

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนของข้าราชการครู ศูนย์เครือข่ายกระนวน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 ดังนั้น ในการนำเสนอเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้ศึกษาทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียน ใน 4 ด้าน
  - 2.1 การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานวิชาการ
  - 2.2 การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานงบประมาณ
  - 2.3 การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานบุคคล
  - 2.4 การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานทั่วไป
3. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม
4. การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
5. บริบทศูนย์เครือข่ายกระนวน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

##### 1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วม (Participation) นั้น ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด (Oxford Advanced Learner Dictionary) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การที่บุคคลกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะได้ปฏิบัติเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้

วัชร สกุต ณ มรรคา (2541:2 ) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมคือ กระบวนการทำงานที่บุคลากรในองค์การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์การทุกขั้นตอนด้วยความ

ตั้งใจ เต็มใจ และสบายใจ เพื่อให้งานบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ และทำให้บุคลากรเหล่านั้น  
เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อกัน

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (254 : 16) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการ  
ที่บุคคล ชุมชน หรือองค์กรในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน  
ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุเป้าหมาย เพื่อบุคคล ชุมชน หรือ  
องค์กรในชุมชน โดยบุคคล ชุมชน หรือองค์กรในชุมชน

ชววิทย์ พิทักษ์พรพินถ (2544 : 29) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การ  
ทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ

พิชัย เอกศิริพงษ์ (2544 : 38) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคล  
ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่กระบวนการเบื้องต้น จนถึงกระบวนการสิ้นสุดลง โดยที่  
การเข้าร่วมอาจรวมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรือครบวงจรก็ได้ การเข้าร่วมมีทั้งรายบุคคล กลุ่ม  
จนถึงองค์กร ซึ่งมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน การเข้ารับผิดชอบ เพื่อดำเนินการพัฒนาและ  
เปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการ โดยกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กรเพื่อให้บรรลุถึงการเปลี่ยนแปลงที่  
พึงประสงค์

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ  
ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมวางแผน และ  
ดำเนินการค้นหาปัญหา และสาเหตุเพื่อแก้ปัญหาให้บรรลุเป้าหมาย และดำเนินการต่อไปตาม  
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน

## 2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management)

ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การ  
เกี่ยวข้องกับด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งใน  
สถานการณ์กลุ่ม (Group Situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้  
บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วยโดย  
สรุปแล้วอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การมีส่วนร่วม = การร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความ  
รับผิดชอบ (Participation = Cooperation + Coordination + Responsibility)

การร่วมมือร่วมใจ หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุ  
วัตถุประสงค์ของกลุ่ม

การประสานงาน หมายถึง ห่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการทำ  
กิจกรรมหรือการงาน

ความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการทำงาน และการให้ความเชื่อถือไว้วางใจ

ทัศนาศาสตร์ (2539 : 15) กล่าวว่าไว้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของกิจกรรมทุกกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการบริหารจะทำให้การบริหารเปิดกว้าง อิสระทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร อันเป็นวิธีการในการขยายอิทธิพลของสายบังคับบัญชาลงไปสู่ระดับปฏิบัติการในองค์กร

พจนานุกรม (2546 : 13) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยความตั้งใจ โดยการทำงานดังกล่าวในห้วงเวลาและลำดับการที่ทรงประสิทธิภาพคือ ถูกจังหวะและเวลาที่เหมาะสม การกระทำดังกล่าวด้วยความรู้สึกผูกพันให้ประจักษ์ว่าเชื่อถือไว้วางใจ การมีส่วนร่วมเป็นหัวใจของการเสริมสร้างพลังการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม (Team Work) มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงการพัฒนา เพราะการมีส่วนร่วมทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่เข้าใจสถานการณ์ และอุทิศตนมากยิ่งขึ้นเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนา

สถิต เชาวดี (2551 : 26) กล่าวว่าไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกผู้ร่วมงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทุกอย่าง ตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดบทบาทของบุคคลในการปฏิบัติงาน รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก ผลสุดท้ายคือความสำเร็จขององค์กร

จากแนวคิดของนักการศึกษาดังกล่าว พอสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมคือ กระบวนการที่เปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ปัญหาของการบริหาร โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม เกิดความผูกพันต่อสมาชิกและต่อองค์กร ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในที่สุด

### 3. ประเภทการมีส่วนร่วม

การแบ่งประเภทการมีส่วนร่วมของนักวิชาการทั้งหลายมีความแตกต่างกัน และใช้เกณฑ์ในการแบ่งที่แตกต่างกันดังเช่น ซาคิตและคณะ (ซุซาคิต พ่วงสมจิตร. 2541 : 17 ; อ้างถึงใน Shadid and others. 1982 : 356) ได้แบ่งประเภทการมีส่วนร่วมออกเป็นเรื่องของการตัดสินใจ (Decision making) การดำเนินการ (Implementation) ผลประโยชน์ (Benefits) และการประเมินผล (Evaluation) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในกระบวนการตัดสินใจนั้น ประการแรกที่สุดที่ จะต้องการคือการกำหนดตามความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือก นโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้องการตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการ วางแผน และการตัดสินใจในช่วงปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

3.2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงาน โครงการนั้นจะได้อาจมาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้าง และจะทำ ประโยชน์ได้ด้วยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหาร และประสานงาน เป็นต้น

3.3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น นอกจาก ความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจาย ผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ด้วยผลประโยชน์ของโครงการนี้ รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในทางบวก และผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคล และสังคมด้วย

3.4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในการประเมินนั้นสิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตคือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Perferences) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพล สามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

#### 4. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมมีต่อองค์กรดังนี้

4.1 การยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มากขึ้นเนื่องจากบุคคลมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง เขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีความราบรื่นมากขึ้น

4.3 ความผูกพันของพนักงานต่อองค์กรเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานมีส่วนร่วมใน กระบวนการขององค์กรที่สำคัญ เช่น การตัดสินใจ

4.4 ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น พนักงานมีส่วนร่วมจะมีความรู้สึกไว้วางใจมากขึ้น

4.5 การบริหารผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีความง่ายมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ผูกพันยอมรับความเปลี่ยนแปลงและไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การบริหารจะมีความง่ายมากขึ้น

4.6 การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพดีขึ้นทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจทางการ บริหารมาจากบุคลากรหลายฝ่ายด้วยกันในการคิดแก้ปัญหา

4.7 การสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนดีขึ้น จะช่วยให้องค์กรมีสิ่งย้อนกลับได้เป็นอย่างดี



4.8 การสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ การบริหารแบบมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงทีมงานให้ดีขึ้น ซึ่งทีมงานมีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนที่เผชิญโดยองค์การส่วนใหญ่ในปัจจุบัน

## 5. อุปสรรคการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบการมีส่วนร่วมมีข้อดีหลายประการ แต่พบว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมไม่แพร่หลายในองค์การปัจจุบันทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

5.1 อุปสรรคทางด้านองค์การ ตัวขององค์การเองทำให้เกิดอุปสรรคหลายอย่าง ต่อการใช้การมีส่วนร่วม อุปสรรคดังกล่าวได้แก่ ประเพณี ปรัชญา และค่านิยมขององค์การ คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงานคุณภาพของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างขององค์การ การขาดบรรยากาศสนับสนุน และการขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม

5.2 อุปสรรคด้านการบริหาร อุปสรรคบางอย่างที่เกิดขึ้นจากตัวผู้บริหารเองที่ขัดขวางการใช้บริการแบบมีส่วนร่วมซึ่งได้แก่ นิสัยทางการบริหาร ความไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม

5.3 อุปสรรคทางด้านผู้อยู่ได้บังคับบัญชา อุปสรรคหลายอย่างที่เกิดขึ้นจากผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีหลายประการ ได้แก่ การขาดความสามารถในการมีส่วนร่วม การขาดความต้องการ การขาดความรู้เนื้อหาหรือความเชี่ยวชาญ การไม่รู้ว่าถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วมและความกลัว

5.4 อุปสรรคทางด้านสถานการณ์ การให้การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพอาจถูกจำกัดด้วยอุปสรรคทางด้านสถานการณ์บางอย่างด้วย ได้แก่ เวลา งาน อิทธิพลทางด้านสิ่งแวดล้อม การเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ สร้างบรรยากาศขององค์การแบบสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างนโยบายระบบการให้รางวัล การฝึกอบรม และการศึกษา

## 6. หลักทฤษฎีการมีส่วนร่วม

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2537 : 19) ได้ศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติและระเบียบของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในส่วนที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาที่ภาครัฐจะดำเนินการปรากฏว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษามีอยู่แล้วในลักษณะเดียวคือ ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” การเข้าร่วมของคณะกรรมการก็จะอยู่ในรูปของ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมีความหมายรวมไปถึงข้าราชการในหน่วยงานอื่น ข้าราชการที่เกษียณแล้วหรือประชาชนทั่วไป

ทรงสิทธิ์ ยืนชีวิต (2543 : 12 ; อ้างจาก ดิน ปรัชญาพิทักษ์ 2538) แบ่งทฤษฎีการมีส่วนร่วมเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ



1. ทฤษฎีความเป็นผู้แทน (Representative) ทฤษฎีนี้เน้นการเป็นตัวแทนของผู้นำ และถือว่าการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำ เป็นเครื่องหมายของการที่จะให้เป็นหลักประกันกับการบริหารที่ดี อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้เน้นเฉพาะการวางโครงสร้างสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการให้ผู้ตามเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งโดยคะแนนลับและการประชุมปรึกษาหารือประจำปี จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมตามนัยของทฤษฎีนี้มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ตามได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจขององค์กรอย่างแท้จริง ผู้ที่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจได้แก่บรรดาผู้นำต่าง ๆ ที่เสนอตัวเข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนผู้ตามเป็นเพียงไม่ประดับ

2. ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมไม่เฉพาะวัตถุประสงค์ ไม่เฉพาะแต่เข้าไปพิจารณาเลือกตั้งหรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองการมีส่วนร่วมเป็นการให้คำปรึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมือง และการกระทำทางสังคมให้เด็กมีความรับผิดชอบ นั่นคือการไม่ยอมให้มีส่วนร่วมถือว่าการคุกคามเสรีภาพของผู้ตาม

พงษ์ศักดิ์ ทุมสงคราม (2546 : 10 ; อ้างอิงมาจาก Vroom และ Yetton) ได้เสนอแนวทางในการที่จะกำหนดว่า เมื่อไรจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และควรจะมีส่วนร่วมมากน้อยอย่างไรในการตัดสินใจในตัวแบบ (Model) ของวรูมและยัตตัน ได้เสนอว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจควรจะเกิดขึ้นกับธรรมชาติของปัญหาและสถานการณ์ โดยกำหนดรูปแบบและปริมาณของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วรูมและยัตตัน ได้เสนอกฎไว้

## 2 กลุ่มคือ

1. กฎของกลุ่มแรกเป็นการส่งเสริมคุณภาพของการตัดสินใจ

2. กฎกลุ่มที่สองเป็นการส่งเสริมการยอมรับการตัดสินใจ

ในการตัดสินใจมีทางเลือกอยู่ 5 วิธี ตั้งแต่ผู้บริหารตัดสินใจเองคนเดียว (Unilateral) ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเต็มที่ (Shared) ดังนี้

1. ผู้บริหารใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วตัดสินใจเองตามลำพัง

2. ผู้บริหารแสวงหาข้อมูลจากที่อื่นแล้วตัดสินใจเอง

3. ผู้บริหารหรือกับผู้ที่เกี่ยวข้องแสวงหาความคิดเห็น และข้อเสนอแนะแล้วตัดสินใจเอง

4. ผู้บริหารปรึกษากับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มแสวงหาความคิดเห็นร่วมกันโดยการอภิปรายแล้วตัดสินใจ

5. ผู้บริหารร่วมคิดกับกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ และปัญหาแล้วให้กลุ่มตัดสินใจ

การกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมิได้หมายความว่า ผู้บริหารไม่มีความสามารถในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ๆ ถึงแม้ว่าผู้บริหารจะให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารก็ยังสามารถช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และรับฟังความคิดเห็น และถึงขั้นตัดสินใจที่สำคัญแล้ว ผู้บริหารก็ยังเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการ ดังนั้นกระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 241-246)

### 7. ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนนั้นได้บังเกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ ทั่วโลก ดังจะเห็นว่า จากประเพณี “ลงแขก” (Cooperative Work) ซึ่งมีการปฏิบัติในหมู่เกษตรกรทั่วโลก ยุทธศาสตร์การบริหารเพื่อการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรท้องถิ่นเอกชน มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จ ที่มุ่งพัฒนาคนและส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไปจึงมีความหมายกว้าง คือ การที่ประชาชนพัฒนาขีดความสามารถของตน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมการมีส่วนร่วมในความหมายนี้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนพัฒนาการรับรู้สติปัญญาและความสามารถในการตัดสินใจกำหนดชีวิตด้วยตนเอง ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นทั้งวิธีการ (Means) และเป้าหมาย (Ends) ในเวลาเดียวกัน (ปาริชาติ วลัยเสถียร และคณะ. 2543 : 4)

สำหรับแนวคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วม (Concept of Participation) เกิดจากแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวลส่วนบุคคลซึ่งบังเกิดพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม
2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสภาพการณ์ที่เป็นอยู่นั้นผลักดันให้มุ่งไปสู่การรวมกลุ่มวางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน
3. การตกลงร่วมกันที่จะต้องรุนแรงมาก พอที่จะทำให้เกิดความริเริ่มกระทำ การที่ตอบสนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น

แนวทางในการให้บุคคลมีส่วนร่วมในองค์การ มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดไว้หลายท่าน ดังนี้

