

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการปฏิบัติงาน และทัศนะต่อหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการ โรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 ผู้วิจัยจึง ได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ
2. เจตนารมณ์ของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ
3. เหตุผล ความสำคัญ และจุดเด่นของการบริหาร ในรูปแบบคณะกรรมการ
4. หลักการหรือวิธีการที่จะทำให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ผลดีและจุดบกพร่องของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ
6. หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการ
7. คณะกรรมการกับการประชุม
8. การบริหารการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการของจังหวัดในเขตการศึกษา 2
9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ

ความหมายของคณะกรรมการ (Committee) หมายถึง กลุ่มบุคคลคณะหนึ่ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่พิจารณาค้นคว้าหาความจริงร่วมกัน หรือเสนอความเห็นเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งหน้าที่ในทางบริหารด้วย คณะกรรมการอาจมีอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นก็ได้ นอกจากนี้ คำในภาษาอังกฤษก็มีคำที่ใช้อยู่หลายคำที่หมายถึงคณะกรรมการ เช่น Committee, Commission, Board เป็นต้น (อุทัย หิรัญโต, 2532, หน้า 129)

ในทำนองเดียวกัน ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 331) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการ (Committee) หมายถึง กลุ่มคนที่เข้ามาร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ ภายในองค์กร ในทางปฏิบัติคณะกรรมการมักตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่ายบริหาร

ต่าง ๆ มาช่วยกันพิจารณาและแก้ปัญหาเฉพาะ หรือปัญหาทั่วไปขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับ ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2526, หน้า 33) ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การเพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหาหรือปัญหาเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้น ได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้นๆ และเช่นเดียวกับความเห็นของ คำธร กิตติภูมิชัย (2524, หน้า 61) ซึ่งมีความเห็นว่าคณะกรรมการเป็นระบบการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เหตุด้วยการบริหารจะต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และเทคโนโลยีมากขึ้น ต้องอาศัยความรู้ทั่วไป ความรู้เฉพาะอย่างมากยิ่งขึ้น การทำงานโดยใช้นุคคลหลายคน หลายฝ่ายร่วมกันพิจารณา ย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดี

สำหรับ ประชุม โพธิกุล (2530, หน้า 16) ได้ให้ความหมายไว้ได้ประเด็นว่า คณะกรรมการคือกลุ่มบุคคลซึ่งเข้าประชุมตามแผน เพื่ออภิปรายและตัดสินใจบางเรื่อง ส่วนชนิดของ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะต่างๆ กัน บางครั้งมีการตั้งคณะกรรมการถาวร (Standing committees) เพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะยาวหรือที่จะต้องปฏิบัติสม่ำเสมอ แต่ในบางครั้งอาจจะจัดตั้งขึ้น ในลักษณะคณะกรรมการชั่วคราว (Ad hoc committees) เพื่อใช้สำหรับแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องหรือทำงานเป็นครั้งคราว คณะกรรมการอาจจะจัดตั้งขึ้นได้หลายแบบ ตามแต่วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของการใช้คณะกรรมการ เช่น จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำนโยบาย ช่วยด้านบริหาร ช่วยคิดค้นวางแผนต่างๆ หรือช่วยรวบรวมข้อมูล หรือจัดตั้งขึ้นเพื่อความจำเป็นเฉพาะอย่างก็ได้ ความสำคัญของการจัดตั้งคณะกรรมการ ย่อมแตกต่างกันตามสถานการณ์ว่า จะมีสิทธิทำการตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ได้ด้วย หรือเป็นแต่เพียงคณะกรรมการที่คอยให้คำปรึกษา

คณะกรรมการในระดับสูงสุดคือคณะกรรมการอำนวยการ (Board of directors) ซึ่งจะมีหน้าที่คอยกำหนดนโยบาย ในการทำงานแต่ละอย่าง ของคณะกรรมการชุดนี้อาจจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมเข้ามาก็ได้ และในขณะเดียวกันในระดับรองอาจมีคณะกรรมการอีกชุดคือคณะกรรมการบริหาร (Executive committee) คอยช่วยเหลือ (ธงชัย สันติวงษ์, 2537, หน้า 332) จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าการบริหารงานโดยคณะกรรมการ หมายความว่า คณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ประชุม ช่วยกันคิดค้น ปรึกษาหาแนวทางเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงานหรือแก้ไขปัญหา ให้ได้ผลสำเร็จตามความประสงค์

เจตนารมณ์ของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

เจตนารมณ์ของการบริหารงานโดยคณะกรรมการเพื่อให้การตัดสินใจในการบริหารงานเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุมีผลและยุติธรรม โดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงสุด

การบริหารงานขององค์การที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องพยายามให้คนในองค์การได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวินิจฉัย และการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารขององค์การนั้นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ ในส่วนที่ต้องการแสดงความสามารถ ต้องการมีส่วนร่วมในองค์การและสังคม ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นขององค์การ การบริหารงานในลักษณะนี้ เรียกว่า การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ การบริหารในรูปแบบนี้ จะจัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคล หรือคณะกรรมการมีส่วนในการวินิจฉัย ตัดสินใจและกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญ และต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ การเปิดโอกาสให้คณะบุคคลหรือคณะกรรมการได้ปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วน และมีโอกาสผิดพลาดน้อย ซึ่งทำให้เกิดผลดีอย่างยิ่งต่อการบริหารงาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536, หน้า 111-113)

การบริหารกิจการทุกชนิดขององค์การ ย่อมยึดหลักในการบริหารอย่างเดียวกัน สิ่งที่ทำให้การบริหารการศึกษาแตกต่างจากการบริหารชนิดอื่นคือ เจตคติและวัตถุประสงค์ในการบริหาร ซึ่งการบริหารการศึกษาเป็นการจัดกิจกรรมต่างๆ โดยบุคคลหลายๆ คนร่วมกันดำเนินการเพื่อพัฒนาเยาวชน หรือสมาชิกของสังคมในทุกด้านที่พึงประสงค์ เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดี และมีประสิทธิภาพของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2529, หน้า 113) ดังนั้นการบริหารการศึกษาจึงเป็นกิจการของกลุ่มที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการบริหารแบบอื่น จึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบระเบียบในการทำงานให้ประสานสัมพันธ์กัน ในการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบและการรับรู้บทบาทหน้าที่ของกันและกัน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กิจกรรมของกลุ่มจะต้องอาศัยผู้บริหารเป็นผู้ประสานงานในด้านต่างๆ ให้ดำเนินไปเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และการบริหารการศึกษานั้นมีหลายระดับ หลายประเภท มีเชิงซ้อนมาก ดังนั้นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เป็นหลักสากลจึงเป็นรูปแบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ (ธีระ รุณเจริญ, 2521, หน้า 82)

การตั้งคณะกรรมการให้ปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นเทคนิคการบริหารงานที่จะช่วยให้องค์กรได้รับการสนับสนุนจากบุคคลที่เป็นกรรมการด้วย โดยเฉพาะบุคคลภายนอกองค์กร อย่างไรก็ตามระบบคณะกรรมการเป็นการทำงานเป็นทีม ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ จึงอยู่ที่การเกาะกลุ่ม การนำที่เข้มแข็ง และความเสียสละของประชาชน

ระบบคณะกรรมการมีประโยชน์ในการบริหารเป็นอย่างมาก หากคณะกรรมการทำงานกันอย่างจริงจัง แต่ถ้าคณะกรรมการไม่มีจิตสำนึกในการทำงานเป็นทีม ก็จะไม่มีความหวังใดๆ หรือผลงานออกมาให้เห็น (อุทัย หิรัญโต, 2535, หน้า 131) ในการบริหารการศึกษาก็เช่นเดียวกัน

กล่าวสรุปคือการบริหารโดยคณะกรรมการ เป็นรูปแบบบริหารการศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาได้เข้ามามีส่วนในการบริหารตั้งแต่การกำหนด นโยบาย วิสัยทัศน์ ตัดสินใจ และวางแนวทางที่สำคัญให้กับฝ่ายปฏิบัติการ ได้นำไปใช้ดำเนินการมากกว่าจะให้บุคคลใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ชี้ขาด เพราะการศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล ฉะนั้นจะต้องจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ คำนึงและต้องควบคุมคุณภาพอย่างจริงจัง ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประชาชนทุกคนในชุมชนต้องรับทราบ เข้าใจ และมีส่วนร่วมในการรับภาระนี้ สำหรับการบริหารการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการนั้น ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักว่าเมื่อเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบหน้าที่แล้ว จะต้องให้ความคิดเห็น ให้ความรู้จากประสบการณ์อย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทุกฝ่ายต้องสำนึกในหน้าที่ของตน และเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ต้องเคารพมติด้วยเหตุผลและความถูกต้อง

เหตุผล ความสำคัญและจุดเด่นของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

เหตุผลของการใช้คณะกรรมการในการบริหารงาน อาจมีความจำเป็นเนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 332) กล่าวไว้ ดังนี้

1. การใช้คณะกรรมการต่างๆ อาจจะมีคามจำเป็นเนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังนี้คือ เพื่อให้ให้มีการตัดสินใจที่ดี โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาสำคัญหรือยุ่งยากที่เป็นเรื่องเกินความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จำเป็นต้องมีการปรึกษา ขอคำแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก็จะดีขึ้น เพื่อที่จะให้สามารถตัดสินใจปัญหาได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น ระบบของคณะกรรมการจึงสามารถอำนวยความสะดวกและสนองความต้องการได้ และยังป้องกันมิให้มีการตัดสินใจปัญหาสำคัญก่อนไปตามความคิดเห็นของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเพราะก่อนที่จะตัดสินใจปัญหา จะต้องมีการถกเถียงด้วยเหตุผลโดยละเอียดก่อน และยังช่วยให้

สามารถนำสมาชิกที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยให้ข้อคิดเห็นและร่วมตัดสินใจปัญหาต่างๆ แต่การนำเอาสมาชิกจากแหล่งต่างๆ มาร่วมให้ข้อคิดเห็นอาจมีข้อเสียได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่บุคคลนั้นมีอิทธิพลมากหรือพยายามที่จะนำเอาทัศนคติส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องมากเกินไป ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในคณะกรรมการได้ง่าย

2. เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงานเนื่องจากความถนัดจากฝ่ายต่างๆ และอาจต้องเกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่นๆ จึงจำเป็นต้องมีการร่วมมือประสานกัน ช่วยให้มีการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจระหว่างกันได้

3. ช่วยให้ปฏิบัติงานเข้ากันได้ดี ในการปฏิบัติงานตามแผนงานหรือนโยบายต่างๆ มักจะมีปัญหาทางด้านการบริหารคือความไม่เข้าใจกันระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง การมีคณะกรรมการย่อมจะช่วยให้ฝ่ายต่างๆ ได้มีโอกาสถามหรือตอบข้อสงสัยที่มีอยู่ได้ ประโยชน์ดังกล่าวทำให้มีความร่วมมือกันปฏิบัติงาน

4. เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล ได้เข้าร่วมทำงานกับฝ่ายอื่นๆ ได้โดยตรง มีโอกาสหาความชำนาญในการพูดเสนอแผนงานต่อกลุ่ม ให้เหตุผล ความคิดเห็นและข้อโต้แย้งหรือสนับสนุนความคิดเห็นของตนได้

ส่วน สนธิรัก เทพเรณู (2528, หน้า 42) ได้กล่าวถึงกลไกการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ มีส่วนผลักดันให้เกิดความสำเร็จหรือเกิดความล้มเหลวในการบริหารงานส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหาร รูปแบบการบริหารที่กำลังได้รับความนิยมทั้งนักวิชาการ และนักปฏิบัติการ ต่างก็ยอมรับถึงความสำคัญ คือ การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เชื่อว่าการบริหารรูปแบบนี้สามารถสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน เพราะเป็นการระดมสติปัญญา ความคิด และประสบการณ์ของบุคคลหลายๆ คน พิจารณาปัญหา ตัดสินหรือหาข้อยุติอย่างมีเหตุผล

ฉะนั้น สิ่งจำเป็นอย่างยิ่งขององค์การคือระบบการบริหาร เพราะระบบการบริหารช่วยให้องค์การนั้นๆ ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งการบริหารสถานศึกษาก็เช่นเดียวกัน

ความสำคัญและจุดเด่นของการบริหารงานโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ มีความสำคัญ และจุดเด่น ตามที่สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 114) ได้สรุปไว้ ดังนี้

1. การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น เพราะการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลประกอบด้วย บุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีความรู้และทักษะที่กว้างขวาง ผลการพิจารณาตัดสินใจย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลคนเดียว
2. การยอมรับในผลงานสูงขึ้น เนื่องจากหลายคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทำให้เกิดความผูกพันและมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นของกลุ่ม หรือของคณะกรรมการ
3. การประสานงานดีขึ้นเพราะบุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนในการปฏิบัติงาน และแก้ปัญหาร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน รับรู้การดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน
4. การกระจายอำนาจมีมากขึ้น เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจรวมของ คณะกรรมการ มิใช่เป็นของบุคคลเพียงคนเดียว

หน้าที่ของคณะกรรมการ

อุทัย หิรัญโต (2532, หน้า 129) ได้กล่าวไว้ว่า คณะกรรมการ มีหน้าที่ ดังนี้

1. ประชุม
2. ระดมความคิดและผลิตความคิดเห็นร่วมกัน
3. มีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง
4. ประสานงานระหว่างบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ

จึงพอสรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรต่างๆ ยอมรับกันว่า คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญจำเป็นของผู้บริหารระดับสูง ในอันที่จะช่วยแบ่งเบาภาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย จึงจะสำเร็จได้

ระบบคณะกรรมการกับการบริหารราชการ

การบริหารราชการ เป็นงานที่ยิ่งใหญ่และใช้ทรัพยากรการบริหาร (Administration resources) ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุและการจัดการ มากกว่าการบริหารงานอื่น มืองค์การของรัฐ กระจายอยู่ตามท้องที่ต่างๆ ทำหน้าที่บริหารราชการให้ลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและวิชาความรู้ เกี่ยวกับการบริหารที่พัฒนาก้าวหน้าไปตลอดเวลา

งานราชการบางอย่างสลับซับซ้อน มีปัญหายุ่งยากเกิดขึ้น เพราะมีปัจจัยภายนอกเข้ามา มีอิทธิพล กว่าจะตัดสินใจสั่งการได้ต้องประชุมพิจารณาหาข้อมูล คนๆ เดียวไม่กล้าตัดสินใจเพราะกลัวผิดพลาด เพื่อผ่อนคลายภารกิจที่มีปัญหายุ่งยากให้เบาบางลง จึงได้มีการนำเทคนิคการบริหารงานแบบคณะกรรมการเข้ามาใช้ ให้มีหน้าที่เสนอความคิดเห็น และบริหารงานโดยเฉพาะขึ้นมา ตลอดจนมอบหมายให้คณะกรรมการช่วยกันคิดงานใหม่ๆ ซึ่งมีข้อสังเกตเห็นว่าในวงราชการไทย นิยมแต่งตั้งคณะกรรมการกันอย่างกว้างขวาง คณะกรรมการบางคณะก็ตั้งโดยอำนาจแห่งกฎหมาย บางคณะผู้บังคับบัญชาที่ตั้งขึ้นเอง คณะกรรมการที่ตั้งโดยอำนาจแห่งกฎหมายมักจะมีเบี้ยประชุม เป็นรายครั้งหรือเหมาจ่าย คณะกรรมการดังกล่าวเมื่อมีการประชุม กรรมการแต่ละคนก็มาประชุมกันอย่างพร้อมเพรียง ซึ่งตรงกันข้ามกับคณะกรรมการที่ไม่มีเบี้ยประชุม (อุทัย หิรัญโต, 2535, หน้า 128)

คณะกรรมการ ที่มีอำนาจสูงสุดก็คือ คณะกรรมการอำนวยการ หน้าที่สำคัญของ คณะกรรมการชุดนี้มักเกี่ยวข้องกับการพิจารณาต่างๆ เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำต่อผู้บริหาร แต่ก็มี การมอบหมายให้เป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆ ด้วย (ธงชัย สันติวงษ์, 2537, หน้า 335)

กล่าวโดยสรุป การใช้คณะกรรมการจะเป็นประโยชน์ได้ ก็ต่อเมื่อได้มีการจัดตั้งขึ้น อย่างมีประสิทธิภาพ และมีระเบียบ วิธีการ ที่ดีพร้อม กล่าวคือ จะต้องมีการย้าให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการใช้คณะกรรมการ ต้องเลือกเฟ้นตัวบุคคลผู้เข้าร่วมที่เหมาะสม ต้องมีการจัดระเบียบวาระไว้อย่างดีก่อนการประชุม และโดยเฉพาะต้องสรรหาให้ได้ตัวประธานคณะกรรมการที่มีความสามารถดีพร้อม

หลักการ หรือวิธีการที่จะทำให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการตั้งคณะกรรมการที่ถูกต้องและเกิดประโยชน์อยู่มากมาย แต่ที่นับว่าสำคัญมี ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2532, หน้า 130) ได้กล่าวไว้ ดังนี้คือ

1. กำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งคณะกรรมการให้ชัดเจน ระบุภารกิจ และความรับผิดชอบอย่างชัดเจน
2. คณะกรรมการจะต้องไม่ใหญ่เกินไป โดยปกติคณะกรรมการคณะหนึ่งๆ ควรมี กรรมการประมาณ 10-20 คน ถ้ามีกรรมการมากเกินไป จะทำให้ไม่สามารถพิจารณาปัญหาได้อย่าง ถี่ถ้วนและรวดเร็ว ถ้ามีความจำเป็นจะต้องมีกรรมการหลายคนก็ควรแบ่งออกเป็นคณะอนุกรรมการ ชุดต่างๆ จะดีกว่า

3. เลือกตัวกรรมการด้วยความระมัดระวังและคัดเลือกตัวกรรมการแต่ละคน ควรคำนึงถึงความเต็มใจ ความรู้ และความสามารถอย่างแท้จริง และเวลาที่ผู้หนึ่งจะอุทิศให้แก่งาน นอกจากนี้ควรคำนึงอีกเรื่องหนึ่ง คือ ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในคณะกรรมการ ซึ่งได้แก่ประธานและเลขานุการของคณะกรรมการ การเลือกสรรกรรมการสองตำแหน่งนี้ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ

4. คณะกรรมการไม่พึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในทางบริหาร หมายความว่าควรให้คณะกรรมการมีหน้าที่เสนอความคิดเห็นในทางวิชาการ กำหนดรูปแบบและแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อตกลงร่วมกัน หน้าที่ของคณะกรรมการ มิใช่ออกคำสั่งในการบริหารโดยตรง เว้นแต่เป็นคณะกรรมการถาวร และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการด้วย

