

## บทที่ 2

### เอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษารุ่นนี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา อำเภอฉะเชิงเทรา เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดแนวทางกรอบความคิดในการศึกษารุ่นนี้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เป็นเอกสาร ตำราและรายงานต่าง ๆ ตลอดจนผลงานการศึกษที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อต่อไปนี้

1. การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ( School – Based Management : SBM )
2. การบริหารแบบมีส่วนร่วม
3. การวางแผนกลยุทธ์
4. วิสัยทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของกรมสามัญศึกษา  
ปีงบประมาณ 2545
5. การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน
6. การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

### การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ( SBM)

จากรายงานปฏิรูปการศึกษาต่อประชาชน ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2544, หน้า 8-10) การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นปัญหาหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาไม่บรรลุผล โดยมีสาเหตุคือการบริหารแบบเดิมรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ระบบการบริหารการศึกษาที่เช่นเดียวกับระบบบริหารราชการอื่น ๆ ที่ยังยึดโยงอยู่กับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ปฏิบัติคอยรับคำสั่งจากส่วนกลางโดยขาดการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังมีสายการบังคับบัญชาหลายระดับและเป็นการบริหารแบบราชการมากมีขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนทำให้ใช้เวลาในการตัดสินใจและการดำเนินการล่าช้าส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนกล่าวคือ สถานศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารจัดการในด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไปและการบริหารทางการเงินทำให้ขาดบรรยากาศและแรงจูงใจสำหรับผู้บริหาร หรือครูในการคิดริเริ่มในการคิดนวัตกรรมในการจัดการเรียน

การสอน อีกทั้งไม่สามารถจัดการเรียนการสอนได้ยืดหยุ่นที่เหมาะสมกับเด็กและสภาพของท้องถิ่น เนื่องจากต้องทำตามคำสั่งจากส่วนกลางทั้งหมดเหมือนกันทั่วประเทศ อีกประการหนึ่งคือการขาดเอกภาพด้านนโยบายการบริหาร มีหน่วยงานบริหารทางการศึกษามากเกินไปขาดการประสานงานทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติงาน ในขณะที่ระดับนโยบายเมื่อไม่มีการประสานงานกันทำให้ดำเนินงานซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็นและเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรที่สำคัญที่สุดคือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการศึกษาถูกมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐของสถานศึกษาของผู้บริหารและครูมีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการจัดการ โดยไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบครัว ชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบายการวางแผนร่วมกันและพัฒนาการจัดการศึกษา ทำให้การจัดการศึกษาไทยแปลกแยกไปจากวิถีชีวิต ไม่มีกลไกทางสังคมเข้ามาตรวจสอบคุณภาพของครูคุณภาพของการเรียนการสอน รวมตลอดไปถึงการตรวจสอบความโปร่งใสของการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษา จากปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปด้านโครงสร้างการบริหารจัดการใหม่คือการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารตามแนวปฏิรูปการศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและสถานศึกษา ซึ่งอุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 13 – 16) กล่าวว่า ได้มีนักวิชาการหลายท่านและองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรได้ให้ความหมายและลักษณะของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) ไว้แตกต่างกันเช่น American Association of School Administrators ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียนครู นักเรียนและผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร ส่วนDavid (อ้างในอุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 13) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้นในขณะเดียวกันหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 (2544, หน้า 7) ได้กล่าวถึง การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า หมายถึงกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียนโดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปกครอง ครู และสมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนมีคณะกรรมการนักเรียนด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน ตลอดจนความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงบประมาณบุคลากรและด้านวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน

ผู้ปกครองและชุมชน นอกจากนี้สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2545, หน้า 263 – 264) กล่าวว่า เป็น การบริหารตามแนวคิดจากกระแสการปฏิรูปการศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษา เมื่อประเทศไทยมีนโยบายปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดสาระเกี่ยวกับการศึกษาไว้ใน กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่วนการดำเนินการให้เกิดผลตาม เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาเริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและการให้ประชาชนและสังคมมี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อมุ่งให้การศึกษาที่มีคุณภาพสนองต่อความต้องการของ ผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุดซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และ Campbell - Evans (อ้างในเสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544, หน้า 3) ได้ อธิบายความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ว่า เป็นกระบวนการบริหารอย่าง มีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา (Stakeholders) ในการกำหนดนโยบายการ วางแผน การตัดสินใจในภารกิจและพันธกิจของโรงเรียน

ด้านฉวีลา มาตรการ (2544, หน้า 41) ได้สรุปความหมายของการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานหมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะความต้องการ ของโรงเรียนโรงเรียนกล่าวคือสมาชิกในโรงเรียน ได้แก่ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ครู- อาจารย์ พ่อ-แม่ผู้ปกครองนักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชนและองค์กร อื่น ๆ มารวมพลังกันอย่างเต็มที่รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรและการแก้ปัญหา ตลอดจน ดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542 ข, หน้า 39-40) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรง 4 ด้าน ได้แก่ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป หลักการมี ส่วนร่วมได้กำหนดให้การบริหารสถานศึกษายึดหลักการให้สังคมชุมชนมีส่วนร่วมในการ จัด การศึกษาโดยบริหารในรูปคณะบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการสถานศึกษาตามมาตรา 40 มี ตัวแทน 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีผู้บริหาร สถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพ การศึกษาให้คำปรึกษาแนะนำและสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา ประสานงาน

ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนรายงานผลการจัดการศึกษาตามระบบประกันคุณภาพการศึกษาและมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นอกจากจะยึดหลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและแนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้ว เงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญประการหนึ่งคือ กฎระเบียบที่จะนำสู่การปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งจะต้องสร้างความเข้าใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะคณะกรรมการบริหารการศึกษาต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองเพื่อให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดของการปฏิรูปการศึกษา

#### หลักการสำคัญของการบริหารแบบ School - Based Management

หลักการสำคัญของการบริหารแบบ School-Based Management ซึ่งสมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (2545 , หน้า 265 - 266) ได้สรุปไว้ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและในการพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตลอดจนตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำหลากหลายทั้งวัดและองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งต่อมาได้มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษาแต่เมื่อจำนวนประชาชนเพิ่มขึ้นความเจริญต่างๆ ก้าวไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้า และไม่สนองตอบความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริงจึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้รับการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตน (Self-managing) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความเชื่อว่าวิธีทำงานให้บรรลุเป้าหมายมีหลายวิธีการที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ปลอ่ยให้โรงเรียนให้มีอำนาจหน้าที่

ความรับผิดชอบบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายวิธีที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมมากกว่าที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานมีองค์การอิสระมีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป้าหมายของชาติ

### รูปแบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นรูปแบบการบริหารในระดับสถานศึกษาที่มีหลักการและแนวคิดที่ชัดเจน มีที่มา และมีแบบแผนมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองด้าน อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 187) กล่าวว่า ลักษณะที่เด่นที่สุดจะอยู่ในเรื่อง การกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาและชุมชน เรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน (Participation) ของชุมชนในการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยตรงในลักษณะที่เป็นผู้ร่วมงาน (Partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง (Stakeholders) และเรื่องการดำเนินการให้การศึกษาของโรงเรียนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและสังคมได้ (Responsive) ได้อย่างเหมาะสมรวดเร็วและทันเหตุการณ์

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 191 – 200) ได้นำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการบริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

#### 1. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการ โดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community Control)

จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่มีชุมชนเป็นหลักหรือควบคุมโดยชุมชนนั้นคือการคืนอำนาจการบริหารจัดการสถานศึกษาให้แก่ชุมชน ซึ่งในทางปฏิบัติจะเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองโดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าว จะทำให้ผู้รับบริการทางการศึกษามีความพึงพอใจการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด ในขณะที่กรรมการโรงเรียนจะมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

คณะกรรมการโรงเรียนควรประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มต่างๆ ในชุมชนเป็นหลักได้แก่ ผู้ปกครอง ผู้แทน ผู้แทนองค์กรในชุมชน ผู้แทนองค์กรอิสระเพื่อพัฒนาชุมชน(NGO) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อ.บ.ค.) ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาและศิลปวัฒนธรรม กลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และควรให้มีจำนวนเท่ากันในทุกกลุ่ม โดยให้เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน

2. รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก (Administration Control)

การบริหารรูปแบบนี้ ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการจะมีอำนาจการตัดสินใจในการบริหารแต่เพียงผู้เดียว แต่อาจขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการอื่น ๆ ได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครองครูและชุมชนคณะกรรมการมีบทบาทในการให้คำปรึกษาแต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการดังกล่าวอาจมีก็ได้ไม่มีก็ได้

3. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก ( Professional Control ) การบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบนี้ คณะครูของโรงเรียนจะเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารโรงเรียน และจะร่วมกันตัดสินใจร่วมคิดร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบแทนการสั่งการจากส่วนกลางหรือหน่วยเหนือ โดยจะดำเนินการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการหรือสภา

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control)

แนวคิดสำคัญคือ ทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้งสองกลุ่มอยู่ใกล้กับนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สักส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่า ๆ กันแต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่น ๆ

สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบันซึ่งทางด้านหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 7 (2544, หน้า 11) ได้เสนอแนะไว้ดังนี้คือรูปแบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนชุมชน ผู้แทนองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มละไม่ต่ำกว่า 2 คนและมีจำนวนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการสถานศึกษาคัดเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาควรอยู่ในดุลพินิจของสถานศึกษา และขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน คณะกรรมการดังกล่าวมีวาระการทำงาน 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาอีกก็ได้

ด้านภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541, หน้า 34 - 35) ได้ให้ทัศนะในการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เมื่อพิจารณาถึงวัฒนธรรมและประเพณีการปฏิบัติราชการของข้าราชการของรัฐแล้วจะพบว่าน่าจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยที่จะให้ประชาชน และ

ชุมชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการจัดการและบริหารการศึกษาในสถานศึกษา แต่เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดที่จะพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นจากการทำวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนพบว่ามีความเป็นไปได้ค่อนข้างมากเพราะ ประชาชน ชุมชน มีความพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและร่วมแสดงบทบาทในการร่วมคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบในการจัดการและบริหารการศึกษาโดยพิจารณาจากแนวคิดในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

**กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้**

กลยุทธ์ที่สำคัญ สำหรับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ให้ประสบความสำเร็จนั้น อุทัย บุญประเสริฐ (2545 , หน้า 202 ) ได้เสนอแนะว่า ควรให้ความสนใจและการดำเนินการต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ผู้เกี่ยวข้องและทั่วถึง
2. การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน
3. การสรรหา คัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา ควรได้คนมีความรู้ความสามารถ เสียสละเป็นตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ อย่างแท้จริง
4. จัดฝึกอบรมให้คณะกรรมการสถานศึกษามีความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการและการดำเนินงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. สนับสนุนให้ครู – อาจารย์ได้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด
6. การจัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์และความร่วมมือกัน
7. จัดให้มีการกำหนดมาตรฐานงานคณะกรรมการสถานศึกษามีหน้าที่ กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด
8. การพิจารณาให้สวัสดิการและบริการพิเศษแก่ คณะกรรมการสถานศึกษาตามที่เห็นสมควรมีความเหมาะสมและชอบธรรม

David (อ้างในอุทัย บุญประเสริฐ , 2545 , หน้า 16 – 17 ) ได้ให้ข้อสรุปว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาซึ่งการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกันคือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจซึ่งการตัดสินใจที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น ตลอดจนลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

2. การมีส่วนร่วมและความรู้สึกการเป็นเจ้าของเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปความสำเร็จของการปฏิรูป ไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอกแต่เกิดจากการที่สมาชิกให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นหัวใจหรือเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะต้องมี School Reform มี Decentralizing Power ก็ต้องมี Involvement การบริหารงานตามรูปแบบและแนวคิดใหม่นี้จึงจะเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพ

**บทบาทภาระหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารและการจัดการ โดยให้โรงเรียนเป็นฐาน**

การศึกษาเป็นเรื่องของทุกคน ทุกฝ่าย ทุกองค์กร ทุกสถาบันในสังคม ไม่มีใครหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือองค์กรใดที่ไม่ต้องการมี “บทบาท” ในการพัฒนาการศึกษา จากการประชุมสมัชชาการศึกษาเรื่องการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์สู่ความก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติในศตวรรษหน้าของธนาคารกสิกรไทย (2539, หน้า 63 – 64) กล่าวว่า ทุกฝ่ายจะต้องเรียนรู้ร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาการศึกษาและสังคมร่วมกัน แม้ภารกิจหลักในการให้บริการและจัดการศึกษาจะเป็นของรัฐบาลแต่หน่วยงานภาครัฐ บุคคล กลุ่มองค์กรและสถาบันอื่นๆ ในสังคมล้วนแล้วแต่ต้องเข้ามาร่วมมือและรวมพลังในการคิด พิจารณา ผลักดัน เรียกร้อง กำกับ ดำเนินการจัดการ ฯลฯ ในขอบเขตที่สามารถทำได้ เพื่อการปฏิรูปการศึกษาไปสู่สภาพที่พึงปรารถนาเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงและยั่งยืนต่อคนไทย สังคมไทยและประเทศไทยอย่างดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ความร่วมมือและรวมพลังต้องทำในทุกระดับได้แก่ ระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับชาติเป็นอย่างน้อย และสามารถทำได้ในเรื่องต่างๆ ตามความสนใจความเหมาะสมของสถานการณ์และความเป็นไปได้ในแต่ละกรณี ที่สำคัญต้องเป็นการร่วมมือรวมพลังที่ทุกคนทุกฝ่ายเพื่อให้การบริหารและการจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดมรรคผล ชัด บัญญาและคณะ (2544, หน้า 18-19) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบ ต้องมีความเชื่อ ตระหนักและเห็นความสำคัญของการบริหารและการจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ควรมีบทบาทและภาระหน้าที่รับผิดชอบต่างกันคือ



ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่ 5 ประการคือ เป็นผู้นำทีมการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้นำการ พัฒนาสู่เป้าหมาย เป็นผู้กระตุ้นชักนำประสานงานให้คนเกิดการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังร่วมคิด ร่วมทำและเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมและเป็นที่ปรึกษาให้การนิเทศ เสริมแรงให้กำลังใจ

สำหรับครู - อาจารย์นั้นเป็นผู้ร่วมงาน เป็นผู้ริเริ่ม เป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้ประเมิน พัฒนาอย่างกระตือรือร้นอย่างต่อเนื่อง

ส่วนผู้ปกครองมีบทบาทเป็นผู้รับบริการที่ดี และมีคุณภาพด้วยการเสนอความ ต้องการให้ข้อมูลย้อนกลับร่วมมือสนับสนุนและให้ข้อมูลข่าวสารแก่โรงเรียน เป็นผู้ร่วมงาน ตามบทบาทหน้าที่ สนับสนุนโรงเรียนด้านทรัพยากรและความสามารถทางวิชาการ ( ถ้ามี ) และร่วมแก้ปัญหาโรงเรียนในกรณีมีปัญหา

ด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือคณะกรรมการบริหารงานโรงเรียนมี หน้าที่ 12 ประการคือ กำหนดนโยบาย แผนพัฒนาของสถานศึกษาโดยให้ความเห็นชอบใน แผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษาตลอดจนให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตร ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นซึ่งต้องมีการกำกับติดตามการดำเนินงานตามแผน ของสถานศึกษารวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตพื้นที่บริการได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐานตลอดจนส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตาม ศักยภาพ โดยเสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา นอกจากนี้จะต้องส่งเสริม ให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนเชิญวิทยากรภายนอกและนำภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้าร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนในทุกด้านรวมทั้งสืบสาน จารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติโดยการสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่าง สถานศึกษากับชุมชนตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษา เป็นแหล่งวิชาการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งให้ความ เห็นชอบการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาก่อนเสนอต่อสาธารณชน โดย แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควรและ ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

สรุป การบริหารและการจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารจัดการ โรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน โดยบุคลากรในโรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาร่วมพลังกันอย่างเต็มที่ เพื่อรับผิดชอบต่อการ ใช้ ทรัพยากร การแก้ปัญหาตลอดจนการดำเนินงานเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของ

โรงเรียนทั้งในระยะสั้นและระยะยาวโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารคนและหลักการตรวจสอบ และถ่วงดุล ซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 รูปแบบได้แก่ การบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก การบริหารจัดการโดยมีผู้บริหารเป็นหลัก การบริหารจัดการโดยมีครูเป็นหลัก และการบริหารจัดการที่มีครูและชุมชนเป็นหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญคือ กฎระเบียบที่จะนำสู่การปฏิบัติต้องมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งจะต้องสร้างความเข้าใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตน เพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา

#### การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมนับเป็นรูปแบบของการบริหารที่ได้รับการนิยามอย่างแพร่หลายทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน เนื่องจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมเน้นการให้ความสำคัญกับบุคคลและกลุ่มงานและได้รับการยอมรับว่าสามารถลดปัญหาข้อขัดแย้ง ตลอดจนสร้างแรงจูงใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ดังที่สมศนาวิการ (2545 , หน้า 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ กระบวนการของการให้บุคลากรมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจไม่ใช่เพียงสัมผัสหรือแสดงความห่วงใย โดยเน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคลในการใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญ เพื่อแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญบนพื้นฐานความคิดการแบ่งอำนาจ ส่วนธรรมรส โชติคุณุช (2536, หน้า 228) ได้กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การบริหารที่เน้นกระบวนการระดมความคิดจิตใจให้เกิดพลังทางการบริหารและเป็นการบริหารที่จัดกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติร่วมกันคิดร่วมกันทำตั้งแต่กลุ่มเล็ก ๆ จนเป็นกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ยังหมายถึง กระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาในลักษณะของการแบ่งอำนาจหน้าที่เพื่อตัดสินใจปัญหาที่สำคัญขององค์การ ซึ่งธงชัย สันติวงษ์ (2543 , หน้า 138) ได้แสดงความคิดเห็นที่คล้ายกันว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารคือวิธีที่ผู้บริหารได้เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานด้านต่างๆ เช่น การวางแผนช่วยในการเสนอแนะให้ข้อคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร ตลอดจนการให้โอกาสและมีอิสระกับกลุ่มที่จะตัดสินใจทำงานภายใต้เป้าหมาย นโยบาย ที่มอบไว้อย่างกว้าง ๆ ซึ่ง ชาญชัย

อาจินสมาจาร (2539, หน้า 93) ได้ให้ทัศนะว่ากระบวนการมีส่วนร่วมจะทำให้ทุกฝ่ายมีแรงจูงใจและแรงขับในการแสดงออกของตนสูงขึ้นทำให้เกิดความคล่องตัวในการสร้างความสำเร็จในงาน สำหรับอรุณ รักรธรรม (2524, หน้า 174) ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะเด่นอยู่ที่การเน้นความสำคัญของสมาชิกในองค์กร หรือเพื่อนร่วมงาน ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคลจึงเป็นลักษณะแนวราบมีผู้นำอยู่ตรงกลางวงไม่ใช่อยู่นิ่งบน การวินิจฉัยสั่งการและการบริหารงานเป็นผลงานของกลุ่มโดยผู้นำไม่ได้ทำจริง ๆ แต่มีบทบาทเป็นผู้ประสานงานและปฏิบัติตามมติหรือความเห็นของกลุ่ม ซึ่งการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความร่วมมือร่วมใจกันอย่างจริงจังของสมาชิกที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มใบเท่านั้น และสัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2544, หน้า 10) ได้เน้นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงาน จะเกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันกับงานหรือองค์กร ซึ่งความรู้สึกผูกพันเกี่ยวข้องที่ว่านี้หากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว เป็นผลให้เกิดข้อผูกมัดหรือข้อที่ตกลงร่วมกัน ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับ สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2542, หน้า 127) กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมนอกจากจะหมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมทางความคิดในการตั้งเป้าหมายด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมที่สำคัญมากที่สุด เพราะเมื่อบุคคลมีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายหรือโครงการต่าง ๆ ก็เกิดความรู้สึกผูกพันทางจิตวิทยาเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของเป้าหมายหรือโครงการนั้น ๆ และเมื่อถึงภาคปฏิบัติก็จะมีแรงจูงใจและกระตือรือร้นในงานให้บรรลุผลตามที่มีส่วนกำหนดมาด้วยแล้ว ในขณะเดียวกัน คณะการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (2540, หน้า 211-212) ได้ให้ข้อคิดจากการประชุมนานาชาติเรื่องการส่งเสริมการพัฒนาชุมชนแบบยั่งยืนซึ่งจัดโดยธนาคารโลก มีข้อความในรายงานการประชุมที่น่าประทับใจตอนหนึ่งว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือเสาเอกของการพัฒนาที่ยั่งยืน รัฐและผู้ให้การสนับสนุนต่าง ๆ จากภายนอกต้องรู้ที่จะปล่อยวางเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมและมอบความไว้วางใจให้ชุมชนในการคิดตลอดจนชักนำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น เริ่มต้นคือทำให้ชุมชนหรือองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการเริ่มตั้งแต่ การวางแผนและการกำหนดจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา การจัดทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ตลอดจนการตรวจสอบคุณภาพและการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อให้การศึกษาศึกษาของเด็กและเยาวชนในชุมชนเป็นการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้นซึ่งเป็นความคิดในแนวเดียวกับทัศนะของ ประเวศ วะสี (2544, หน้า 11) กล่าวว่า ประเทศไทยต้องสร้างความเข้มแข็งในการปฏิรูปด้านต่างๆ ด้านแรกคือการปฏิรูปการศึกษาให้การศึกษากลายเป็นการศึกษาของทุกคน ทุกคนมีส่วนร่วมทางการศึกษาอย่าให้เป็นแต่เพียง