สัมพันธ์ อุปลา (2541 : 39) แสดงเงื่อนไขในการสร้างการมีส่วนร่วมดังนี้

1. ให้มีเวลาเพียงพอในการสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วม
2. ไม่ฝ่าฝืนค่านิยม เศรษฐกิจของสมาชิกผู้ร่วมงาน สมาชิกไม่อาจใช้เวลาทั้งหมดในการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วมได้
3. หัวข้อของการมีส่วนร่วมสอดคล้องเป็นที่สนใจของสมาชิกหรือเป็นงานที่มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ
4. สมาชิกมีความรู้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมและขยัน
5. สามารถติดต่อสื่อสารได้ทั่วถึง เพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดซึ่งกันและกันได้
6. ไม่สร้างความรู้สึกรังเกียจที่ไม่ดีต่อผู้ร่วมงาน ถ้าผู้ร่วมงานมีความรู้สึกพะวงต่อสภาพของตนเอง เขาจะไม่ให้ความร่วมมือในการทำงานและในทำนองเดียวกัน ถ้าผู้บริหารเกิดความรู้สึกว่าตนเองถูกผู้ร่วมงานคุกคามต่ออำนาจหน้าที่มากเกินไป เขาก็จะไม่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารต่อไป
7. การมีส่วนร่วมตัดสินใจ สภาพเช่นนี้จะเกิดขึ้นในองค์การที่เป็นอิสระทางความคิดของเพื่อนร่วมงานแต่ละคน

สรุป แนวทางการให้บุคคลมีส่วนร่วมในการบริหารประกอบด้วย การให้มีเวลาเพียงพอในการสร้างบรรยากาศแห่งการมีส่วนร่วม ไม่ฝ่าฝืนค่านิยมหรือรบกวนเศรษฐกิจของสมาชิกผู้ร่วมงาน ที่จะให้ร่วมเป็นที่น่าสนใจของสมาชิกและมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ สมาชิกมีความรู้ในเรื่องของการมีส่วนร่วมและขยัน การติดต่อสื่อสารได้ทั่วถึง ไม่สร้างความรู้สึกรังเกียจที่ไม่ดีต่อผู้ร่วมงาน ให้ผู้ร่วมงานมีส่วนตัดสินใจ ให้การชี้แนะและสอนงาน ให้กลุ่มเสนอความคิดเห็น ให้กลุ่มควบคุมกันเอง จัดคนให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์การได้แสดงความคิดเห็นในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน

สรุปการให้บุคคลมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบและตระหนักในงานที่ปฏิบัติให้กับผู้ร่วมงาน จะช่วยให้บรรยากาศทำงานมีสภาพ น่าพึงพอใจ เป็นบันไดนำไปสู่การยอมรับนับถือ ความรักความผูกพันระหว่างบุคคลต่อบุคคล และระหว่างบุคคลต่อบุคคล เป็นการนำศักดิ์ศรีและความหมายอันลึกซึ้งมาสู่งานที่เขาทำอยู่ การเข้ามามีส่วนร่วมจะช่วยให้เกิดการผลักดัน เกิดจินตนาการเพื่อสร้างสรรค์ และเกิดความคิดหลักแหลมในงานใหม่ ๆ ช่วยให้เกิดความเข้าใจอันดีในการบริหาร และเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกประสพผลสำเร็จของผู้ร่วมงานการกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมิได้หมายความว่า ผู้บริหารไม่มีความสามารถในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้น ๆ ถึงแม้ว่าผู้บริหารจะให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารก็ยังสามารถช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และรับฟังความคิดเห็น และถึงขั้นตัดสินใจที่สำคัญแล้ว ผู้บริหารก็ยังเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการ ดังนั้น

กระบวนการบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ กัน (สำนักงานคณะกรรมการ  
การประถมศึกษาแห่งชาติ. 2540 : 241-246)

### แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียน ใน 4 ด้าน

การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานวิชาการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัด  
กิจกรรมทุกอย่างที่สถานศึกษาจัดขึ้น ซึ่งมุ่งหวังให้ผู้เรียนได้รับมวลประสบการณ์ที่ดี ตลอดจนมี  
การปรับปรุงและพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนให้เกิดคุณภาพและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์  
สูงสุดกับผู้เรียนจนบรรลุจุดหมายของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษา

การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน  
ของสถานศึกษาที่มุ่งความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ และ  
ทรัพยากรของสถานศึกษาด้วยความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยยึดหลักการบริหารที่มุ่ง  
ผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ  
สถานศึกษารวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา  
จนส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน

การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานบุคคล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกี่ยวกับ  
ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจ การสั่งการ  
และแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา ส่งเสริมการบริหารงาน  
บุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทำให้  
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ  
ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพ  
การศึกษาของผู้เรียน

การมีส่วนร่วมด้านบริหารทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารทั่วไป  
ที่เป็นงานเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บุคคล  
ให้บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม  
สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษา มุ่งให้สถานศึกษา  
พัฒนาการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษา  
ของสถานศึกษาที่มุ่งเป็นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลักโดยเน้นความ โปร่งใส รับผิดชอบตรวจสอบได้  
ครูและบุคลากรทางการศึกษา ชุมชน และองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่าง  
มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



## 1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

มีนักวิชาการ นักการศึกษาได้ให้ความหมายเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะ รูปแบบของงานที่ปฏิบัติ หรือกิจกรรมที่ต้องการกระทำ ดังนี้

สมยศ นาวิการ (2533 : 36) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานของกิจกรรมทุกกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการบริหารจะทำให้การบริหารเปิดกว้าง มีอิสระทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร อันเป็นวิถีทางการขยายอิทธิพลของสายบังคับบัญชาลงไปสู่ระดับปฏิบัติในองค์การ การเปิดโอกาสให้ประชาชนนั้น ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมต้องเป็นไปในลักษณะของการร่วมรับรู้ร่วมคิดร่วมทำ ที่มีผลกระทบต่อตนเองและชุมชน

เมตตา เมตต์การุณจิต (2541 : 13 อ้างถึงใน ชัญญา อภิปาลกุล, 2545 : 23) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การ ดำเนินภารกิจร่วมกัน มีความเกี่ยวข้องจนเกิดความผูกพันต่อสมาชิกและองค์การ เพื่อให้เกิดผลทั้งตนเองและหน่วยงาน/องค์การ

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 327) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง รูปแบบของความเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกัน (Involvement) ของสมาชิกในการประชุมหรือเพื่อตัดสินใจและควบคุมการทำงานร่วมกัน

ทวี อานามวัฒน์ (2538 : 6) การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่สมาชิกของชุมชนมีการกระทำออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ในการที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหรือการดำเนินงานด้านการศึกษาาร่วมกัน

ทัศนาศวสัคคี (2539 : 19) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของความเกี่ยวข้องกัน ทางด้านจิตใจ และความรู้สึกนึกคิดของแต่ละคนที่มีต่อกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของกลุ่ม หรือเป็นแรงกระตุ้นที่ช่วยทำให้มีความสำเร็จ ซึ่งเป็นเป้าหมายของกลุ่มหรือเป็นความรับผิดชอบต่อกิจกรรมร่วมกัน ด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้อง (Involvement) การช่วยเหลือ (Contribution) และความรับผิดชอบ (Responsibility) การมีส่วนเกี่ยวข้องกัน 3 ลักษณะ คือ เป็นการให้การช่วยเหลือ เป็นการให้อำนาจ เป็นความหมายของการมีส่วนร่วม การให้อำนาจเป็นการเพิ่มหรือพัฒนาทักษะหรือขีดความสามารถในการบริหาร การมีส่วนร่วมจึงมีความสัมพันธ์กับการให้อำนาจ องค์การเป็นปัจจัยพื้นฐานของการให้อำนาจ และมักจะเป็นรากฐานสำคัญของการให้ความช่วยเหลือ ดังนั้นการช่วยเหลือการให้อำนาจและงานขององค์การจึงมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังเป็นพื้นฐานของกิจกรรมทุกกิจกรรม กระบวนการตัดสินใจของกลุ่มจะเกิดจากการมีส่วนร่วมในการบริหารจะทำให้การบริหารเปิดกว้างมีอิสระ ทำให้ทุกคนมีส่วนร่วม

ในการบริหาร อันเป็นวิถีทางในการขยายอิทธิพลของสายบังคับบัญชา และลงไปสู่ระดับปฏิบัติในองค์กร ซึ่งปัจจัยการมีส่วนร่วมมี 4 ประการ คือ 1) เป็นความพยายามที่เกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจและความรู้สึก 2) เป็นการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือ 3) เป็นการให้บุคลากรรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน 4) เป็นการพัฒนาการมีส่วนร่วม ซึ่งคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมอย่างไม่แท้จริงกับการมีส่วนร่วมมากเกินไป

สุรศักดิ์ นานานุกูล และคณะ (2541 : 27) เสนอแนวคิดว่าการทำงานในองค์กรใด ๆ ก็ตามหากดำเนินการโดยเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรมีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกขั้นตอน คือ ตั้งแต่การหาข้อมูล การหาสาเหตุของปัญหาร่วมกัน ปรึกษาหารือ การหาแนวทางแก้ปัญหา ร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน วางแผนร่วมกัน ปฏิบัติงานร่วมกัน ติดตามจนถึงขั้นบำรุงรักษา ระยะยาวย่อมทำให้การดำเนินงานนั้นประสบความสำเร็จ และบุคลากรในองค์กรได้ทำงานด้วยความเต็มใจ มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน อีกทั้งเกิดความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร จึงจำเป็นต้องช่วยพัฒนาให้ดีขึ้น

สัมพันธ์ อุปลา (2541 : 86) ให้ความหมายว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารที่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงานในฐานะมนุษย์ในองค์กรที่มีความสามารถ มีเหตุผล มีวิจรรณญาณ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการระดมพลังสมอง พลังงานอย่างเข้มข้น เป็นการบริหารที่สนองความต้องการของมนุษย์มากที่สุด

วิโรจน์ สารรัตนะ (2542 : 98) ให้ทัศนะทางการบริหารว่า ในองค์กรควรมีการปฏิบัติงานแบบมีอำนาจร่วมกัน (Power with) มากกว่าการมีอำนาจเหนือกว่า (Power Over) ดังนั้นควรพัฒนาการทำงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างนักบริหารกับผู้ปฏิบัติมากกว่าจะเป็นแบบสายการบังคับบัญชาและควรแก้ปัญหาคความขัดแย้งด้วยวิธีการเชิงบูรณาการ

ไตรรัตน์ โคสะสุ (2543 : 18) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงความร่วมมือของประชาชนที่มีความเห็นพ้องต้องกัน เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการวางแผน การตัดสินใจ การสนับสนุน การลงมือปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล โดยการกระทำผ่านกลุ่มหรือองค์กร เพื่อให้บรรลุความเปลี่ยนแปลงที่ต้องการได้

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2544 : 16) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึงกระบวนการที่บุคคล ชุมชน หรือองค์กรในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา เพื่อให้การดำเนินการนั้นบรรลุเป้าหมาย เพื่อบุคคล ชุมชน หรือองค์กรในชุมชน โดยบุคคล ชุมชน หรือองค์กรในชุมชน

ชววิทย์ พิทักษ์พรพินฺถ (2544 : 29) ได้ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความตั้งใจ

ตำราญ หาญประเสริฐ (2544 : 18) ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการบริหารที่เห็นความสำคัญของผู้ร่วมงานในฐานะมนุษย์ในองค์กรที่มีความสามารถ มีเหตุผล มีวิจารณญาณ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดการระดมพลังสมอง พลังงานอย่างแข็งแกร่ง เป็นการบริหารที่สนองความต้องการของมนุษย์มากที่สุด

ถวิล มาตรการเยี่ยม (2545 : 36) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ การระดมสรรพกำลังจากทรัพยากรมนุษย์ สามารถนำเอาประสบการณ์ความรู้และทักษะของแต่ละคนมาใช้ในการวางแผน ทำให้ได้งานที่ดีสมบูรณ์ขึ้นและการนำไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น

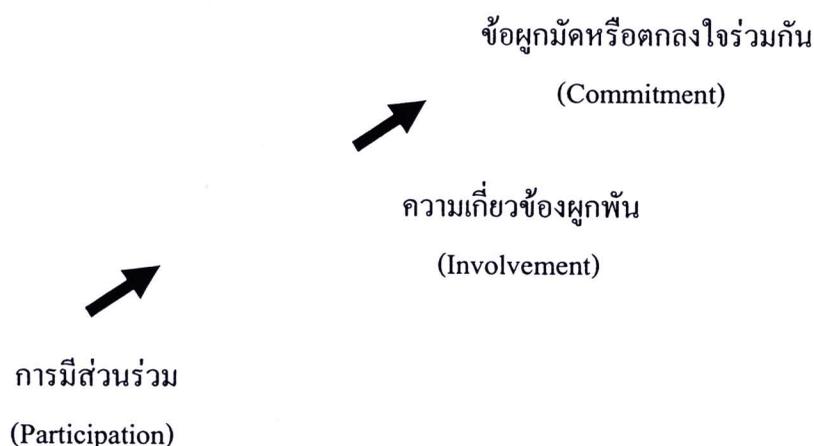
ชัยญา อภิบาลกุล (2545 : 23) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กร ดำเนินภารกิจร่วมกัน มีความเกี่ยวข้องกันจนเกิดความผูกพันต่อสมาชิกและองค์กร เพื่อให้เกิดผลทั้งตนเองและหน่วยงาน/องค์กร

สรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลหรือคณะบุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กร ดำเนินภารกิจร่วมกัน ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสร้างสรรค์ ร่วมแก้ปัญหา มีความเกี่ยวข้องกันจนเกิดความผูกพันต่อสมาชิกและองค์กร เพื่อให้เกิดผลทั้งตนเองและหน่วยงาน/องค์กร

## 2. ความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ผู้บริหารไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้ตามลำพังคนเดียว การดำเนินงานส่วนใหญ่ขององค์กรจึงต้องการให้พนักงาน หรือบุคลากรทุกคนมีส่วนร่วม (Participation) ในการดำเนินงาน ด้วยการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความหมายถึงรูปแบบของความเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกัน (Involvement) ของสมาชิกในการประชุมปรึกษาหารือเพื่อการตัดสินใจ และควบคุมการทำงานร่วมกัน (เอกชัย กี่สุขพันธ์. 2538 : 331)

นอกจากความหมายที่กล่าวมานี้ เอกชัย กี่สุขพันธ์ ยังได้แสดงถึงระดับความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมให้เห็นชัดเจนด้วยแผนภาพ ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ระดับความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วม

ที่มา : เอกชัย กี่สุขพันธ์. 2538 : 331.

การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการทำงาน จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์กร ความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันนี้ หากได้มีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว จะเป็นผลให้เกิดข้อผูกมัด หรือสิ่งที่ตกลงใจร่วมกัน

### 3. ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1. ในหลาย ๆ สถานการณ์ “สองหัวย่อมดีกว่าหัวเดียว” การมีส่วนร่วมทำให้เกิดความคิดได้มากกว่า เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ระดมความคิดและอภิปรายร่วมกัน ดังนั้น การที่จะให้ความคิดดี ๆ ในการปฏิบัติงานจึงมีความเป็นไปได้มากกว่าการคิดเพียงคนเดียว
2. การมีส่วนร่วมในการบริหารมีผลในเชิงจิตวิทยา คือ ทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็จะเกิดการยอมรับมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการที่ผู้บริหารสามารถใช้ทดสอบดูว่า สิ่งที่ตนเองรู้ตรงกับสิ่งที่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาหรือไม่
3. เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
4. ผู้ร่วมงานจะมีโอกาสได้ใช้ความสามารถและทักษะในการทำงานร่วมกัน เกิดความมีน้ำใจ (Team spirit) และความจงรักภักดีต่อองค์กร (Loyalty) มากขึ้น
5. การมีส่วนร่วมจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น การตัดสินใจมีคุณภาพมากขึ้น ส่งเสริมให้การปรับปรุงงานมีความเป็นไปได้สูงขึ้น ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้นด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมนี้ สามารถสร้างความรู้สึกที่ดีในการปฏิบัติงาน และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและต่อองค์กรได้อย่างเต็มที่ ระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและเป็นที่ยอมรับว่าได้ผลในเชิงปฏิบัติมากมี 3 ระบบคือ

1. ระบบการปรึกษาหารือ (Consultive Management) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปของคณะกรรมการ (Committee) ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการ โครงการ คณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะกรรมการดำเนินงาน หรือคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น รูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจการบริหาร และการตัดสินใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานด้วย ระบบการปรึกษาหารือนี้เหมาะสำหรับใช้กับผู้บริหารระดับต้นขึ้นไป โดยการมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ประธานโครงการ ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการ เป็นต้น
2. ระบบกลุ่มคุณภาพ (QC Circles) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปของกลุ่มทำงาน ซึ่งอาจจะเรียกชื่อได้หลายอย่างเช่น กลุ่มคุณภาพ กลุ่มกิจกรรมคิวิซี กลุ่มพัฒนาคุณภาพงาน เป็นต้น ระบบกลุ่มคุณภาพนี้เหมาะสำหรับใช้กับพนักงานระดับปฏิบัติ (Worker) หรือระดับหัวหน้างาน (Foreman) ทั้งนี้เพราะเป็นการฝึกฝนและเปิดโอกาสให้เขาเหล่านั้นมีโอกาสทำงานร่วมกันเพื่อค้นหาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา หาสาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ระบบกลุ่มคุณภาพนี้จะใช้ได้ผลต่อเมื่อมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิคต่างๆ (QC Techniques) ให้กับพนักงาน การใช้สถิติพื้นฐาน (Basic Statistics) และการใช้กระบวนการกลุ่ม (Group Dynamics) ในการปฏิบัติงานที่สำคัญที่สุดก็คือ ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน (Job Satisfactions) ของพนักงานส่วนใหญ่ต้องอยู่ในเกณฑ์สูง จึงจะสามารถนำระบบกลุ่มคุณภาพนี้มาใช้ให้เกิดผลในการปฏิบัติงานได้
3. ระบบข้อเสนอแนะ (Suggestion System) ระบบข้อเสนอแนะที่ว่านี้มีแตกต่างจากข้อเสนอแนะที่พบเห็นทั่วไปที่มีลักษณะเป็นกล่อง หรือตู้รับฟังความคิดเห็นเท่านั้น แต่ระบบข้อมูลข้อเสนอแนะเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ได้ผลมากในทางปฏิบัติ โดยวิธีการนี้หลายบริษัทจะจัดให้มีแบบฟอร์มข้อเสนอแนะเพื่อให้พนักงาน หรือผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้กรอกตามแบบที่กำหนด เช่น ปัญหาที่พบคืออะไร สาเหตุของปัญหามาจากอะไร วิธีการแก้ปัญหามีอะไรบ้าง และผลที่คาดว่าจะได้รับนั้นดีกว่าเดิมอย่างไร เป็นต้น สำหรับแบบฟอร์มต่างๆ นี้มีการกำหนดแตกต่างกันไปบ้างตามความต้องการของแต่ละบริษัท แต่โดยหลักปฏิบัติเดียวกันคือ แต่ละบริษัทจะมีคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอแนะจากแบบฟอร์มต่างๆ ว่าความคิดที่เสนอมานั้น

เป็นไปได้ในการนำไปสู่การปฏิบัติมีอย่างน้อยเพียงใด และสมควรทดลองดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่ คณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอแนะนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากบริษัทให้เป็นผู้ทำหน้าที่ประเมินข้อเสนอแนะต่าง ๆ หากข้อเสนอแนะใดมีการนำไปปฏิบัติ ทางบริษัทก็จะให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้เสนอความคิด ซึ่งอาจจะเป็นรูปของเงินพิเศษ หรือผลตอบแทนอื่น ๆ ที่บริษัทได้กำหนดขึ้น ระบบข้อเสนอแนะนี้เหมาะสำหรับใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ ซึ่งสามารถเสนอความคิดคนเดียว หรือมากกว่าก็ได้ ระบบข้อเสนอแนะนี้จะได้ผลก็ต่อเมื่อ

1. นโยบาย เป้าหมายขององค์กรจะต้องชัดเจน
2. ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานจะต้องอยู่ในระดับสูง
3. การกำหนดผลตอบแทนที่จะให้แก่ผู้เสนอความคิดจะต้องสร้างความรู้สึกรู้สึกว่ามากพอ และคุ้มค่ากับการเสนอความคิด
4. ระบบและขั้นตอนการพิจารณาความคิดที่ผู้ปฏิบัติงานเสนอขึ้นมานั้นจะต้องรวดเร็วและมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่แน่นอนชัดเจน ตลอดจนการแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอความคิดได้ทราบอย่างรวดเร็ว พร้อมเหตุผลของการพิจารณาของคณะกรรมการ
5. การฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ และการใช้แบบฟอร์มข้อเสนอแนะ อาจจะต้องให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รับรู้ทั่วถึงก่อนการนำระบบข้อเสนอแนะมาใช้ อย่างจริงจัง

ระบบข้อเสนอแนะนี้แม้ว่าจะช่วยให้ผู้บริหารได้ความคิดที่หลากหลายในการปฏิบัติงานหรือการปรับปรุงงานก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญของระบบข้อเสนอแนะก็คือ การเขียน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานบางคนไม่สามารถใช้ภาษาเขียนให้ผู้อื่นเข้าใจได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ระดับชั้นป. 4 หรือ ชั้นป. 6 ตามโรงงานอุตสาหกรรมทั่วไป วิธีแก้ที่ดีคือ การเปิดโอกาสให้ผู้เสนอความคิดมานั่งคุยตัวต่อตัวหรือจะบันทึกเสียงอธิบายความคิดใส่ตลับเทปเสียงส่งมาแทนการเขียนก็ได้

4. ระบบส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ (Employee Ownership Plans) ในอดีตที่ผ่านมาผู้ปฏิบัติงานมักจะถูกกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในกิจการของบริษัทด้วยประโยคที่ว่า “ซื้อผลิตภัณฑ์ของบริษัทที่คุณผลิต” (Buy The Product You Make) แต่ในปัจจุบันนี้ผู้ปฏิบัติงานมักจะถูกกระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการบริหารด้วยคำพูดที่ว่า “ซื้อหุ้นบริษัทที่คุณทำงานอยู่” (Buy The Company You Work For) ระบบการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการด้วยการลงทุนซื้อหุ้นของบริษัท หรือบริษัทอาจจะจ่ายโบนัสส่วนหนึ่งเป็นทุนเรือนหุ้นในแต่ละปี จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการเอง และมีความรู้สึกผูกพันในการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญ ดังนี้ (สุจินต์ ดาววีระกุล. 2537 : 55-56)

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิพื้นฐานอันชอบธรรมของคนทุกคนที่ต้องเคารพให้การยอมรับและยกย่อง โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกเกี่ยวกับการปรับปรุงวิถีชีวิตของเขา
  2. งานพัฒนาเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก จำเป็นจะต้องให้คนหมู่มากเหล่านี้มีสิทธิมีเสียงในการแสดงออก
  3. กลยุทธ์ทั้งหลายในการพัฒนาที่ผ่านมา ยังไม่สามารถส่งผลถึงกลุ่มประชาชนผู้ด้อยโอกาสและยากจน และในทางตรงกันข้ามกลับส่งผลให้กลุ่มคนผู้ได้เปรียบมีโอกาสมากขึ้น จึงจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ในการพัฒนาใหม่ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนมากขึ้น
  4. ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้พบว่า มีโครงการจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จ โดยอาศัยวิธีให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปของการรวมกลุ่มและจัดตั้งองค์กรประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็มีตัวอย่างของโครงการที่ล้มเหลวจำนวนมาก อันเนื่องมาจากไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม
  5. การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการปฏิบัติการเป็นกลุ่ม หรือของกลุ่ม (Group action) อันเป็นผลมาจากความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกแต่ละคนที่เข้ามาร่วมเพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของเขาและในขณะที่เดียวกันก็ได้ประโยชน์แก่ส่วนรวมด้วยการมีส่วนร่วม จึงเป็นสิ่งจำเป็น
  6. การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นตัวชี้วัดของการพัฒนาชุมชน ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ยิ่งแสดงว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากยิ่งขึ้น
  7. ประชาชนย่อมรู้ดีว่าตนเองกำลังต้องการอะไร มีปัญหาอะไร และอยากจะแก้ปัญหายังไง ถ้าให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา ย่อมช่วยให้โครงการต่าง ๆ สนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ดีกว่า
  8. การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้การปฏิบัติการทางสังคม (Social action) เป็นไปอย่างสงบสันติ ก่อให้เกิดรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่มีระเบียบเป็นระบบและเป็นที่ยอมรับทุกฝ่าย
  9. เป็นนโยบายของรัฐในปัจจุบันที่ให้ทุกโครงการที่ลงสู่ชนบทต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพิ่มขึ้นตามปรัชญาของการพัฒนา
- ถวิล มาตรฐาน (2545 : 36) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมจะเกิดผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์หลายประการ ดังนี้
1. การมีส่วนร่วม เป็นการระดมสรรพกำลังจากทรัพยากรมนุษย์ สามารถนำเอาประสบการณ์ความรู้และทักษะของแต่ละคนมาใช้ในการวางแผน ทำให้ได้งานที่สมบูรณ์ขึ้นและการนำไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ดีขึ้น

2. การมีส่วนร่วมทำให้คุณภาพการตัดสินใจสูงขึ้น และทำให้ได้แผนงานที่เกิดจากหลายทัศนะ และหลากหลายผู้ชำนาญการ / ผู้เชี่ยวชาญ
3. การมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ทำให้เกิดพันธสัญญาพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ตลอดจนช่วยให้เกิดการสนับสนุนในการนำไปปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในผลลัพธ์
4. การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจเป็นมรรควิธีหนึ่งในการพัฒนาหรือเป็นการสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงาน สนับสนุนให้เกิดความสามัคคีในทีมงานและสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในองค์กร
5. การมีส่วนร่วมในการบริหารเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคล กลุ่มบุคคล เพิ่มพูนประสบการณ์ในวิชาชีพและแสวงหาแนวทางพัฒนาวิชาชีพของตนเอง
6. การมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจเป็นการเปิดโอกาส อันยิ่งใหญ่สำหรับโรงเรียนที่จะลดการต่อต้านและปรับเปลี่ยนไปสู่แนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ
7. การมีส่วนร่วม ถือว่าเป็น “ความชอบธรรม” หรือเป็น “สิทธิ” ของผู้ร่วมงานทุกคน  
สรุปได้ว่า การให้บุคคลหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ จะส่งผลให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมาย เกิดความประหยัดทรัพยากร การบริหารจัดการ ประหยัดเวลา และเกิดความพึงพอใจของผู้ให้และผู้รับบริการ

#### ความหมายการบริหารงานโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมใน 4 ด้าน ดังนี้

การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานวิชาการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดกิจกรรมทุกอย่างที่สถานศึกษาจัดขึ้น ซึ่งมุ่งหวังให้ผู้เรียนได้รับมวลประสบการณ์ที่ดี ตลอดจนมีการปรับปรุงและพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนให้เกิดคุณภาพและมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียนจนบรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษา

การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสถานศึกษาที่มุ่งความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณ และทรัพยากรของสถานศึกษาด้วยความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยยึดหลักการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษารวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาจนส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน



การมีส่วนร่วมด้านบริหารงานบุคคล หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเกี่ยวกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการตัดสินใจ การสั่งการ และแก้ปัญหาในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา ส่งเสริมการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทำให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคงและก้าวหน้าในวิชาชีพ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน

การมีส่วนร่วมด้านบริหารทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานบริหารทั่วไป ที่เป็นงานเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์กรให้บริการการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ บุคคล ให้บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการการศึกษา มุ่งให้สถานศึกษา พัฒนาการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษา ของสถานศึกษาที่มุ่งเป็นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส รับผิดชอบตรวจสอบได้ ครูและบุคลากรทางการศึกษา ชุมชน และองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่าง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม

### 1. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน

โรงเรียนเป็นองค์กรทางการศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการศึกษาให้กับเยาวชนของชาติ ให้มีความรู้ มีคุณธรรม คุณลักษณะที่ดี ตามจุดมุ่งหมาย ของหลักสูตร การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียน มีนักบริหารและนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของการบริหารไว้ใกล้เคียงกัน

การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษาการบริหารแบบมีส่วนร่วม นั้น เป็นหัวใจหรือเป็นหลักสำคัญสำหรับการบริหารที่กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา นักวิชาการที่มีชื่อเสียงเช่น Chris Argyris, Douglas McGregor และ Rensis Likert ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบร่วมมือหรือการมีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากในบรรดานักบริหารวงการต่างๆ รวมทั้งด้านการศึกษาด้วย โดยเชื่อว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น (Mothman and Wohlstetter, 1994)

กระบวนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์มีองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็นอีกประการหนึ่งก็คือ สมาชิกของโรงเรียน (เช่น คณะกรรมการครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้นำชุมชน เป็นต้น) จะต้องมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมเสนอทางเลือก ให้ข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์และกำหนดปัญหา/ความต้องการ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย ตลอดจนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน (ถวิล มาตรการ. 2545 : 195)

การดำเนินงานขององค์กรทุกองค์กรต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน การดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาก็เช่นเดียวกัน ต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน และควรตั้งอยู่บนความเชื่อ หรือแนวคิดที่ว่า “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมคิดตาม” (สำนักงานประสานโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. 2540 : 77)

ในการดำเนินงานและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ตามความเชื่อหรือแนวคิดดังกล่าวข้างต้น มีขั้นตอนและรายละเอียด ดังนี้

1. ร่วมคิด ขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินการ
  - 1.1 การกำหนดความคาดหวังเกี่ยวกับตัวนักเรียนและภารกิจ
  - 1.2 การกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ
  - 1.3 การกำหนดจุดประสงค์ต่าง ๆ ในแต่ละเป้าหมาย
  - 1.4 การกำหนดยุทธศาสตร์ของโครงการและกิจกรรม พร้อมทั้งระบุตัวชี้วัด ความสำคัญของยุทธศาสตร์นั้น ๆ
  - 1.5 การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินกิจกรรมและแผนการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน
2. ร่วมทำ เป็นขั้นตอนที่นำแผนปฏิบัติการที่ได้ร่วมคิด ไปดำเนินการตามแผน
3. ร่วมคิดตาม ขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินการ
  - 3.1 การติดตามเพื่อทบทวนผลการดำเนินงานประจำปีเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุง
  - 3.2 การประเมินผลการดำเนินงานโดยภาพรวม
  - 3.3 การมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบและรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน

ถวิล มาตรการ (2545 : 72) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน ในรูปแบบโรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ได้ให้ความคิดรวบยอดว่าด้วยการบริหารให้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมุ่งเน้นให้โรงเรียนเป็นหน่วยบริหารจัดการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบบนพื้นฐานการตัดสินใจของโรงเรียนและมีหุ้นส่วนผู้เกี่ยวข้องมาให้ความร่วมมือ

สนับสนุนส่งเสริม นั่นคือชุมชน ผู้ปกครอง รวมทั้งนักเรียนด้วย บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับโรงเรียนมีอยู่ 4 กลุ่ม คือ

1. บิดา มารดา ผู้ปกครอง จะเปลี่ยนบทบาทจากผู้ดูแลนักเรียน ผู้ให้การช่วยเหลือปัจจัยพื้นฐานมาเป็นบทบาทช่วยวางแผนกับโรงเรียนและวางแผนการเรียนของบุตรหลานมากขึ้น และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและการพัฒนาการบริหารของโรงเรียนมากขึ้น

2. ครู จะอยู่ในฐานะผู้นำมีส่วนในการจัดองค์กรและการบริหาร โรงเรียนเป็นผู้วางรูปแบบการทำงานระหว่างครูกับนักเรียน ครูกับผู้ปกครองตลอดจนการจัดหาเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ การเรียนรู้สำคัญกว่าการสอน

3. ผู้บริหาร จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวคิดทางการบริหารเป็นนักบริหารที่มีประสิทธิภาพมุ่งผลลัพธ์ที่สูงสุด

4. นักเรียน ไม่ใช่ผู้มาคอยรับฟังคำบรรยายจากครูเพียงอย่างเดียวจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้แสวงหาความรู้สร้างความรู้ด้วยตนเอง

การบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนนั้น พบว่า มีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ. 2542 : 48)

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีประสบการณ์เพื่อร่วมกันจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ครู เจ้าหน้าที่ และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของโรงเรียน

2. ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น

3. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงินและด้านวิชาการเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน

4. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำใหม่ ๆ ในทุกระดับ

5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร

6. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน ทำให้เกิดการริเริ่ม จัดทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น

7. การที่ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณจึงเกิดแนวทางที่จะต้องใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

8. เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงการศึกษา

9. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการบริหารและจัดการศึกษา

10. การบริหารและการตัดสินใจด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

11. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและโครงการใหม่ ๆ

วิระ บำรุงรักษา (2541 : 41) กล่าวถึงการบริหารงานและการจัดการศึกษา จะต้องอาศัยหลักประชาธิปไตยอย่างมีระบบและต่อเนื่อง โดยผู้บริหารต้องยึดหลัก 3 ประการ คือ

1. หลักการระชมรม (Respect Individual) คือ หลักการที่มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรี มนุษย์ทุกคนมีเกณฑ์ของตนและค่านิยมเกี่ยวกับความถูกต้องดีงาม ตลอดจนมีพลังสร้างสรรค์ด้วยกันทุกคน ในหลักการนี้ ผู้บริหารต้องให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์ของผู้ร่วมงานและดำเนินการให้ผู้ร่วมงานทุกประเภทและทุกระดับ มีความเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกันอย่างจริงใจและจริงจัง

2. หลักสามัคคีธรรม (Sharing Participating) คือ หลักการที่ว่า การสร้างสรรค์ใดๆ จะมีพลังมากน้อยแค่ไหนเพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับความเห็นชอบและความร่วมมือกันของคนหมู่มาก สำหรับการบริหารใด ๆ ถึงแม้ผู้บริหารจะมีความเก่งกล้าสามารถเฉพาะตัวเพียงใด ถ้าไม่สามารถดำเนินการให้ผู้ร่วมงานทุกคนเห็นชอบและร่วมมือกันอย่างแท้จริงแล้ว สิ่งที่สร้างสรรค์นั้นไม่ควรค่าแห่งความภาคภูมิใจ และไม่มีความเป็นอมตะแต่อย่างใด ดังนั้น สิ่งที่ยิ่งใหญ่และยั่งยืนนั้น คือ ผลงานที่ทุกคนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในความร่วมมืออย่างแท้จริง ในทุกขั้นตอนของการบริหาร

3. หลักปัญญาธรรม (Intelligence Method) คือ หลักของความถูกต้องดีงามตามกฎของเหตุและผล ซึ่งเป็นกฎของธรรมชาติและเป็นกระแสน้ำพื้นฐานของความเจริญก้าวหน้าของสังคมมนุษย์และเป็นพื้นฐานของวิชาการทุกประเภทและทุกระดับ โดยหลักการนี้ผู้บริหารจะต้องพิจารณาเห็นว่าเหตุผลทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นรูปธรรมหรือนามธรรม ย่อมมาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องนั้นขึ้นมาเสียก่อนและในทางกลับกัน การสร้างเหตุปัจจัยเพื่อให้บรรลุผลนั้นจะต้องมีวิธีการของเหตุและผล เช่น วิธีการวิทยาศาสตร์ (Scientific method) วิธีการวิจัยและพัฒนา (Research & Development Method) หรือวิธีการอริยสัจ (ทุกข์ สมุทัย นิโรธ มรรค) เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้บริหารที่สามารถบริหารแบบการมีส่วนร่วมจะต้องประกอบด้วย คุณสมบัติ 3 ประการ ดังนี้

1. ลักษณะผู้นำ คือ คุณสมบัติประจำตัวที่ผู้ร่วมงานหรือร่วมกิจกรรมยอมรับ ได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และคุณธรรม ตลอดจนบุคลิกลักษณะต่าง ๆ ที่สื่อแสดงถึงความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวงในกลุ่มหรือสังคมนั้น ๆ

2. ความเป็นครู คือ คุณสมบัติประจำตัวของบุคคลที่ผู้ร่วมงานหรือผู้เกี่ยวข้องสามารถพึ่งพาอาศัยในเรื่องความรู้ ความสามารถและเป็นที่พึ่งพาทางจิตใจได้ ผู้เป็นครูจะคอยชี้แนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้ร่วมงานและผู้เกี่ยวข้องทุกคนที่ต้องการความช่วยเหลือในเรื่องของงานและการทำงาน ด้วยความเมตตากรุณา ตลอดจนการประพฤติปฏิบัติในองค์กรหรือสังคมที่เป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นได้

3. ความเป็นพี่เลี้ยง คือ คุณสมบัติประจำตัวที่มีลักษณะเอื้อเพื่อ เกื้อกูล โอบอ้อมอารี คอยเกื้อหนุนจนเจือผู้อื่นเสมอ เช่น การให้กำลังใจ การบำรุงขวัญ การยกย่องเชิดชูเกียรติ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ ดังนั้นการดำเนินการในการบริหารและการพัฒนาองค์กรหรือสังคมทุกประเภท และทุกระดับในอนาคตให้บรรลุเป้าหมายที่คิดเสนอนั้น ผู้บริหารจะต้องแสวงหา วิธีการที่เหมาะสม สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับหลักการและคุณสมบัติดังกล่าว

นอกจากนี้ อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 52) กล่าวถึง หลักในการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในโรงเรียน หรือใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญ ในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return power to people) อดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวม การจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา และต่อมา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดย ส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าในการตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่าง แท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self – managing) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้ โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง แต่ไม่ได้ ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่เชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุ เป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่ เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้ โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการ ดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะ โดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มืองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

ปัญหา แก้วกีฐ และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545 : 25) กล่าวว่า หลักการสำคัญในการบริหารการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการและกรอบแนวคิด ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด

2. หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหารไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็ก สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเองที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน

3. หลักการมีส่วนร่วม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจและการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ

4. หลักการพึ่งพาตนเอง เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดมุ่งหมายเป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสภาพการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียนมาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยคุณภาพภูมิใจ

5. หลักการประสานงาน สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นความเข้มแข็ง ทั้งการสร้างความร่วมมือระหว่างบุคลากรในโรงเรียนและบุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ๆ

6. หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย การบริหารจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลารวมทั้งใช้เทคนิคการบริหารจะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกัน มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

7. หลักการพัฒนาตนเอง โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ พัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนาทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพ พัฒนาคณาจารย์และพัฒนาทีมงานโดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้นๆ



8. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบาย และควบคุมมาตรฐานและจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้จะเป็นการประกันคุณภาพ การศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สรุปการบริหารแบบมีส่วนร่วมโรงเรียน คือ กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมายของ โรงเรียน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากคณะครู นักเรียน และชุมชน เน้นหน้าที่หลักของโรงเรียน คือการเรียนการสอน

## 2. รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของโรงเรียน ในด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป โดย คณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และ/หรือผู้แทน องค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน. 2547 : 57) จากการศึกษารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียน พบว่า มี 4 รูปแบบดังนี้ Leithwood kenneth and Teresa (1998 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542 : 21)

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control) แนวคิดในการ กระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การ บริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดในระยะแรกๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่ เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการสถานศึกษาที่ตั้งขึ้น มักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control) การบริหารตามแนวนี้ตัวแทนคณะครู จะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการสถานศึกษา รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับ นักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะ สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community control) จุดประสงค์ของรูปแบบการ บริหารที่ควบคุมโดยชุมชนคือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน และ ผู้ปกครอง และเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิด สำคัญก็คือ หลักสูตรของสถานศึกษา ควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและ

ชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการสถานศึกษาจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional / Community / Control) แนวคิดรูปแบบการบริหารลักษณะที่มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับความนิยมนและความต้องการของผู้ปกครองในขณะเดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนด้วย สัดส่วนของผู้แทนครู และผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชนจะมีเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเป็นคณะกรรมการบริหาร

โดยสรุปทั้ง 4 รูปแบบ ครู จะเข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้นแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้น ครูต้องได้รับการฝึกอบรมหลักสูตร และการเรียนการสอน งบประมาณการบริหารบุคลากร และผู้บริหารต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะภาวะผู้นำ

ประยูร อาษานาม (2541 : 50) ได้กล่าวถึงรูปแบบของทีมงานหรือการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า การทำงานเป็นทีมมีหลายรูปแบบ เช่น คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วลักษณะการทำงานก็คล้าย ๆ กัน คือ มีผู้นำทีมงานและสมาชิกทีมงาน ถ้ามีประสบการณ์ในรูปคณะกรรมการก็จะสามารถประยุกต์ไปใช้กับงานคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นๆ ได้

สัมพันธ์ อุปลา (2541 : 22) ได้แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 การมีส่วนร่วมแบบถูกกระทำ (Passive participation) ขั้นนี้เป็นขั้นเริ่มแรก ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นการยอมรับการเข้าถึงผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม

ประเภทที่ 2 การมีส่วนร่วมแบบสะท้อนการถูกกระทำ (Passive reflective participation) การมีส่วนร่วมประเภทนี้เป็นส่วนที่ต่อเนื่องจากแบบที่ 1 โดยถือว่าการมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมทางการศึกษาบางประการ

ประเภทที่ 3 การมีส่วนร่วมแบบกระตือรือร้น (Active participation) การมีส่วนร่วมในขั้นนี้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับองค์การของบุคคลระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นผู้รับผลประโยชน์จากโครงการการมีส่วนร่วมในระดับนี้คือ การส่งเสริมหรือการร่วมผลักดันให้องค์การของพวกเขาเข้าดำเนินการควบคุมหรือติดตามผลของโครงการ

ประเภทที่ 4 การมีส่วนร่วมแบบสะท้อนความกระตือรือร้น (Active reflective participation) ขั้นนี้เสริมต่อจากขั้นมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น เป็นขั้นการสะท้อนหรือการประเมินเกี่ยวกับข้อจำกัดและความหมายของโครงการภายใต้การบริหารระดับชาติและภายใต้เงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ที่โครงการดำรงอยู่