ส่วนวิธีการที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในรูปคณะกรรมการเป็นไปโดยได้ผลดีที่สุดนั้น ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 337-338) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ เพื่อที่จะให้คณะกรรมการปฏิบัติงานได้อย่างดีที่สุดนั้น ในขั้นแรกต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละชุดให้ชัดเจนที่สุด เพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างถูกต้อง และอำนวยความสะดวกให้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับคณะกรรมการและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่มักจะทำการประกาศขึ้นเป็นทางการ (Formal statement) เพื่อแจ้งให้ทราบถึงความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

2. จะต้องมีการเลือกเฟ้นตัวบุคคล ที่จะเป็สมาชิกในคณะกรรมการ ในการที่จะใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการให้สามารถทำการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ได้ จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถ มีความรู้ มีประสบการณ์ และสามารถทำงานร่วมกับคนอื่นได้ดี ส่วนความจำเป็นที่อยากให้มีการฝึกอบรมอาจทำให้จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่หย่อนความสามารถมีโอกาสเข้าไปในคณะกรรมการได้บ้าง และการมีจำนวนสมาชิกที่เข้าไปอยู่ในคณะกรรมการให้มีขนาดที่เหมาะสม ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วคณะกรรมการมักจะมีจำนวนสมาชิกแปดคนเป็นอย่างมาก

3. จะต้องมีการกำหนดระเบียบวาระของการประชุม ในการประชุมแต่ละครั้งของคณะกรรมการ เพื่อที่จะให้การประชุมเป็นไปโดยสะดวกและราบรื่น ประธานของคณะกรรมการหรือเลขานุการควรจะได้จัดทำหัวข้อหรือกำหนดเวลาของการพิจารณาเรื่องต่างๆ เวียนให้แก่สมาชิกในคณะกรรมการทราบล่วงหน้า เพื่อจะใหสามารถพิจารณาปัญหาต่างๆ ได้อย่างราบรื่น ตามหัวข้อที่กำหนดเป็นเรื่องๆ ไป และการแจกระเบียบวาระให้ทราบล่วงหน้า ก็จะเป็นประโยชน์ให้สมาชิกได้มีโอกาสศึกษา เตรียมตัวเรื่องที่จะพิจารณาก่อนที่จะมีการประชุม

4. จะต้องทำการคัดเลือกตัวประธานของคณะกรรมการ เพราะถ้าประธานของคณะกรรมการเป็นบุคคลมีความสามารถหรือมีบุคลิกที่จะเป็นผู้นำของคณะกรรมการได้ดี ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากความรู้ ความสามารถ และ ประสบการณ์แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเป็นผู้นำ และความสามารถทางมนุษยสัมพันธ์ ที่จะสามารถนำการประชุมให้เป็นไปได้อย่างดี

หลักการบริหารในรูปของคณะกรรมการ

บุคคลที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องทำความเข้าใจให้ดี มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดความสับสน หรือเกิดปัญหาต่างๆ ขึ้นได้ คณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารลักษณะดังกล่าว จึงควรทำความเข้าใจหลักการหรือแนวทางของการบริหารในรูปของคณะกรรมการ ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 113-114) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การบริหารงานลักษณะนี้จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

สำนักงาน	ทำหน้าที่ปฏิบัติงานประจำและบริหารงานโดยตรง
คณะกรรมการ	ซึ่งประกอบด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนฝ่ายปฏิบัติ ทำหน้าที่บริหารทางอ้อม โดยใช้การประชุม วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือวางแผนทางการบริหารเพื่อให้สำนักงานนำไปดำเนินการ

2. ในการดำเนินงานที่จะให้เกิดผลดี มีปัญหาน้อย จำเป็นต้องกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ในเชิงปฏิบัติของทั้งสำนักงานและคณะกรรมการให้ชัดเจน

3. สำนักงานและคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตามบทบาท อำนาจ และหน้าที่ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร

4. การเสนอเรื่องต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ที่จะต้องเสนอข้อมูลและพร้อมที่จะชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

5. พิจารณา วินิจฉัย ตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายการปฏิบัติของคณะกรรมการนั้น ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความจริงใจและเมตตาที่ประชุมมาจากการยอมรับกันด้วยเหตุผล มากกว่าการลงคะแนนเสียง

6. การดำเนินงานของสำนักงาน และคณะกรรมการจะต้องมีการร่วมกัน และปฏิบัติตามกติกานั้นด้วยความจริงใจ ซื่อสัตย์และยุติธรรม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

การบริหารงานโดยคณะกรรมการ เป็นการบริหารที่มักจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นในขณะที่ยังต้องการมีขนาดใหญ่ขึ้นหรือมีปัญหาค่อนข้างซับซ้อน จึงตั้งคณะกรรมการนั้น เพื่อให้เป็นที่รวมของผู้บริหารที่จะเข้ามาช่วยกันแก้ปัญหาต่างๆ ซึ่งคณะกรรมการจะเป็นศูนย์รวมของเจ้าหน้าที่หลายๆ ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม (ธงชัย สันติวงษ์, 2523, หน้า 301) ลักษณะสำคัญในการใช้คณะกรรมการในการบริหารนั้น ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2522, หน้า 122-123) ได้สรุปไว้ ดังนี้

1. คณะกรรมการควรจะได้รับมอบหมายหรือกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อประชุมปรึกษากันในขอบข่ายอำนาจและจะทำให้การอภิปรายหรือการเสนอแนะของคณะกรรมการเป็นไปโดยถูกต้อง

2. การที่กรรมการชุดใดก็ตาม จะพิจารณาเรื่องราวใด ๆ ก็ควรได้มีข้อมูลหรือหลักฐานอันถูกต้องอย่างเพียงพอในการพิจารณา มิใช่เป็นการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากหลักฐานหรือข้อมูล ซึ่งจะทำให้ข้อวินิจฉัยไม่มีน้ำหนักเพียงพอ

3. การที่มติต่างๆ ของคณะกรรมการจะออกมาในรูปที่พร้อมจะให้ผู้มีอำนาจเหนือหรือองค์การที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ ขึ้นมาวินิจฉัยสั่งการต่อไป ควรเป็นมติที่เป็นของคณะกรรมการโดยสมบูรณ์ ก่อนที่จะมีมติในเรื่องนั้นๆ ควรได้มีเวลาอภิปรายเป็นเวลาพอสมควร

4. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น ควรจัดตั้งขึ้นเฉพาะชุดที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้คน ใช้เวลา และเงินทองของทางราชการ อย่าให้เป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ โดยไม่จำเป็น

5. การแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ควรพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่รู้เรื่องนั้นๆ ดีพอ หรือมีประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ จะทำให้การใช้คณะกรรมการได้ผลดีตรงตามความต้องการยิ่งขึ้น

6. คณะกรรมการทุกชุดที่แต่งตั้งขึ้น ควรมีประธานกรรมการที่มีความสามารถดีในการเป็นผู้นำการประชุม และต้องเป็นผู้ที่ศึกษาเรื่องนั้นๆ มาดีพอ เข้าใจแยกแยะประเด็นในการอภิปรายแล้วรู้จักสรุปเรื่องเพื่อหามติได้ในที่สุด

7. การประชุมคณะกรรมการแต่ละคณะนั้น ถ้าเป็นไปได้ควรดำเนินไปในลักษณะของการปรึกษาหารืออย่างเป็นกันเองให้มากที่สุดหรือที่เรียกว่าเป็นการกระทำในแบบอรูปนัย ตลอดจนเรื่องที่ประชุมกัน ถ้าใหญ่กว้างขวางมากก็ควรที่จะได้ย่อลงเป็นเรื่องเล็กๆ แล้วพิจารณากันก็จะเป็นความสะดวกอย่างหนึ่งในการประชุมของคณะกรรมการ

8. คณะกรรมการที่จะดำเนินหน้าที่ไปได้ด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความสามารถ มีความสามารถ และมีความคล่องตัวพอสมควร ที่จะอำนวยความสะดวกในการประชุมได้เป็นอย่างดี

9. เรื่องราวที่คณะกรรมการได้นำไปพิจารณาแล้วไม่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก หรือไม่ควรที่จะเพิกเฉยต่อมติหรือข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจนเกินไป หรือไม่ควรที่จะให้มีการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใดๆ มาบังคับให้คณะกรรมการต้องทำตาม ซึ่งจะเป็นการทำลายความสำคัญของคณะกรรมการไป

10. ต้องหาทางที่จะทำให้ การทำงานในรูปของคณะกรรมการนั้น เป็นรูปของการประสานงาน เป็นรูปของกระบวนการใช้ความคิดร่วมกันให้ออกมาเป็นมติที่เกิดความยุติธรรมมากที่สุด

ส่วนสนธิรัก เทพเรณู (2528, หน้า 42-44) กล่าวถึงการจัดระบบและหลักการดำเนินงานการบริหารโดยคณะกรรมการไว้ว่าจะทำให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย ถ้ามีการจัดระบบและดำเนินการอย่างถูกต้อง โดยคำนึงถึงปัจจัยองค์ประกอบดังนี้

1. หลักการแต่งตั้งและพิจารณาเลือกบุคคล ควรคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ของบุคคล การอุทิศตนและเวลาให้กับงาน และไม่เลือกหรือแต่งตั้งเพราะเห็นแก่พรรคพวก

2. คณะกรรมการ ควรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนน้อยที่สุดตามความจำเป็น เพราะถ้าจำนวนมากจะทำให้สิ้นเปลือง ยากแก่การตัดสินใจหรือลงมติโดยปกติคณะกรรมการควรมี 6-12 คน ถือว่าเป็นหลักการที่เหมาะสมที่สุด ถ้ามีจำนวนน้อย จะหาความคิดเฉลี่ยได้ยาก ถ้ามากก็มักอลงเกินไปที่จะรวบรวมได้

3. กำหนดความมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ วิธีการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการจะได้เข้าใจบทบาทและปฏิบัติหน้าที่ถูกต้อง

4. คณะกรรมการต้องศึกษาบทบาทหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบอย่างละเอียด อุทิศเวลา สติปัญญา ให้กับงาน มีการศึกษาเรื่องที่จะมาประชุมล่วงหน้า มีอุดมการณ์ และเป็นตัวของตัวเอง โดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลและการเสียผลประโยชน์ส่วนตัวและผู้เป็นประธานกรรมการ ควรรับฟังเหตุผลและประสานความคิดของทุกฝ่ายกระตุ้นให้สมาชิกเกิดความคิดริเริ่ม ตัดสินชี้ขาดโดยไม่ให้เสียหลักการและมีความยุติธรรม รักษาวินัย สร้างบรรยากาศเป็นกันเองในการประชุม ให้เวลาการอภิปรายที่เหมาะสม

สำหรับ กานดา วัชรากัย และ ปณิต มีแสง (2526, หน้า 77-81) กล่าวถึงการบริหารงานในระบบคณะกรรมการว่า ราชการไทยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้นำเอาระบบการบริหารระบบนี้มาใช้อย่างแพร่หลาย มีทั้งตั้งขึ้นโดยนับแห่งกฎหมายหรือเพื่อศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเป็น

การรีบด่วน เพื่อตัดสินใจบางเรื่องหรือคณะกรรมการประสานงาน คณะกรรมการดังกล่าวมีทั้งประเภทถาวรและชั่วคราว และเขายังได้พูดถึงคณะกรรมการที่ทำงานมีประสิทธิภาพไว้ว่า

คณะกรรมการทำงานมีประสิทธิภาพจะมีลักษณะดังนี้

1. สมาชิกแต่ละคนจะต้องมีความเข้าใจในบทบาทของตนดี
2. สมาชิกมีความเข้าใจถึงลักษณะการทำงานเป็นคณะ
3. สมาชิกมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์กร
4. สมาชิกมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน มีความร่วมมือกัน
5. เข้าใจขบวนการพฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร

ซึ่งเป็นความคิดเห็นสอดคล้องกับ สอนธิรัก เทพเรณู (2528, หน้า 44) เกี่ยวกับตัวกรรมการว่าจะต้องมีความรู้เข้าใจในหน้าที่บทบาทของตน มีอุดมการณ์ในการทำงานและเข้าใจในการทำงานเป็นหมู่คณะ

กล่าวโดยสรุป คือ การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ โดยเน้นถึงองค์ประกอบ 2 ส่วน ได้แก่ องค์กรและคณะกรรมการ ซึ่งองค์กรจะต้องกำหนดจุดมุ่งหมาย อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและวิธีดำเนินการไว้ชัดเจน ส่วนกรรมการต้องมีความรู้ความสามารถ อุทิศตัว อุทิศเวลาและสติปัญญาให้กับงาน เข้าใจบทบาทและการทำงานเป็นทีมหรือคณะ จำนวนของกรรมการควรให้พอเหมาะกับความเป็น และไม่ควรเลือกหรือตั้งคณะกรรมการเพราะพรรคพวกหรือเห็นแก่หน้า หรือผู้ที่มิงานล้นมืออยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม สำหรับคณะกรรมการบริหารโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมาจากบุคคลในพื้นที่นั้นๆ ย่อมเข้าใจสภาพและความต้องการจำเป็น เพราะเป็นฝ่ายปฏิบัติและสัมผัสอยู่ในพื้นที่นั้นๆ โดยตรง สมควรอย่างยิ่งที่จะมาช่วยกันคิดค้นวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติให้ได้ตรงตามความต้องการที่เหมาะสมกับพื้นที่ชุมชนนั้นๆ

ผลดีและจุดบกพร่องของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ มักจะผลิตความคิดใหม่ๆ หรือข้อเสนอที่ดีจากการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ทำให้เกิดความรอบคอบ และเป็นการระดมความคิด ซึ่งย่อมจะดีกว่าเป็นความคิดของคน ๆ เดียว นอกจากการใช้คณะกรรมการให้รับผิดชอบงานอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ยังใช้คณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการบริหาร ดังที่ อูทซ์ หิริญโต (2532, หน้า 129-130) ได้กล่าวไว้

1. ใช้คณะกรรมการ เพื่อคุ้มครองผู้บริหารให้พ้นจากความผูกมัดแห่งการกระทำของคนส่วนมากไม่พอใจ เพราะการกระทำในรูปคณะกรรมการระบุตัวผู้รับผิดชอบโดยตรงให้แก่ชัดมิได้
2. ใช้คณะกรรมการ เป็นเครื่องมือสำหรับรอปัญหา ซึ่งต้องใช้ความคิดแก้ไข และถูกบีบให้จัดทำอย่างรีบด่วน อาจส่งปัญหาไปให้คณะกรรมการศึกษาก่อน วิธีนี้อาจผ่อนคลายความขัดแย้งหรือต่อต้านการถูกบีบให้กระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ยังไม่พร้อมที่จะจัดทำไว้ชั่วคราวได้

การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาปัญหาต่าง ๆ หรือปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นเรื่องจำเป็นทางการบริหาร เพราะงานบางอย่างจะทำได้ต้องระดมบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถช่วยกันทำ และต้องทำกันเป็นทีม โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มอบให้คณะกรรมการทำควรเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้มากมายหลายสาขา หรือความถนัดเฉพาะอย่าง

ผลดีของการบริหารโดยคณะกรรมการ

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 114) ได้กล่าวไว้ว่า มีผลดีดังนี้

1. เป็นการทำงานที่ระดมพลังความคิด สติปัญญา ของบุคคลต่าง ๆ ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ช่วยให้การบริหารเป็นไปด้วยความรอบรอบ เพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณา ซึ่งจะทำได้งานหรือผลงานมีคุณภาพ
2. สร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และมีส่วนร่วมช่วยการบริหารมีการประสานงานได้ดีขึ้น
3. ช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแผนงานในการบริหารเป็นไปด้วยเหตุผล และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป
4. เป็นวิธีการทำงานที่ดี ตามหลักการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้คณะกรรมการได้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุด
5. ช่วยให้การบริหารงานสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันปัญหา และความต้องการของแต่ละท้องถิ่นยิ่งขึ้น

ส่วน กำธร กิตติภูมิชัย (2524, หน้า 68-69) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการใช้ คณะกรรมการ สรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการจะเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน เพราะคณะกรรมการจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หรือบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะดำเนินการหรือตัดสินใจ ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยได้ผลดีมากกว่าบุคคลเพียงคนเดียว
2. คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะในการพิจารณาปัญหาใดๆ จะต้องมีการอภิปรายให้เหตุผล และลงมติ
3. เป็นการร่วมกันวินิจฉัยด้วยความรอบรู้ ซึ่งจะทำได้ข้อสรุปตรงตามจุดหมาย และมีประสิทธิภาพ
4. เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา เพราะคณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยและกลั่นกรองอย่างดีและมีเหตุผลมากที่สุด ทำให้การตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาเป็นไปอย่างถูกต้องและยุติธรรม
5. เป็นการนำความรู้ ความสามารถของคนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เพราะคนที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมากไม่มีโอกาสที่จะแสดงออก ถ้าหากได้ใช้ความรู้ ความสามารถที่มีอยู่ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก
6. ระบบคณะกรรมการเป็นการป้องกันความลำเอียง ความเข้าใจผิดและอคติได้ เพราะไม่ได้เกิดขึ้นจากผู้ตัดสินใจหรือผู้พิจารณาแต่เพียงคนเดียว จึงทำให้ความลำเอียงหรือความเข้าใจผิดพลาดไป ไม่มีอิทธิพลเหนือเหตุผลและข้อเท็จจริง

สำหรับ ชงชัย สันติวงษ์ (2523, หน้า 302-303) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการใช้ คณะกรรมการสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้มีการตัดสินใจที่ดี โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม ในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาสำคัญและยุ่งยาก
2. เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน เนื่องจากองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น มีการแบ่งงานกันทำ ความถนัดหรือต้องทำงานเกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่นๆ อยู่เสมอ
3. ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้ดีมีความเข้าใจ และช่วยลดความขัดแย้งได้อีกด้วย
4. เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล ทำให้บุคคลที่รับผิดชอบในหน้าที่ต่างๆ มีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์และจะสามารถลดภาระหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงลงได้

และสอดคล้องกับ ตำราญ ถาวรายุศม์ (2510, หน้า 9-10) ซึ่งได้กล่าวถึงประโยชน์ของการใช้คณะกรรมการในการบริหารว่า