ครูประชาชนแต่ละจังหวัดจะต้องรวมตัวกันเพื่อเป็นประชาคม เพื่อช่วยผลักดันการปฏิรูปการศึกษาเปิดโรงเรียนสู่ชุมชนนำชุมชนสู่โรงเรียนแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนด้านนโยบายสร้างวิทยาลัยชุมชนเพิ่มขึ้นในขณะที่ยกัญญา เวชชัย (2544 , หน้า 9) ได้แสดงทัศนะว่าประเทศไทยได้มีความพยายามในการคิดค้นรูปแบบการเรียนการสอนที่เปิดโอกาสให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังจึงจะเห็นได้จากสาระสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เปิดโอกาสให้พ่อแม่ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและเป็นธรรมมากขึ้น ลักษณะการมีส่วนร่วมมี 2 รูปแบบคือ การจัดการศึกษาให้ลูกที่บ้านและการมีบทบาทร่วมกับ โรงเรียนในฐานะคณะกรรมการ สมาคม ผู้ปกครองและครู รวมทั้งคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและอื่น ๆ สำหรับระดับการมีส่วนร่วมมีตั้งแต่ระดับปฏิบัติโดยเข้าร่วม โครงการและส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ จนถึงระดับการตัดสินใจในฐานะคณะกรรมการร่วมร่างธรรมนูญโรงเรียน เพื่อสร้างสัญญาร่วมกันในกลุ่มของพ่อแม่ผู้ปกครองหากทุกฝ่ายสามารถร่วมสร้างสรรครูปแบบ ดำเนินงานร่วมกันอย่างจริงจังและเหมาะสมกับสถานการณ์แล้วเด็ก ซึ่งเป็นเยาวชนของชาติจะสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสุข มีบุคลิกภาพที่สมบูรณ์และพร้อมที่จะรับมือกับความท้าทาย ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จากความเห็นของนักวิชาการในเรื่องการบริหารแบบมีส่วนร่วม ที่ให้ความหมายไปในแนวทางเดียวกันผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการตัดสินใจดำเนินงานของผู้บริหารเพื่อให้เกิดการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งมีเป้าหมายในการจัดกระบวนการเรียนรู้คือ การพัฒนาคนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา ในบรรยากาศการทำงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตยเคารพในความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในลักษณะการทำงานเป็นทีมของบุคลากร ส่วนชูชีพ พุทธประเสริฐ (2542 , หน้า 102) แสดงทัศนะว่า การบริหารองค์การในทางพฤติกรรมศาสตร์จะสนใจเรื่องพฤติกรรมกลุ่มเป็นพิเศษ และการพัฒนาทีมงานก็เป็นเครื่องมือในการพัฒนาองค์การที่สำคัญ จากแนวคิดที่ว่าองค์การจะสามารถพัฒนาจะเคลื่อนไหวไปได้ด้วยประสิทธิภาพการทำงานของบุคคลและกลุ่มเพราะองค์การเป็นสังคมหนึ่งที่รวมเอาบุคคลมากมายต่างวัฒนธรรม แนวคิดต่าง ๆ แตกต่างกัน ก็สามารถผสมผสานกันและปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีเป้าหมายแล้วย่อมจะเกิดพลังมหาศาลในการผลักดันองค์การให้เคลื่อนไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง ในด้านการมีส่วนร่วมปฏิบัติภารกิจการบริหารการศึกษา ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) การดำเนินงานดังกล่าวจะนำ

มาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรค์คือ ประสิทธิภาพพวงวัญกำลังใจในการทำงานสูงขึ้น  
 อย่างไรก็ตามในการที่จะบริหารงานแบบมีส่วนร่วมให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด  
 นั้น ผู้บริหารเป็นบุคคลสำคัญที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการ  
 บริหารมากน้อยเพียงใด เพราะการมีส่วนร่วมในการทำงานนอกจากจะเป็นการสร้าง  
 ประสบการณ์แล้วยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของจะเกิดความพึงพอใจในการทำงานด้วย  
 ส่วนระดับของการมีส่วนร่วมจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของผู้ร่วมงานด้วย  
 ดังนั้นความสำเร็จของการบริหารแบบมีส่วนร่วม จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการในการ  
 วิเคราะห์สถานการณ์ของผู้บริหารเป็นสำคัญ

#### ลักษณะและรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม

เนื่องจากผู้บริหาร โรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามลำพังคนเดียวอุปสรรคกับใน  
 ปัจจุบันมีกระแสของการมีส่วนร่วม การตรวจสอบและความโปร่งใสในการดำเนินงานตลอด  
 จนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ  
 พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้ผู้มีส่วน  
 เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยการให้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการ  
 ดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความรู้สึกมีความรับผิดชอบและเป็นเจ้าขององค์การการบริหารแบบมี  
 ส่วนร่วมเน้นความสำคัญความสัมพันธ์ของบุคลากรและกลุ่มงานให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการ  
 บริหาร โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการทำงานซึ่งผู้บริหาร  
 ยินยอมมอบและกระจายอำนาจของตนสู่ผู้ปฏิบัติด้วยความเต็มใจจะเป็นการลดภาระหน้าที่ของ  
 ผู้บริหารลง และสามารถใช้เวลาในเรื่องสำคัญอย่างอื่น ๆ ได้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ช่วยให้งาน  
 ระดับล่างมีความหมายและท้าทายมากขึ้น เนื่องจากบุคลากรระดับปฏิบัติสามารถตัดสินใจได้  
 ด้วยตนเอง จะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องกับผูกพันกับงานหรือองค์การ ความรู้สึกผูกพัน  
 เกี่ยวข้องนี้หากมีการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันแล้ว จะเป็นผลให้เกิด  
 ข้อผูกมัดหรือสิ่งที่ตกลงใจร่วมกันซึ่งมีผู้ให้ความคิดเห็นในลักษณะของการบริหารแบบมีส่วน  
 ร่วมดังต่อไปนี้ ในขณะที่สมยศ นาวิการ (2540, หน้า 149) กล่าวถึงระบบการมีส่วนร่วม  
 (Participative System) ว่าการบริหารระบบนี้ผู้นำจะยึดถือข้อสมมุติฐานที่มีต่อตัวบุคคลตาม  
 ทฤษฎี Y ของMcGregor ซึ่งกล่าวว่าผู้นำใช้อำนาจหน้าที่เป็นทางการน้อยมากเรียกผู้นำประเภท  
 นี้ว่าเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยคือผู้นำที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น  
 ในการแก้ปัญหาพร้อมกันความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจะเกิดขึ้น ระหว่างผู้บังคับบัญชากับ  
 บุคลากร ส่วนธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 128) กล่าวว่า ผู้นำแบบประชาธิปไตยจะให้ความ

สำคัญกับบุคลากรและไม่เน้นถึงอำนาจหน้าที่หรือก่อให้เกิดความเกรงกลัวในตัวผู้บังคับบัญชา แต่จะเปิดโอกาสให้บุคลากรแสดงความคิดเห็นและพูดคุยด้วย ในการปฏิบัติงานบริหารของผู้บังคับบัญชานี้มักจะเป็นไปในทำนองที่ว่าสิ่งต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับทุกคน ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงเป็นเรื่องที่จะให้โอกาสทุกฝ่ายเข้ามาร่วมพิจารณา ซึ่งอาจจะกระทำโดยการประชุมหรือจัดตั้งคณะกรรมการเป็นต้น ซึ่งผู้นำประเภทนี้จะพยายามส่งเสริมบุคลากรให้แสดงความคิดเห็นและมีโอกาสร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วย

ในส่วนของ ภิญ โย สาส ( 2519, หน้า 128 – 129 ) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการมอบอำนาจ (Delegation) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไว้ดังนี้ การมอบอำนาจหน้าที่หมายถึง การที่ผู้มีอำนาจมอบหมายงานบางอย่างให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาทำการแทนตน โดยมอบอำนาจบางอย่างให้ไปด้วย ส่วนการกระจายอำนาจหมายถึง การมอบอำนาจในการตัดสินใจสั่งการให้ถึงตัวผู้ปฏิบัติหรือให้ถึงตัวบุคลากรผู้อยู่ใกล้ตัวผู้ปฏิบัติมากที่สุดการกระจายอำนาจเป็นลักษณะหนึ่งของการมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งการที่รวมอำนาจ (Centralization) ก็คือองค์การที่ไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจสั่งการให้ผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่อยู่ใกล้ผู้ปฏิบัติเลย คงให้ผู้ปฏิบัติทำตามคำสั่งเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องคิดไม่ต้องตัดสินใจ หากมีอะไรสงสัยต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจทุกเรื่อง การกระจายอำนาจต่างจากการมอบอำนาจในส่วนที่กระจายอำนาจมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ แต่การมอบอำนาจเป็นการมอบอำนาจเฉพาะเรื่องเป็นครั้ง ๆ ไปด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงพอสรุปได้ว่า ลักษณะการบริหารแบบมีส่วนร่วมเกิดจากผู้นำแบบประชาธิปไตยที่ใช้การบริหารแบบกระจายอำนาจ โดยจะมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ เปิดโอกาสให้บุคลากรทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดแนวทางแก้ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพราะเป็นการมอบทั้งงานและอำนาจการตัดสินใจให้ผู้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมตามที่ผู้บริหารเห็นสมควรเป็นการสร้างความมั่นใจให้บุคลากรสร้างความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมของบุคคลจะนำมา ซึ่งความรู้สึกรักผูกพันและความยินยอมรับการปฏิบัติงานอันเกิดจากการมีส่วนร่วมนั้น ๆ โดยปราศจากข้อโต้แย้ง

#### ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของผู้บริหารและบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งธรรมรส โชติคุณุข (2536, หน้า 228 – 230 ) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นการตอบสนองความต้องการ ความสมหวัง ความเชื่อถือตนเองอันเป็นความต้องการสูงสุดของมนุษย์ได้และประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีหลายประการคือ

1. เมื่อผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการทำงานหรือโครงการเขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลง แทนที่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีความราบรื่นมากขึ้น ความไม่พอใจ การร้องทุกข์น้อยลงความผูกพันของบุคคลกับองค์กรจะรู้สึกผูกพันกันมากขึ้น
3. บุคลากรจะไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้นเพราะบุคลากรรู้แรงจูงใจและความต้องการของฝ่ายบริหาร
4. การบริหารผู้ใต้บังคับบัญชามีความง่ายขึ้น สะดวกมากขึ้นเพราะผู้ใต้บังคับบัญชามีการเปลี่ยนแปลง
5. การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น
6. การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรระดับบนและระดับล่างดีขึ้น

ส่วน สัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2544 , หน้า 11) ได้กล่าวถึง ประโยชน์การบริหารแบบมีส่วนร่วม ไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมก่อให้เกิดการระดมความคิดและการอภิปรายร่วมกัน ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้เกิดความคิดเห็นที่หลากหลายทำให้การปฏิบัติมีความเป็นไปได้มากกว่าคิดคนเดียว
2. การมีส่วนร่วมในการบริหารมีผลในทางจิตวิทยาคือ ทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็เกิดการยอมรับมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการที่ผู้บริหารสามารถทดสอบได้ว่าสิ่งที่ตนเองรู้ตรงกับสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชารู้หรือไม่
3. เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่าสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
4. เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสได้ใช้ความสามารถและทักษะในการทำงานร่วมกัน เกิดความมีน้ำใจ (Team Spirit) และความจงรักภักดีต่อหน่วยงานมากขึ้น
5. การมีส่วนร่วมจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น การตัดสินใจมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น และส่งเสริมการปรับปรุงงานมีความเป็นไปได้สูง ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นด้วย

สมยศ นาวิการ (2545 , หน้า 22 – 24 ) ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานขวัญและกำลังใจดีขึ้น ลดการขาดงานและลดความสูญเสียต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

### 1. การยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่า

การศึกษาต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า เมื่อบุคคลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางด้านการเปลี่ยนแปลงพวกเขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เมื่อการเปลี่ยนแปลงถูกมองว่าเป็นสิ่งบังคับต่อพวกเขาโดยบุคคลบางคนแล้วพวกเขาสามารถโน้มเอียงที่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา มีความราบรื่นมากขึ้น การใช้การมีส่วนร่วมทำให้ความไม่พอใจของกลุ่มถูกเปิดเผยออกมา ความไม่พอใจเหล่านี้สามารถยุติได้โดยการอธิบายอย่างตรงไปตรงมา ความไม่พอใจที่ไม่ได้รับการแก้ไขหรือซ่อนเร้นอยู่อาจทำให้เกิดการนัดหยุดงาน การทำงานช้า ๆ ความสูญเสียและการขาดงานได้ การมีส่วนร่วมช่วยให้อัตราการร้องทุกข์น้อยลง

### 3. ความผูกพันของสมาชิกในองค์การที่มีต่อองค์การมีมากขึ้น

เมื่อสมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในกระบวนการขององค์การที่สำคัญ เช่น การตัดสินใจ พวกเขาจะผูกพันกับองค์การมากขึ้น

### 4. ความไว้วางใจฝ่ายบริหารมีมากขึ้น

สมาชิกในองค์การจะมีความรู้สึกไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น ความรู้สึกไว้วางใจเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

### 5. การบริหารผู้ใต้บังคับบัญชามีความง่ายมากขึ้น

ถ้าหากว่าผู้ใต้บังคับบัญชาผูกพันยอมรับการเปลี่ยนแปลงและไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้นการบริหารจะมีความง่ายขึ้นจำนวนของผู้บริหารที่ต้องการจะลดน้อยลง เนื่องจากมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อพวกเขามีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานมากขึ้นมีความเต็มใจยอมรับอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา

### 6. การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพดีขึ้น

การบริหารแบบมีส่วนร่วมสามารถเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจทางการบริหารให้ดีขึ้นได้ ภาษิตโบราณที่ว่า “สองหัวดีกว่าหัวเดียว” ยังคงเป็นความจริงอยู่ การรวมความรู้ความสามารถของบุคคลหลายคนเข้าด้วยกันในการแก้ปัญหาที่น่าจะนำไปสู่การตัดสินใจที่ดีกว่า การตัดสินใจของผู้บริหารเพียงคนเดียว

### 7. การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างดีขึ้น

การบริหารแบบมีส่วนร่วมบังคับให้มีการติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน ช่วยให้องค์การมีสิ่งย้อนกลับจากผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี



## 8. การสร้างทีมงานมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงทีมงานให้ดีขึ้น ทีมงานมีความจำเป็นต่อการแก้ปัญหาที่ สลับซับซ้อนที่เผชิญ โดยองค์การส่วนใหญ่ในปัจจุบันนี้

สรุป ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีหลายอย่าง ประโยชน์เหล่านั้นที่ สำคัญมี 2 อย่างคือการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและกำลังใจของสมาชิกในองค์การ ส่วน ประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่การยอมรับความผูกพันของสมาชิกในองค์การต่อการเปลี่ยนแปลงมีมาก ขึ้นมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชามีความราบรื่นมากขึ้น และความ ผูกพันของสมาชิกในองค์การต่อองค์การมีสูงขึ้น มีความไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น ทำให้ การบริหารผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาง่ายขึ้น และการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่ เบื้องบนมีการทำงานเป็นทีมดีขึ้น ประโยชน์เหล่านี้ทุกอย่างล้วนเป็นทรัพย์สินที่มีค่าต่อองค์การ

### รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมสามารถสร้างความรู้สึที่ดีในการปฏิบัติงาน และเป็นการ เปิดโอกาสได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและต่อ หน่วยงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ เอกชัย กี่สุขพันธ์ (อ้างใน สัมฤทธิ์ กางเพ็ง , 2544 , หน้า 11 – 12 ) ได้เสนอไว้มี 4 รูปแบบคือ

1. การปรึกษาหารือ ( Consultive Management ) เป็นการบริหารแบบเปิดโอกาส ให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee) เช่น คณะกรรมการโครงการ คณะกรรมการดำเนินงาน คณะกรรมการเฉพาะ กิจหรือคณะกรรมการที่เรียกชื่ออย่างอื่น รูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการ ตัดสินใจให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการด้วยระบบการ ปรึกษาหารือเหมาะสำหรับผู้บริหารระดับต้นขึ้นไป โดยมอบหมายหน้าที่ให้เป็นหัวหน้า คณะทำงาน ประธานโครงการ ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการเป็นต้น

2. กลุ่มคุณภาพ (QC Circles) เป็นการบริหารงานแบบเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมี ส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในรูปแบบของกลุ่มบุคคล 3 -10 คนที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน รูปแบบ กลุ่มคุณภาพนี้เหมาะสำหรับใช้กับผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติหรือระดับหัวหน้า เพราะเป็นการ ฝึกฝนเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน เพื่อค้นหาปัญหา วิเคราะห์ปัญหาหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางการแก้ปัญหาด้วยตนเองซึ่งมีกระบวนการในการบริหาร กลุ่มคุณภาพ 4 ขั้นตอนคือ P (Plan) การวางแผน , D (Do) การปฏิบัติ , C (Check) การ ตรวจสอบและ A (Action ) การปรับปรุงแก้ไข หรือ P D C A อย่างไรก็ตามระบบกลุ่ม

คุณภาพจะใช้ได้ผลดีก็ต่อเมื่อมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิค QC และการใช้กระบวนการกลุ่ม ให้ผู้เกี่ยวข้องและที่สำคัญที่สุดคือความพึงพอใจของผู้ร่วมงานต้องอยู่ในเกณฑ์สูง จึงจะสามารถ นำระบบกลุ่มคุณภาพมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3. ระบบข้อเสนอแนะ ( Suggestion System ) เป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ได้ผลมากในทางปฏิบัติ โดยมีลักษณะแตกต่างจากข้อเสนอแนะที่พบเห็นโดยทั่วไปที่มีลักษณะกล่องหรือตู้รับฟังความคิดเห็นเท่านั้น กล่าวคือ รูปแบบนี้จะมีแบบฟอร์ม ข้อเสนอแนะให้ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องกรอกตามที่กำหนดเช่นปัญหาที่พบคืออะไร สาเหตุของปัญหามาจากอะไร วิธีแก้ปัญหามีอะไรบ้างและผลที่คาดว่าจะได้รับนั้นเป็นอย่างไร สำหรับแบบฟอร์มที่กำหนดให้นี้อาจแตกต่างกันไปตามความต้องการของแต่ละหน่วยงาน แต่มีหลักการปฏิบัติเดียวกันคือ จะต้องมีการพิจารณาข้อเสนอแนะมีหน้าที่ในการ ประเมินข้อเสนอแนะจากแบบฟอร์มต่าง ๆ นั้นว่ามีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพียงใดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีมากน้อยแค่ไหน สมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่แล้วนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาดำเนินการต่อไป และถ้าข้อเสนอแนะมีการนำไปปฏิบัติควรมีการ ประชาสัมพันธ์พิจารณาให้ผลตอบแทน เป็นรางวัลหรือผลตอบแทนอื่น ๆ ตามที่หน่วยงาน กำหนด ซึ่งรูปแบบนี้เหมาะสำหรับใช้กับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้เกี่ยวข้องทุกระดับอาจจะเสนอ ความคิดเห็นคนเดียวหรือมากกว่าก็ได้และผู้เขียนมีความเห็นว่ารูปแบบนี้จะใช้ได้ผลดี มี องค์ประกอบ 5 ประการคือมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายขององค์กรต้องชัดเจน สมาชิกในองค์กรมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานต้องอยู่ในระดับสูง มีการกำหนดผลตอบแทนที่จะให้แก่ผู้เสนอความคิดซึ่งต้องสร้างความรู้สึกว่าคุ้มค่าและมีผลทางจิตใจ ตลอดจนมี ระบบและขั้นตอนการพิจารณาจะต้องรวดเร็ว มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างแน่นอนชัดเจน ตลอดจนแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอความคิดได้ทราบอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งเหตุผลรวมทั้งมี การประชาสัมพันธ์ หรือให้ความรู้เกี่ยวกับการพิจารณาความคิดสร้างสรรค์และการใช้ แบบฟอร์มข้อเสนอแนะให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