คาวิตล์ และสปิงค์ (Xaldwell and Spinks. 1990, อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ. 2542 : 16-17) กล่าวว่า รูปแบบการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม (Collaborative School Management Cycle) มีลักษณะสำคัญ ประกอบด้วย

1. กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมายของโรงเรียน การกำหนดนโยบาย การวางแผน การงบประมาณ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผลในเชิงบูรณาการที่แตกต่างจากกระบวนการที่ใช้มาแต่เดิม ซึ่งมักไม่เป็นระบบ แยกส่วน ก่อให้เกิดความสับสน และไร้ประสิทธิผลในเชิงบูรณาการที่แตกต่างจากกระบวนการที่ใช้มาแต่เดิม ซึ่งมักไม่เป็นระบบ แยกส่วน ก่อให้เกิดความสับสน และไร้ประสิทธิผล

2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากคณะครู นักเรียน และชุมชนที่มีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน

3. เน้นหน้าที่หลักของโรงเรียน คือ “การเรียนการสอน” และการบริหารแผนงานที่สอดคล้องกับรูปแบบปกติของงานในโรงเรียน

การบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วมได้ก่อประโยชน์ให้กับนักเรียน กลุ่มนโยบาย ผู้บริหารผู้นำทางการศึกษาอื่น ๆ และคณะครู ดังนี้

1. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับนักเรียน เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกของการบริหารโรงเรียนใด ๆ มีดังนี้

1.1 ทำให้มั่นใจได้ว่าทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นครู เวลา อาคารสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์ และการบริหาร จะถูกนำมาใช้เพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมาย หรือความต้องการในแผนงานด้านการเรียนการสอน เพื่อผลประโยชน์ของนักเรียนได้อย่างเต็มศักยภาพ

1.2 นักเรียนได้รับความสำคัญให้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในรูปของสภาโรงเรียน และมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน ซึ่งนักเรียนอาจมีความสนใจหรือความชำนาญเป็นพิเศษ

1.3 นักเรียนจะมีความรู้ และเข้าใจในแผนงานของโรงเรียน จึงเป็นช่องทางที่จะทำให้จุดหมาย นโยบาย แผนงาน งบประมาณ และผลการประเมินได้รับการเผยแพร่ให้ทุกคนในโรงเรียนได้รับรู้ รวมทั้งตัวนักเรียนเองด้วย

2. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มนโยบาย

2.1 กระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมาย การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนการงบประมาณ และการประเมิน ที่จัดเป็นกระบวนการเชิงบูรณาการ ไม่ได้แยกเป็นส่วน ๆ ดังที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป จะทำให้สิ่งที่กำหนดมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ และมีความต่อเนื่อง ตลอดจนทำให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องกับลำดับความสำคัญของนโยบาย และความต้องการที่กำหนดไว้ด้วย

2.2 นโยบายที่กำหนดขึ้นโดยกลุ่มนโยบาย ทำให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในโรงเรียน และสร้างความสบายใจให้เกิดขึ้นกับคณะครูในการจัดการเรียนการสอน ตามวิชาชีพของตนเอง ได้อย่างเต็มที่ ไม่เกิดปัญหา “ผู้ปกครองกำหนดวิธีการสอนให้กับครู”

2.3 กลุ่มนโยบายจะทำหน้าที่ในการนำนโยบาย ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคนอื่น จึงเป็นการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่ก้าวล้ำงานซึ่งกันและกัน

2.4 การให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนการสอน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายพื้นฐานของโรงเรียนนั้น ทำให้กลุ่มนโยบายมีวิสัยทัศน์มองเห็น “ภาพโดยรวม” ของภารกิจพื้นฐานนี้

2.5 มีการจัดทำเอกสารในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงเป็นที่รับรู้และเข้าใจในผลการปฏิบัติงานนั้นจากสมาชิกทุกคนในโรงเรียน

2.6 ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากข้อ 3 4 และ 5 จะดึงดูดผู้ที่มีความสามารถมาใช้ให้เป็นประโยชน์หรือให้การสนับสนุนกลุ่มนโยบายได้

2.7 จากหลักการที่สามารถตรวจสอบได้ และมีการประเมินอย่างเป็นระบบทำให้กลุ่มนโยบายทราบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเองได้

2.8 โดยหลักการทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอน เป็นระบบมีการเลือกยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ทำให้กลุ่มนโยบายมุ่งถึงการเปลี่ยนแปลงและการมองอนาคตในระยะยาว

3. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้นำทางการศึกษาอื่น ๆ เป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับครูและกลุ่มนโยบายด้วย แต่ที่เกิดขึ้นกับผู้บริหารและผู้นำทางการศึกษาอื่น ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

3.1 ทำให้ผู้บริหารแสดงบทบาทการเป็นผู้นำทางการศึกษาได้ดี จากการทำงานร่วมกับผู้อื่น จะทำให้มั่นใจได้ว่าจุดหมายและความต้องการ นโยบาย และแผน จะได้รับการกำหนดและจัดทำขึ้น ผู้บริหารสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้ริเริ่มนโยบาย นักวิเคราะห์หรือนักวิจัยนโยบาย เป็นนักงูใจ และนักเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศ

3.2 การแสดงภาวะผู้นำในการทำงานร่วมกับผู้อื่นและโดยผู้อื่น จะช่วยสร้างวัฒนธรรมการทำงานของโรงเรียนสู่ความเป็นเลิศได้

3.3 ช่วยพัฒนาผู้นำทางการศึกษาอื่น ๆ จากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทีม แผนงานหรือคณะทำงานต่าง ๆ

4. ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับครู ซึ่งครูส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องในขั้นตอนการจัดทำแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ มีประโยชน์ที่จะได้รับ ดังนี้

4.1 ทำให้ครูมีบทบาททางการบริหารต่อภารกิจที่สำคัญของตนเอง นั่นคือ การให้การศึกษาคือของนักเรียน

4.2 ครูทุกคนมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจตามความชำนาญของแต่ละคน ทำให้การกำหนดนโยบายและแผนงานสอดคล้องกับเวลา และศักยภาพของครูได้

4.3 การแบ่งหน้าที่ การกำหนดนโยบายและการจัดทำแผน จะช่วยให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ ลดความสับสนและความขัดแย้งที่มักเกิดขึ้นเสมอ ๆ

4.4 การที่ครูมีส่วนร่วมในทีมแผนงานจะช่วยการตัดสินใจ เพื่อจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความสนใจด้านของตน

4.5 การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและงบประมาณ จะช่วยให้ครูได้รับข้อมูลสารสนเทศและการทำงานของเพื่อนครูด้วยกัน

4.6 การมีระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ครูมีส่วนร่วมช่วยให้มั่นใจได้ว่าจุดหมายและนโยบายของโรงเรียนจะได้รับการนำไปปฏิบัติได้

4.7 การมีส่วนร่วม และการมีบรรยากาศองค์การแบบเปิด จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างครูลง

4.8 การเป็นระบบเปิด และการพิจารณาอย่างเป็นระบบในการจัดสรรทรัพยากร จะช่วยให้การใช้ทรัพยากรของครูเป็นไปอย่างตอบสนองความต้องการและไม่ซ้ำซ้อนกันได้

4.9 ช่วยให้ครูเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า ในกระบวนการเรียนรู้ ครูจะเป็นกำลังสนับสนุนของทุกแผนงานที่มีค่ายิ่งกว่างบประมาณ

4.10 เปิดโอกาสให้ครูได้แสดงความรับผิดชอบ สร้างความพึงพอใจในการทำงาน ความมีพันธะผูกพันกับการบรรลุความมีประสิทธิผลของโรงเรียนในระดับสูง

4.11 ช่วยลดงานเอกสารลง ควรกำหนดนโยบายอาจมีเพียง 1 แผ่น แผนงานและงบประมาณเพียง 2 แผ่น หรือผลการประเมินเพียง 1-2 แผ่น สำหรับแต่ละแผนงาน เป็นต้น

ธีระ รุญเจริญ (2549 : 43) ได้ศึกษาทางเลือกในรูปแบบการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ โดยทั่วไปจะมี 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในภารกิจ ทั้งที่เป็นงานสำคัญและอาจมีบ้างที่เป็นงานประจำของบริหารจัดการในสถานศึกษาทั้งในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

รูปแบบที่ 2 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารจัดการแก่ผู้บริหารและอาจมีอำนาจหน้าที่ให้การตัดสินใจในงบประมาณของสถานศึกษาได้ ตลอดจนการดำเนินการหรือร่วมดำเนินการในบางเรื่อง คณะกรรมการในรูปแบบนี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจภารกิจการบริหารจัดการของสถานศึกษาโดยเฉพาะที่เป็นงานสำคัญ เช่น ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ เป็นต้น

### รูปแบบที่ 3 การบริหารในรูปคณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา

คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องที่เป็นงานสำคัญบางเรื่องหรือหลายเรื่อง นอกนั้นก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริมการบริหารจัดการแก่ผู้บริหารเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2538 : 32, อ้างถึงใน สุเมธ จิตขันตี. 2548 : 3) ได้เปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแผนแนวทางที่สำคัญให้ฝ่ายปฏิบัตินำไปดำเนินการ การดำเนินการเช่นนี้ก่อให้เกิดผลดีต่อการมีโอกาสร่วมพิจารณาและผู้ร่วมงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของมีความผูกพันกับหน่วยงานที่ตนสังกัด การเปิดโอกาสให้บุคคลหลายคนร่วมเป็นคณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ได้ร่วมมือกันบริหารงาน วินิจฉัยปัญหา กำหนดนโยบายแนวทางในการปฏิบัติงาน ย่อมจะทำให้การบริหารงาน การพิจารณา การวินิจฉัยรอบคอบ เอื้อประโยชน์ต่อทุกฝ่ายและจะเกิดผลดีต่อส่วนรวม

จากรูปแบบการบริหารงานในรูปคณะกรรมการที่กล่าวมา จะเห็นว่า การใช้รูปแบบการบริหารโดยคณะกรรมการจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ส่งเสริมให้รู้จักยอมรับความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการฝึกวิธีการทำงานแบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยแวดล้อมหลายอย่าง จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยชุมชนมีส่วนร่วม จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

### 3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม

เป็นที่ยอมรับกันว่า การที่สถานศึกษาจะดำเนินการกิจให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ นักเรียนสามารถบรรลุเป้าหมายของหลักสูตร ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญคือ สถานศึกษาต้องสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนเป็นอย่างดี โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งนับว่าเป็นการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน (สำนักงานประสานโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. 2540 : 58)



Myers and Stonehill (1993 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ. 2542 : 35) กล่าวว่าการนำรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม ไปใช้จะประสบความสำเร็จด้วยดีขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังต่อไปนี้

1. ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหารสถานศึกษาอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารสถานศึกษาก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครูผู้ปกครอง และผู้แทนจากชุมชน

2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งไม่ใช่เป็นการปิดกั้นการรับผิดชอบ การมอบอำนาจหน้าที่ที่จะมากขึ้นอยู่กับภาระงาน บทบาท ความสำเร็จของผู้รับมอบอำนาจด้วย

3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้จักประสงค์การปฏิบัติงาน บทบาทหน้าที่ที่ความรับผิดชอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนและของผู้อื่น

4. บุคลากรในโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและการสื่อสาร

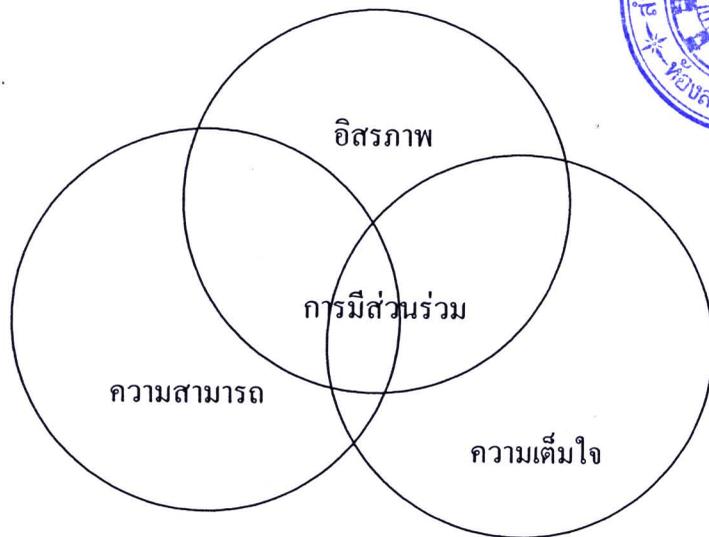
5. มีการพัฒนาวิชาชีพและฝึกอบรมให้แก่ครู และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เกี่ยวกับการจัดการ การแก้ปัญหาหลักสูตรและการสอน และได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและมีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ

6. ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน

7. จะต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งในสายงาน ข้ามสายงานหรือข้ามองค์กรได้

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม (Conditions for Participant) (ทวิทอง พงษ์วิวัฒน์. 2527 : 54) การที่ประชาชนจะเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์อย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

1. ประชาชนจะต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to participate)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participate)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participate)



ภาพที่ 2.2 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม  
ที่มา : ทวีทอง พงษ์วิวัฒน์. 2527 : 54.