1. ทำให้เกิดการรวบรวมความรู้ ความคิด ความชำนาญ ตลอดจนประสบการณ์ของบุคคลหลายคน เพื่อนำมาพิจารณาปัญหาหรือตัดสินใจ
2. สามารถป้องกันความลำเอียง เพราะความเข้าใจผิด อันจะเกิดจากมีผู้ตัดสินใจหรือพิจารณาเพียงผู้เดียว ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลหลายคน ถ้ากรรมการแต่ละนายรู้หน้าที่ความรับผิดชอบของตน ก็จะไม่ยอมให้ความลำเอียงหรือความเข้าใจผิดของกรรมการคนหนึ่งคนใดมีอิทธิพลเหนือเหตุผลและข้อเท็จจริง
3. ทำให้การประสานงานดี เพราะคณะกรรมการอาจแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมีส่วนร่วมดำเนินการตามนโยบาย หรือข้อตัดสินใจของคณะกรรมการ การที่บุคคลหลายคนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันพิจารณาปัญหา วางนโยบาย ตัดสินปัญหาย่อมจะทำให้ทุกคนรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมที่ต้องรับผิดชอบในนโยบายข้อตัดสินใจนั้นๆ อันเป็นผลทำให้การประสานงานและการดำเนินงานได้ผลดีกว่าบุคคลคนเดียวพิจารณาตัดสินใจแล้วสั่งการ
4. ทำให้เกิดความร่วมมือดี เพราะบุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการได้ดี โอกาสร่วมกันพิจารณาวางแผน ทำให้รู้สึกว่าความสัมฤทธิ์ผลหรือไม่สัมฤทธิ์ผลเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นผลให้ทุกคนพยายามร่วมมือให้บรรลุผลตามแผนหรือจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้
5. เป็นการฝึกให้หัวหน้างานหรือนักบริหาร มีความรู้ มีประสบการณ์กว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้การตัดสินใจดีขึ้น ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการทำให้นักบริหารหรือหัวหน้างานได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิด ทำให้นักบริหารหรือหัวหน้างานมีประสบการณ์ และรู้จักบุคคลในวงการที่เกี่ยวข้องดียิ่งขึ้น
6. ทำให้ความคิดในการดำเนินการตามแผนต่อเนื่องกัน ทั้งนี้เพราะกรรมการประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ความเข้าใจในเหตุผล การกำหนดแผนหรือนโยบายของกรรมการชุดก่อนๆ ก็จะถ่ายทอดให้แก่กรรมการชุดหลังๆ ต่อไป เป็นเหตุให้การดำเนินงานตามแผนการหรือนโยบายเป็นไปโดยต่อเนื่องกัน และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ ในทันทีทันใด
7. เป็นการแก้ปัญหา ในเรื่องที่ต้องต่อสู้กับอิทธิพล หรืออำนาจของผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ซึ่งบุคคลคนเดียวไม่กล้าตัดสินใจหรือไม่เหมาะสมที่จะตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป การใช้รูปแบบคณะกรรมการในการบริหาร ย่อมมีผลดีมากมาย ขึ้นอยู่กับการใช้หลักการในการแต่งตั้งคณะกรรมการว่าสมบูรณ์หรือไม่ ถือมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการชัดเจน ขนาดของคณะกรรมการที่เหมาะสม และประธานคณะกรรมการมีความเหมาะสม

จุดบกพร่องของคณะกรรมการกับการบริหารงาน

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในวงราชการไทย นิยมตั้งคณะกรรมการกันอย่างพร่ำเพรื่อ และขาดการมอบหมายภารกิจอย่างต่อเนื่อง และไม่มีการติดตามผลกันอย่างจริงจัง จึงมีจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องของคณะกรรมการ ซึ่ง อุทัย หิรัญโต (2532, หน้า 130) ได้สรุปไว้ พอจะชี้ให้เห็นดังนี้

1. การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากมายหลายชุดจนเกินความจำเป็น โดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างขององค์การ

2. กรรมการที่เป็นกรรมการของคณะกรรมการชุดหนึ่ง แต่ยังต้องเป็นกรรมการอื่นอีกมากมายหลายชุด จนไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง เพราะตั้งเพื่อเป็นการให้เกียรติ (แต่บางกรณีก็จำเป็น)

3. คณะกรรมการขาดการสนับสนุนในการทำงาน เช่น ขาดเจ้าหน้าที่ประจำ ขาดสำนักงาน ขาดการเตรียมการประชุม และติดตามผล

4. คณะกรรมการขาดการทำงานเป็นทีม บางคณะทำงานเพียง 2 คน คือ ตัวประธาน กับเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นๆ แล้วแต่ประธานจะตัดสินใจอย่างไร

แม้ว่าประโยชน์และผลดีของการบริหารโดยคณะกรรมการมีหลายประการ แต่ในทางปฏิบัตินั้น อาจมีข้อบกพร่อง จุดอ่อน หรือข้อเสียได้หลายประการ ดังที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 333-335) ได้กล่าวถึง ได้แก่

1. เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย เพราะในการพิจารณาปัญหาสำคัญกว่าจะตัดสินใจได้ จะต้องถกเถียงโดยฝ่ายต่าง ๆ บางครั้งก็อาจต้องประชุมหลายครั้ง อาจได้ข้อยุติล่าช้า และเสียค่าใช้จ่ายในระหว่างกระบวนการเป็นอย่างมาก

2. อาจมีอันตรายเนื่องจากการตัดสินใจที่เป็นไปในลักษณะที่พยายามประนีประนอมมากกว่าด้วยเหตุผล คือ การตัดสินใจสรุปด้วยการประนีประนอมกัน ซึ่งมีใช่เป็นหลักประกันว่าข้อยุติดังกล่าวเป็นข้อยุติที่ดีที่สุด

3. เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้ เพราะจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นความรับผิดชอบจึงกระจายภายในกลุ่ม

4. ก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่สามารถหาข้อยุติ เนื่องจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต้องใช้เวลาอย่างมาก ดังนั้น จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาเพราะอาจทำให้การตัดสินใจปัญหาต่างๆ ไม่ทันการ หรือไม่มีข้อยุติ

5. อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เนื่องจากมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งทำลายบรรยากาศ เพราะชอบใช้ข้อโต้แย้งรุนแรงจนเกินเหตุผล ฉะนั้นควรเปิดโอกาสให้ความเสมอภาค รวมทั้งทุกคนต้องรักษามารยาท เพื่อให้การทำงานในลักษณะคณะกรรมการได้

และข้อบกพร่องของการบริหารโดยคณะกรรมการนั้น กำธร กิตติภูมิชัย (2524, หน้า 70) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ดังนี้

1. เป็นทางหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะกรรมการแต่ละคนมีงานอื่นอยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะนัดประชุม ยิ่งถ้าคณะกรรมการจำนวนมากเท่าใด ยิ่งนัดประชุมยากมากขึ้น ทำให้มาประชุมไม่สม่ำเสมอ
2. สิ้นเปลืองเงินและเวลา เพราะต้องเสียเงินค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่ผู้เข้าประชุม ถ้าการประชุมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ต้องมีการอภิปรายมาก ทำให้สิ้นเปลืองเงินและเวลา
3. ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ไม่มีผู้รับผิดชอบ
4. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ อาจมีลักษณะเป็นการซ้อนหน้าที่กับองค์การอื่นซึ่งมีหน้าที่อยู่แล้ว
5. เป็นมูลเหตุก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งเกิดจากการอภิปรายโต้เถียงกันระหว่างคณะกรรมการนั้น

พอจะกล่าวสรุปจากข้อวิจารณ์ต่างๆ จะเห็นถึงปัญหาข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนที่ควรระมัดระวังที่สุด และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวประธานหรือผู้นำในที่ประชุมก็ต้องให้ความสำคัญกับข้อบกพร่องดังกล่าวให้มากเป็นพิเศษ แนวทางเพื่อแก้จุดบกพร่องหรือจุดอ่อน ได้แก่ ควรแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องที่เป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น คือ ถ้าไม่ได้แต่งตั้งแล้วจะทำงานไม่ได้ จำนวนคณะกรรมการ ควรแต่งตั้งเฉพาะที่จะปฏิบัติงานจริง เหมาะสมกับงาน ไม่ควรเกิน 10 คน ไม่ควรตั้งเห็นแก่หน้าหรือเพื่อประโยชน์ในการขอความร่วมมือ การตั้งกรรมการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการ ควรให้หัวหน้าส่วนราชการทราบและเลือกคนให้ การตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิควรทราบตามความสมัครใจก่อนเจ้าตัวอาจติดภารกิจ อื่นๆ หรืองานล้นมืออยู่แล้ว เป็นต้น อยู่แล้ว

จึงกล่าวโดยสรุปรวมถึงผลดี และจุดบกพร่องของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ ได้แก่ เกิดความร่วมมือในการทำงาน เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มีข้อมูลประกอบอย่างกว้างขวาง ทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ยอมรับมติหรือความคิดเห็นด้วยเหตุผล ซึ่งเป็นการทำงานแบบประชาธิปไตย เกิดความยุติธรรม ป้องกันความลำเอียงได้ จะมีการประสานงาน สามารถนำไปปฏิบัติได้ดี อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการ อาจมีจุดบกพร่องบ้าง ได้แก่ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายและเสียเวลา หากคนรับผิดชอบหากมีการปฏิบัติงานหรือเกิดการผิดพลาดในการตัดสินใจ การบริหารแบบนี้ ถ้าได้กำหนดหลักการทำงานให้ชัดเจน กำหนดหน้าที่และบทบาทให้ทุกคนเข้าใจ และปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง จุดอ่อนหรือข้อบกพร่องต่างๆ ย่อมไม่เกิดขึ้นหรืออาจคลี่คลายและหมดไปได้ในการทำงานของคณะกรรมการ มักมีความคิดเห็นต่างๆ กันไป ควรยึดเหตุผลและปรัชญาร่วมกัน จำเป็นต้องมีความเข้าใจและรู้จักยินยอมตามมติกันไว้

หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการ

นโยบาย (Policy)

นโยบายเป็นสิ่งที่แสดงถึงความตั้งใจของผู้บริหารกับการปฏิบัติงานในอนาคต เป็นหลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวทางดำเนินการ ประชุม รอดประเสริฐ (2539, หน้า 21) ได้ให้ความหมายของนโยบายว่า มีหลายฐานะ คือ นโยบายในความหมายของปรัชญา อุดมการณ์ สังคมศาสตร์ การวางแผนและสิ่งประหลาดหรือน่าฉงน แต่อย่างไรก็ดีโดยคำจำกัดความแล้วนโยบาย หมายถึง แนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ

นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของนโยบายไว้เป็นจำนวนมาก แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วพบว่าความหมายเหล่านั้นคล้ายกัน เช่น

Haimann and Scott (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, หน้า 13) กล่าวว่าไว้ว่า นโยบายคือขอบเขตของเหตุและผลที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ ส่วน Terry (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, หน้า 13) กล่าวว่านโยบายคือการพูดหรือการเขียนถึงขอบเขตและแนวทางทั้งหมดเพื่อการปฏิบัติงาน ในขณะที่ Jacop (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, หน้า 14) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า นโยบาย คือ หลักการ แผนการ หรือแนวทางของการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ อมร รักษาสัตย์ (2522, หน้า 1) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า หมายถึง อุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่า เป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสม และ ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 189) กล่าวว่านโยบายหมายถึงข้อความทั่วไปซึ่งใช้สำหรับเป็นเครื่องนำทาง เป็นแนวทางสำหรับการบริหารงานต่างๆ

การกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับชั้นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวคิด หรือกรอบการปฏิบัติงานในองค์กร

ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

ผู้กำหนดนโยบายมิใช่เพียงมีสติปัญญาดีเท่านั้นยังจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ และตรวจสอบพิจารณาปัจจัยทั้งหลายที่อาจนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมีความถูกต้อง สมบูรณ์ เหมาะสม โดยสามารถนำไปปฏิบัติได้จนบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ด้วยความสะดวกรวดเร็ว และประหยัดที่สุด ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงเสมอ เช่น ผลประโยชน์ คุณลักษณะของผู้กำหนดนโยบายและเอกสารข้อมูลต่างๆ ส่วนปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม และสภาพทางภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ (ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, หน้า 23-27) และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายที่ต้องพิจารณาได้แก่ จะต้องมีการประเมินทบทวนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่า ทิศทางขององค์กรจะดำเนินไปในทางใด ก่อนที่จะกำหนดแนวทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายจะต้องตระหนักถึงภาพพจน์ที่จะมีต่อสังคม โครงสร้างขององค์กรก็อาจมีผลกระทบต่อการจัดทำนโยบายและรวมถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์กรด้วย (ธงชัย สันติวงษ์, 2537, หน้า 182)

นโยบายมีความสำคัญต่อการบริหารหลายประการ เช่น ช่วยให้นุเคราะห์ทุกฝ่ายทราบแนวทางและภารกิจในการปฏิบัติงาน ช่วยให้เป้าหมายในการปฏิบัติงานมีความชัดเจน ช่วยให้ผู้บริหารใช้อำนาจในการบริหารอย่างถูกต้อง นุเคราะห์ทุกฝ่ายมีความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และนโยบายช่วยให้เกิดการพัฒนากิจการทางการศึกษา

การบริหารงานจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่ดีของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีข้อมูลที่ต้องเป็นจริง กำหนดขึ้นก่อนที่จะดำเนินงาน ส่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวม ถ้อยคำมีความหลายชัดเจนและกระชับรัด มีขอบเขตและระยะเวลาในการใช้ เป็นศูนย์รวมการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ครอบคลุมสถานการณ์ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและสอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์การ รวมทั้งควรยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ที่จำเป็น

หลักทั่วไปสำหรับการจัดทำนโยบาย

ในการจัดทำนโยบายนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ รวมทั้งประสบการณ์จากการทำงานด้านต่างๆ อาจสรุปถึงหลักการทั่วไปสำหรับการจัดทำนโยบายไว้อย่างกว้างๆ ได้ ดังที่ ธงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 178) ได้เสนอไว้ดังนี้

1. นโยบาย จะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักข้อเท็จจริงของการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. นโยบายย่อจะต้องสนับสนุนนโยบายใหญ่เสมอ
3. นโยบายต่างๆ จะต้องประสานและเข้ากันได้เป็นอย่างดี
4. นโยบายจะต้องชัดเจน เป็นที่เข้าใจได้ง่าย และควรเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร
5. นโยบายจะต้องมีความแน่นอน (Stable) และคล่องตัวได้ตามสมควร
6. นโยบายที่จัดทำขึ้นจะต้องเหมาะสมและรัดกุมมากที่สุด

และ ประชุม รอดประเสริฐ (2539, หน้า 41) ได้ให้ข้อควรคำนึงในการกำหนดนโยบายว่าต้องพิจารณาต่อไปนี้ คือ วัตถุประสงค์ขององค์การ ความต้องการของคนส่วนใหญ่ เหตุผลและความเป็นไปได้ ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ความยืดหยุ่นของนโยบาย การยอมรับทางฝ่ายปฏิบัติ โดยให้ข้อความของนโยบายมีความชัดเจน มีเป้าหมายที่แน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเหตุผลและมีความจำเป็น และนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นสิ่งที่สามารถควบคุมหรือสามารถประเมินผลได้

นอกจากข้อควรพิจารณาดังกล่าวแล้ว Koontz และ O'Donnell (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, หน้า 34) ได้เสนอข้อคิดเห็นข้อควรคำนึงในการกำหนดนโยบายไว้ดังนี้

1. นโยบายจะต้องสนับสนุนวัตถุประสงค์และแผนดำเนินงาน
2. นโยบายของแต่ละหน่วยงานภายในองค์การจะต้องสอดคล้องกับนโยบายขององค์การโดยรวม จึงจะดำเนินงานได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

3. นโยบายจะต้องแตกต่างไปจากกฎและระเบียบวิธีของหน่วยงาน เพราะนโยบายเป็นเพียงแนวคิดในการปฏิบัติงานที่อาจเปลี่ยนแปลงตามได้ด้วย

4. นโยบายจะต้องแตกต่างไปจากกฎและระเบียบวิธีของหน่วยงาน เพราะนโยบายเป็นเพียงแนวคิดในการปฏิบัติงานที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ส่วนกฎและระเบียบนั้นเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือและเปลี่ยนแปลงค่อนข้างยาก การแยกออกจากกันอย่างถูกต้องจะเป็นผลดีต่อการวางแผน การมอบอำนาจ และแม้แต่การมีสัมพันธที่ดีต่อกัน

5. นโยบายจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษร มีความชัดเจน ง่ายต่อการเข้าใจและเป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดีมากที่สุด ซึ่งมีข้อดีดังนี้

- ชี้ให้เห็นถึงการตัดสินใจในอดีต ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลเสริมเพื่อการตัดสินใจครั้งใหม่
- เสริมสร้างให้แต่ละบุคคลปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบด้วยความมั่นใจ
- ช่วยลดปัญหาการบริหารงานที่ซ้ำซ้อน
- สนับสนุนให้บุคคลตั้งกลุ่มปฏิบัติงานโดยสอดคล้องกันตลอดเวลา
- ทำให้หน่วยงานมีความมั่นคง
- ทำให้การบริหารระดับสูงมีความอิสระที่จะพิจารณาแก้ปัญหา ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

6. นโยบายจะต้องเป็นที่สามารถเรียนรู้ได้ ข้อความต่างๆ ของนโยบาย ต้องได้รับการอธิบาย ตีความ และชี้แจงให้มีความเข้าใจร่วมกัน

7. นโยบายจะต้องได้รับการควบคุม ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย จะต้องตรวจสอบนโยบายตลอดเวลา จะต้องทำการปรับปรุงให้มีความถูกต้องให้เป็นที่เข้าใจกันและเป็นปัจจุบัน

กระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการของแนวความคิดที่มีความเชื่อพื้นฐานสองประการ คือทฤษฎีทางการบริหาร ซึ่งเชื่อว่านโยบายต้องกำหนดขึ้นโดยผู้บริหารระดับสูง และทฤษฎีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่าทุกคนในองค์กรมีส่วนในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายมีขั้นตอนแตกต่างกันไปตามความเชื่อของนักวิชาการทางการบริหาร แต่ Dluhy และ Lin (อ้างใน ประชุม รอดประเสริฐ, 2539, หน้า 34-36) มีความเชื่อว่าการ

กำหนดนโยบายประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่สำคัญ คือขั้นการวิจัยและการวิเคราะห์นโยบาย ขั้นการพัฒนา และการกำหนดโครงสร้างนโยบาย ขั้นการเสนอใช้และการนำไปปฏิบัติและขั้นประมาณการและการประเมินผลนโยบาย

และกระบวนการนโยบายทางการศึกษาที่ วิโรจน์ สารัตนะ (2539, หน้า คำนำ) เสนอไว้ว่าองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย คือ ระบบการเมือง (Political system) และองค์กรย่อยที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล คือ ระบบราชการ (Bureaucratic system)

กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมือง เมื่อทราบถึงแหล่งที่มาของนโยบาย ปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความมีคุณค่าของนโยบายต่อการพัฒนา การตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตน ทั้งในฐานะเป็นสมาชิกของประเทศในการแสดงความคิดเห็น เสนอนโยบายที่ดี มีประโยชน์ต่อสังคม ทั้งในฐานะความเป็นข้าราชการที่จะยอมรับนโยบายที่ชอบด้วยเหตุผลมาปฏิบัติให้บรรลุผล และทั้งในฐานะความเป็นนักวิชาการที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบการเมืองให้มีคุณค่ายิ่งขึ้นต่อไป

เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 2 - 139) ได้เสนอไว้ว่า เริ่มตั้งแต่

1. ทำกรอบวิเคราะห์นโยบาย
2. เทคนิควิธีสำหรับบ่งชี้ประเด็นปัญหา
3. เทคนิควิธีสำหรับการกำหนดนโยบาย
4. เทคนิควิธีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. เทคนิควิธีสำหรับการประเมินผลนโยบาย
6. เทคนิควิธีสำหรับการต่อเนื่อง การทดแทน การสิ้นสุดนโยบาย

เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายใด ๆ ก็ตาม ผู้กำหนดจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ปัจจัยและสภาพแวดล้อมต่างๆ รวมทั้งจะต้องพยายามทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นที่เข้าใจและยอมรับของฝ่ายปฏิบัติ โดยให้ข้อความของนโยบายมีความชัดเจน มีเป้าหมายที่แน่นอน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเหตุผลและความจำเป็น และสิ่งที่สามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่านโยบายหรือหลักการจะดีเพียงใด หากผู้ปฏิบัติไม่ให้ความสำคัญและสนใจปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการพัฒนาก็ไม่เกิดขึ้น

การให้ความเห็นชอบ

ทฤษฎีสร้างความเห็นชอบในการวางแผน (Role of persuasion theory in planning) สุรพล บัวพิมพ์ (2536, หน้า 16-18) ได้เสนอไว้ว่า การโน้มน้าวให้ผู้อื่นเห็นชอบด้วยในแผนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเค้าโครงแผน ตามด้วยขั้นกำหนดหน่วยปฏิบัติและผู้ปฏิบัติ แล้วจึงเริ่มขั้นกำหนดเครือข่ายและการร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และขั้นสุดท้ายเป็นขั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบในแผน

สำหรับการที่จะโน้มน้าวให้ผู้อื่นเห็นชอบในขั้นตอนต่างๆ นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่ง และจะมีผลต่อความสำเร็จในการวางแผน การสร้างความเห็นชอบในการวางแผน จำเป็นมากขึ้น และสำคัญมากขึ้นต่อความสำเร็จในการวางแผนก็ต่อเมื่อแผนมีลักษณะดังนี้

- 1) แผนนั้นซับซ้อนมากขึ้น กว้างขวางมากขึ้น และสำคัญมากขึ้น
- 2) การวางแผนนั้นใช้ผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา
- 3) เมื่อความต้องการเปลี่ยนแปลง ได้รับการต่อต้านจากผู้ที่ไม่ปรารถนาจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง
- 4) ช่วงจังหวะการเปลี่ยนแปลงในขณะที่ผู้ที่ได้รับผลจากแผนยังไม่พร้อม
- 5) แผนนั้นแตกต่างไปจากการปฏิบัติในปัจจุบัน
- 6) ไม่มีผู้ปฏิบัติการใดมีความสำคัญหรือได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นจากความสำเร็จของแผน
- 7) แผนนั้นหน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติ มิใช่ผู้วางแผนจะนำแผนนั้นปฏิบัติเอง

การสร้างความเห็นชอบในการวางแผน การโน้มน้าวให้ผู้อื่นเห็นชอบในการวางแผน นั้น ยังแผนมีความสำคัญ มีความกว้างขวางและซับซ้อน การสร้างความเห็นชอบจะยิ่งยากและวิกฤตนักวางแผนจะต้องใช้ความพยายามที่จะโน้มน้าวให้ผู้อื่นเห็นชอบด้วยทุกๆ ด้าน ผู้บริหารระดับสูงควรจะมีร่วมกิจกรรมในการสร้างความเห็นชอบด้วย และที่สำคัญ องค์ประกอบของแผนควรจะถูกออกแบบให้ง่ายต่อการโน้มน้าวให้คนอื่นเห็นชอบได้ง่าย

กระบวนการสร้างความเห็นชอบในการวางแผน เวลาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะช่วยให้การโน้มน้าวคนง่ายขึ้น กล่าวคือต้องมีเวลาเพียงพอในการเตรียมการสร้างความเห็นชอบในการวางแผน โดยกำหนดการสื่อสารที่สมบูรณ์ที่สุด ตัวแผนเองต้องยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงได้ในระหว่างการให้ความเห็นชอบแผนและการนำแผนไปสู่การปฏิบัติและแน่นอนที่สุด แผนระยะสั้นจะโน้มน้าวคนง่ายกว่าแผนระยะยาว เพราะมีความแน่นอนชัดเจนมากกว่า

กรณีที่เป็นแผนลับ การสื่อสารและการสร้างความเห็นชอบจะยากมากขึ้น และการใช้อำนาจตามหน้าที่เพื่อให้เกิดการยอมรับจะได้ผลมากกว่าการใช้วิธีโน้มน้าวใจคน

ปกติแผนจะนำเสนอการเปลี่ยนแปลงนั้น หมายถึง การกำหนดการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ดำเนินมาเรื่อยๆ ย่อมจะก่อให้เกิดการหวั่นไหวในการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นนักวางแผนจะต้องสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจน โดยไม่มีข้อสงสัยว่ามีเหตุผลอย่างไร จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลง และในการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลดีอย่างไรต่อคนที่ได้รับการเปลี่ยนแปลง และในขณะเดียวกัน คนที่ไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงจะได้รับผลดีอย่างไรบ้างจากการเปลี่ยนแปลงนั้นๆ

และนักวางแผนยังต้องเตรียมช่วยผู้ที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงตามแผน สามารถเรียนรู้ที่จะปฏิบัติตามแนวใหม่ได้ และแน่นอนที่สุดต้องให้เวลากับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเก่าไปสู่กระบวนการใหม่ๆ นักวางแผนต้องแสดงว่าเข้าใจคุณค่าของรูปแบบเก่า และแสดงว่าเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง

ถ้ามีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เสนอแนะโดยนักวางแผน เกิดจากความไม่ต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล นักวางแผนต้องหาทางลดระดับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงให้น้อยที่สุดโดยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่

1. หลีกเลี่ยงการกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กรที่มีอยู่ก่อนแล้ว
2. นำบุคคลที่มีความคิดความเชื่ออย่างเดียวกันมาอยู่กลุ่มเดียวกัน
3. นักวางแผนเสนอตัวเองในฐานะผู้ช่วยเหลือในกรณีที่ต้องการช่วยเหลือ
4. อย่าใช้การขู่บังคับหรือทำให้หวาดกลัว และต้องสร้างความรู้สึกรับยอมรับได้
5. ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องแผนอย่างกว้างขวาง

และนักวางแผน สามารถใช้กลุ่มในองค์กร ช่วยนำไปสู่ความต้องการการเปลี่ยนแปลงได้ โดยสนับสนุนส่งเสริมกลุ่มที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดการยอมรับในแผน กลุ่มที่กล่าวถึงจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อคนในกลุ่มและในกลุ่มย่อยมีลักษณะความคิดคล้ายคลึงกัน และเข้าใจเป้าหมายอย่างดี มีการแลกเปลี่ยนความรู้สึกที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในกลุ่ม และแผนนั้นควรจะให้บุคคลในกลุ่มมีส่วนในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติด้วย

ในที่สุด แผนจะได้รับความเห็นชอบหรือไม่นั้น คนในคณะวางแผนจะต้องขึ้นชอบในแผนที่วางไว้ สามารถนำแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างค่อยเป็นค่อยไป อย่าให้ถึงกับตกใจหรือเร็วจนคาดไม่ถึง และต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามแผนนั้นด้วย

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีสร้างความเห็นชอบในการวางแผน มีความจำเป็นมาก โดยเฉพาะ 4 ขั้นตอนสำคัญ คือ ให้ความเห็นชอบในเค้าโครงแผน กำหนดหน่วยปฏิบัติและผู้ปฏิบัติ กำหนดเครือข่ายและความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน แล้วจึงให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย และอาจมีความจำเป็นที่ต้องมีการ โน้มน้าวและการลดระดับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงแล้วทุกส่วนต้องร่วมกันปฏิบัติตามแผน

การประสานงาน (Coordinating)

การประสานงาน หมายถึง การทำให้กลไกต่าง ๆ ขององค์การทำงานสอดคล้องกัน เป็นการจัดระเบียบวิธีการทำงานให้ทุกคนมีความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน การจัดระเบียบงานให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน โดยให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายร่วมมือกันปฏิบัติงาน เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน การประสานงานเป็นการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุนโยบายขององค์การ ดังที่ นพพจน์ บุญจิตราดุลย์ (2527, หน้า 75) ได้กล่าวไว้ว่าการประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุและทรัพยากรอย่างอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน โดยจะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับหน่วยงาน หรือหน่วยงานหนึ่งกับอีกหน่วยงานหนึ่งหรือหวังผลอย่างเดียวกัน แต่การประสานงานจะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่าใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่ และเพื่อเร่งรัดการทำงานให้เสร็จพร้อม ๆ กัน ในกรณีที่ต้องการผลงานอย่างนั้นให้เสร็จภายในเวลาเดียวกัน

การประสานงานหมายถึง การสร้างสื่อสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ไม่มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2527, หน้า 12)

ภิญโญ สาร (2526, หน้า 155) ได้ให้ความหมายของการประสานว่า เป็นการจัดให้ผู้แทน ของหน่วยงานย่อยทุกหน่วยงานพบปะหารือกันเพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือทราบเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้อื่น และเพื่อให้งานสัมพันธ์กัน ไม่ขัดแย้งกัน โดยยึดเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก การประสานงานจะช่วยให้รู้ซึ่งกันและกันว่า ใครกำลังทำกิจกรรมอะไรอยู่ และการประสานงานเป็นกระบวนการเชื่อมสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคคล วัสดุและทรัพยากรอื่น ๆ ที่จะเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล หรือหน่วยงานกับหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตาม

เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2527, หน้า 75) ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของสมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 155) ที่ว่า การประสานงานคือ ความร่วมมือร่วมใจปฏิบัติกิจกรรมให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมดุลและสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ จุมพล สวัสดิยากร (2520, หน้า 94) ได้ให้ความหมายของการประสานงานว่า การประสานงานคือ (1) การรวมประสานกำลังของบุคคล หน่วยงานและปัจจัยในการบริหาร เพื่อปฏิบัติงาน (2) ผลของงานเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์หรือทิศทางเดียวกัน ส่วน ผุสดี สัตยมานะ (2521, หน้า 56) ได้กล่าวว่า การประสานงานคือ การจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ เข้ามาด้วยกัน และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนขัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบายขององค์กรนั้น และในทัศนะของ จานงค์ บุญชู (2526, หน้า 634) ได้ให้ความหมายของการประสานงานว่า การประสานงานเป็นสภาพของการปฏิบัติกิจกรรมของแต่ละคนหรือแต่ละส่วนในองค์การ อันมีลักษณะประสานสอดคล้องเข้าจังหวะกันตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย โดยไม่ซ้ำซ้อนการปฏิบัติกัน แต่ที่ปฏิบัติกิจกรรมที่ต่างรับผิดชอบด้วยสำนึกในการประสานสามัคคีกัน และการกำหนดเวลาที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันตามที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้โดยมุ่งหวังที่จะให้การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขั้นสุดท้ายร่วมกัน สำหรับสมาน รังสิโยกฤษณ์ และ สุธี สุทธิสมบุญ (2525, หน้า 79-80) กล่าวว่า การประสานงานเป็นการช่วยให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์โดยราบรื่นและรวดเร็ว ทุกฝ่ายมีความเข้าใจถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ประหยัดเงิน เวลา และวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงาน สร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และช่วยป้องกันการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน

ความสำคัญของการประสานงาน

การประสานงานนับเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญของผู้บริหารซึ่งมีมากมายตั้งแต่หน่วยงานเล็กไปจนถึงหน่วยงานใหญ่ที่มีกำลังเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย และมีการแบ่งงาน ตลอดจนหน้าที่ปฏิบัติต่าง ๆ กันออกไป อาจกล่าวได้ว่า งานทุกเรื่องจะต้องมีการติดต่อกัน งานจะดำเนินไปรวดเร็วหรือช้าสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับที่การประสานงานในการบริหารงานต่าง ๆ จะมีหน่วยงานรับผิดชอบในการแบ่งส่วนและหน้าที่ที่ปฏิบัติกันอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นที่จะต้องประสานงานกันระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ นั้น ให้สอดคล้องต้องกัน

เพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ไม่ให้ล่าช้า และลดการขัดแย้งระหว่างบุคคล (สุปัญญา กิตติวิสาร, 2529, หน้า 48-49) ซึ่งสอดคล้องกับ สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 153) ที่กล่าวว่า การประสานงานเป็นเทคนิคการบริหารที่สำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นสิ่งที่ผู้นำในการบริหารจะต้องพยายามหาวิธีที่จะสร้างให้เกิดการประสานงานขึ้น และขณะเดียวกันก็ต้องขจัดปัดเป่าบรรเทาข้อขัดแย้งให้ลดน้อยลง หรือหมดสิ้นไป เพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมาย ส่วน เมธี ปิณฑานนท์ (2525, หน้า 189) ได้กล่าวว่า การประสานงานเป็นสิ่งจำเป็นที่การทำงานตั้งแต่สองคนขึ้นไปยังมีอยู่ ครอบคลุมถึงงานหรือกิจกรรมที่ต้องทำ และทราบที่ทรัพยากรและเวลาอย่างอเนกประการให้ประสานกัน นอกจากนี้ จุมพล สวัสดิ์ยากร (2520, หน้า 95) ได้สรุปว่า ความสำคัญของการประสานงานก็เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย เพื่อประหยัดเงินและเวลา ลดการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่

ความมุ่งหมายของการประสานงาน

จุดมุ่งหมายอันสำคัญของการประสานงานก็คือ ความต้องการที่จะประสานหรือผนึกความพยายามและการกระทำต่าง ๆ เข้าเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้งานของหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินไปสอดคล้องต้องกัน ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยความพร้อมเพรียงสู่จุดมุ่งหมายปลายทางที่ตั้งไว้ โดยปราศจากการขัดแย้งอันจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นโดยไม่เข้าใจหรือด้วยประการใดๆ การติดต่อสื่อสารความคิด (Communication) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้ผู้ร่วมงานบังเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันและเข้าใจจุดหมายปลายทางของหน่วยงานนั้น ๆ (พนัส หันนาคินทร์, 2529, หน้า 45) ซึ่งสอดคล้องกับ สมบูรณ์ พรหมภพ (2521, หน้า 208-210) ที่กล่าวว่า การประสานงานเพื่อมุ่งหวังผลงานและคุณภาพของงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพราะการประสานงาน (1) เป็นการช่วยให้ผลสำเร็จออกมาทันตามกำหนดเวลา (2) เป็นกิจกรรมที่ช่วยให้ข้อขัดแย้งต่าง ๆ ลดลง (3) เป็นการช่วยประหยัดทรัพยากรทางการบริหารเป็นอย่างดี ส่วน เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2527, หน้า 57-58) ได้กล่าวว่า ความมุ่งหมายของการประสานงานเพื่อให้งานบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด เพื่อลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นระดับบุคลากรหรือระดับหน่วยงานในองค์การ เพื่อจัดการปฏิบัติงานล่าช้าอันเป็นการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร เช่น คน เงิน และวัสดุต่างๆ และเพื่อประโยชน์ในการวางแผนและการจัดองค์การ เพราะการประสานงานช่วยให้ทราบปัญหาและความต้องการของบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การ

หลักการประสานงาน

หลักการประสานงาน ผู้บริหารจะต้องยึดวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นหลัก จัดโครงสร้างการบริหารให้เป็นระเบียบและรัดกุม มีแผนภูมิสายการบังคับบัญชา ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง กำหนดนโยบายแนวทางการปฏิบัติให้ทราบโดยทั่วกัน จัดระบบการเสนอรายงาน มีเครื่องมือสื่อสารที่ดีและเพียงพอ มีการประชุมพบปะกันบ่อย ๆ มีการสังสรรค์นอกเวลา มีการพัฒนาบุคลากร (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2527, หน้า 78-79)

ส่วน ปรีชา นิพนธ์พิทยา และ สุทิน เนียมพลับ (2528, หน้า 18) ได้กล่าวถึงหลักการประสานงานไว้ว่า

1. การประสานงานที่ดีต้องอาศัยหลักการในการบริหารที่ดี โดยมีหลักการดังนี้
 - 1.1 มีการจัดแผนงานและโครงการที่ดี
 - 1.2 มีผู้ร่วมงานเข้าใจแผนงานและโครงการอย่างดียิ่ง
 - 1.3 ทุกคนได้รับมอบงานที่ตรงกับความสามารถและปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ
2. การประสานงานจะต้องมีการติดต่อสื่อสารที่ดี เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้าใจจุดประสงค์ลักษณะของงาน และความต้องการของทุกฝ่าย
3. การประสานงานจะต้องมีการตัดสินใจที่ดี
4. จัดหน่วยงานให้เกิดการประสานงานกันง่ายขึ้น
5. การฝึกอบรมจะช่วยให้เกิดการประสานงานดีขึ้น
6. การบำรุงขวัญผู้ร่วมงานก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี

นอกจากนี้ กิตติมา ปรีดีดิolk (2529, หน้า 226-227) กล่าวว่า หลักการประสานงานควรจัดให้มีคณะกรรมการในการทำงานเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ใช้งบประมาณควบคุมรายจ่าย ไม่ให้งานซ้ำซ้อนกัน ให้การติดต่อแบบไม่เป็นทางการ จัดให้มีเจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานโดยเฉพาะ มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา มีการบำรุงขวัญ กำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์การอย่างชัดเจน และให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงาน

กระบวนการประสานงาน

กระบวนการประสานงาน สามารถทำได้ 3 ลักษณะ ดังนี้ ประสานงานโดยอำนาจ ประสานงานโดยแผน ประสานงานโดยปรับตัวเข้าหากัน (ภรณ์ กิริติบุตร, 2522, หน้า 26) ส่วน สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 155-157) ได้วิเคราะห์กระบวนการประสานงานไว้ พอสรุปได้ดังนี้

1. การประสานงานกับการประสานนโยบาย

การประสานงานก่อให้เกิดเอกภาพของการบริหารและการจัดการกับระบบได้ และการแบ่งงานนั้น จะต้องประสานให้เป็นไปตามนโยบาย ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และแผนงาน ให้สอดคล้องต้องกัน ดังนั้นการประสานงานจึงเป็นการประสานการปฏิบัติงานกับนโยบาย หรือ วัตถุประสงค์ขององค์การเข้าด้วยกัน

2. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน งาน และจิตใจ

การประสานงานนั้น จะต้องทำงานเป็นทีม ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันทำงานอย่าง สม่ำเสมอด้วยความพอใจและเต็มใจให้ความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ต้องมีเป้าหมาย ร่วมกันด้วย

3. วัตถุประสงค์ของการประสานงานคือ เวลา

เวลาจัดเป็นหัวใจของการประสานงาน จังหวะ และ ระยะเวลามีส่วนสำคัญต่อการ ประสานงานตามแผนงาน เพราะการทำงานร่วมกันต้องคำนึงถึงเวลา หากได้วางแผนโครงการเหมาะสม กับเวลาที่จะทำงานร่วมกันได้ ก็จะช่วยให้การดำเนินงานประสานสอดคล้องกัน งานก็จะดำเนินไป ด้วยความเรียบร้อย

4. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคบริหาร

การบริหารเชิงระบบนั้น ตัวป้อน (Input) ได้แก่ ทรัพยากรการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุและวิธีการจัดการ เพราะฉะนั้นการประสานงานที่ดีต้องอาศัยเทคนิคทางการบริหารด้วย ซึ่งสิ่ง เหล่านี้จะเป็นเครื่องช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามระเบียบแบบแผนลักษณะงาน ลดการขัดแย้ง ในการทำงานและในขณะเดียวกันก็จะทำให้การประสานงานดีขึ้นด้วยเช่นมีการวางแผนที่ดี เป็นต้น

5. การประสานงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน และในเรื่องการประสาน งานเป็นเรื่องของจิตใจของคนที่จะทำงานร่วมกัน หากมีความเข้าใจที่ดีต่อกัน รู้เป้าหมายและ วัตถุประสงค์ในงานที่จะปฏิบัติร่วมกันแล้ว ก็จะขัดข้อขัดแย้งในการทำงานร่วมกัน ก่อให้เกิด การประสานงานขึ้นอีกด้วย ดังนั้นจึงถือว่า การติดต่อสื่อสารเป็นอุปกรณ์สำคัญในการประสานงาน

การติดต่อสื่อสารมี 2 ลักษณะ คือ

5.1 การติดต่อสื่อสารทางเดียว (One - Way Communication) เป็นการสื่อสารที่ไม่ ต้องการคำตอบในทันทีทันใด

5.2 การติดต่อสื่อสารสองทาง (Two - Way Communication) เป็นการสื่อสารที่มี การตอบรับระหว่างผู้รับกับผู้ส่ง

6. การประสานงานเป็นการประสานความคิดเห็น

ปัจจัยสำคัญของการประสานงานคือการประสานความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน (รวมถึงผู้นำและผู้ตามด้วย) มิใช่จะทำให้ผู้ร่วมงานมีความเห็นสอดคล้อง กับความคิดเห็นของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เท่านั้น หากแต่ต้องพยายามก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันและตรงกันในสถานการณ์นั้น ๆ ด้วย การประสานงานจึงจะบังเกิดผลเต็มที่

7. การประสานงานมีทุกระดับชั้น

การประสานงานต้องมีอยู่ทุกระดับชั้นทั้งที่เป็นพิธีการ และไม่เป็นพิธีการ การประสานงานจะทวีความสำคัญมากขึ้น ถ้าองค์กรขยายใหญ่โตขึ้น ดังนั้นผู้บริหารควรจัดให้มีการประสานงานทุกระดับชั้น หากขาดการประสานงานระดับใดระดับหนึ่งแล้ว ก็ย่อมมีผลกระทบกระเทือนไปถึงส่วนรวมด้วยเสมอ

นอกจากนี้ กระบวนการประสานงานที่ดี มี 3 ขั้นตอน ดังที่ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, (2527, หน้า 76) และ สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย (2536, หน้า 364) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. การกำหนดแผนการหรือโครงการสำหรับทุกคนในหน่วยงานหรือนอกหน่วยงานขึ้นมาก่อน
2. ให้ทุกคน หรือทุกหน่วยงานเข้าใจแผนงาน หรือโครงการทั้งหมด หรือบางส่วนที่จำเป็นคือให้รู้กันโดยทั่วไปว่า ใคร หน่วยงานใด มีหน้าที่อะไร และกำลังทำอะไรอยู่ขณะนี้
3. ให้ทุกคน หรือทุกหน่วยงานเต็มใจรับงานในส่วนที่ตนได้รับมอบหมายให้ทำจริง โดยคำนึงถึงความถนัด ความสามารถ ความสนใจของคนในหน่วยงานนั้น ๆ

วิธีการประสานงาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 160-163) ได้กล่าวถึงวิธีการประสานงาน พอสรุปได้ว่าวิธีการประสานงานแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. วิธีประสานงานภายในองค์การ ประกอบด้วยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่การงาน หมายถึง การจัดแยกงานให้เป็นไปตามลักษณะเฉพาะของงาน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน
2. จัดให้มีระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันมิให้งานไหลไปรวมอยู่ที่ใดที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจะทำให้งานค้างคั่งชักช้า นอกจากนี้จะทำให้สายการบังคับบัญชามีลักษณะที่อำนวยความสะดวกต่อการประสานงาน

3. การใช้คณะกรรมการ ซึ่งอาจแยกได้เป็นหลายกลุ่ม เช่น คณะกรรมการกลุ่มที่
อำนวยการโดยตรงหรือโดยปริยายแก่การประสานงาน และคณะกรรมการกลุ่มที่ทำหน้าที่
ประสานงานโดยตรง

4. การใช้วิธีการงบประมาณ หมายถึง การใช้บัญชีที่คุมการใช้จ่ายหรือวิธีการควบคุม
อื่น ๆ ทางการเงิน เป็นเครื่องมือสำหรับการควบคุมให้การปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละ
โครงการให้ประสานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

5. การติดตามผลทั้งภายในและภายนอก ซึ่งหมายถึง การติดตามผลงานในหน่วยงานที่
มีหน้าที่รับผิดชอบว่ามีข้อขัดข้องผิดพลาดอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อหาทางแก้ไขข้อขัดข้องและจัดให้มี
การประสานงานกัน

6. การติดต่ออย่างไม่เป็นพิธี ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าอันพึงบังเกิดจากการติดต่อ
แบบพิธีการตามปกติ และเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานที่ดี

7. การให้เจ้าหน้าที่ติดต่อเฉพาะ หมายถึง การเลือกใช้บุคคลให้เหมาะสมกับงาน และ
ความสำเร็จของงานก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่ติดต่อโดยเฉพาะนี้มาก

8. การจัดให้มีการชุมนุมผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบโดย
ชัดแจ้งถึงการกระทำเพื่อประโยชน์แก่การประสานงานโดยตรง

9. จัดการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล เพื่อให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา มีความเข้าใจซาบซึ้ง
และรอบรู้เกี่ยวกับงาน

10. จัดให้มีหน่วยแนะแนวทางวิชาการ เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าหาข้อบกพร่องหรือข้อ
ขัดข้องและหาวิธีแก้ไขปรับปรุงให้มีการประสานงานในหน่วยงานนั้น ๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

11. จัดให้มีการมอบหน้าที่ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการกระจายงาน แบ่งภาระหน้าที่ของ
ผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และสามัคคีธรรมในหมู่
ผู้ร่วมงาน อันจะเป็นประโยชน์แก่การประสานงานเป็นอย่างดี

12. จัดให้มีการบำรุงขวัญ ซึ่งถือว่าเป็นพลังสำคัญอันหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ
และการประสานงานขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพในองค์กร

ข. วิธีประสานงานระหว่างองค์การ ประกอบด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การประสานงานโดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของ
องค์การแต่ละองค์การควรให้ชัดเจน และไม่ให้เกิดความหมายไปหลายทาง อันอาจจะนำไปสู่การ
เหลื่อมล้ำกัน ซ้อนกัน และเกิดความขัดแย้งกัน ในที่สุด

2. การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง ซึ่งคณะกรรมการจะช่วย
กลั่นกรองและจัดข้อมูลหรือข้อขัดแย้งต่าง ๆ ลง เพื่อให้เกิดการประสานงานร่วมกัน

3. การใช้วิธีงบประมาณ โดยแต่ละองค์การจะต้องร่วมกันในการจัดทำแผน
งบประมาณร่วมกัน เพื่อมิให้แผนการใช้งบประมาณในแต่ละเรื่องซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ วรพิตย์ มีมาก (2527, หน้า 268-269) ได้กล่าวว่า การประสานงานภายใน
องค์การมีวิธีดำเนินการคือ

1. การจัดทำหนังสือคู่มือการปฏิบัติงาน จะช่วยให้การปฏิบัติงานทุกฝ่ายได้มีแนวทาง
การปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการร่วมมือประสานงานกันต่อไป

2. การใช้ระบบงานและวิธีการทำงาน เป็นวิธีหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการประสานงานขึ้นใน
องค์การ

สำหรับวิธีการประสานงานระหว่างองค์การนั้น ยังมีวิธีการอื่น ๆ เพิ่มเติมดังต่อไปนี้
(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2532, หน้า 59)

1. มีการวางแผนร่วมกันทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวให้ประสานสัมพันธ์กัน
2. ใช้ระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็วและถูกต้อง
3. จัดบุคลากรประสานงานระหว่างองค์การให้เหมาะสม
4. ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการประสานงานระหว่างองค์การ
5. จัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน
6. จัดบุคลากรพบปะสังสรรค์กัน

การประสานงานที่ดี

การประสานงานที่ดีนั้น จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่ดี คุณสมบัติของผู้ประสาน
งานที่ดีและลักษณะของการประสานงานที่ดีควบคู่กันไปด้วย

เมธี ปิณฑานนท์ (2525, หน้า 188-189) กล่าวว่า ลักษณะของการประสานงานที่ดี
ควรประกอบด้วย

1. มีการจัดลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกัน ทั้งด้านวิธีปฏิบัติและช่วงเวลา
2. ผู้ปฏิบัติเข้าใจจุดมุ่งหมายของงานที่ต้องปฏิบัติร่วมกัน
3. มีการวางแผนที่ดี มีการจัดแผนผังองค์การแสดงความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้อง

ทั้งหมด

4. มีการจัดระบบติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

5. มีการจัดการประสานงานในทุกระดับ ทั้งในสายบังคับบัญชา ทั้งในองค์กรแบบ
รูปนัย (Formal Organization) และอรูปนัย (Informal Organization)

องค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี ภิญญู สาธร (2526, หน้า 222)
ได้กล่าวสรุปไว้ว่าควรประกอบด้วย

1. โครงสร้างของการบริหารได้จัดไว้อย่างเป็นระเบียบและรัดกุม
2. มีแผนภูมิแสดงสายงานและการประสานงานติดต่อสื่อสารที่ชัดเจน เข้าใจง่าย
3. มีเครื่องมือและระบบสื่อสารที่เพียงพอและให้บริการได้ดี และรวดเร็ว
4. มีบุคลากรที่ทำหน้าที่ประสานงานที่มีความรู้สึกระหว่างบริการสูง อดทน รู้จักแก้ปัญหา

และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

5. มีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทนของบุคลากรระดับต่าง ๆ ซึ่งประชุมกันเป็น
ประจำ เป็นการเปิดโอกาสให้ได้พบปะทำความเข้าใจกันอยู่เสมอ

6. เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานได้พบปะสังสรรค์กัน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ไมตรีอันดี
ต่อกัน

สำหรับ หลุยส์ จาปาเทศ (2526, หน้า 87-88) กล่าวว่า องค์ประกอบสำคัญของการ
ประสานงานที่ดีคือ การสื่อสารแบบระบบเปิด ที่มีโอกาสได้ตอบกันได้อย่างอิสระ การสร้าง
บรรยากาศในการทำงานแบบสมานฉันท์ที่ทุกคนพร้อมใจทำงานเพื่อส่วนรวม และเพื่อเป้าหมาย
ของงานเป็นหลัก มีการทำงานที่สอดคล้องกันตามความสามารถของแต่ละบุคคล และเป็นไปตาม
เป้าหมาย ซึ่งสอดคล้องกับ วรพิตย์ มีมาก (2527, หน้า 266) ที่กล่าวว่า องค์ประกอบที่จะช่วยให้เกิด
การประสานงานที่ดีควรประกอบด้วยความรู้ และการมองการณ์ไกลของหัวหน้างาน การมีแผนงาน
ที่ดี มีการติดต่อสื่อสารที่ดี บุคคลที่เกี่ยวข้องมีความรู้เรื่องงานตรงกัน และมีความสามารถทัดเทียม
กัน นอกจากนี้ควรเป็นผู้มีน้ำใจที่อยากช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และควรมีการพบปะหารือกันเสมอ

ส่วน สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 154) ได้กล่าวว่า การประสานงานที่ดีจำเป็นต้อง
อาศัยการวางแผนการล่วงหน้าเป็นระยะเวลายาวพอสมควรเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการ
ปฏิบัติงาน อันได้แก่ กำลังคน กำลังทรัพย์ และจำนวนวัสดุที่ใช้ เมื่อทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตาม
แผนที่วางไว้ ก็นับได้ว่าเป็นการประหยัดเวลาและทรัพย์สินไปในตัว

ในขณะที่ สุขุม นวลสกุล (อ้างใน สมเชาว์ เกษประทุม, 2530, หน้า 21) กล่าวว่า
คุณสมบัติของผู้ประสานงานที่ประสบความสำเร็จสูง ควรมีคุณสมบัติคือ มีความจริงใจต่อบุคคลที่

ไปประสานงาน ไม่ยึดตนเองเป็นหลัก ไม่เอามาตรฐานของตนเองเป็นเครื่องตัดสินใจ รู้จักให้เกิดประโยชน์
 ผู้อื่นโดยไม่ตำหนิใดๆ และไม่นำความคิดของผู้อื่นเป็นของตน ไม่ยึดเยียดความคิดเห็นของตน
 ให้ผู้อื่น ยินดีรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้อื่น และมีลักษณะความเป็นกันเองกับบุคคล
 ทั่ว ๆ ไป และ เศชา ทองสุวรรณ (2532, หน้า 60) กล่าวว่า คุณสมบัติของผู้ประสานงานที่ดีคือ
 การมีความรู้ในขั้นตอนของงานที่ปฏิบัติ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถ
 แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี ยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น มีความอดทน ยืดหยุ่น ตลอดจนเคารพ
 ในความแตกต่างระหว่างบุคคล มีความจริงใจ ไม่ยึดตนเองเป็นหลัก

นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2532, หน้า 61) ได้กล่าวถึงลักษณะ
 การประสานงานที่ดี ดังนี้

1. มีการวางแผนร่วมกัน
2. มีจุดมุ่งหมายของการทำงานร่วมกัน
3. มีวัตถุประสงค์ที่จำเป็นอย่างเพียงพอ
4. บุคลากรในองค์การทำงานร่วมกัน มีการแบ่งงานกันรับผิดชอบ
5. มีการกำกับติดตามและประเมินผล
6. มีการใช้กระบวนการกลุ่มในการทำงาน
7. มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี
8. มีขั้นตอนในการดำเนินงาน
9. มีการปฏิบัติงานจริง
10. การประชาสัมพันธ์ที่ดี
11. มีการติดต่อสื่อสาร
12. มีการยอมรับซึ่งกันและกัน
13. มีการมอบอำนาจในการทำงาน
14. มีการแบ่งงานที่ชัดเจน
15. มีการทำงานในรูปคณะกรรมการ
16. มีการประชุมกันเสมอ
17. มีการพบปะสังสรรค์ซึ่งกันและกัน
18. มีการพัฒนาบุคคล
19. มีการให้ขวัญและกำลังใจ
20. มีความจริงใจ เสียสละ ให้อภัยในการทำงานร่วมกัน

ประโยชน์ของการประสานงาน

เนื่องจากการประสานงานมีความสำคัญและจำเป็นดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นหากมีการประสานงานเกิดขึ้นในองค์กรใด รวมทั้งมีการประสานงานระหว่างองค์กรแล้ว ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ ซึ่ง สมพงษ์ เกษมสิน(2526, หน้า 164) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการประสานงานไว้ดังนี้

1. ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่นและรวดเร็ว
2. ช่วยให้ทุกคน ทุกฝ่าย มีความเข้าใจซาบซึ้งถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นอุปสรรคในการบริหารงานประสบผลสำเร็จด้วยดี
3. ช่วยประหยัดเวลาในการทำงานให้น้อยลง และสามารถทวีผลผลิตของงานมากขึ้น
4. ช่วยประหยัดเงิน วัสดุ และสิ่งของในการดำเนินงาน
5. ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
6. ช่วยให้การดำเนินงานมีทีมงานที่ดี เป็นการช่วยเพิ่มผลสำเร็จของงานให้มากขึ้น
7. ช่วยสร้างความเข้าใจอันดีและเกิดความสามัคคี
8. ช่วยลดข้อขัดแย้งในการทำงาน
9. ช่วยเสริมสร้างขวัญในการทำงานให้ดีขึ้น
10. ช่วยก่อให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และมีการปรับปรุงอยู่เสมอ

ซึ่งสอดคล้องกับ จานงค์ บุญชู (2526, หน้า 636) ที่กล่าวถึงประโยชน์ของ

การประสานงานไว้ว่า

1. ช่วยขจัดปัญหาการปฏิบัติกิจกรรมซ้ำหรือซ้อนกันของบุคคลหรือส่วนงานต่าง ๆ
2. ช่วยแก้ปัญหการเกี่ยงกันหรือแย่งกันในการปฏิบัติงาน
3. ช่วยลดข้อขัดแย้งในองค์กร
4. ช่วยลดความสิ้นเปลืองขององค์กร
5. ช่วยลดความคลุกขลักหรือความขัดแย้งในการจัดบริการสนองความต้องการของ

ผู้มาติดต่อ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วน ไสริจ แสตนศิริพันธ์ (2527, หน้า 136) ได้กล่าวว่า ประโยชน์ของการประสานงานนั้นคือ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรักใคร่และศรัทธาในงานที่ปฏิบัติร่วมกัน สามารถทำงานโดยไม่ขัดแย้งก้าวท้าวซ้ำซ้อนกัน ช่วยกันขจัดข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นและพัฒนางาน โดยช่วยกันประหยัดทรัพยากรทางการบริหารจนสามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามเวลาที่กำหนด อีกทั้งได้นำใจจากผู้ร่วมงานทุกคน

สำหรับ วรพิตย์ มีมาก (2527, หน้า 273-276) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการประสานงานไว้ว่า การประสานงานทำให้เกิดเอกภาพในการบริหาร ช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจในนโยบายที่ตรงกัน ลดความขัดแย้งและการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งประหยัดเวลาและวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ส่งผลให้ผู้ร่วมงานมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และเกิดความสำนึกในความรับผิดชอบร่วมกันที่จะลดอุบัติเหตุหรือความเสี่ยงในการปฏิบัติงาน และร่วมกันเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นกว่าเดิมภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรและเวลาที่มีอยู่