อย่างไรก็ตามแม้ว่า รูปแบบนี้จะช่วยให้ผู้บริหาร ได้ความคิดเห็นที่หลากหลายในการปฏิบัติหรือปรับปรุงงานก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญของระบบให้ข้อเสนอแนะคือการเขียน เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่โดยเฉพาะชุมชนชนบทมีความรู้ระดับ ป.4 หรือ ป.6 อาจมีปัญหา ในการเขียน ดังนั้นวิธีแก้ที่ดีที่สุดคือการเปิด โอกาสให้ผู้เสนอความคิดเห็นมานั่งคุยกันตัวต่อตัว หรือไปหาข้อมูลโดยการสอบถามหรือการสัมภาษณ์โดยตรง

4. ระบบส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการ (Employee Ownership Plan) รูปแบบนี้พบมากในการบริหารกิจการของบริษัท หน่วยงานเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ โดยการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการด้วยการลงทุนซื้อหุ้นของบริษัทหรือบริษัทอาจจ่ายโบนัสส่วนหนึ่งเป็นทุนเรือนหุ้นในแต่ละปี จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกิจการเอง และมีความรู้สึกผูกพันในการปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้นในรูปแบบนี้ผู้บริหารอาจนำมาประยุกต์ใช้โดยการสร้างบรรยากาศให้เกิดความรู้สึกการเป็นเจ้าของของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายพึงพอใจที่จะมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า จากรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้นจะเห็นว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การมีส่วนร่วมทางตรง และการมีส่วนร่วมทางอ้อม การมีส่วนร่วมทางตรงก็คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะของการเข้าไปปฏิบัติงานร่วมรับผิดชอบเพราะเป็นหน้าที่โดยตรงได้แก่ ผู้บริหาร ครู นักเรียนและบุคลากรทุกฝ่ายในโรงเรียน ส่วนการมีส่วนร่วมทางอ้อมเป็นลักษณะกรรมการหรือผู้แทนได้แก่ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาทุกระดับ

#### เงื่อนไขการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมถึงแม้ว่าจะมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างมากก็ตาม มีข้อควรพิจารณาซึ่งสัมฤทธิ์ กางเพ็ง (2544 ; หน้า 13) ได้ให้เสนอแนะก่อนนำไปปฏิบัติว่าควรคำนึงถึงเพื่อนร่วมงาน หรือผู้ได้บังคับบัญชาในด้านความรับผิดชอบในการทำงานและพฤติกรรมในการทำงานว่าผู้ร่วมงาน หรือผู้บังคับบัญชาชอบที่จะมีส่วนร่วมในการทำงานหรือไม่และผู้บริหารมีเวลาเพียงพอหรือไม่ สำหรับการเปิดโอกาสให้เพื่อนร่วมงานหรือผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการบริหารงานเพียงใด โดยผู้บริหารจะต้องสร้างบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม (Participation Climate) ให้เกิดขึ้นโดยสมาชิกในองค์กรมีความเชื่อใจ ความไว้วางใจในตัวผู้ร่วมงาน และจัดให้มีระบบการสื่อสารแบบเปิดและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ในการทำงานร่วมกัน มีการแก้ปัญหาต้องตัดสินใจโดยกลุ่ม มีความมีอิสระในการปฏิบัติงานผู้บริหารมีความเป็นกันเอง สนใจและเปิดกว้างที่จะรับฟังความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงานมีการยอมรับซึ่งกันและกันในการทำงาน

## อุปสรรคของการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมยังไม่นำมาใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรในปัจจุบัน เนื่องจากมีปัญหา อุปสรรคหลายประการ ซึ่งสมยศ นาวิการ (2545, หน้า 27 - 37) ได้ประมวลไว้ดังนี้

### อุปสรรคทางด้านองค์กร

#### 1. ประเพณี ปรัชญาและค่านิยมขององค์กร

ประเพณีขององค์กรอยู่บนพื้นฐานของการบริหารแบบเผด็จการเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นถ้าหากว่าประเพณีถูกให้ความสำคัญและรักษารู้นะเดิมเอาไว้ มีความสำคัญกว่าการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ข้อเสนอแนะของการบริหารแบบใหม่ เช่น การบริหารแบบมีส่วนร่วม ถูกปฏิเสธทันที ปรัชญาและค่านิยมของผู้บริหารระดับสูงในองค์กรจะเป็นอุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ปรัชญาการบริหารคือแนวทางพื้นฐานที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ และปฏิบัติงานที่สำคัญปรัชญาขึ้นอยู่กับค่านิยมที่เป็นความเชื่อทางกลุ่มผู้บริหารจะแสดงถึงสิ่งที่กลุ่มผู้บริหารเชื่อว่ามีผลสำคัญอย่างแท้จริง

#### 2. คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน

องค์กรบางแห่งเชื่อในเรื่องนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน ที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อครอบคลุมถึงสถานการณ์ใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น คู่มือ นโยบายถูกผู้บริหารใช้เป็นเหตุผลในการปฏิเสธความคิดเห็นหรือวิธีการใหม่ ๆ อยู่เสมอ ได้กลายเป็นข้อแก้ตัวของผู้บริหารที่กลัวต่อการใช้ความคิด นโยบายถูกให้คุณค่าว่าเป็นเป้าหมายแทนที่จะเป็นวิธีการเพื่อถึงเป้าหมายบางอย่าง

#### 3. คุณภาพของสมาชิกในองค์กร

องค์กรอาจจะมีสมาชิกในองค์กรที่ไม่มีทักษะการบริหารแบบมีส่วนร่วมเลย บุคคลไม่สามารถกลายเป็นผู้มีส่วนร่วมได้ในคืนเดียว สิ่งเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลาในการฝึกอบรม

#### 4. โครงสร้างขององค์กร

โครงสร้างขององค์กรไม่เพียงประกอบขึ้นด้วยอำนาจหน้าที่เท่านั้นแต่ยังมีความสัมพันธ์ด้านการรายงานตัว การมอบหมายงานอย่างเป็นทางการ การจัดระเบียบกลุ่มงานที่เป็นทางการช่องทางการติดต่อสื่อสาร ซึ่งองค์กรทุกแห่งต้องการโครงสร้างที่มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานอย่างราบรื่น แต่องค์กรบางแห่งให้ความสำคัญโครงสร้างมากเกินไป ดังนั้นโครงสร้างจะตายตัว การละเมิดสายการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ทางการรายงานตัวอย่างเป็นทางการเป็นสิ่งที่ถูกห้ามและถูกลงโทษอย่างร้ายแรง

การให้ความสัมพันธ์กับโครงสร้างที่เป็นทางการ แสดงให้เห็นถึงที่เราอ้างกันโดยทั่วไปว่า “ระบบราชการ” ความรู้สึกของคนที่มีต่อระบบราชการคือ ความล่าช้า ความเป็นทางการ การรวบอำนาจหน้าที่ ความไม่คล่องตัว ระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่เป็นทางการและการให้ความสำคัญกับการควบคุมเมื่อสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นองค์การจะพบความยุ่งยากมากในการบริหารแบบมีส่วนร่วม

#### 5. การขาดบรรยากาศสนับสนุน

บรรยากาศขององค์การคือความรู้สึก ทัศนคติและความเชื่อที่บุคคลในองค์การมีต่อองค์การ บรรยากาศยังเป็นภาพพจน์ที่สมาชิกในองค์การและประชาชนมีต่อองค์การ บรรยากาศที่สนับสนุนคือ บรรยากาศที่บุคคลรู้สึกว่างค์การสนับสนุนความพยายามของพวกเขาและบุคคลสนับสนุนความพยายามขององค์การ Likert มองว่างค์การควรสร้างสภาวะที่สมาชิกในองค์การไม่รู้สึกว่าถูกคุกคามแต่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนช่วยและปฏิบัติงานเต็มความสามารถ

#### 6. การขาดระบบการให้รางวัลในการมีส่วนร่วม

โดยทั่วไปแล้วระบบการให้รางวัลขององค์การ อยู่บนพื้นฐานของเกณฑ์ที่มองไม่เห็นชัดเจนที่ให้ผู้บริหารใช้เกณฑ์ค่อนข้างกว้างในการให้รางวัลการมองเห็นได้ไม่ชัดทำให้ผู้บริหารสามารถให้รางวัลโดยส่วนตัวกับพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การที่เขาพอใจและลงโทษพฤติกรรมที่เขาไม่พอใจได้ ดังนั้นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ต้องการมีส่วนร่วมด้วยการให้ข้อเสนอแนะที่ดีในไม่ช้าจะพบว่า การกระทำดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับในองค์การ ตัวของผู้บริหารเองอาจจะได้รับรางวัลหรือไม่ได้รับรางวัลในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของพวกเขาถ้าหากว่าผู้บริหารไม่ได้รับรางวัลหรือถูกลงโทษในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ผู้บริหารจะมองไม่เห็นสิ่งจูงใจใด ๆ ของการมีส่วนร่วมเลย ดังนั้นระบบการให้รางวัลไม่เพียงแต่ขัดขวางการมีส่วนร่วมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อผู้บริหารที่พยายามใช้การมีส่วนร่วมอีกด้วย

### อุปสรรคทางการบริหาร

#### 1. อุปนิสัยทางการบริหาร

ผู้บริหารหลายคนบริหารงานบนพื้นฐานของนิสัย ชอบกระทำการต่าง ๆ ตามแนวที่กระทำอยู่เสมอ การปฏิบัติแบบนี้เป็นนิสัยแบบจิตใต้สำนึกคล้ายคลึงกับการปฏิบัติแบบตอบโต้ซึ่งเราเรียกว่าการบริหารแบบตอบโต้ (Management by Reflex )

## 2. ความไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ผู้บริหารหลายคนต้องการเปลี่ยนแปลงแบบของพวกเขาและใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมแต่เขาไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วมหรือไม่รู้จะประยุกต์ใช้ พวกเขาไม่รู้ถึงข้อดีของการบริหารแบบมีส่วนร่วมรวมทั้งเชื่อว่าการรูปแบบการบริหารแบบนี้สามารถทำให้พวกเขาและองค์กรมีประสิทธิภาพสูงขึ้นแต่พวกเขาไม่รู้เรื่องการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างอื่น ๆ และคิดว่าสามารถดำเนินการได้โดยง่าย

## 3. สมมุติฐานของทฤษฎี X

McGregor ซึ่งให้เห็นว่าผู้บริหารหลายคนยึดถือสมมุติฐานของทฤษฎี X พวกเขาเชื่อว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเกียจคร้านและไม่ต้องการทำงาน ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องควบคุมเขาอย่างใกล้ชิดเพื่อความมั่นใจว่าเขาจะสามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ผู้บริหารที่ยึดถือสมมุติฐาน X จะไม่ยอมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ที่สำคัญขององค์กรอย่างแน่นอน โดยมีความเชื่อว่าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีความสามารถในการมีส่วนร่วมหรือไม่เต็มใจมีส่วนร่วมเลย