หากไม่มีอิสรภาพ ไม่มีความสามารถ และไม่มี ความเต็มใจแล้วไซ้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้นเลย

นอกจากเงื่อนไขสำคัญ 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะสมในสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินเสียทองค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่เขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม

#### 4. อุปสรรคของการบริหารโรงเรียนแบบมีส่วนร่วม

สมยศ นาวิกาน (2533 : 36) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ ดังนี้

1. ด้านองค์การ มีข้อที่พิจารณาดังนี้

1.1 ประเพณีขององค์การที่อยู่บนพื้นฐานการบริหารแบบเผด็จการ และให้ความสำคัญต่อการรักษาสถานภาพเดิมเอาไว้มากกว่าการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ

1.2 ปัญหาและค่านิยมขององค์การที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ และปฏิบัติงานสามารถสังเกตได้จากการปฏิบัติของผู้บริหารเอง ปรัชญาและค่านิยมที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์จะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1.3 คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน การยึดถือในนโยบายและระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นโดยไม่ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ จะเป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

1.4 คุณภาพของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากร องค์การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถแปลประสบการณ์แบบมีส่วนร่วม เป็นอุปสรรคต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้เช่นกัน

1.5 โครงสร้างขององค์การเป็นระบบราชการมากเกินไป โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนหรือยืดหยุ่น จะส่งผลให้เกิดความล่าช้า มีการรวมอำนาจหน้าที่ ความไม่คล่องตัวและการให้ความสำคัญกับการควบคุมมากกว่า

1.6 การขาดบรรยากาศสนับสนุนการมีส่วนร่วม บรรยากาศที่บุคคลในองค์การเกิดความรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับการสนับสนุนในความพยายามทำงานของเขา เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ

## 2. ด้านการบริหาร แยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 นิสัยของผู้บริหาร ผู้บริหารบางคนมักยึดติดในรูปแบบการบริหารแบบเดิมๆ ไม่เห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง

2.2 ความไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารไม่เข้าใจในพื้นฐานการบริหารแบบมีส่วนร่วม

2.3 สมมติฐานทฤษฎี X ผู้บริหารเชื่อว่า ผู้ได้บังคับบัญชาเกลียดคร้านไม่ชอบทำงาน จำต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด ความเชื่อเช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

2.4 การขาดความมั่นคง ผู้บริหารที่กลัวต่อสิ่งใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทำให้ไม่กล้าพอที่จะใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

2.5 ความกลัวของผู้บริหาร เช่น กลัวว่างานจะไม่เสร็จ กลัวถูกผู้ได้บังคับบัญชาขบถรังรังมี กลัวว่าบุคลากรจะขาดระเบียบวินัยยากแก่การควบคุม

3. ด้านผู้ได้บังคับบัญชา มีส่วนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้เช่นกัน พิจารณาได้ดังนี้

3.1 การขาดความสามารถในการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้ได้บังคับบัญชาขาดความรู้ความสามารถในการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะไม่เข้าใจและไม่สามารถประยุกต์ใช้การบริหารได้

3.2 การขาดการติดตาม ผู้ได้บังคับบัญชาบางคนไม่ต้องการมีส่วนร่วม เพราะคิดว่าเป็นการเพิ่มงาน เพิ่มความรับผิดชอบแก่ตน

3.3 การขาดความรู้ในเนื้อหา หรือความเชี่ยวชาญ ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาไม่สามารถมีส่วนช่วยอย่างแท้จริงในการมีส่วนร่วม

3.4 การไม่รู้ว่าคุณถูกความให้มีส่วนร่วม การขาดการติดต่อสื่อสารกับผู้ได้บังคับบัญชาเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการบริหารแบบมีส่วนร่วม

3.5 ความกลัว ผู้ได้บังคับบัญชาบางคนกลัวการมีส่วนร่วมด้วยเหตุผลหลายอย่างเช่น กลัวความล้มเหลว กลัวการทำงานหนักขึ้น กลัวต่อกรยกเลิกงาน

#### 4. ด้านสถานการณ์ พิจารณาได้ดังนี้

4.1 เวลา การมีส่วนร่วมในการบริหารจำเป็นต้องอาศัยเวลา ผู้บริหารบางคนตั้งข้อจำกัดด้านเวลา และบริหารงานตามความฉุกเฉิน ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นความฉุกเฉินอยู่เสมอ

4.2 งาน งานบางอย่างไม่เหมาะสมกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น การวาดภาพ งานสร้างสรรค์บางอย่างอาจทำได้ดีเมื่ออยู่ตามลำพัง

4.3 อิทธิพลด้านสภาพแวดล้อม เช่น กฎหมายและข้อบังคับของรัฐที่กำหนดให้องค์การต้องปฏิบัติตามอย่างรวดเร็ว หรือการที่คู่แข่งกำลังเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว

ประยูร อาษานาม (2541 : 61) ได้กล่าวถึงความล้มเหลวของทีมงานหรือการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังนี้

1. ผู้นำของทีมงานไร้สมรรถภาพหรือไม่มีศิลปะการใช้ภาวะผู้นำ
2. ความไม่คงเส้นคงวาของสมาชิกในการปฏิบัติตน
3. การไม่ให้เกียรติหรือไม่เคารพศักดิ์ศรีซึ่งกันและกันในระหว่างสมาชิก เช่น ไม่เคารพกันในด้านคุณวุฒิ วิทยุติ เป็นต้น
4. การหลีกเลี่ยงการเข้าประชุมและการเข้าประชุมไม่พร้อมเพรียงกัน
5. การไม่ปฏิบัติตามปทัสถานของกลุ่ม
6. การไม่ยึดนโยบายและจุดประสงค์ของทีมงาน
7. การยึดถือประโยชน์ส่วนตนของสมาชิกบางคน
8. ทีมงานไม่พยายามแสดงความสามารถของตนเองอย่างเต็มความสามารถ
9. การปฏิบัติงานที่ขาดข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ทันสมัย และเพียงพอ

10. ทีมงานไม่มีความสามารถปรับตัวให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี

11. การชิงดีชิงเด่นในระหว่างสมาชิก

12. การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย วัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามของสังคม

กล่าวคือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของบุคคลและของกลุ่มนั่นเอง

อำนาจ อนันตชัย (2526 : 85) กล่าวว่า ความสำเร็จของการพัฒนาแบบระดมความร่วมมือขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนตั้งแต่เริ่มว่า มีปัญหา สาเหตุของปัญหา การแก้ไขปัญหาด้านการคิดว่าจะทำโครงการอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยใช้ประโยชน์จากแรงงาน ทรัพยากรท้องถิ่นอย่างเต็มที่

2. การผสมผสานแผนงานและโครงการของส่วนราชการด้วยการพัฒนาความรู้ ทักษะความสามารถด้านประชาชนและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ เพื่อแก้ไขปัญหาคือศรีอน สนองผลประโยชน์ได้ถูกต้องตามเวลาและสถานที่

3. การสร้างองค์กรท้องถิ่น กลไกการประสานงาน งบประมาณ ปัจจัยดำเนินงานทั้งภาครัฐและเอกชน ตามความต้องการอันจำเป็นของประชาชน

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2541 : 77) ได้ทำการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร เห็นว่าปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ สรุปได้ดังนี้

1. ปัจจัยที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม

1.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมจะช่วยให้ชุมชนมีความพร้อมในการสนับสนุนโรงเรียนด้านการเงิน เพราะเป็นย่านอุตสาหกรรมย่อมทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจดี

1.2 ลักษณะนิสัยของคนไทยช่วยส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน กล่าวคือโดยทั่วไปคนไทยมีนิสัยชอบทำบุญทำทาน ไม่ค่อยจะปฏิเสธคำร้องขอผู้อื่น โดยเฉพาะโรงเรียนที่เป็นสถาบันสอนบุตรหลานให้เป็นคนดี มีความรู้

1.3 ระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่น กระตุ้นให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ซึ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้งผู้สมัครจะต้องไปพบประชาชน และช่วยเหลือกิจกรรมของสังคม โดยเฉพาะวัดกับโรงเรียนที่เป็นสถาบันหลักของชุมชน

2. ปัจจัยเกี่ยวกับชุมชน

2.1 ความศรัทธาของชุมชนที่มีต่อโรงเรียน หากโรงเรียนสร้างความศรัทธาให้กับชุมชนได้ เช่น ผลการเรียนดี นักเรียนสามารถสอบชิงทุนหรือสอบเข้าสถาบันที่มีชื่อเสียงได้ โรงเรียนได้รับรางวัลชนะเลิศ ครูอาจารย์เอาใจใส่ต่อเด็ก โรงเรียนชนะการประกวดผลงานทางวิชาการ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะทำให้ชุมชนเกิดความศรัทธาต่อโรงเรียน

2.2 ชุมชนมีความรู้สึกที่ตนเองเป็นเจ้าของโรงเรียนและต้องมีหน้าที่ต่อโรงเรียน ความรู้สึกดังกล่าวมักจะอยู่ในรูปของโรงเรียนของเรา การเป็นศิษย์เก่า การเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้ง และทำนุบำรุงโรงเรียน การเป็นผู้ปกครองนักเรียน ฯลฯ

2.3 ความคาดหวังของชุมชนต่อโรงเรียน ได้แก่ ความคาดหวังว่าโรงเรียนจะส่งมอบบุตรหลานของเขาให้เป็นคนเก่ง คนดี และคาดหวังให้โรงเรียนมีคุณภาพไม่เป็นรองโรงเรียนอื่น

2.4 ชุมชนมีความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียน หากผู้บริหารและครูเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ โรงเรียนให้การต้อนรับประชาชนอย่างดี โรงเรียนเอาใจใส่บุตรหลานของประชาชน ชุมชนก็จะให้ความร่วมมือกับโรงเรียนด้วยดี

### 3. ปัจจัยเกี่ยวกับโรงเรียน

3.1 ปัจจัยเกี่ยวกับผู้บริหารและครู ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ให้เกียรติและกำลังใจแก่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน โรงเรียนมีครูเก่าหรือศิษย์เก่าปฏิบัติหน้าที่เป็นครูอยู่ในโรงเรียน ครูสนใจและเอาใจใส่การเรียนการสอน ฯลฯ

3.2 ปัจจัยเกี่ยวกับผลงานและวิธีปฏิบัติของโรงเรียน เช่น โรงเรียนมีชื่อเสียงด้านวิชาการ มีความเชื่อมั่นในเรื่องการเงิน โรงเรียนมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ฯลฯ

ประยูร อายานาม (2541 : 41) กล่าวว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมที่จะมีประสิทธิภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับทีมงานที่มีประสิทธิภาพด้วยองค์ประกอบหลายประการที่ทำให้ทีมงานมีประสิทธิภาพ มีดังต่อไปนี้

1. ขนาดของกลุ่มหรือจำนวนสมาชิกที่เหมาะสมกับลักษณะของงาน
2. การเลือกสมาชิกของทีมงานที่มีสมรรถภาพเหมาะสมกับลักษณะของงาน
3. ความสมานฉันท์ของทีมงาน
4. ความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกในการกำหนดวัตถุประสงค์ รวมทั้งความเห็นพ้องต้องกันในการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติงานและกำหนดคปทศสถานของทีมงาน
5. ประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสาร
6. การประชุมปรึกษาหารือกันเป็นระยะ ๆ
7. ภาวะผู้นำของหัวหน้าทีมงาน
8. การตัดสินใจของทีมงาน

### 9. การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

อิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อทีมงาน เช่น นโยบายการจัดทำโครงสร้างขององค์กร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีอยู่หลายประการ ที่สำคัญก็คือ ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องเห็นความสำคัญและสนองนโยบายของรัฐในเรื่องนี้ ผู้บริหารจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์และสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนให้แนบแน่น อย่าคิดว่าโรงเรียนตั้งอยู่ในชุมชนที่มีเศรษฐกิจดีก็จะได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้โรงเรียนจะต้องสร้างผลงานให้ชุมชนเกิดความศรัทธา เช่น มีผลงานทางวิชาการ เอาใจใส่เด็กนักเรียน เด็กนักเรียนมีผลการเรียนดี เป็นต้น สำหรับในด้านของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่คนไทยมีนิสัยชอบทำบุญ มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ดังนั้นหากโรงเรียนจะร้องขออะไรก็คงได้รับการสนับสนุน

**การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546**

การบริหารจัดการในสถานศึกษาตามแนวทางปฏิรูประบอบราชการนั้นเป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีได้กำหนดขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 โดยรวมแล้วย่อมเห็นได้ว่าขอบวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลบัญญัติขึ้นเพื่อให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับชั้นที่คณะกรรมการเขตพื้นที่กำหนด (กรมวิชาการ. 2546 : 20)

สถานศึกษาได้ดำเนินการบริหารและจัดการศึกษาตามอำนาจหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน รัฐบาลได้มีการปฏิรูประบอบราชการเพื่อบริการประชาชนให้มีความพึงพอใจในการบริการภาครัฐมากขึ้น โดยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสำนักนายกรัฐมนตรีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ตามขอบข่ายและภารกิจการบริหารและจัดการสถานศึกษา ออกเป็น 4 งานหลัก ได้แก่ ด้านบริหารวิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป (กรมวิชาการ, 2546 : 32) ตามที่อุทัย บุญประเสริฐ และจิราภรณ์ จันทร์สุวัฒน์ (2544 : 86-110) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในรายงานการวิจัยเกี่ยวกับภารกิจ โครงสร้าง อัตรากำลังของสถานศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 รวม 4 รูปแบบ คือ โครงสร้างแบบแบ่งงานตามหน้าที่เฉพาะ โครงสร้างแบบแบ่งงานตามภารกิจเพื่อรองรับการกระจายอำนาจตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โครงสร้างแบบแบ่งงานตามหน้าที่เฉพาะที่อิงระบบเอกชน และ โครงสร้างที่มีประสิทธิผลแบบระบบราชการกึ่งวิชาชีพ โดยมีโครงสร้างและขอบข่ายงานตามรูปแบบการแบ่งงานตามภารกิจเพื่อรองรับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดในมาตรา 39 ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านบริหารวิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง จึงเสนอแนวทางหลักในการจัดโครงสร้างเป็น 4 งาน คือ ด้านบริหารวิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป ดังนี้

#### 1. ด้านบริหารวิชาการ

เป็นงานหลักหรือภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหารจัดการไปให้สถานศึกษามากที่สุด เพื่อให้ดำเนินการได้โดยอิสระคล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ช่วยให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการวัดผล ประเมินผล รวมทั้งปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ โดยมีขอบข่ายและภารกิจของการบริหารในรายการต่าง ๆ คือ