นอกจากนี้ประโยชน์ของการประสานงานยังช่วยขจัดข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น และพัฒนางานจนสามารถทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ ช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน ช่วยสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน ตลอดจนช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพ

ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงาน

ปัญหาและอุปสรรคที่งานไม่ประสานกันคือ ชอบทำงานเฉพาะหน้า งานไม่มีแผน โครงการวางไว้ล่วงหน้า คิดอะไรได้ก็ทำอย่างนั้น งานบางอย่างแย่งกันทำ บางอย่างต่างคนต่างทำ ได้เงินมาไม่พร้อมกัน ขัดแย้งกันเป็นการส่วนตัว ขัดผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ขาดมนุษยสัมพันธ์ จุมพล สวัสดิการ (2520, หน้า 97) ส่วน หลุย จาปาเทศ (2526, หน้า 86-87) ได้เสนอความคิดว่า ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานเกิดขึ้นจาก 4 ปัจจัยคือ

1. อุปสรรคที่เกิดจากตัวผู้ประสานงาน ได้แก่ การขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติ ไม่มีเทคนิคในการประสานงานและติดตามงาน นอกจากนี้ยังขาดความมีมนุษยสัมพันธ์กับผู้อื่น ทั้งในขณะปฏิบัติงานร่วมกันและโอกาสอื่น ๆ ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานร่วมกัน

2. อุปสรรคที่เกิดจากผู้ร่วมงาน ได้แก่ ความไม่เห็นคุณค่าและความสำคัญของการทำงานร่วมกัน การขาดความรู้ความสามารถในงานที่ปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งไม่ใฝ่หาความรู้ในเรื่องนั้น ๆ และมีนิสัยไม่เสียสละเพื่อส่วนรวม

3. อุปสรรคที่เกิดจากระบบของการบริหารหรือตัวผู้บริหาร ได้แก่ การไม่วางแผนปฏิบัติงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่น ใช้ระบบปกครองแบบอัตตาธิปไตย โดยสั่งการมากกว่าการปรึกษาหารือ และไม่มีระบบการติดตามผลการปฏิบัติงาน ไม่ให้กำลังใจหรือเสริมแรงจิตใจให้แก่ผู้ปฏิบัติ

4. อุปสรรคที่เกิดจากระบบงานของการทำงาน ได้แก่ ขาดการตั้งเป้าหมายที่เหมาะสม และสามารถปฏิบัติได้จริง ขาดขั้นตอนในการทำงานรวมทั้งขาดการคิดและปรับปรุงการทำงานในขณะปฏิบัติงานร่วมกัน

สำหรับ วรพิตย์ มีมาก (2527, หน้า 270-273) ได้กล่าวว่า อุปสรรคของการประสานงาน

คือ

1. การขาดมนุษยสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน
 2. การขาดการติดต่อสื่อสารที่ดี
 3. การปฏิบัติงานโดยไม่มีแผน
 4. การขาดการนิเทศงานที่ดี
 5. การดำเนินนโยบายแตกต่างกัน
 6. ความแตกต่างกันในสภาพและสิ่งแวดล้อม
 7. ประสิทธิภาพของหน่วยงานแตกต่างกัน
 8. เทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานแตกต่างกัน
 9. ระยะทางการติดต่อห่างไกลกัน
 10. การก้าวถอยหน้าที่ยังไม่เท่ากัน
 11. ความไม่ชัดเจนของการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติ
- ซึ่งสอดคล้องกับ โสรัจ แสงศิริพันธ์ (2527, หน้า 135-136) ที่กล่าวว่า อุปสรรคสำคัญ

ของการประสานงาน คือ

1. การขาดความมีวินัยและความสามัคคีของผู้ปฏิบัติงาน
2. ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์
3. ความไม่สอดคล้องกันระหว่างปริมาณงานกับคนที่ต้องปฏิบัติงานนั้น
4. การขาดแผนงานและการควบคุมงานที่ดี
5. ประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน
6. การขาดมนุษยสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน
7. ความไม่สอดคล้องกันระหว่างลักษณะงานที่ปฏิบัติกับทรัพยากรทางการบริหารที่ได้

รับจัดสรร

8. ความยึดมั่นในหลักวิชาการมากเกินไปของผู้ปฏิบัติงาน
9. การขาดความสำนึกและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคของการประสานงานที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2532, หน้า 60-61) ได้กล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาจากตัวผู้ประสานงาน
 - 1.1 เป็นคนเหลิงอำนาจ มองคนอื่นต่ำด้อยกว่าตน
 - 1.2 เป็นคนเครียด หน้าบึ้งตึง ทำให้ผู้พบเห็นไม่สบายใจ
 - 1.3 ขาดไหวพริบ ไม่สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้
 - 1.4 กิริยาวาจาไม่สุภาพ ขาดความนุ่มนวล
 - 1.5 สื่อความหมายไม่ดี พูดแล้วคนอื่นไม่รู้เรื่อง
 - 1.6 บุคลิกภาพไม่เหมาะสม
2. ปัญหาจากวิธีการประสานงาน
 - 2.1 ไม่ยืดหยุ่น
 - 2.2 แยกกันคิดแยกกันปฏิบัติ
 - 2.3 งานไม่ต่อเนื่อง
 - 2.4 ไม่มีการประชุม
 - 2.5 ขาดข้อมูล ไม่แสวงหาข้อมูล ไม่แม่นยำในเรื่องข้อมูล

บทบาทของผู้นำกับการประสานงานเป็นเรื่องสำคัญ ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับ การได้ตระหนักและยอมรับความสำคัญของการประสานงาน แนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการประสานงาน ได้ดีดั้น พยอม วงศ์สารศรี (2534, หน้า 184-185) กล่าวว่าควรมีดังนี้

1. การดำเนินการประสานงานต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับระเบียบวินัยข้อบังคับ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นหลักยึดอย่างเที่ยงธรรมผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. การดำเนินการประสานงานต้องยึดหลักความเข้าใจในพฤติกรรมมนุษย์ พิจารณา สภาพการณ์ต่างๆ ยืดหยุ่นในบางกรณีได้บ้างแต่ต้องไม่ให้เสียเรื่องระเบียบวินัย

ในการประสานงานที่ดี ย่อมต้องอาศัยมนุษยสัมพันธ์เป็นหลัก เพราะการประสานงาน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ดังที่ ธีรวิวัฒน์ เสวตามร (2532, หน้า 102-103) ได้กล่าวไว้ว่า องค์การต่าง ๆ ไม่ได้อยู่โดดเดี่ยว จำเป็นจะต้องประสานกับบุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามาติดต่อเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ทั้งในเรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์การหรือหน่วยงานเองหรือบางครั้งหน่วยงานหรือองค์การอาจจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือ ความร่วมมือจากชุมชน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่ผู้บริหารหรือคณะกรรมการมีความสามารถในการประสานงานกับบุคคล ทั้งภายในและภายนอกองค์การได้เป็นอย่างดี ย่อมจะทำให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จ และบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประสานงานที่กล่าวมาข้างต้น การประสานงานเป็นกระบวนการที่ทำให้บุคคลหรือหน่วยงานเกิดความสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของงานที่กำลังปฏิบัติร่วมกันกับบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้สามารถทำงานร่วมกันได้ด้วยความเต็มใจ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยการใช้ทรัพยากรทางการบริหารร่วมกัน เพื่อให้การทำงานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกัน และบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การประสานงานจะต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ทำงานแบบต่างฝ่ายต่างทำ การประสานงานที่ดีจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานของบุคคลและหน่วยงานบรรลุเป้าหมาย

รับทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผน

สำหรับการรับทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนหรือนโยบายนั้น ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 303) ได้กล่าวว่า ถึงแม้ว่านโยบายจะได้มีการแปลงสู่ภาคปฏิบัติและบังเกิดผลผลิตออกมาตามเป้าหมายที่ต้องการแล้ว ก็ยังมีได้หมายความว่านโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนั้นยังมีความเป็นไปได้ที่นโยบายดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบ ที่มิได้ตั้งใจเกิดขึ้น โดยเฉพาะผลเสียข้างเคียงหรือผลกระทบในเชิงลบต่อสังคม ดังนั้นบทบาทจากหน้าที่จะต้องกระทำในส่วนนี้ คือ การตรวจสอบนโยบายและแผนว่ามีประสิทธิผลหรือไม่ สามารถแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงไร รวมทั้งเกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ได้คาดไว้หรือไม่อย่างไร เพื่อผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบผลของนโยบายที่เกิดขึ้นจริง อันจะเป็นประโยชน์สำหรับการพิจารณาบทวนนโยบายต่อไป

ในการประเมินผลนโยบายนั้น นิศา ชูโต (อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, หน้า 314) ได้กล่าวถึงแนวคิดและขั้นตอนของระบบการติดตามผล นับตั้งแต่การวิเคราะห์แยกแยะวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ การกำหนดตัวชี้วัด และเกณฑ์มาตรฐาน วิธีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนการรายงานผลและข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบ

รับทราบได้จากทางวาจาและข้อเขียน สำหรับวิธีการเสนอรายงานการติดตามที่มีประสิทธิภาพ คือ การเสนอในระหว่างการประชุมประจำของคณะปฏิบัติงาน หรือการประชุมของคณะกรรมการประสานงาน เพราะจะเป็นช่วงที่ทุกคนได้รับรู้เกี่ยวกับผลการทำงานและปัญหาต่างๆ ซึ่งจะต้องแก้ไขร่วมกันเป็นการป้อนข้อมูลและให้ข้อเสนอแนะซึ่งกันและกันได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกัน ก็ควรจะคุยกันในช่วงผู้เกี่ยวข้องมากกว่าจะเขียนเป็นรายงานเปิดเผยตรงไปตรงมา

ทัศนคติของคณะกรรมการโรงเรียน

แนวคิดเกี่ยวกับทัศนคติ (Attitude) เจลลิว บุรีภักดี (2516, หน้า 233) กล่าวว่า ทัศนคติเป็นแนวโน้มหรือขั้นเตรียมการของพฤติกรรม และพฤติกรรมทุกอย่างของบุคคลเกี่ยวข้องกับทัศนคติที่บุคคลนั้นมีอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับ อารมณ เพชรชิน (2527, หน้า 115) ได้กล่าวว่า เป็นความรู้สึกของคน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ คนที่มีความรู้สึกต่อสิ่งใดในทางบวก นั่นคือ มีทัศนคติชอบต่อสิ่งนั้น และในทางกลับกัน คนที่มีความรู้สึกต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดในทางลบ ก็แสดงได้ว่าไม่ชอบสิ่งนั้น และ เจลลิว บุรีภักดี (2516, หน้า 233) ยังได้กล่าวไว้ว่า ถ้าจะดำเนินการเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลใด จะต้องดำเนินการเปลี่ยนทัศนคติของบุคคลนั้นในเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมที่ต้องการนั้นๆ เสียก่อน และ ธงชัย สันติวงษ์ (2524, หน้า 166) ได้อธิบายให้เห็นถึงการก่อตัวทางทัศนคติว่า ทัศนคติจะก่อตัวขึ้นมา และเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การจูงใจทางร่างกาย (Biological motivation) ข่าวสารข้อมูล (Information) การเข้าเกี่ยวข้องกับกลุ่ม (Group affiliation) ประสบการณ์ (Experience) ลักษณะท่าทางหรือบุคลิกภาพ (Personality)

คณะกรรมการกับการประชุม

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการประชุม คือ คณะกรรมการหรือผู้ที่เป็นการกรรมการแต่ละคนนั่นเอง สำหรับบรรยากาศในการประชุมจะดำเนินไปด้วยความราบรื่น แจ่มใส มีความเข้าใจอันดี หรือตึงเครียดรุนแรงเพียงใด ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการประชุมหรือไม่ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะนิสัย อารมณ์ หรือพฤติกรรมของกรรมการแต่ละคนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาถึงลักษณะต่างๆ ของกรรมการ ดังนี้

ลักษณะของกรรมการที่เอื้อต่อการประชุม

ที่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 115-116) ได้กล่าวไว้

ดังนี้

1. เป็นผู้มีความคิดริเริ่มในการเสนอแนะเพื่อพัฒนาหรือแก้ปัญหาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผล
2. เป็นผู้มีความจริงใจ กล่าวพูด กล่าวแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ถูกต้อง เหมาะสม ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่นิ่งเฉยหรือปล่อยให้เหตุการณ์เป็นไปต่างๆ ที่รู้เรื่องนั้น และทำหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ตนและพวกพ้อง
3. เป็นผู้ที่ฉลาดในการวิเคราะห์ สรุปหรือแก้ไข ไม่ว่าจะป็นถ้อยคำหรือปัญหาในการอภิปรายหรือประเด็นต่างๆ ที่ศึกษาพิจารณาได้เป็นอย่างดี
4. เป็นผู้มีอารมณ์อดทนและให้เกียรติผู้อื่น รู้จักรับฟังผู้อื่น มีความอดทนในการฟัง ให้ความสนใจต่อผู้พูด และรู้จักให้เกียรติหรือยกย่องยอมรับในความคิดเห็นผู้อื่น
5. เป็นผู้ประนีประนอมและไกล่เกลี่ย ถ้ามีเรื่องใดที่ขัดแย้งกันและเห็นว่าพอจะตกลงกันได้ก็สามารถช่วยไกล่เกลี่ยได้อย่างเหมาะสม
6. เป็นผู้ที่มีความสนใจและมีส่วนร่วมให้ความสนใจต่อเรื่องที่พิจารณา โดยค้นหาข้อมูล มีส่วนร่วมในการอภิปรายและอุทิศเวลาเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอ
7. เป็นผู้มีบทบาทและอารมณ์ดี โดยเฉพาะการใช้คำพูดและการวางตนในที่ประชุม

ลักษณะของกรรมการที่ไม่เอื้อต่อการประชุม

1. เป็นผู้คำนึงถึงประโยชน์ตนและพวกพ้อง จะคิด จะพูดสิ่งใด มักจะติดอยู่กับเรื่องของประโยชน์ตนและพวกพ้อง ทำให้การวินิจฉัยต่างๆ ไม่เป็นไปในทางที่สร้างสรรค์ส่วนรวม

2. เป็นผู้ที่ก้าวร้าว ยกตนข่มท่าน ทำให้บรรยากาศในการประชุมตึงเครียด เพราะพูดจา อภิปรายมีแต่เหน็บแนม พูดจาก้าวร้าวโจมตีคนโน้น ดินนี้ ถือว่าตนเก่ง ดีคนเดียว
3. เป็นผู้(ไม่ค่อยมีส่วนร่วม)ขาดประชุมบ่อย หรือมิได้ร่วมประชุม และในบางครั้งมาประชุม แต่ไม่พูดหรืออภิปรายอะไร ซึ่งในบางเรื่องอาจจะรู้ แต่ไม่ยอมพูดหรือถ่อมตัวจนเกินไปก็ได้

หลักการประชุมของคณะกรรมการ

เมืองทอง แคมมณี (2522, หน้า 197) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประชุมสรุปได้ว่า การประชุมควรมีใจกว้าง ทำให้การประชุมสัมฤทธิ์ผล การประชุมหากได้ละประโยชน์ตน การประชุมย่อมให้ผลเพื่อส่วนรวม และยังเสนอหลักการในการทำงานเป็นกลุ่มหรือคณะไว้ ดังนี้

1. เป้าหมาย จะต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจน เป็นที่ยอมรับของทุกคนในกลุ่มหรือคณะ
2. ประชุม จะต้องมีการปรึกษาหารือหรือทำงานร่วมกันอย่างพร้อมเพรียง
3. ประสาน ประสานจิตใจให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และประสานการทำงานให้สอดคล้องกัน
4. ประสาน หมายถึง ผู้นำในการทำงานเป็นกลุ่ม ซึ่งอาจผลักดันเป็น แล้วแต่สถานการณ์ โดยทุกคนมีความรู้ ความสามารถและมีคุณภาพ
5. ปัญญา ประกอบด้วยสมาชิกที่มีปัญญา และใช้สติปัญญาอย่างเต็มที่ รวมทั้งแสวงหาความรู้อยู่เสมอ
6. ปัญหา สมาชิกทุกคนในกลุ่มต้องร่วมกันเผชิญปัญหาและร่วมมือกันหาทางแก้ไข
7. ประเมิน ต้องประเมินหลายด้าน เช่น ประเมินการปฏิบัติงานเพื่อหาข้อบกพร่องและนำไปแก้ไข
8. ปรับปรุง ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานอยู่เสมอ

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการทำงานเป็นทีมหรือคณะ วรภา ประเสริฐสม (2521, หน้า 28-30) กล่าวไว้ ได้แก่

1. สมาชิกของทีมหรือคณะ จะต้องรู้และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน
2. สมาชิกของทีม จะต้องมีความสามารถในการเข้าใจพฤติกรรมของตนเองและเพื่อนร่วมทีม

3. สมาชิกของทีมจะต้องแสดงบทบาทหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม
4. ต้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานต่างๆ เป็นเครื่องช่วยควบคุมให้สมาชิกประพฤติ ปฏิบัติตาม
5. ต้องมีการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างสมาชิกของทีม
6. ต้องมีวิธีการขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างฉับไว
7. ต้องมีการสร้างความร่วมมือระหว่างสมาชิกในการทำงาน
8. สมาชิกของทีมต้องมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน
9. ต้องมีวิธีการทำงานที่ดี
10. ต้องมีบรรยากาศของทีมที่ดี
11. สมาชิกของทีมจะต้องไม่มากเกินไป
12. สมาชิกทุกคนควรมีความสามารถและอุทิศตนเพื่องาน
13. สมาชิกควรมีโอกาสพบปะติดต่อกันอย่างเป็นกันเอง

การบริหารการศึกษาในรูปแบบคณะกรรมการของจังหวัดในเขตการศึกษา 2

เนื่องจากการสนับสนุนให้มีการสรรหาผู้ปกครองของนักเรียน ตัวแทนประชาชน เข้าร่วมการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์คณะบุคคล เพื่อดูแลควบคุม และกำหนดนโยบาย การบริหารการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ และความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น

การบริหารการประถมศึกษา ที่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536, หน้า 117-119) ได้กล่าวไว้ว่าเป็นระบบการบริหารการศึกษาที่มีความสลับซับซ้อนจึงจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ นั่นคือ การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งการบริหารในรูปแบบนี้ จะจัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนในการวินิจฉัยตัดสินใจและกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญและต้องอาศัยการพิจารณาอย่างรอบคอบ เป็นผลให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการนั้นจะเห็นได้จากโครงสร้างตั้งแต่ระดับชาติลงมา มีลักษณะเป็นกระบวนการทั้งสิ้น ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนข้าราชการครู สำหรับการบริหารการประถมศึกษานั้น ไม่มีรูปแบบใดจะดีไปกว่ารูปแบบกรรมการ การบริหารแบบกรรมการอาจจะไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่เด็ดขาด แต่ในเมื่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึงจุดนี้แล้ว ก็คงไม่มี

รูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ เพราะเหตุผลต่อไปนี้

1. ต้องยอมรับว่าการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ การมีส่วนร่วมนี้ บางทีก็คิดว่าเป็นสิทธิเป็นเสียง แต่แท้จริงแล้ว การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการก้าวออกมารับผิดชอบร่วมกัน ถ้าพิจารณาไปถึงอนาคตจะเห็นว่าภาวะในการศึกษานั้นเป็นเรื่องใหญ่มาก แม้แต่รัฐเองก็แบกภาระไม่ไหว การประณตศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับที่บังคับให้รัฐต้องทุ่มเททรัพยากรลงมาให้อย่างมหาศาล แต่ทั้งที่รัฐได้ทุ่มเทมากแล้วก็ไม่เพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ ท้องถิ่นจะหลีกเลี่ยง ไม่รับรู้ไม่ได้ การบริหารการศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามามีส่วน เพราะการศึกษาเป็นกิจกรรมที่แผ่ขยายกว้างขวางออกไปทุกท้องถิ่น และตัวจักรกลที่สำคัญของการศึกษาคือ โรงเรียน และ โรงเรียนทุกแห่งจะให้ ส่วนกลางควบคุมคุณภาพ ประสิทธิภาพไม่ได้ ท้องถิ่นจึงต้องมีบทบาทในเรื่องนี้

2. การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล เมื่อลงทุนไปแล้ว ก็ควรจะต้องอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ในการควบคุมประสิทธิภาพต้องอาศัยส่วนร่วมของหลายฝ่ายเข้ามารับผิดชอบ ไม่มีทางอื่นใดดีไปกว่านี้แล้ว

3. การมีส่วนร่วมและการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการนั้น ได้ก่อให้เกิดบทบาทของคณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีหน้าที่ให้ความเห็น ให้ความรู้จากประสบการณ์ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการจัดการประณตศึกษา

การบริหารและการจัดการประณตศึกษาในรูปแบบปัจจุบัน แม้ล่วงเลยมาหลายปีแล้วก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคย่อมมีเป็นธรรมดา ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงและพัฒนานั้น ย่อมมีทั้งปัญหา อุปสรรคและความสำเร็จควบคู่กันไป จากการดำเนินการเท่าที่ผ่านมาปรากฏว่าทุกฝ่ายยอมรับว่าเป็นระบบการบริหารที่มีประโยชน์ต่อการประณตศึกษาอย่างมาก แต่จากการประชุม สัมมนาและการวิจัยของผู้เกี่ยวข้อง พบปัญหาสรุปได้ดังนี้

1. ความไม่เข้าใจในบทบาท อำนาจและหน้าที่ของสำนักงาน/โรงเรียน และคณะกรรมการ ทำให้เกิดการก้าวท้าวหน้าที่ซึ่งกันและกัน เช่น

- สำนักงานฯ/โรงเรียนจะต้องเป็นผู้เสนอ เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา แต่บางครั้งคณะกรรมการเป็นผู้เสนอเอง
- สำนักงานฯ/โรงเรียน เสนอเรื่องที่ไม่ใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการพิจารณา
- คณะกรรมการนำเรื่องที่เป็นหน้าที่ของสำนักงานฯ/โรงเรียน มาปฏิบัติเสียเอง

2. กรรมการบางคนใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง
3. การพิจารณาตัดสินใจและการวินิจฉัยของคณะกรรมการบ่อยครั้งที่ลืมนึกถึงประโยชน์ของนักเรียนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับ ทำให้การบริหารโดยองค์คณะบุคคลไม่ส่งผลต่อนักเรียนเท่าที่ควร

รูปแบบการบริหารที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารการศึกษาในเขตการศึกษา 2 ได้ ดังที่ Harvard Business Review ได้เสนอไว้ (อังกูณ รัชชัย สันติวงษ์, 2537, หน้า 532 - 533) ดังแผนภูมิที่ 1



การบริหารงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเล็กหรือใหญ่ สามารถใช้หลักการหรือทฤษฎีเดียวกันได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารในการประยุกต์ หรือบูรณาการให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันสำหรับหน่วยงานของตนเอง

การบริหารโรงเรียนโดยคณะกรรมการโรงเรียน

คณะกรรมการโรงเรียน มีบทบาท ต่อการปรับเปลี่ยนทั้งระบบของโรงเรียน กมล สูดประเสริฐ (2538, หน้า 57) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงทั้งระบบเป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีบทบาทที่สำคัญในการปฏิรูปทั้งระบบ สามารถช่วยส่งเสริมการสร้างทัศนวิสัยและภาระหน้าที่ทางการศึกษาช่วยกิจกรรมด้านการวางแผนและการประสานงานในการจัดสรรทรัพยากร และการสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาให้โรงเรียนแต่ละแห่ง ติดต่อกสื่อสารกับผู้เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรสามารถดูแลการดำเนินงานตามนโยบายสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร การปฏิบัติการสอนการประเมินผลการเรียน และดูแลความก้าวหน้าของนักเรียน ซึ่งจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปทั้งระบบมากขึ้นได้ และได้เสนอแนะเพิ่มเติมว่า ผู้บริหาร ผู้ปกครอง นักเรียน ครู และสมาชิกในชุมชนจะสนับสนุนการปรับเปลี่ยนทั้งระบบได้ อุทัย บุญประเสริฐ (2538, หน้า 36-41) ได้กล่าวถึงสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน คือระบบแผนงานที่สมบูรณ์จะครอบคลุมงานตั้งแต่เรื่องการเตรียมการวางแผน ไปจนกระทั่งการดำเนินงานตามแผนเสร็จสิ้น มีการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน แล้วหมุนเวียนเข้าสู่วงจรของการวางแผนใหม่ ก่อให้เกิดระบบการทำงานในการวางแผนที่มีความต่อเนื่องกัน ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่จำเป็นของกระบวนการบริหารของโรงเรียนนั้นโดยตรง งานหรือสิ่งสำคัญๆ ในการทำงานเพื่อให้ระบบวางแผนการปฏิบัติงานตามระเบียบของคณะกรรมการโรงเรียนทำงานได้ดี จึงต้องประกอบด้วยหลายประการ โดยเริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งตัวบุคคลหรือคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อประสาน กำกับ อย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการสูงสุด ในการคิดกำหนดนโยบาย วางแผนของโรงเรียน ซึ่งมีหน้าที่ตามระเบียบ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2539 เพื่อดัดสินใจใช้จุดสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนของโรงเรียน โดยมีงานหลักที่สำคัญคือคิดกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของโรงเรียนพิจารณา อนุมัติแผนและโครงการ กำหนดนโยบายและควบคุมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรการเงินและงบประมาณของโรงเรียนรวมทั้งให้คำปรึกษาได้ตลอดรับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ประสานงานกับองค์กรอื่นๆ และแต่งตั้งอนุกรรมการเฉพาะกิจตามแต่สถานการณ์ที่เหมาะสม และปรับเปลี่ยน

พัฒนาการศึกษาให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อผสมผสานเชื่อมโยงกันระหว่างเทคโนโลยีสมัยใหม่กับวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ดำรงได้อย่างลงตัวเหมาะสมที่สุดสำหรับชุมชนในพื้นที่ ซึ่งผู้วิจัยสรุปได้ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 การจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 2



ที่มา ; สรุปโดยผู้วิจัย

การบริหารโรงเรียนรูปแบบต่างๆ

การบริหารโรงเรียนในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ที่คาดว่าจะเป็นนำไปประยุกต์ใช้กับสังคมในเขตการศึกษา 2 ได้อย่างเหมาะสม มีหลากหลายวิธี จากแนวคิดของการจัดการศึกษาในสังคมหลายวัฒนธรรม จรูญ จัวนาน (2538, หน้า 26) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับแนวคิดและการประยุกต์ใช้ของการศึกษาในสังคมหลายวัฒนธรรมว่า ควรจะนำมาใช้ในด้านหลักสูตรและเอกสารหลักสูตร โดยเฉพาะให้ผู้เรียนรู้สึกว่าเขากำลังเรียนเรื่องเกี่ยวกับตัวเขาและเพื่อน ๆ ที่แตกต่างของเขา ในด้านการสอน ครูต้องพยายามคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างวัฒนธรรม ออกแบบกิจกรรมให้นักเรียนทุกคนได้ทำงานร่วมกันและโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรจะผลิตครูท้องถิ่น ซึ่งหวังว่าจะสร้างความรู้สึกและความเข้าใจที่ดีต่อกัน นักเรียนทุกคนจะสามารถพัฒนาตนได้อย่างเต็มศักยภาพ และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม รวมทั้งมีความสมัครสมานสามัคคีระหว่างชนในชาติ อันจะส่งผลให้สังคมไทยมีสันติสุข สามารถรวมพลังพัฒนาประเทศชาติให้เท่าเทียมกับนานาชาติได้และจากการนำเสนอโรงเรียนรูปแบบอื่นๆ (Alternative schools) โดยสุรศักดิ์ หลาบมาลา (2538, หน้า 8-13) ได้กล่าวถึงโรงเรียนที่แตกต่างไปจากโรงเรียนในรูปแบบปกติ ที่ท่านทั้งหลายเห็นเป็นประจำ ลักษณะโดยทั่วไปของโรงเรียนรูปแบบอื่น ๆ นั้น มักจะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเด็กที่เรียนในสภาพโรงเรียนปกติไม่ได้ผลดีเท่าที่ควรและพัฒนาศักยภาพการเรียนรู้ให้ได้ดีกว่าเดิม เป็นลักษณะของนวัตกรรมทางการศึกษา โดยมุ่งพัฒนาการเรียนรู้โดยเฉพาะ แต่ผนวกการพัฒนาทางอารมณ์สังคมเข้าไปด้วยกัน แนวปฏิบัติโดยทั่วไปจะเป็นโรงเรียนมีลักษณะคล้ายชุมชน เมื่อเด็กจบออกไปใช้ชีวิตในสังคมจะทำได้ดีขึ้น ผู้บริหารโรงเรียนต้องมีความเข้าใจและมีทักษะในการปฏิบัติคือ ต้องรู้ว่าอะไรคือปัญหา วิธีการแก้ปัญหาวิธีใดเหมาะสมที่สุด ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญที่ บัญชา อึ้งสกุล (2538, หน้า 24-34) ได้เสนอไว้ตามลำดับคือ การวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation analysis) วิเคราะห์ปัญหา (Problem analysis) พัฒนาทางเลือก (Develop alternatives) ประเมินทางเลือก (Evaluate the alternative) วางแผนดำเนินงาน (Plan the solutions) ดำเนินการ (Implement the solution) ประเมินผล (Evaluation) และย้อนกลับไปถึงสภาพการณ์อีก หากผลยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

จากข้อคิดเกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษาและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมยุคใหม่ เจื้อจันท์ จงสถิตอยู่ และ อมรวิษณุ นาคทรรพ (2539, หน้า 113-115) ได้ให้ประเด็นพิจารณาที่น่าสนใจว่าหลาย ๆ ประเทศมุ่งใช้การกระจายอำนาจลงสู่ชุมชน และการบริหารลงสู่ท้องถิ่นที่ปฏิบัติการ โดยไม่ต้องเป็นภาระของรัฐแต่ฝ่ายเดียว จะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างหลาย ๆ ประเทศในยุโรป เช่น เดนมาร์ก มีการกระจายอำนาจการบริหารให้ส่วนท้องถิ่นพร้อมกับให้เงินอุดหนุนในรูปแบบ Framework grant โดยสถานศึกษา

สามารถใช้งบประมาณตามความจำเป็น ยืดหยุ่นได้เหมาะสม อิตาลี มีการตั้งกรรมการศึกษาในระดับท้องถิ่นในการบริหารการศึกษาดังแต่ปี ค.ศ.1974 และเยอรมันได้กระจายอำนาจการบริหารให้องค์กรใหญ่กำหนดแนวปฏิบัติอย่าง กว้างๆ สำหรับเมืองไทย มีการวิจัยเรื่องการพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด โดย สมาน อัสวภูมิ,(2537,หน้า 182-183) พบว่ารูปแบบที่เหมาะสมและเป็นไปได้คือท้องถิ่นต่าง ๆ ควรใช้อำนาจในการบริหารจัดการศึกษาของตนเอง ได้อย่างอิสระ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารการศึกษาโดยตรง ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หน่วยบริหารระดับจังหวัดทำหน้าที่กำกับคุณภาพมาตรฐาน และให้การสนับสนุนเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของหลักการจัดการและการบริหารการศึกษา โรงเรียนมีหน้าที่ดำเนินงานไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

สรุปแนวคิดสำหรับการบริหารจัดการโรงเรียนนั้น ขึ้นอยู่กับกระแสสังคมของแต่ละชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งกระแสด้านการปกครอง วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ หากโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษามากขึ้น รวมทั้งชุมชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ก็จะส่งผลดีให้กับการจัดการศึกษาในระดับนี้ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

การบริหารโรงเรียนในรูปแบบคณะกรรมการและชุมชนกับการจัดการศึกษา

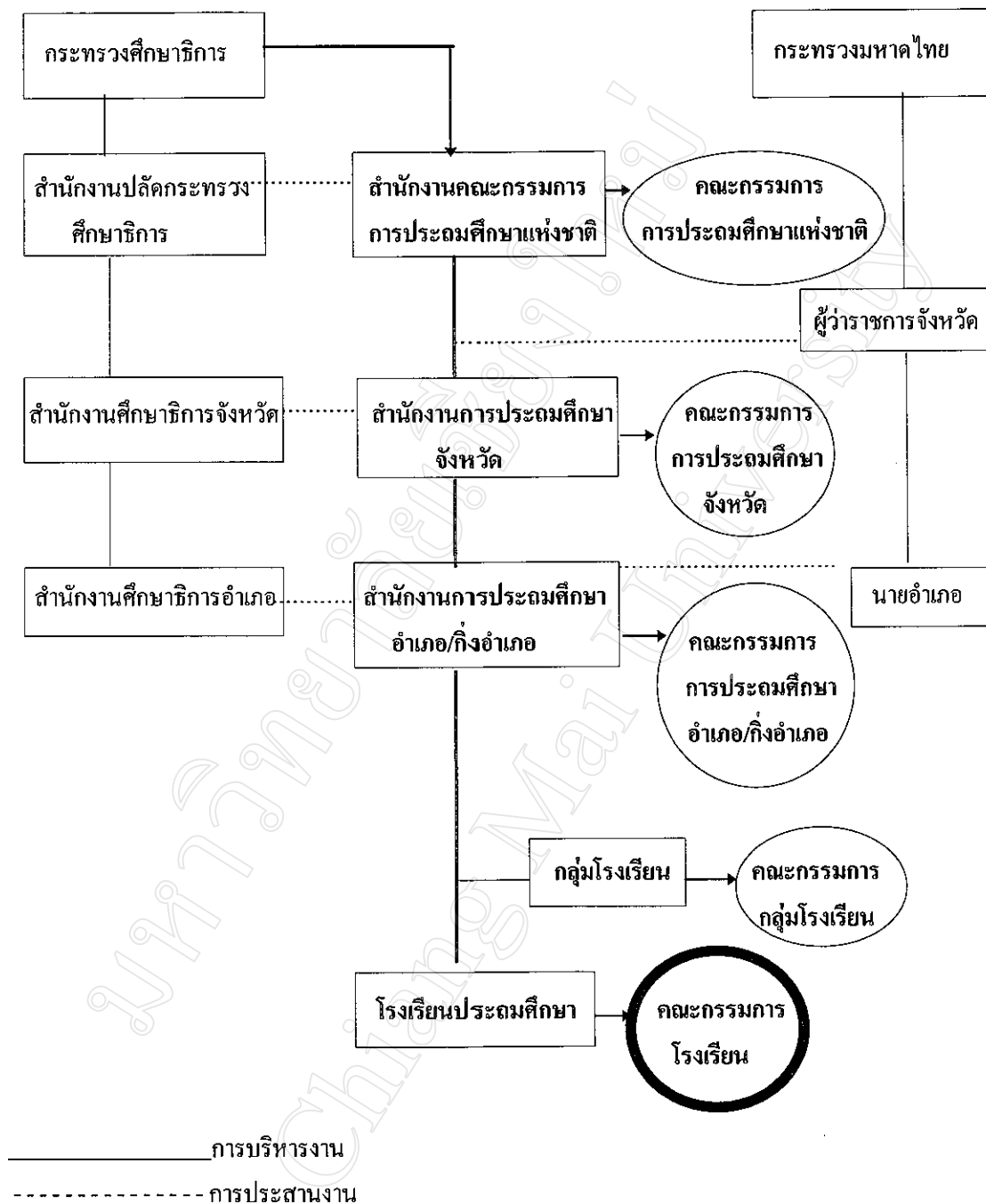
แนวโน้มการบริหาร และการจัดการศึกษาของเขตการศึกษา 2 ให้ความสำคัญต่อเรื่องการกระจายอำนาจและประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของบุคคลในการบริหารจัดการศึกษาในระดับปฏิบัติการมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลในระดับปฏิบัติการมีขีดความสามารถในกระบวนการตัดสินใจ หาความรู้และแก้ปัญหาด้วยตนเองได้ด้วยความสามารถ (สำนักพัฒนาการศึกษา เขตการศึกษา 2, หน้า 1-9) สำหรับแนวโน้มการบริหารและการจัดการศึกษาในอนาคตนั้น แสง ปิ่นมณี (2535, หน้า 43 - 48) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นแนวโน้มการพัฒนาย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารจัดการศึกษา ทั้งในด้านการบริหารจัดการเรียนการสอน มาเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยสรุปมี 3 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมให้คำปรึกษา (Consultative participation) การมีส่วนร่วมเป็นผู้แทน (Participatory through representatives) และมีการมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct participation at grassroots level) คือการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมาในระดับปฏิบัติการ ซึ่งเป็นระดับล่างสุด โดยให้ผู้ปฏิบัติทุกคนมี

ส่วนร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่ม มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการภายในขอบเขตภารกิจของกลุ่ม ทั้งในด้านการวิเคราะห์ วิจัยปัญหา การกำหนดแผนหรือทางเลือกในการแก้ปัญหา การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ผู้ปฏิบัติทุกคนจะร่วมกันคิด ตัดสินใจ และดำเนินการตามวงจรของการวางแผนและการบริหาร ซึ่งเป็นการตัดสินใจ ของกลุ่ม โดยสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมและยอมรับโดยยึดหลักประชาธิปไตย

