หลาย และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ทดสอบ
มีส่วนร่วมในการบริหารในงานด้านต่าง ๆ ของครูผู้สอน คงมีการวิจัยที่เกี่ยวกับการติดตามผลการ
ดำเนินงาน ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาพฤติกรรมมีส่วนร่วม ในการบริหารงานของครู
ผู้สอนของโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม
เป็นสำคัญและจำเป็นเพราะผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงระดับการมีส่วนร่วมของ
ครูผู้สอนของโรงเรียนแต่ละขนาด และเปรียบเทียบความต้องการของครูผู้สอนกับการให้มีส่วนร่วม
ของผู้บริหาร อันจะเป็นแนวทางในการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาที่จะเปิดดำเนินการ
ตามโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาอีกประการหนึ่งด้วย

กมล สุคประเสริฐ และคณะ (2531) ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการติดตามและประเมิน
โครงการในโครงการพัฒนาการศึกษา ครั้งที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ปัญหาอุปสรรค
การดำเนินงานตามนโยบายที่สมควรได้รับการแก้ไข”

1) จุดเริ่มต้นของโครงการที่นำนโยบายของกระทรวงมาเป็นเนื้อหาของการปฏิบัติงานในโรงเรียนต่าง ๆ ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นเรื่องไกลตัว เป็นการเริ่มต้นจากส่วนกลาง ไม่ได้เริ่มต้นจากปัญหาความจำเป็นที่แต่ละโรงเรียนเผชิญอยู่ จึงทำให้เกิดสภาพคล้ายถูกบังคับให้เพิ่มภาระกิจมากขึ้นจากหน้าที่ปกติที่หนักอยู่แล้ว นอกจากนี้จากลักษณะการดำเนินโครงการในตอนเริ่มต้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการให้โรงเรียนได้ทบทวนสภาพปัญหาของตน โดยความเป็นจริงแล้วแม้จะยึดนโยบายข้อเดียวกัน แต่สภาพความหนักเบาของปัญหาแ่งมุมของปัญหาในโรงเรียนที่ตรงกับนโยบายนั้นอาจจะมีแตกต่างกันได้ระหว่างโรงเรียน ถ้ารูปแบบเริ่มจากโรงเรียนอาจจะทำให้เกิดความรู้สึกที่ดีขึ้น

2) แหล่งของนโยบายของกระทรวงที่มาถึงโรงเรียนมีความสับสน เพราะกรมเจ้าสังกัดจะกำหนดนโยบายเพิ่มเติมที่แปลงมาจากนโยบายของกระทรวงออกมาในลักษณะที่แตกต่างกันไปเมื่อโครงการนี้นำมาแจ้งเพิ่มขึ้นจึงทำให้มีแหล่งนโยบายหลายแหล่งเป็นการเพิ่มงานมากขึ้น

3) ความชัดเจนของนโยบายไม่ดีพอ ไม่มีความเฉพาะเจาะจงชัดเจน ไม่ได้กำหนดขอบเขตของการนำไปปฏิบัติสำหรับเขตจังหวัด อำเภอ โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนอาชีวศึกษา จึงทำให้การแปลตามนโยบายนั้นทำได้ยากและไม่ตรงกัน ผิดกับผู้บริหารโรงเรียนเองก็ไม่เข้าใจชัดเจน คณะครูในบางโรงเรียนจึงไม่เข้าใจนโยบายด้วย

4) ขาดการมองเห็นแนวทางปฏิบัติงานในระดับโรงเรียน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความเคยชินกับการถูกสั่งให้ปฏิบัติเมื่อคิดเองจึงไม่ดีพอ สังเกตจากข้อเรียกร้องของครูที่อยากได้คู่มือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในทุกโครงการ

5) ขาดนวัตกรรมและเทคนิคการปฏิบัติที่ช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ยังยึดติดกับความคิดเดิมของการปฏิบัติ เช่น การทำกิจกรรมต้องนึกถึงสูตรสำเร็จคือมีคนมีเงิน มีวัสดุอุปกรณ์ ถ้ามีไม่เพียงพอทั้งหมดหนทางปฏิบัติงาน