- (ก) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนา สาระหลักสูตร ท้องถิ่น
- (ข) การวางแผนงานด้านวิชาการ
- (ค) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา
- (ง) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา
- (จ) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- (ฉ) การวัดผล การประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน
- (ช) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา
- (ซ) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
- (ฅ) การนิเทศการศึกษา

- (ญ) การแนะแนว
- (ฎ) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
- (ฏ) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ
- (จ) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น
- (ช) การส่งเสริมและการสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงานสถานประกอบการและสถาบันอื่น ที่จัดการศึกษา

- (ฉ) การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา
- (ค) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในการศึกษา
- (ด) การพัฒนาและการใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

จากภารกิจงานในด้านบริหารวิชาการของสถานศึกษา ถือว่าเป็นงานสำคัญอันดับแรกของงานตามภารกิจจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ต้องให้ความสำคัญและเอาใจใส่เป็นพิเศษ และจะเห็นได้ว่างานเกี่ยวกับหลักสูตรได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงในอันดับต้น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักสูตร เป็นหัวใจของงานวิชาการที่จะนำไปสู่การทำงานตามบทบาทในการพัฒนาผู้เรียน ซึ่งมีทิศทางตามที่หลักสูตรกำหนดไว้ หลักสูตรจึงเป็นแผนที่ในการพัฒนาคนดังกล่าวมาแล้ว

## 2. ด้านบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ คล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ และผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากสินทรัพย์ของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน โดยมีขอบข่ายและภารกิจของการบริหารงบประมาณ คือ

- (ก) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (ข) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง
- (ค) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร
- (ง) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
- (จ) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
- (ฉ) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ
- (ช) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ
- (ซ) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- (ฌ) การปฏิบัติอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา

- (ญ) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (ฉ) การวางแผนพัสดุ
- (ง) การกำหนดแบบรูปราชการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (จ) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ
- (ช) การจัดหาพัสดุ
- (ฉ) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาจำหน่ายพัสดุ
- (ณ) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน
- (ด) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
- (ค) การจัดทำบัญชีการเงิน
- (ถ) การจัดทำรายการทางการเงินและงบการเงิน
- (ท) การจัดทำและการจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

### 3. ด้านบริหารบุคคล

การบริหารบุคคลในสถานศึกษา มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติการกิจให้เกิดความคล่องตัว อิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่อง เชิดชูเกียรติมีความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน โดยมีขอบข่ายและภารกิจ ดังนี้

- (ก) การวางแผนอัตรากำลัง
- (ข) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (ค) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
- (ง) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (จ) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน
- (ฉ) การลาของบุคลากรสังกัดสถานศึกษาที่ไม่ระบุระเบียบกำหนดไว้โดยเฉพาะ
- (ช) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (ฉ) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ณ) การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
- (ด) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- (ค) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (ถ) การออกจากราชการ

(ง) การจัดระบบและการจัดทะเบียนประวัติ

(จ) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(ฉ) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ช) การส่งเสริมการยกย่องเชิดชูเกียรติ

(ค) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

(ข) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ก) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา

(ง) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

#### 4. ด้านบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารองค์กร บริหารใ้ห้งานอื่น ๆ บรรลุตามมาตรฐาน คุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้มีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาตามหลักการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขอบข่ายภารกิจการบริหารทั่วไป ได้แก่

(ก) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

(ข) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา

(ค) การวางแผนการบริหารงานทางการศึกษา

(ง) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน

(จ) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร

(ฉ) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

(ช) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

(ค) การดำเนินงานธุรการ

(ข) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

(ก) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

(ง) การรับนักเรียน

- (ฎ) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องราวการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา
- (ฉ) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย
- (ช) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
- (ฌ) การทัศนศึกษา
- (ฉ) งานกิจการนักเรียน
- (ค) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
- (ด) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร

หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

- (ถ) งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
- (ท) การรายงานผลการปฏิบัติงาน
- (ธ) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
- (น) แนวทางในการจัดกิจกรรมปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

จากขอบข่ายภารกิจความรับผิดชอบดังกล่าว ถือได้ว่างานวิชาการเป็นงานหลักตามภารกิจของสถานศึกษา เพราะเป็นงานที่แสดงจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา อันได้แก่การจัดการเรียนการสอนและพัฒนาผู้เรียนหรือนักเรียนให้ไปสู่จุดที่พึงประสงค์ อันได้แก่ การมีความรู้ซึ่งแสดงออกทางผลสัมฤทธิ์ สุขภาพอนามัย ทักษะการปฏิบัติ และงานสำคัญอันดับแรกในโครงสร้างทางวิชาการก็คืองานในกลุ่มงานหลักสูตรและการสอนนั่นเอง

#### บริบทศูนย์เครือข่ายกระนวน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4

ศูนย์เครือข่ายกระนวน เป็นหน่วยงานราชการที่จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ในอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น ตั้งอยู่ที่โรงเรียนชุมชนกระนวน อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น โรงเรียนในเครือข่าย จำนวน 13 โรงเรียน ประกอบด้วย 1) โรงเรียนชุมชนกระนวน 2) โรงเรียนบ้านหนองโก 3) โรงเรียนบ้านคำไฮ ผักแว่น 4) โรงเรียนบ้านห้วยเชือก 5) โรงเรียนบ้านบะเต้ 6) โรงเรียนศรีสมบูรณวิทยา 7) โรงเรียนชุมชนน้ำอ้อม 8) โรงเรียนบ้านหนองชา 9) โรงเรียนบ้านหนองกุงใหญ่ 10) โรงเรียนบ้านหนองโอง 11) โรงเรียนบ้านผักหนาม 12) โรงเรียนบ้านเวียงแก้ว 13) โรงเรียนบ้านวังโพน เป็นโรงเรียนขยายโอกาสเปิดสอนตั้งแต่ชั้นปฐมวัย ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 จำนวน 8 โรงเรียน โรงเรียนที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัย-ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6 จำนวน 5 โรงเรียน มีผู้บริหาร 21 คน ครู 198 คน รวมทั้งสิ้น 219 คน



## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### งานวิจัยในประเทศ

จำเริญ จารุศิริโสภณ (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 โรงเรียนบ้านนาเกา ตำบลแกใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัยพบว่า

1. รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 โดยรวมทุกด้าน อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.91 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .56 เมื่อวิเคราะห์รายด้าน พบว่า มีส่วนร่วมในการบริหารงานปกครองนักเรียนอยู่ในระดับมาก อันดับที่ 1 คือ ด้านการดำเนินกิจการส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.03 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .58 อันดับที่ 2 คือ ด้านการส่งเสริมให้นักเรียนมีวินัย คุณธรรม จริยธรรม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.00 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .64 อันดับที่ 3 คือ ด้านการแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักเรียน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.99 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .60

2. ผลการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 โดยรวมพบว่า

2.1 ผลการศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร โรงเรียน โดยรวมพบว่ามีส่วนร่วม อยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.81 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .26

2.2 ผลการศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 ตามความคิดเห็นของครู โดยรวมพบว่ามีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.70 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .61

2.3 ผลการศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 ตามความคิดเห็นของผู้ปกครอง โดยรวมพบว่ามีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.74 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .68

2.4 ผลการศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารงานปกครองนักเรียนช่วงชั้นที่ 2 ตามความคิดเห็นของนักเรียน โดยรวมพบว่ามีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.06 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .35

จิรภัทร ศิริพรรณภรณ์. (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาทักษะการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาตามทัศนะของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานเขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร พบว่าโดยภาพรวมผู้บริหารโรงเรียนมีทักษะในการบริหารอยู่ ในระดับมากทุกด้าน เรียงลำดับจาก

คะแนนเฉลี่ยมากไปหน่อย คือ ทักษะด้านมนุษย์ ทักษะด้านเทคนิควิธี และทักษะด้าน ความคิดรวบยอด ตามลำดับ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อในแต่ละด้าน ปรากฏผลดังนี้

1. ด้านมนุษย์ พบว่า ข้อที่มีทักษะอยู่ในระดับมากอันดับแรก คือ ผู้บริหารปรับตัวให้เข้ากับบุคคลอื่นในสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รองลงมาคือ ผู้บริหารเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้แสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆอย่างสม่ำเสมอ และผู้บริหารจัดให้มีการพบปะ สังสรรค์กันนอกเวลาเพื่อสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกันระหว่างบุคลากรระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ตามลำดับ

2. ด้านเทคนิควิธี พบว่า ข้อที่มีทักษะอยู่ในระดับมากที่สุดอันดับแรก คือผู้บริหารมีความสามารถทำหน้าที่ประธานในประชุมครู ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รองลงมาคือผู้บริหารมีการพัฒนาตนเองและ ค้นคว้าอยู่เสมอ และผู้บริหารมีความสามารถในการนำเสนอวิธีการสอนเป็นตัวอย่างให้ครูได้เมื่อครูต้องการตามลำดับ

3. ด้านความคิดรวบยอด พบว่า ข้อที่มีทักษะอยู่ในระดับมาก อันดับแรก คือ ผู้บริหารนำนโยบายของผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปทุกระดับมากำหนดแนวทางการปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมรองลงมาคือ ผู้บริหารสามารถอำนวยความสะดวกและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ที่จัดขึ้นในโรงเรียนและผู้บริหารรู้และเข้าใจในความต้องการของชุมชนทางด้านการศึกษาและนำมาเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้สอดคล้องเหมาะสม ตามลำดับ

4. เปรียบเทียบทักษะการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนตามทักษะของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร จำแนกตามขนาดโรงเรียน โดยรวม แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

5. เปรียบเทียบทักษะการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนตามทักษะของข้าราชการครู สังกัดสำนักงานเขตธนบุรี กรุงเทพมหานครจำแนกตามประสบการณ์ในการทำงาน โดยรวม พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .05 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ปรากฏว่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในทักษะด้านมนุษย์ และทักษะด้านความคิดรวบยอด ส่วนทักษะด้านเทคนิควิธี แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สัมพันธ์ อุปลา (2541 : 91) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอชนบท จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่สำคัญคือชุมชนเข้าใจว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียนเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับมาก โดยมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียนมากกว่าด้านอื่นๆ คณะกรรมการโรงเรียนมีปัญหาในการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ

เวลาประชุมส่วนใหญ่ไม่แสดงความคิดเห็น หากจะทำให้กรรมการโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอชนบทได้ทำประโยชน์มากยิ่งขึ้นควรจัดเบี่ยประชุมให้คณะกรรมการโรงเรียนและควรมีการกลั่นกรองเลือกสรรกรรมการโรงเรียนจากบุคคลที่มีความเหมาะสม เช่น ความรู้ ความสามารถ ความสมัครใจและความเสียสละ มีเวลาให้กับคณะกรรมการอย่างเพียงพอ

จักรพรรดิ วัฒนา ในสังคมฐานความรู้ (Knowledge based Society) องค์กรใดมีความสามารถจัดการความรู้ (Knowledge Management) ได้อย่างเหมาะสมจะเป็นองค์กรที่มีการดำเนินการไปสู่ความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดการความรู้จึงเป็นเครื่องสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ดังนั้น ในปัจจุบันทุกองค์กรจึงให้ความสำคัญเป็นอย่างมากในการนำกระบวนการจัดการความรู้มาใช้ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรสถานศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรจัดการเรียนรู้ ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน โดยมีครูและผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้นำในการจัดการความรู้ดังกล่าว

วรวรรณ เกื้อนนาคี (2544 : 62) ได้ศึกษาสภาพการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น พบว่า สภาพปัจจุบันและปัญหา ในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดกรมสามัญ จังหวัดขอนแก่น อยู่ในระดับปานกลางทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านบริหารงานวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป ส่วนความต้องการในการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดขอนแก่น อยู่ในระดับมากทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป

สำราญ หาญประเสริฐ (2544 : 28) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอภูเวียง จังหวัดขอนแก่น พบว่า

1. คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลางเกือบทุกด้าน ด้านที่มีส่วนร่วมมากคือ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และด้านที่มีส่วนร่วมน้อย คือ การให้ความเห็นชอบการจัดทำสาระหลักสูตรท้องถิ่น กรรมการสถานศึกษา ตัวแทนจากชุมชนมีส่วนร่วมน้อยทุกด้าน กรรมการจากตัวแทนครูและผู้บริหารโรงเรียน มีส่วนร่วมมากทุกด้าน

2. ปัญหาการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาเป็นปัญหาระดับปานกลางทุกด้าน ปัญหาสำคัญเกิดจากกรรมการสถานศึกษา ยังไม่รู้หน้าที่ดีพอและขาดความรู้ ประสบการณ์การจัดการศึกษา รองลงมา

คือ เกิดจากผู้บริหาร โรงเรียน ไม่ให้ความสำคัญแก่กรรมการสถานศึกษาและการคัดเลือกคนเป็นกรรมการสถานศึกษา ยังไม่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษา มีการประชุมกรรมการเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่น้อยครั้งมาก

3. ความต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเฉพาะความต้องการให้เด็กได้รับความต้องการพื้นฐาน ให้เด็กได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วถึงทุกคน ให้มีคุณภาพและมาตรฐาน กรรมการจากชุมชนจากครูและผู้บริหาร โรงเรียนมีความต้องการมากเช่นเดียวกัน

ข้อเสนอแนะที่สำคัญโรงเรียนควรให้ความสำคัญต่อบทบาทและหน้าที่ของกรรมการสถานศึกษาให้มากขึ้นควรจัดให้มีระบบพัฒนาศักยภาพของกรรมการสถานศึกษาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ควรเปิดโอกาสให้กรรมการสถานศึกษาเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ทุกด้านอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ควรปรับปรุงรูปแบบวิธีการคัดเลือกกรรมการสถานศึกษาให้สามารถดึงคนดี คนเก่ง ให้สู่ระบบได้

สมจิต ชันขวา (2544 : 54) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารงานบุคคล ยกเว้นด้านบริหารทั่วไป มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก และมีความเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา อยู่ในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ ด้านผู้บริหารและครู รองลงมาคือด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและด้านโรงเรียน ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ ด้านโรงเรียนด้านผู้บริหารและครู ยกเว้นด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง

บุญเกิด ครุเจริญ (2544 : 74) ได้ศึกษาเรื่องการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของข้าราชการครูในอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น สรุปผลการวิจัยว่า ด้านการปฏิบัติงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับ มาก สามอันดับแรกคือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพได้มาตรฐาน ด้านการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ด้านประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับปัญหาและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานคือ กรรมการไม่เข้าใจบทบาทและไม่มีเวลาให้สถานศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาที่พบมากเป็นอันดับแรก รองลงไปคือกรรมการมีความรู้ด้านจัดการศึกษาไม่ดีพอ กรรมการไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็นมักเห็นตามที่โรงเรียนชี้ นำ นอกนั้นเห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานระดับน้อย โดย 3 อันดับสุดท้ายคือ

คณะกรรมการให้คำแนะนำในสิ่งที่โรงเรียนทำได้ยาก กรรมการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าส่วนรวม กรรมการยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมโรงเรียนมากเกินไป นอกจากนั้นใน ส่วนปัญหาพบเห็นเพิ่มเติมที่สำคัญคือ กรรมการไม่มีเวลาให้กับโรงเรียน ไม่มาประชุม ไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่และไม่ค่อยแสดงความคิดเห็น

ปรีชา กัลยา (2544 : 40) ได้ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โครงการนำร่องการจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเลย ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า

1. คณะกรรมการสถานศึกษา โดยรวมและจำแนกตามสถานภาพ มีความต้องการการมีส่วนร่วมโดยรวมและรายด้านทั้ง 12 ด้าน อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยมีความต้องการเป็นรายด้าน 3 อันดับแรก คือ ด้านการส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพได้มาตรฐานและด้านการส่งเสริมมีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ

2. ความต้องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โครงการนำร่องจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี สังกัดสำนักงานคณะกรรมการสถานศึกษาจังหวัดเลย จำแนกตามสถานภาพโดยรวมและรายด้าน 11 ด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 โดยส่วนมากผู้บริหารโรงเรียนต้องการมีส่วนร่วมมากกว่าผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่มีความต้องการมีส่วนร่วมในด้านการส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ ไม่แตกต่างกัน

ชญญา อภิบาลกุล (2545 : 65) ได้ศึกษารูปแบบการพัฒนาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา : กรณีศึกษาของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า สภาพปัจจุบันในการมีส่วนร่วมบริหารและการจัดการศึกษาในปัจจุบันโดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน รวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนในด้านประสิทธิภาพ ความรู้ ความสามารถทำได้มากขึ้นเพียงใด เช่น ด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคลและบริหารทั่วไป รวมทั้งมีการเข้าร่วมประชุม

ทุกครั้ง รายได้น้อยหรือฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความต้องการมีส่วนร่วมในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับสถานศึกษาและต้องการรู้บทบาท ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารและการจัดการศึกษา ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับสถานศึกษา 2) ด้านคุณลักษณะของคณะกรรมการ 3) ด้านคุณลักษณะของผู้บริหาร 4) ด้านผลงานของสถานศึกษา 5) ด้านพฤติกรรมของครูผู้สอน

เสาวลักษณ์ ยุคตะทัต (2545 : 36) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาในการจัดการศึกษาโรงเรียนเอกชน ระดับประถมศึกษา จังหวัดกาฬสินธุ์ ผลการศึกษา พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาในแต่ละด้าน พบว่า มีส่วนร่วมอยู่ในระดับมากในด้านวิชาชีพครูและบุคลากร ส่วนด้านระบบบริหารและการจัดการ ด้านกระบวนการเรียนการสอน และด้านหลักสูตรมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาข้อที่มีค่าเฉลี่ยของการมีส่วนร่วมสูงสุดและต่ำสุด พบดังนี้

1. ด้านกระบวนการเรียนการสอน มีส่วนร่วมในระดับมากในการจัดระบบการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล และนำผลมาปรับปรุงการเรียนการสอน และมีส่วนร่วมในระดับน้อยในการจัดทำทะเบียนปราชญ์ชาวบ้าน ภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งวิทยากร และสถานประกอบการ

2. ด้านหลักสูตร มีส่วนร่วมในระดับมากในการประเมินและรายงานการใช้หลักสูตร และพัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมในระดับปานกลางในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนตามเกณฑ์ วิธีการ และคู่มือการดำเนินงาน

3. ด้านวิชาชีพครูและบุคลากร มีส่วนร่วมในระดับมากในการสร้างพันธกิจร่วมกันในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา โดยการร่วมสร้างความตระหนักและความพร้อมที่จะร่วมกันทำงาน และมีส่วนร่วมในระดับปานกลางในการส่งเสริมให้บุคลากรเข้าเป็นสมาชิกชมรมวิชาชีพหรือเครือข่ายวิชาชีพ

4. ด้านระบบบริหารและการจัดการ มีส่วนร่วมในระดับน้อยในการจัดทำยุทธศาสตร์ การปรับปรุงสถานศึกษา การจัดทำระบบสารสนเทศ เพื่อกำหนดมาตรฐาน และมีส่วนร่วมในระดับน้อย ในการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ประชาชน ศรีนนท้าว (2546 : 46) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการปฏิบัติงานด้านโรงเรียนกับชุมชน ของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการศึกษาประถมศึกษาจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยมีความมุ่งหมาย เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วม ลักษณะการมีส่วนร่วม การไม่มีส่วนร่วม และสาเหตุที่ไม่มีส่วนร่วม ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการ



ปฏิบัติงานด้านโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา 6 ด้าน ได้แก่ ด้านงานการใช้บริการชุมชน ด้านงานการรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชน ด้านงานการเสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นๆ ด้านงานเกี่ยวกับคณะกรรมการโรงเรียน ด้านงานการตั้งกลุ่มชมรม สมาคม มูลนิธิฯ ด้านงานการประชาสัมพันธ์ ผลการศึกษาค้นคว้า พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานโรงเรียนกับชุมชนทุกด้าน แต่ลักษณะการมีส่วนร่วมจะเป็นในรูปการร่วมประชุมให้คำปรึกษาเท่านั้น คณะกรรมการสถานศึกษาทุกคนควรเปลี่ยนรูปแบบลักษณะการมีส่วนร่วม โดยให้ร่วมปฏิบัติอย่างจริงจังอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากนอกสถานศึกษา เห็นว่า โรงเรียนควรดำเนินการเองเกี่ยวกับการให้บริการด้านความรู้และวิชาการแก่ชุมชน การจัดทำรายงานการได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนเสนอหน่วยงานต้นสังกัด การกำหนดบุคลากรในการติดต่อประสานงานกับชุมชนและหน่วยงานอื่นๆ การจัดสมุดบันทึกการประชุมและเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับกรรมการโรงเรียน การช่วยเหลือติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขอจดทะเบียน หรืออื่นๆ การแต่งตั้งบุคลากรทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของโรงเรียน

ธีระ รุณเจริญ (2546 : 79-80) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สภาพปัจจุบันและปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า 1) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารโรงเรียน การจัดการเรียนการสอนและการประกันคุณภาพในระดับปานกลาง 2) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความสนใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การจัดทำหลักสูตร การกำกับติดตามการจัดการศึกษาของโรงเรียน การวางแผนการบริหารและการประเมินผลแผนและโครงการในระดับปานกลาง 3) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสามารถในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2543 ในระดับค่อนข้างมาก 4) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนในระดับค่อนข้างมาก 5) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีปัญหาในด้านความรู้ ความเข้าใจอำนาจหน้าที่ เวลา การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา การตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมโรงเรียน และผู้บริหารและครูไม่ให้ความสำคัญ ในระดับปานกลาง 6) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความต้องการพัฒนาตนเองเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักสูตรและการจัดทำหลักสูตร แนวทางการจัดการศึกษาและการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการศึกษา บทบาทคณะกรรมการสถานศึกษายุคใหม่ และการวาง

แผนการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระดับมาก 7) ผู้บริหารโรงเรียนและครูยอมรับในความสำคัญ ความรู้ ความเหมาะสมขององค์ประกอบ ความตั้งใจ ความรับผิดชอบ การเสียสละ การมีอุดมการณ์ ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานระดับดี

### งานวิจัยต่างประเทศ

แอบเดล (Abdel Hady. 1974, อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2537 : 23) ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาในประเทศอียิปต์ พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นหลักสำคัญของประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องปรับปรุงรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจะกำหนดเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างประชาชนกับสถานศึกษา ประเด็นหรือกิจกรรมที่ประชาชนควรจะมีส่วนร่วม

ชูเลย์ (Schuler. 1952, อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2537 : 23) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัยมินิโซตา สหรัฐอเมริกา โดยศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ผลปรากฏว่า การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความบกพร่องในการติดต่อสื่อสาร ผลปรากฏว่า การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความบกพร่องในการติดต่อสื่อสาร เป็นปัญหาการมีส่วนร่วม ได้แก่ ระดับของการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ผลปรากฏว่า การเข้ามามีส่วนร่วมอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการเข้าร่วมเพียงเรื่องเดียว การเข้าร่วมโดยขาดความเข้าใจในสถานการณ์ทั้งหมด ขาดข้อตกลงเกี่ยวกับขอบเขตของการมีส่วนร่วม เป็นต้น

เฮง (Hwang. 1997 : 18) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองของท้องถิ่น-ชุมชน กับมาตรการวัดผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาในโรงเรียนระดับท้องถิ่นในนามมลรัฐเท็กซัส โดยการศึกษาในกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบด้วยศึกษานิเทศก์ ครูใหญ่ ครู อาจารย์ และคณะกรรมการโรงเรียน สำหรับมาตรฐานในการวัดผลการดำเนินงานของโรงเรียนพิจารณาจากตัวแปร 6 ตัวคือ ค่าเฉลี่ยคะแนนความถนัด (SAT) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (GAT) ของโรงเรียนในท้องถิ่น ค่าร้อยละของนักเรียนปีสุดท้ายที่ได้คะแนนเกินค่าเฉลี่ยดังกล่าว ร้อยละของนักเรียนที่ผ่านคะแนนเกณฑ์สอบของมลรัฐเท็กซัส ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน และค่าใช้จ่ายทางการศึกษาต่อหัวของนักเรียน ผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างอุดมการณ์ทางการเมืองของท้องถิ่นกับผลการเรียนและค่าใช้จ่ายของโรงเรียน ชุมชนที่มีความคิดเห็นค่อนข้างเสรีมากกว่าจะมีนักเรียนปีสุดท้ายที่มีคะแนนเฉลี่ยเกินเกณฑ์ของ SAT และ GAT มากกว่าชุมชนที่มีความคิดเชิงอนุรักษ์ โดยสรุปผลการศึกษานี้เห็นว่า 1) อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำความเข้าใจ นโยบายการศึกษา 2) การที่ชุมชนมีอุดมการณ์ทางการเมืองเสรีมากขึ้นไม่ได้ยืนยันว่าจะทำให้นักเรียนมีผล

การเรียนดีขึ้นตามมาตรการที่ใช้ และ 3) ค่าใช้จ่ายของโรงเรียนในชุมชนที่มีความคิดเสรีมากกว่า จะมีสูงกว่าโรงเรียนในชุมชนที่มีแนวความคิดอนุรักษนิยม

ยาสิน (Yasin. 1998 : 5) ได้ศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการให้การสนับสนุนโรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษาในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมในโรงเรียนมาจากชุมชนสูงมาก ประมาณ 80-85 % โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองจะมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินค่าเล่าเรียนบุตรหลาน และช่วยเสนอแนะแนวความคิดเห็นต่อการให้โรงเรียนมีภาพลักษณ์ที่ดี

เดเลนีย์ (Delaney. 2000 : 19-20) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการตัดสินใจสร้างหลักสูตรระดับท้องถิ่น โดยคัดแปลงขยายจากรูปแบบของ Hirschman โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบทัศนคติของผู้ปกครองในฐานะที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนในระบบประชาธิปไตย และการรับรู้เกี่ยวกับช่องทางการสื่อสารที่ผู้มีสิทธิ์เรียกร้องต่าง ๆ ฟังพอใจและไม่พึงพอใจ การศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เรียกร้องอยากเข้ามามีบทบาทในการกำหนดหลักสูตรของโรงเรียน จำนวน 23 คน ผลการศึกษาพบว่า 1) มีความแตกต่างของวิสัยทัศน์ในบทบาทหน้าที่ระหว่างผู้เรียกร้องกับนักการศึกษา จึงทำให้เกิดความตึงเครียดในการประชุมปรึกษาหารือกัน 2) ช่องทางในการศึกษาที่มีประสิทธิภาพได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองได้แสดงความคิดเห็นที่เน้นเรื่องราวของเด็กคนใดคนหนึ่งหรือในสถานการณ์หนึ่ง และไม่ต้องทำให้เกิดการโต้แย้งกัน 3) การเปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองแนวทางอย่างเปิดเผยและดำเนินไปอย่างราบรื่น จะทำให้ผู้ปกครองมีการแสดงความคิดเห็นเพิ่มมากขึ้น และจะลดการเพิกเฉยและการลุกออกไปจากที่ประชุมได้ 4) ถ้าการตัดสินใจใด ๆ ไม่มีการสร้างกลไกที่ส่งเสริม กระตุ้นให้เกิดความเปิดเผยและมีเจตจำนงร่วมกัน จะก่อให้เกิดการขัดแย้งและประท้วงกันได้มากขึ้น และ 5) ผู้เรียกร้องที่เป็นนักธุรกิจมีอาชีพจะซักถามให้ผู้บริหารเสนอแนวทาง รูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าผู้ร้องเรียนกลุ่มอื่น

สรุปจากการศึกษาทฤษฎีแนวความคิดและผลงานวิจัยทั้งภายในและต่างประเทศเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยในการจัดการศึกษาและในยุคปฏิรูปการศึกษาของไทยในขณะนี้ การจัดการศึกษาจะประสบผลสำเร็จได้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) จะต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ใน 4 ด้าน คือ ด้านบริหารงานวิชาการ ด้านบริหารงานงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารงานทั่วไป