## 4. การขาดความมั่นคง

ผู้บริหารหลายคนขาดความมั่นคงในงานของพวกเขาและรู้สึกกลัวต่อสิ่งใหม่ ๆ ไม่มีความมั่นใจในรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม พวกเขามีความรู้สึกมั่นคงในทุกสิ่งที่เคยทำอยู่ การขาดความมั่นคงอาจสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบรรยากาศขององค์กรตลอดจนระบบการให้ผลตอบแทน ความไม่มั่นคงยังเกิดจากความรู้สึกขาดความสามารถของผู้บริหารอีกด้วย

## 5. ความกลัว

ผู้บริหารกลัวว่าเมื่อใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้อำนาจของเขาลดลง เพราะไม่เข้าใจแนวของการแบ่งอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารมีความพึงพอใจที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจเหนือคนอื่น อีกประการหนึ่งคือกลัวว่าการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมทำให้ผู้บริหารถูกบงการโดยผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความสามารถอาจจะมีวิธีการและการตัดสินใจที่ดีกว่าผู้บริหาร

## อุปสรรคทางด้านผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

### 1. การขาดความสามารถในการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่เข้าใจการบริหารแบบมีส่วนร่วมและไม่รู้จักการประยุกต์ใช้การขอให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมแต่พวกเขาไม่รู้ว่าจะทำอย่างไร

## 2. การขาดความต้องการ

ผู้ได้บังคับบัญชาบางคนไม่ต้องการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมอาจขัดแย้งกับการรับรู้ทางบทบาทของงานพวกเขาได้

## 3. การขาดความรู้ในเนื้อหาหรือความเชี่ยวชาญ

ผู้มีส่วนร่วมต้องมีความรู้ที่จำเป็นในสาขาวิชาที่ทำให้พวกเขาสามารถมีส่วนร่วมช่วยอย่างแท้จริงในการมีส่วนร่วม บ่อยครั้งที่บุคคลถูกขอให้มีส่วนร่วมในเรื่องที่พวกเขาไม่มีความรู้เลย

## 4. การไม่รู้ว่าคุณคาดหวังให้มีส่วนร่วม

ผู้ได้บังคับบัญชาบางคนล้มเหลวในการมีส่วนร่วมเพราะเขาไม่รู้ว่าคุณคาดหวังให้มีส่วนร่วม การไม่รู้เกิดขึ้นได้โดยเฉพาะบุคคลากรใหม่ในองค์กร การขาดการติดต่อสื่อสารกับผู้ได้บังคับบัญชาถือเป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมที่สำคัญอย่างหนึ่ง

## 5. ความกลัว

ผู้ได้บังคับบัญชากลัวความล้มเหลวในการที่เขามีส่วนร่วม แต่ผลงานไม่ประสบความสำเร็จเขาจะไม่มี ความเชื่อมั่นในตนเองและกลัวว่าการมีส่วนร่วมทำให้เขาทำงานหนักขึ้น

## อุปสรรคทางด้านสถานการณ์

### 1. เวลา

อุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมคือเวลา การมีเวลาเพียงพอในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ดูเหมือนว่าไม่เคยมีเลยเวลาเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งของการบริหารแบบมีส่วนร่วมเพราะการบริหารแบบมีส่วนร่วมต้องการเวลา

### 2. งาน

งานบางอย่างไม่เหมาะสมกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมเช่น งานอุตสาหกรรมหลายอย่างมีวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เพียงอย่างเดียวที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยการศึกษาการเคลื่อนไหวและเวลา ดังนั้นการได้เข้าถึงวิธีการปฏิบัติงานประเภทนี้จึงไม่มีความจำเป็นงานบางอย่างควรปฏิบัติโดยบุคคลตามลำพังเช่นการเขียนบทละครหรือหนังสือ การวาดภาพ งานสร้างสรรค์หลายอย่างทำได้ดีที่สุด เมื่ออยู่โดยลำพังบางครั้งการตัดสินใจบางอย่างมีความซับซ้อนและต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคเฉพาะด้านสูงมากบุคคลเพียงคนเดียวหรือสองคนเท่านั้นในองค์กรที่สามารถตัดสินใจได้ในกรณีเหล่านี้ไม่สามารถใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมจัดการได้

### 3. อิทธิพลทางสภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างหนึ่งคือ กฎหมายและข้อบังคับของรัฐบาลที่กำหนดให้องค์การต้องปฏิบัติตามอย่างรวดเร็ว

สรุป อุปสรรคที่มีต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีอยู่หลายอย่าง อุปสรรคเหล่านั้น อาจเกิดขึ้นจากองค์การผู้บริหารและผู้อยู่ได้บังคับบัญชา อุปสรรคบางอย่างมีความสำคัญมากกว่าอุปสรรคอื่น ๆ อุปสรรคบางอย่างมีความซับซ้อนมากกว่าอุปสรรคอย่างอื่น อุปสรรคบางอย่างเป็นภาพพจน์มากกว่าความเป็นจริงแต่อย่างไรก็ตามอุปสรรคเหล่านี้มีอยู่ในองค์การเป็นส่วนใหญ่

#### การวางแผนกลยุทธ์

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในกระบวนการพัฒนาคน หรือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณลักษณะตามที่สังคมไทยและประเทศชาติมุ่งหวัง ซึ่งการจะพัฒนาคนไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้ จำเป็นต้องมียุทธวิธีที่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง และสอดคล้องกับสภาพความพร้อมด้านทรัพยากรของประเทศของแต่ละองค์การ ดังนั้นในการจัดและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติ ต้องกำหนดยุทธศาสตร์ ตลอดจนวางแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ เพราะการวางแผนเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการบริหารและการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งถวิล มาตรฐาน (2544, หน้า 73) กล่าวว่า การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นกระบวนการสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารจัดการโรงเรียนในปัจจุบันด้วยเหตุผลที่ว่า สภาพแวดล้อมของโรงเรียนความต้องการและข้อจำกัดในการดำเนินงานของโรงเรียนมีข้อจำกัดในด้านความต้องการของนักเรียน ตลอดจนข้อจำกัดด้านทรัพยากรสิ่งเหล่านี้ล้วนอยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ผลจากความพยายามตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทำให้เพิ่มความต้องการ เพิ่มมาตรฐานและโครงการต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งจะผลักดัน โรงเรียนต้องเพิ่มเวลาเพิ่มพลังในการปฏิบัติงาน ต้องเตรียมบุคลากรเพิ่ม กิจกรรมการพัฒนาบุคลากร ตลอดจนปรับปรุงเนื้อหาสาระการเรียนการสอนในชั้นเรียนและ กิจกรรมเสริมหลักสูตรอื่น ๆ ที่จะต้องปรับเปลี่ยนไปด้วย ซึ่งขณะเดียวกัน โรงเรียนก็ต้องมีช่วงเวลาในการปฏิบัติงานลงที่ด้วย

ประกอบด้วยในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายปรับระบบงบประมาณของประเทศไทย เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance - Based Budgeting : PBB) ซึ่งให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นระบบที่ให้อำนาจการตัดสินใจในการดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณสู่โรงเรียนมากขึ้น ซึ่งมีความ



สอดคล้องกับการกระจายอำนาจการตัดสินใจสู่โรงเรียน เพื่อให้การบริหารจัดการมีความฉับไว เกิดประสิทธิภาพและมีความเที่ยงธรรม โปร่งใส การวางแผนงบประมาณเป็นมาตรฐานการจัดการทางการเงินประการหนึ่งของโครงการปรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานซึ่งได้กำหนดให้สถานศึกษาจัดทำแผนกลยุทธ์ขึ้น ซึ่งเป็นระบบการวางแผนที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาจะมีส่วนร่วมในการคิดและจัดทำแผนอันเป็นวิธีการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือรับผิดชอบในการผลักดันการปฏิบัติตามแผนให้ประสบความสำเร็จความหมายของการวางแผนกลยุทธ์มีผู้ให้ความหมายไว้ต่างกันเช่นธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 5) ได้ให้ความหมายของการวางแผนกลยุทธ์หมายถึง การวางแผนทั้งระบบ โดยฝ่ายบริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการพยายามกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย กลยุทธ์ แผนงานหลักต่าง ๆ และรวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้องค์กรสามารถเผชิญกับเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอนในอนาคตและมีความเข้มแข็งสามารถมีพลังมีอิทธิพลเหนือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ได้ด้วย ในขณะที่ทางด้านหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 8 (2545, หน้า 41) ได้กล่าวถึงความหมายของแผนกลยุทธ์ไว้ว่า เป็นการวางแผนการดำเนินงานและการควบคุมในแนวทางเชิงกลยุทธ์ ซึ่งจะทำการบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลส่วนทางด้านของศูนย์ประสานงานปรับระบบงบประมาณ กรมสามัญศึกษา (2545, หน้า 6) ได้ให้ความหมายของการวางแผนกลยุทธ์ไว้ว่า

1. การวางแผนกลยุทธ์เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการชนิดหนึ่ง ที่ช่วยให้องค์กรปฏิบัติงานได้ดีขึ้นในการทุ่มพลัง เพื่อให้มั่นใจว่าสมาชิกขององค์กรกำลังทำงานเพื่อมุ่งไปสู่เป้าประสงค์เดียวกันและช่วยประเมินและปรับทิศทางขององค์กร เพื่อตอบสนองสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

2. การวางแผนกลยุทธ์เป็นความพยายามอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อให้เกิดการตัดสินใจและการปฏิบัติในเรื่องที่เป็นความสำคัญพื้นฐาน

3. การวางแผนกลยุทธ์คือ กระบวนการของการนำความเปลี่ยนแปลงภายในเพื่อให้องค์กรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมปรับสภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อสังคมที่เคลื่อนไหว

4. การวางแผนกลยุทธ์ คือ กระบวนการที่เป็นระบบในการคาดการณ์และการสร้างความคิดรวบยอดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การสร้างสรรค์อนาคตที่พึงปรารถนาขององค์กร

สรุป การวางแผนกลยุทธ์คือ การกำหนดทางเลือกสำหรับอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ส่วนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์