6) ขาดการบูรณาการแผนงานปฏิบัติตามนโยบายเข้ากับกิจกรรม การเรียนการสอน ปกติครูส่วนหนึ่งยังช่วยงานโครงการแบบเป็นแห่ง-แบ่งเป็นท่อนจึงทำให้รู้สึกว่า มีโครงการมากมาย ไม่สามารถนำไปบูรณาการเข้ากับการเรียนการสอนตามปกติได้ ครูรู้สึกว่างานโครงการต่าง ๆ จะดึงครูออกไปจากการสอนหนังสือเด็ก เด็กจะเรียนรู้ตามหลักสูตรน้อยลง ผลคือทำโครงการไม่ได้ครบทุกด้าน มีการหยุดบางโครงการ

7) ระดับการปฏิบัติย่อหย่อนลง การบรรลุผลของโครงการจึงไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร เพราะครูใช้วิธีแยกโครงการออกจากการเรียนการสอน จึงทำให้ดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ครบถ้วน

8) สภาพความไม่เอื้ออำนวยของสภาพแวดล้อมในชุมชน

9) ขาดผู้ประสานงานรับผิดชอบการกำกับดูแล นิเทศติดตามประเมินผลในโครงการนี้เป็นระบบชัดเจน ครูจึงขาดที่พึ่งพาและเกิดการต่างคนต่างทำ ไม่มีการแลกเปลี่ยนแนวคิดปรับปรุงการทำงาน

วินัย แสตนมณี (2531) ทำการวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบระบบการวางแผนในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” พบว่า ความคิดเห็นของฝ่ายบริหารและผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนเห็นว่าเป็นปัญหาในระดับ “มาก” ทุกขั้นตอนในกระบวนการวางแผน ได้แก่ ขั้นตอนเตรียมการวางแผน ขั้นตอนการวางแผน ขั้นนำแผนไปปฏิบัติ ขั้นการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผล และขั้นการปรับแผนหรือการจัดทำแผนใหม่ ซึ่งเป็นปัญหาทั้งในด้านความไม่ชัดเจน ความไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพในเรื่องการจัดองค์การการวางแผน ขั้นตอนในกระบวนการวางแผน ระบบข้อมูลที่เป็นต่อการวางแผน การติดตามควบคุม กำกับและประเมินผลโครงสร้างของแผนและปัญหาบุคลากรทั้งในด้านอัตรากำลัง และความรู้ความเข้าใจในเรื่องการวางแผน ขั้นการติดตามควบคุม กำกับและประเมินผล รายการปัญหาที่สำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การจัดองค์การและการจัดระบบติดตาม ควบคุมกำกับและประเมินผล พร้อมกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรู้ ความเข้าใจของบุคลากร วิธีการและเครื่องมืองบประมาณ การประเมินผลระหว่างการดำเนินโครงการและการประเมินผลเมื่อสิ้นสุดโครงการมีเรื่องเดียว เท่านั้นที่ทั้งฝ่ายบริหารและผู้มีส่วนร่วมในการวางแผนเห็นว่าเป็นปัญหาในระดับ “น้อย” เรื่องอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหาในระดับ “มาก” ทุกเรื่องเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นรวมทั้งหมดในขั้นการติดตาม ควบคุม กำกับและประเมินผลทั้งสองกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่า เป็นปัญหาในระดับ “มาก”

มานิตย์ สิทธิเวช (2532) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนปฏิบัติการในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ กรมสามัญศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ขั้นติดตาม ควบคุมและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน โรงเรียนได้กำหนดแผนควบคุมงาน ติดตามความก้าวหน้าประเมินผลการปฏิบัติงาน ตรวจสอบและปรับปรุงการปฏิบัติงาน รายงานสรุปผลการปฏิบัติงานในรอบปีและมีปัญหาในขั้นติดตามควบคุม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ระบุโดยมีความถี่สูงสุดคือ การนำข้อมูลที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานมาปรับปรุงแผนงานโครงการน้อยมาก