ชุมชนกับการจัดการศึกษาถือว่าเป็นรากฐานที่นำไปสู่การพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพที่สูงขึ้น ซึ่ง มานพ กาสะดี (2525, หน้า 78-79) ได้กล่าวว่าการพัฒนาคนมีหลายวิธี เช่น วางแผนการใช้หลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น เนื้อหาสาระจะต้องสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนในทุกๆ ด้าน และทิศทางการจัดการศึกษา กรมสามัญศึกษา (2531, หน้า 10-11) ได้กำหนดแนวการบริหารว่า โรงเรียนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมคิดหรือร่วมแก้ปัญหาของชุมชนด้วยการให้การศึกษาแก่ชุมชนเป็นการบริการเชิงพัฒนามุ่งให้ชุมชนมีความรู้ทักษะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และปรับเปลี่ยนเจตคติเสริมสร้างค่านิยมให้ถูกทิศทาง และเหมาะสม (สิริ เทศประสิทธิ์, 2526, หน้า 54-60 ; อำนาจ ปราสาททอง, 2537, หน้า 14) โดยให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการวางแผนการจัดการศึกษาด้วย

สรุป การบริหารงานการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ จะเห็นได้ชัดคือการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะมีองค์กรคณะบุคคลหรือคณะกรรมการในการควบคุม ดูแลการบริหารจัดการ ซึ่งมีภารกิจตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานและการวางแผนพัฒนาการจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ พิจารณาให้ความเห็นชอบต่างๆ รวมตลอดถึงการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อความเหมาะสม โดยมีโครงสร้างและระบบบริหาร การประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตั้งแต่ระดับชาติ คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับจังหวัดคือ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ระดับอำเภอ คือ คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน และระดับโรงเรียน ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3. ระบบการบริหารการศึกษาของคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2541, หน้า 2)

สภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา ในเขตการศึกษา 2

ใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เขตการศึกษา 2 คือจังหวัด ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล ซึ่งอยู่ติดกับพรมแดนของประเทศมาเลเซีย ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้น ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมจึงแตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศไทย โดยมีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบธรรมเนียมของประเพณีของมาเลเซีย และพูดภาษามลายูท้องถิ่นในชีวิตประจำวัน การดำรงชีวิตของประชากรส่วนใหญ่ในแถบนี้จะผูกพันผสมผสานกันระหว่างหลักธรรมและข้อบังคับของศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นสิ่งกำหนดให้วิถีชีวิตและความเป็นอยู่มีลักษณะเฉพาะที่น่าสนใจต่อการศึกษาของนักการศึกษา นักเศรษฐกิจ และนักปกครองที่จะมาร่วมกันแก้ปัญหาและพัฒนาสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคม ในเขตการศึกษา 2 ต่อไป (สำนักพัฒนาการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 2, 2538, หน้า 32-38)

สภาพทั่วไปของ 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในเขตการศึกษา 2 ถือว่าการศึกษากลายเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาสังคม หรือพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ประชากร การเมือง การปกครอง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นในการที่จะให้ทราบถึงแนวโน้มการพัฒนาศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในอนาคตนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวโน้มทางด้านต่างๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญๆ ที่ส่งผลในอนาคต (สำนักพัฒนาการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม เขตการศึกษา 2, 2539, หน้า 2-19)

สรุป จากประเด็นดังกล่าว ของเขตการศึกษา 2 จึงมีแนวคิดในการที่จะพัฒนาศึกษาในอนาคตดังต่อไปนี้ คือ ควรมีการสร้าง ความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนต่างวัฒนธรรม โดยการจัดกิจกรรมในรูปแบบที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เช่น เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบาย วางแผนการศึกษาระดับท้องถิ่นของตนเอง การจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรมท้องถิ่น การจัดประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ด้านวัฒนธรรมประเพณี เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักในความสำคัญของวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นต่างๆ และมีการนิเทศติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งระบบ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุงหรือพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ แต่ในปัจจุบันนี้มีการนิเทศติดตามประเมินผลเฉพาะปัจจัยด้านผลผลิตเพียงอย่างเดียว ดังนั้น ในอนาคตจึงควรเน้นการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล ทั้งระบบ และการจัดการศึกษา ควรเน้นความรู้ด้านวิชาการ วิชาชีพ ควบคู่ไปกับการมีคุณธรรม จริยธรรม

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดในเขตการศึกษา 2 โดยตรง ปรากฏว่ายังไม่มี แต่มีงานวิจัยที่ใกล้เคียงกับการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้ จาการรายงานการวิจัยเรื่อง โครงการการศึกษา ความเป็นไปได้ของแนวทางการจัดการศึกษาระดับประถม มัธยม และอาชีวศึกษา ของไทยในทศวรรษ 1990 กระทรวงศึกษาธิการ (2536, หน้า 20) กล่าวถึง ผู้ที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาควรเป็นใคร ว่าการจัดการศึกษาไม่ใช่แนวทางการเรียนการสอน แต่เป็นการวางโครงสร้างและแนวทางของวิถีชีวิต ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ผสมผสานกันกับกระบวนการฝึกอบรมจากสถาบันต่างๆ ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน วัดหรือศาสนสถานต่าง ๆ รวมทั้งเครือข่ายการเรียนรู้ในสังคม จึงมีข้อสรุปว่า การจัดการศึกษาควรเกิดจากการระดมสรรพกำลังสถาบันต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมในอนาคต เป็นสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงความรู้ และวิทยาการที่รวดเร็วมาก เป็นสังคมสารสนเทศ (Information society) ที่มุ่งให้คุณค่าด้านวัตถุ (Materialistic) สิ่งตอบแทน และการแลกเปลี่ยนมากขึ้น สังคมจึงควรมีบทบาทในการพัฒนาเด็กทั้งด้าน ความรู้ ความคิด และคุณธรรมของเด็กมาก ซึ่งควรมียุทธวิธีที่จะจัดการศึกษาเพื่อสร้างสังคมให้เป็นสังคมทางการเรียนรู้ ทั้งในและนอกระบบโรงเรียน และจากผลงานวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครู เพื่อส่งเสริมการประถมศึกษาในพื้นที่ชนบทและในพื้นที่ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาพบว่า กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2533, หน้า 65-66) ด้านกิจกรรมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนที่มีสภาพความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครูเป็นไปด้วยดี มีกิจกรรมที่เสริมการจัดการศึกษาแล้วเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง หรือชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมซึ่งมีทั้งกิจกรรมทั่วไปและกิจกรรมพิเศษที่โรงเรียนจัดขึ้น เพื่อสัมพันธ์กับชุมชน เช่น พุทธการศึกษ การส่งเสริมอาชีพ การอุทิศเวลาช่วยโรงเรียนของผู้ปกครองเป็นต้น ส่วนสภาพความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครูที่ไม่เป็นไปด้วยดีมีกิจกรรมต่างๆ ไปตามนโยบายของหน่วยงาน เช่น โครงการอาหารกลางวัน วันเด็ก วันแม่ ผู้ปกครองเข้าร่วมกิจกรรมน้อยหรือไม่มีเลย

จึงสรุปปัญหา อุปสรรคและแนวทางที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครูไม่เป็นไปด้วยดี ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากโรงเรียน

1.1 โรงเรียนไม่มีการวางแผนการดำเนินงานด้านสัมพันธ์กับชุมชน

- 1.2 โรงเรียนขาดสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรที่มีความรู้ มีประสบการณ์ ที่จะให้บริการแก่ชุมชน
- 1.3 ผู้บริหารโรงเรียนและครูไม่มีเวลาสัมพันธ์กับชุมชน
- 1.4 ผู้บริหารโรงเรียน ครู และนักเรียน มีคุณลักษณะที่ไม่เอื้อต่อความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครู
- 1.5 โรงเรียนมีจำนวนครูไม่เพียงพอกับจำนวนห้องเรียนหรือจำนวนนักเรียน
- 1.6 โรงเรียนขาดเทคนิคและวัสดุอุปกรณ์สำหรับการประชาสัมพันธ์โรงเรียนสู่ชุมชน
2. ปัญหาที่เกิดจากชุมชน
 - 2.1 ผู้ปกครองไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา
 - 2.2 ผู้ปกครองมีรายได้น้อย และต้องทำงานหนัก ไม่มีทุนทรัพย์และเวลาในการสนับสนุน และส่งเสริมการจัดการศึกษาร่วมกับครู
 - 2.3 ผู้ปกครอง ขาดความศรัทธาในตัวผู้บริหารและครู
 - 2.4 ผู้ปกครองมีความคิดเห็นว่าการพัฒนาโรงเรียนเป็นหน้าที่ของรัฐ
 - 2.5 ผู้นำในท้องถิ่น หรือผู้ที่ชุมชนเคารพนับถือไม่ร่วมพัฒนาโรงเรียน

เทคนิควิธีการและแนวทางที่ทำให้ความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองและครูเป็นไป

ด้วยดี

1. มีการจัดตั้งกลุ่มบุคคลประสานสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
2. มีการประชาสัมพันธ์โรงเรียนหลายๆ วิธี
3. โรงเรียนให้บริการวัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ แรงงาน และความรู้แก่ชุมชน
4. ผู้บริหารโรงเรียนและครู มีความสัมพันธ์กับชุมชนและเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชน
5. โรงเรียนมีกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาโดยให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วม

และจากการวิจัย เรื่อง การศึกษาบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียน ประถมศึกษาตามทัศนะของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา และผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการศึกษาจังหวัดสิงห์บุรี พบว่าปฏิบัติหน้าที่จริงอยู่ในเกณฑ์น้อย และบทบาทที่เป็นจริงของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาแตกต่างกับบทบาทที่คาดหวังทั้งสองกลุ่ม มีความคาดหวังที่จะให้คณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้มากกว่าที่ได้ปฏิบัติอยู่จริง กล่าวคือ ทั้งสองกลุ่มต้องการให้

คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาปฏิบัติหน้าที่ในการประสานงานกับสถาบันต่างๆ ในชุมชนเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่ด้านการให้คำแนะนำหรือเสนอแนะ แก่ผู้บริหาร และด้านการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจการทั่วไปของโรงเรียน ตามลำดับ (ไพศาล อินทพันธ์, 2527, หน้า 67-70)

ส่วน สมาน อัสวภูมิ (2537) ได้วิจัยเรื่องการพัฒนารูปแบบการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด ได้พบว่า รูปแบบที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติสำหรับสภาพปัจจุบันมากกว่ารูปแบบอื่น โดยสรุปสาระได้ ดังนี้คือ รูปแบบที่กำหนดให้หน่วยบริหารที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาในพื้นที่จังหวัดเป็นหน่วยงานสังกัดส่วนกลาง แต่ได้รับมอบอำนาจเต็มในการกำกับดูแลการจัดการประถมศึกษาในระบบโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดทั้งหมดอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผน ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาของจังหวัด ในส่วนของโรงเรียนมีหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตร นโยบายและแผนที่กำหนดไว้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

สำหรับ โกวิทย์ สิทธิพาณิชย์ (2530) ได้วิจัยเรื่อง พฤติกรรมการประชุมของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า คณะกรรมการยังไม่เข้าใจหน้าที่อย่างชัดเจนตามกฎหมายที่ระบุไว้ และไม่ค่อยเห็นด้วยกับการบริหารในรูปของคณะกรรมการ เพราะบางครั้งตัดสินใจด้วยวิธีการจับฉลาก กรรมการโดยตำแหน่งมักจะส่งตัวแทนเข้าประชุม

ในทำนองเดียวกัน สมบัติ สุทธิพรณิวัฒน์ (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนคือการประชุมไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการวางแผน ระบบการนัดประชุม การดำเนินการประชุม และเนื้อหาสาระการประชุมไม่ครอบคลุมงานในหน้าที่ของคณะกรรมการ และกรรมการไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ส่วนปัจจัยเกี่ยวกับตัวกรรมการที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติงาน คือ ประธานมีคุณลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย ขาดประสบการณ์ในการบริหาร ขาดความรู้ในการวางแผน มีความสัมพันธ์ทางลบระหว่างประธานกับกรรมการ และกรรมการกับกรรมการ และความไม่เข้าใจในหน้าที่ มีงานประจำมาก และการครอบงำความคิดโดยระบบราชการ

นอกจากนี้ เบลย เครื่องเนียม (2525) ได้วิจัย เรื่อง การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ประถมศึกษาอำเภอ ในเขตการศึกษา 7 ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่าการประสานการดำเนินงานด้าน วิชาการ ด้านบุคคล และความสัมพันธ์กับชุมชน การเสนอแต่งตั้งผู้บริหาร โรงเรียนปฏิบัติได้น้อย การปฏิบัติงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และงานด้านธุรการ ปฏิบัติได้น้อยมาก การเสนอความดี ความชอบปฏิบัติได้มาก การปฏิบัติงานอื่นที่รับมอบหมายยังไม่มี และได้พบปัญหาอุปสรรคของ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอว่า

1. คณะกรรมการไม่มีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณและอัตราค่าจ้างครู
2. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไม่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้
3. ก่อนมีการประชุม กรรมการบางกลุ่มมักจะประชุมไม่เป็นทางการ และมีการตัดสินใจ มาก่อน
4. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ เพราะมีงานสอนมาก
5. กรรมการบางคนไม่กล้าอภิปรายขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา เพราะเกรงใจ

สำหรับข้อค้นพบที่สอดคล้องกันนี้ สมบูรณ์ พุฒิมวงค์ (2533) ได้สังเคราะห์งาน วิทยานิพนธ์ สาขาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2527-2533 เกี่ยวกับการบริหารโดยคณะกรรมการ ได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจสรุปได้ดังนี้ ในด้าน หน้าที่ของคณะกรรมการ ส่วนใหญ่จะมีบทบาทเป็นองค์กรที่ปรึกษามากกว่าองค์กรการบริหาร ปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยภาพรวม คือ ขาดการวางแผนการประสานงาน การควบคุมงบประมาณ และความเข้าใจในหน้าที่และบทบาทที่สำคัญ

จากการทำวิจัยเรื่อง ผลการกระทบของระบบการศึกษาใหม่ ที่มีต่อการจัดการ ประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประถมศึกษาและ การปฏิบัติงานของสำนักงานมีปัญหาเล็กน้อย ผลการดำเนินงานดีกว่าก่อนปีการศึกษา พ.ศ. 2523 ในทุกด้าน และการบริหารงานโดยคณะกรรมการ สามารถดำเนินไปได้ในระดับปานกลาง และได้มี ข้อเสนอแนะไว้ว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงบทบาทและหลักเกณฑ์การได้มา ซึ่งกรรมการระดับ ต่างๆ และมุ่งผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการประถมศึกษาเป็นสำคัญ ทั้งควรสอดส่องดูแล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการระดับต่างๆ และรีบแก้ไขเมื่อมีปัญหา (ธีระ รุญเจริญ, 2528, หน้า 367-368)

ส่วน สฤษดิ์ มินตระ (2536) ได้วิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาในสังคมไทย : แนวคิด ปัญหา อุปสรรค และแนวทางในอนาคต พบว่า ในส่วนของรัฐจะต้องผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจให้เป็นจริงให้ได้ โดยการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไปให้แก่ประชาชนโดยตรงทุกๆ ด้าน ให้สามารถจัดการศึกษาได้หลายรูปแบบ ได้ครูในมิติใหม่ มีกองทุนเพื่อการศึกษา มีหลักสูตรที่สัมพันธ์กับชีวิตจริงและมีกระบวนการเรียนรู้โดยการกระทำจริง เป็นต้น และนอกจากการดำเนินการอย่างจริงจังของทางราชการแล้ว ประชาชนที่เกี่ยวข้อง จะต้องตระหนักถึงศักยภาพของตนและผลักดันตัวเองให้เข้าไปมีส่วนร่วมทั้งในเรื่องของการจัดการศึกษาและเรื่องอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตในชุมชน

และ ชีรวัฒน์ หมูวิเศษ (2538) ได้ศึกษารูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษา ตามทัศนะของผู้บริหารการศึกษา เขตการศึกษา 8 ผลการศึกษาโดยสรุป พบว่า ผู้บริหารการศึกษาส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาลที่จะกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนราชการไปสู่ส่วนภูมิภาค กำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานการศึกษาทุกระดับให้ชัดเจน ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการเพราะที่ผ่านมางานด้านวิชาการมีปัญหา ด้านหลักสูตรที่ไม่สนองความต้องการของท้องถิ่น และสภาพชีวิตของคนในสังคม และเชื่อว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะแก้ปัญหาได้

นิภา วรรณรักษ์ (2541) ได้วิจัยเรื่อง การดำเนินงานของคณะกรรมการ โรงเรียน ตามแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษา : ศึกษากรณีโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปาง ผลการศึกษาโดยสรุปพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนปรัชญาแนวคิดที่อยู่เบื้องหลัง ขาดงบประมาณ ขาดการนิเทศแนะนำ กำกับ ติดตาม จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง และข้อเสนอแนะที่ต้องปรับปรุงพัฒนาอย่างเร่งด่วน คือ กรรมการโรงเรียนที่เป็นผู้บริหารและครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความชัดเจนในหลักการการมีส่วนร่วมของการบริหารจัดการโรงเรียน เพราะถ้าปราศจากความชัดเจน ความซาบซึ้งและความเชื่อมั่นในเรื่องเหล่านี้ ก็จะไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่น เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ และดึงเอาศักยภาพในตัวของคณะกรรมการฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายที่เป็นตัวแทนของชุมชน ให้ออกมาในรูปของการทุ่มเท เสียสละ ให้กับการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนได้อย่างแท้จริง

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาพอจะชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันมีโครงสร้างการบริหารโดยรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติการตรงเข้ามาร่วมกำหนดนโยบาย และร่วมบริหาร ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาในระดับประถมให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญคณะกรรมการจะต้องมีความรู้ ความสามารถ เข้าใจหน้าที่และบทบาทของตัวเองมีอุดมการณ์ เข้าใจหลักการ และเจตนารมณ์ของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถเสียสละ เป็นประชาธิปไตย มีเหตุผลถูกต้อง ยุติธรรม ถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งเชื่อมั่นว่าจะส่งผลดีให้กับสังคมได้มากกว่าการบริหารแบบอื่น คณะกรรมการทุกคนเป็นผู้สัมผัสอยู่กับสภาพปัจจุบันปัญหา ความต้องการพัฒนาการศึกษาและภารกิจในการปฏิบัติงานโดยตรง ฉะนั้น หากได้ปฏิบัติตามหน้าที่อย่างจริงจัง ก็จะส่งผลถึงการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จได้ ซึ่งเป็นการบ่งถึงศักยภาพการบริหารงานทางการศึกษาได้เป็นอย่างดี