บุญศักดิ์ ไมตรีจิตร (2532) ได้วิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์แผนปฏิบัติการ ประจำปีการศึกษา 2530-2532 โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า

1) งานและโครงการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดพิษณุโลก สอดคล้องกับแผนงานหลักคุณภาพการศึกษามากที่สุด รองลงไปคือแผนงานหลักการบริหารและการจัดการศึกษา และแผนงานหลักสนับสนุนและส่งเสริมตามลำดับโดยในแผนงานหลักคุณภาพการศึกษา มีงานและโครงการตามแผนงานส่งเสริมคุณภาพการเรียนการสอนวิชาสามัญศึกษา มากที่สุด แผนงานหลักบริหารและการจัดการศึกษามีงานและโครงการตามแผนงานบริหารและพัฒนาวัสดุ ครุภัณฑ์และอาคารสถานที่มากที่สุดแผนงานหลักสนับสนุนและส่งเสริมมีงานและโครงการตามแผนงานพัฒนาบุคลากรทั่วไปและการจัดสวัสดิการมากที่สุด

2) งานและโครงการของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในจังหวัดพิษณุโลกสอดคล้องกับนโยบายกรมสามัญศึกษา ด้านพัฒนาระบบบริหารและสนับสนุนมากที่สุด

3) การวิเคราะห์การใช้เงินงบประมาณจ่ายปรากฏว่า ใช้เงินหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ดำเนินงานตามโครงการมากที่สุดและการใช้เงินนอกประมาณ ปรากฏว่าใช้เงินหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุมากที่สุด ทั้งนี้การใช้เงินงบประมาณรายจ่ายและนอกงบประมาณ ดำเนินการตามงานและโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายกรมสามัญศึกษา ด้านพัฒนาระบบบริหารและสนับสนุนมากที่สุด

จกรรจ์ แน่นอุดร (2533) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบาย แผนงานและโครงการทางการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดชัยภูมิ” ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมัศึกษามีการกำหนดนโยบายในการบริหารงานร้อยละ 99.13 ได้นโยบายจากนโยบายของกรมสามัญศึกษา การกำหนดนโยบายได้ทำตามกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการวางแผนการศึกษาได้ทำตามกระบวนการวางแผน ทั้ง 3 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนการวางแผน ขั้นตอนการปฏิบัติตามแผน และขั้นการประเมินผล จากการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดพบว่าโรงเรียนมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ในระดับ “มาก”

สรุป

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินแผนงานโครงการ พบว่า การติดตามและประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของการวางแผนการศึกษา เพราะทำให้ทราบถึงความก้าวหน้าและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของการดำเนินงานตามนโยบายและแผน การดำเนินงานให้ได้มาซึ่งการตัดสินใจสอดคล้องระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นจริงกับสิ่งที่คาดหวังจากโครงการและผลที่ได้รับในทุกจุดทุกขั้นตอน นับตั้งแต่เริ่มโครงการระหว่างการดำเนินโครงการจนถึงจุดสุดท้ายที่สิ้นสุดโครงการการประเมินผลโครงการนั้น

จะต้องเกี่ยวข้องกับผู้บริหารและบุคคลหลายฝ่าย เช่น ผู้บริหารโครงการ ผู้ใช้โครงการ ผู้สนับสนุนโครงการ ผู้รับประโยชน์จากโครงการ หรือผู้ประเมินผลโครงการ เป็นต้น ดังนั้น การประเมินผลโครงการแต่ละขั้นตอน ผู้ประเมินจะต้องมีระบบติดต่อกายในกับคณะผู้ประเมินกันเองแล้วยังต้องติดต่อกับผู้บริหารและผู้อื่น ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการติดตามและประเมินผลควรมีการวางแผนการประเมินผลไว้ล่วงหน้า หน่วยงานควรจัดโครงสร้างด้านแผนงาน และการบริหารโครงการให้เหมาะสม มีระบบข้อมูลที่เชื่อถือได้เพื่อนำผลประเมินไปใช้ในการปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารการศึกษาต่อไป