หมายถึง การจัดการวันต่อวันเดือนต่อเดือนในทางที่มุ่งเน้นการตัดสินใจและการปฏิบัติการต่าง ๆ ที่สำคัญที่สุดซึ่งต้องใช้การมองการณ์ไกลและการจัดลำดับความสำคัญซึ่งเป็นผลจากแผนกลยุทธ์ ทั้งนี้อยู่บนฐานความคิดว่าสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาการจัดการเชิงกลยุทธ์จำเป็นต้องมีการประเมิน ตรวจสอบและทบทวนแผนปัจจุบันอย่างต่อเนื่องโดยมองถึงความจำเป็นสำคัญในระยะยาว

### ลักษณะของการวางแผนกลยุทธ์

การวางแผนกลยุทธ์ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารอันดับแรกที่จะต้องกระทำเพราะเป็นการมองอนาคตว่าจะต้องเตรียมการอย่างไร สำหรับการนำองค์กรให้ก้าวไปสู่จุดหมายได้อย่างดีที่สุดดังนั้นสิ่งที่จะแสดงถึงประสิทธิภาพของผู้บริหารในการบริหารงานคือ การวางแผนกลยุทธ์

ศูนย์ประสานงานปรับระบบงบประมาณ กรมสามัญศึกษา (2545, หน้า 6) ได้กล่าวถึงลักษณะการวางแผนกลยุทธ์ไว้ 4 ประการดังนี้

1. การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการเชิงกลยุทธ์เพราะเกี่ยวข้องกับการเตรียมวิธีการที่ดีที่สุดในการตอบสนองต่อสภาวะการณ์ที่แวดล้อมองค์กร การจะเป็นกระบวนการเชิงกลยุทธ์ได้ต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับเป้าประสงค์ ความตระหนักถึงทรัพยากรขององค์กร และต้องมีการประมวลองค์ประกอบทั้งสองนี้ ให้สามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรู้เท่าทัน
2. กระบวนการวางแผนกลยุทธ์เป็นการวางแผน เพราะเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าประสงค์โดยเจตนาถาวรคือ เป็นการเลือกอนาคตที่พึงปรารถนาและการพัฒนาวิธีการเพื่อให้บรรลุผลที่ปรารถนานั้น
3. การวางแผนกลยุทธ์เป็นระเบียบวิธีการเนื่องจากจะต้องมีระเบียบแบบแผนเพื่อควบคุมให้อยู่ในจุดที่มุ่งเน้น และความสามารถในการบรรลุผลเป็นกระบวนการตั้งประเด็นคำถามที่ต่อเนื่องเพื่อตรวจสอบ ประสิทธิภาพ ทดสอบข้อสันนิษฐาน รวบรวมและประมวลข้อมูลเกี่ยวกับปัจจุบันและดำเนินการเชิงรุกต่อสภาพแวดล้อมองค์กรที่ต้องดำเนินการในอนาคต
4. การวางแผนกลยุทธ์เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการปฏิบัติที่เป็นพื้นฐานสำคัญ เพราะต้องมีการสร้างทางเลือกและตัดสินใจเลือกจะทำอะไร ทำไปทำไม และทำอย่างไร การวางแผน กลยุทธ์จะช่วยให้ตัดสินใจได้ว่าอะไรสำคัญที่สุดเพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จ

### กระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์

สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ (2545, หน้า 238) ได้เสนอกระบวนการจัดทำแผนกลยุทธ์ว่าประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีการดำเนินการต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ภารกิจขององค์กรเพื่อกำหนดว่าอะไรเป็นภารกิจหลัก อะไรเป็นภารกิจรองหรือภารกิจสนับสนุนขององค์กรตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร มีขอบข่ายงานเป็นอย่างไรซึ่งจะเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางขององค์กรในด้านต่าง ๆ ได้การวิเคราะห์ภารกิจช่วยให้ทุกฝ่ายเข้าใจภารกิจมีจุดรวมในการทำงาน มีความคิดเห็นตรงกัน ลดความขัดแย้งและความซ้ำซ้อน ช่วยให้การกำหนดวิสัยทัศน์กลยุทธ์และเป้าหมายมีความถูกต้องเหมาะสมรวมทั้งทำให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT Analysis)

2.1 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน เป็นการศึกษาวเคราะห์สถานการณ์และองค์ประกอบภายในองค์กรที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินการตามภารกิจมีอะไรบ้างที่เป็นจุดแข็ง (Strength) และมีอะไรบ้างที่เป็นจุดอ่อน (Weakness) โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่อไปนี้คือ ภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร โครงสร้างบทบาทหน้าที่ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการด้านบุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเทคโนโลยีและการบริการตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรอื่น ๆ

จุดแข็ง (S-Strength) เป็นสภาพปัจจัยภายในหน่วยงานที่ทำให้หน่วยงานนั้นมีความเข้มแข็งสามารถพัฒนาให้ก้าวหน้าหรือขยายกิจการได้

จุดอ่อน (W-Weakness) เป็นสภาพปัจจัยภายในหน่วยงานที่ทำให้หน่วยงานนั้นไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจได้ เปรียบเหมือนร่างกายที่อ่อนแอมีโรคต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถทำงานต่อไปได้

2.2 วิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นการศึกษาวเคราะห์สถานการณ์ภายนอกที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรและเป็นสภาพที่อยู่เหนือการควบคุมขององค์กรนั้นๆ เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ ระบบการเมืองการปกครอง ระบบสังคม การศึกษา วัฒนธรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นต้น โดยพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพชีวภาพ สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่จะเอื้อต่อการพัฒนาเป็นโอกาสหรืออุปสรรคที่เห็นยวรั้งไม่ให้้องค์กรพัฒนาต่อไป

โอกาส (O-Opportunity ) เป็นสภาพภายนอกที่ทำให้หน่วยงานพัฒนาหรือก้าวหน้าแข่งขันกับหน่วยงานอื่นได้

อุปสรรค(T-Threats)เป็นสภาพภายนอกที่กีดขวางหรือเหนี่ยวรั้งการพัฒนาของหน่วยงานทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ

3. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) วิสัยทัศน์หมายถึง การมองภาพในอนาคตของผู้นำและสมาชิกในองค์กรและกำหนดจุดหมายปลายทางที่เชื่อมโยงกับภารกิจค่านิยมและความเชื่อเข้าด้วยกัน แล้วมุ่งสู่จุดหมายปลายทางที่ต้องการหลังจากวิเคราะห์ภารกิจและสภาพแวดล้อมแล้ว จะทำให้เข้าใจสถานภาพและศักยภาพของหน่วยงานเพื่อนำมากำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาของหน่วยงานได้ เมื่อผู้บริหารเข้าใจก็สามารถเสนอมุมมองที่เป็นภาพอนาคตได้อย่างหลากหลายและครอบคลุม และนำมุมมองของแต่ละคนมารวมและเชื่อมโยงกัน (Share and Relate the Dreams) จัดเวลาส่วนให้สื่อความหมายชัดเจนปลูกเร้าทำทาสร้างพลังร่วม ข้อความดังกล่าวเรียกว่าวิสัยทัศน์

4. กำหนดพันธกิจ (Mision) เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในวิสัยทัศน์และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์

5. กำหนดกลยุทธ์เป็นการกำหนดวิธีการเฉพาะที่แยกย่อย ตามสถานการณ์และกำหนดตามสภาพแวดล้อมที่ได้จากการวิเคราะห์ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์เป้าหมายที่สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน ลักษณะกลยุทธ์จะเป็นข้อความที่ขึ้นต้นด้วยคำกริยาเพราะเป็นวิธีการหรือกิจกรรม มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์แสดงความสัมพันธ์เฉพาะภารกิจ เป้าหมายและการปฏิบัติ พันธกิจหนึ่งอาจมีหลายกลยุทธ์หรือหนึ่งกลยุทธ์อาจครอบคลุมหลายพันธกิจ

6. กำหนดแผนงาน / โครงการ เมื่อได้กำหนดกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะต้องนำกลยุทธ์มากำหนดเป็นแผน/โครงการเพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงาน ซึ่งมีรายละเอียดของวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ เป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จ รวมทั้งค่าใช้จ่ายระยะเวลาและทรัพยากรที่ต้องใช้ดำเนินการในแต่ละโครงการด้วย

7. ดำเนินการตามแผนเป็นการนำกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติโดยมีระบบการกำกับติดตามและประเมินผลตามระยะเวลาที่กำหนดอย่างชัดเจน มีการปรับปรุงกระบวนการต่างๆอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเพื่อการตัดสินใจเลือกทางเลือกของกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

8. ประเมินผลและรายงาน เป็นการนำผลการดำเนินงานมาประมวลและสรุปผลจากการประเมินเพื่อจัดทำเป็นเอกสารรายงานต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชน รวมทั้งการ

รายงานการใช้ทรัพยากรทั้งรายโครงการและภาพรวม นอกจากนี้เอกสารที่จัดทำรายงานและเผยแพร่จะเป็นข้อมูลสำหรับดำเนินการในโครงการอื่น ๆ และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานต่อไป

สรุป การวางแผนเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารและการจัดการและแผนเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางงานดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากเป็นกระบวนการตัดสินใจสำหรับแนวทางที่จะดำเนินการไว้ล่วงหน้า แผนกลยุทธ์เป็นลักษณะของการวางแผนที่บูรณาการกระบวนการดำเนินการขององค์กรในลักษณะองค์รวมหรือเป็นแผนรวม โดยยึดกลยุทธ์เป็นหลัก เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และจุดหมายปลายทางแห่งวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน ในยุคของการบริหารแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพเทคนิคการวางแผนกลยุทธ์มีความสำคัญในทุกองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนเนื่องจากเป็นเทคนิควิธีที่จะนำสู่การกำหนดทิศทางแนวดำเนินการ เป้าหมายความสำเร็จ การติดตามประเมินผลรวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพสูงสุดของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ

**วิสัยทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาของกรมสามัญศึกษา ปีงบประมาณ 2545**

เพื่อให้การจัดการศึกษาของกรมสามัญศึกษามีคุณภาพและประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งนโยบายรัฐบาลและนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นกรมสามัญศึกษาจึงกำหนดนโยบายปีงบประมาณ 2545 เพื่อเป็นกรอบให้หน่วยงานในสังกัดใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการโดยมุ่งเน้นที่จะสานต่อยุทธศาสตร์ 10 ประการดังนี้

#### **วิสัยทัศน์**

กรมสามัญศึกษาเป็นหน่วยงานที่เข้มแข็ง ทันสมัยเป็นแกนนำรวมพลังการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ

#### **ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา**

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การรองรับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาเร่งดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมเด็กทุกกลุ่ม ทั้งเด็กปกติ เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาสและเด็กที่มีความสามารถพิเศษ และพร้อมที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

## ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปฏิรูปการเรียนรู้

เร่งพัฒนากระบวนการการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยเน้นการนำหลักการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ครบวงจร การแสวงหาและการเผยแพร่วิธีการที่ได้ผลโดยอาศัยโรงเรียนแกนนำ สหวิทยาเขต ศูนย์พัฒนาการเรียนการสอนและชมรมครูเป็นหน่วยงานและองค์กรหลักในการดำเนินการ

## ยุทธศาสตร์ที่ 3 การประกันคุณภาพการศึกษา

เร่งปรับแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา ให้สอดคล้องกับแนวทางของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ( สมศ. ) โดยมุ่งเน้นให้โรงเรียนทุกโรงเรียน เพื่อพัฒนาตนเองและรายงานผลการประเมินมาตรฐานตามแบบรายงานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา

## ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

เร่งขยายเครือข่ายศูนย์วิทยบริการ (Resource Center ) เครือข่ายคอมพิวเตอร์ และระบบการศึกษาทางไกลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

เร่งเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา เพื่อรองรับการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

## ยุทธศาสตร์ที่ 6 การมีส่วนร่วม

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กรรมการนักเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ตลอดจนหน่วยงานและองค์กรอื่น ๆ

## ยุทธศาสตร์ที่ 7 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ระดมทรัพยากรจากบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น หน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนมาใช้ในการจัดและพัฒนาศึกษา

## ยุทธศาสตร์ที่ 8 การพัฒนาบุคลากร

เร่งพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาทุกระดับให้มีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอต่อการปฏิบัติงานและส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา

## ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพิจารณากฎหมายลูกและแนวปฏิบัติ

ปรับปรุงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่สามารถดำเนินการได้ให้เอื้อต่อการบริหารงานแบบกระจายอำนาจให้จังหวัด สหวิทยาเขตและโรงเรียน

### ยุทธศาสตร์ที่ 10 การสื่อสารเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

เร่งประชาสัมพันธ์การดำเนินงานและผลงานของกรมสามัญศึกษา หน่วยงาน  
โรงเรียนในรูปแบบที่หลากหลาย เหมาะสม ทันเวลาและเข้าถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย

สรุป กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการพัฒนางาน  
ของกรมสามัญศึกษา ประจำปีงบประมาณ 2545 โดยมีมุ่งหวังให้เป็นหน่วยงานที่เข้มแข็ง  
ทันสมัยเป็นแกนนำในการรวมพลังการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงทุกกลุ่มเป้าหมาย  
อย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยมียุทธศาสตร์ในการพัฒนางาน 10  
ประการได้แก่ การรองรับสิทธิและโอกาสทางการศึกษาการปฏิรูปการเรียนรู้ การประกัน  
คุณภาพการศึกษา การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การปรับปรุงโครงสร้างเพื่อรองรับ  
การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การพัฒนาบุคลากร  
การพิจารณากฎหมายลูกและแนวปฏิบัติและการสื่อสารเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

### การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ต้องดำเนินการตาม  
ระบบประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 4) ได้ให้  
ความหมายไว้ว่าหมายถึง เอกสารที่แสดงเป้าหมายความสำเร็จในการจัดการศึกษาของโรงเรียน  
ตลอดจนศักยภาพและความสามารถของโรงเรียนในการจัดการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จตาม  
ระยะเวลาที่กำหนดธรรมนูญโรงเรียนเป็นแผนแม่บท ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของ  
โรงเรียนที่เป็นข้อตกลงของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาคือคณะกรรมการโรงเรียน (School  
Council) ผู้บริหารโรงเรียน คณะครู-อาจารย์ของโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงาน  
ต้นสังกัดในระดับจังหวัดร่วมกันพิจารณาและให้ความตกลง ลงนามร่วมกันที่จะสนับสนุน  
กิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนให้มีคุณภาพ  
มาตรฐาน ทางด้านศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2540, หน้า 3) กล่าวว่า ธรรมนูญ  
โรงเรียนเป็นแผนแม่บทที่กำหนดวิสัยทัศน์และยุทธวิธีการดำเนินการไปสู่วิสัยทัศน์แห่งความ  
สำเร็จในระยะ 3-5 ปีที่ผ่านการยอมรับของคณะกรรมการโรงเรียน คณะครู - อาจารย์ของ  
โรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนหน่วยงานต้นสังกัดระดับจังหวัดซึ่งเป็นการประกัน  
คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่จะเกิดขึ้นใน 3-5 ปีข้างหน้าว่ามีคุณภาพมาตรฐานตรงตาม  
ความต้องการของชุมชนและสังคมด้านสำนักงานทดสอบทางการศึกษา กรมวิชาการ  
กระทรวงศึกษาธิการ (2542, หน้า 5) ได้ให้ความหมายธรรมนูญสถานศึกษาไว้ว่าเป็นข้อตกลง  
ร่วมกันระหว่างสถานศึกษากับชุมชนโดยคณะกรรมการสถานศึกษาในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

โดยจัดทำไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสถานศึกษาจะดำเนินงานตามข้อตกลงที่กำหนดร่วมกัน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542 ก, หน้า 2) ได้อธิบายถึงความหมายของธรรมนูญโรงเรียนไว้ว่าหมายถึง ภาพลักษณ์ของโรงเรียนที่เกิดจากข้อตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยกำหนดเป้าหมายและพันธกิจที่สำคัญสรุปไว้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย วารินทร์ สิ้นสูงสุต (2543, หน้า 163) ได้กล่าวถึงธรรมนูญโรงเรียนว่าหมายถึง เอกสารแสดงข้อตกลงร่วมกันของโรงเรียน และคณะกรรมการโรงเรียนที่ใช้เป็นแผน หรือแนวทางในการพัฒนาโรงเรียนสู่จุดมุ่งหมาย การประกันคุณภาพและการรับรองคุณภาพมาตรฐานการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนด เช่นเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2542, หน้า 17) ได้ให้ความหมายคำว่าธรรมนูญโรงเรียนคือ เอกสารแสดงข้อตกลงร่วมกันของโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนที่ใช้เป็นแผน หรือแนวทางการพัฒนาโรงเรียนสู่จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามระยะเวลาที่ได้กำหนด

สรุป ธรรมนูญโรงเรียนคือ เอกสารที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษา มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ การดำเนินงานและจุดเน้นที่สำคัญสรุปไว้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษา ตามบทบาทที่เกี่ยวข้องของทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

#### ประโยชน์ของการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ทางหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงประโยชน์และคุณค่าของการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ทำให้โรงเรียนมีแผนแม่บทในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน
2. สร้างความรู้สึกร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. สร้างความผูกพันในการร่วมมือและสนับสนุนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ระหว่างโรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. สร้างความศรัทธาและความเชื่อมั่นแก่ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน
5. ช่วยให้การบริหารและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมีประสิทธิภาพ



สำนักงานทดสอบทางการศึกษา กรมวิชาการ ( 2542 , หน้า 6 ) ได้กล่าวถึง ประโยชน์ที่ได้รับจากธรรมนูญโรงเรียนไว้ดังนี้

1. ชุมชนผู้ปกครองมั่นใจว่าสถานศึกษามีแผนและดำเนินการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและให้ความร่วมมือส่งเสริมสนับสนุนอย่างเต็มที่
2. สถานศึกษามีการดำเนินงานตามแผนอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด
3. สถานศึกษาจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนให้กับผู้เรียน ได้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน
4. ผู้เรียนแสดงบทบาทในการเรียนรู้และพัฒนาตนเองมีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมตามที่หลักสูตรและสังคมต้องการ

#### ความสำคัญของธรรมนูญโรงเรียน

ธรรมนูญโรงเรียนที่มีคุณค่ามากที่สุดต้องเกิดจากการระดมความคิด การมีส่วนร่วม คิดร่วมทำ ( Participation & Collaboration ) ของบุคลากรในโรงเรียนและคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนและตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2542 , หน้า 2 - 4 ) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1. นักเรียนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน
2. ครูผู้สอนทำให้ครูผู้สอนตระหนักถึงความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ สามารถจัด กิจกรรมการเรียนการสอน ได้ตรงเป้าหมายยิ่งขึ้น
3. ผู้ปกครองสามารถเลือกโรงเรียนที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเองและบุตร หลาน รัฐบาลของตนเองที่จะช่วยเหลือสนับสนุน โดยให้บุตรหลานของตนเองได้เรียนตาม ศักยภาพและช่วยเหลือกิจกรรมของโรงเรียน โดยส่วนรวมได้ผลดียิ่งขึ้น
4. คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ของชุมชนมีบทบาทในการบริหารจัดการภายในโรงเรียน เพื่อให้ได้นักเรียนที่มีคุณภาพ ได้ มาตรฐานตามที่ต้องการ
5. ผู้บริหารโรงเรียนสามารถจัดการบริหารการศึกษา ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ของ โรงเรียนและนิเทศติดตามดูแลบุคลากรในโรงเรียนอย่างถูกต้อง มีคุณภาพตามข้อกำหนดตรง ตามนโยบายและความต้องการของทุกฝ่าย
6. ผู้รับผลิตจากโรงเรียนคือหน่วยงานที่จะรับนักเรียนเข้าทำงานหรือสถานศึกษา ในระดับที่สูงขึ้น สามารถคาดหวังได้ว่าแรงงานหรือนักเรียนที่รับมานั้นมีคุณภาพ หรือมี

คุณสมบัติอย่างไรและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจรับเข้าทำงานหรือรับเข้าศึกษาต่อได้ง่ายขึ้น

### องค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียน

องค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะเป็นไปในการทำงานแตกต่างกัน เพียงการเน้นในบางหัวข้อที่กำหนดให้เป็นหัวข้อใหญ่หรือเป็นข้อย่อยส่วนกรมสามัญศึกษาได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนไว้ 9 องค์ประกอบดังที่หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 10 -18) ได้เสนอไว้ดังนี้

1. ภาพรวมของโรงเรียน (School Profile) เป็นการนำเสนอข้อมูลของโรงเรียนเกี่ยวกับความเป็นมา สภาพปัจจุบันและทิศทางในอนาคตของโรงเรียน
2. เป้าหมายของโรงเรียน (School Goals) เป็นการกำหนดสิ่งที่โรงเรียนคาดหวังจะให้เกิดขึ้นหรือจะดำเนินการเพื่อบรรลุผล โดยควรกำหนดครอบคลุมด้านต่าง ๆ เช่น อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากร ด้านบริหารและการจัดการ ด้านหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอนและด้านการกำกับตรวจสอบและรายงาน
3. ลำดับความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน (School Priorities) เป็นการนำเสนอจุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งผ่านลำดับการจัดความสำคัญโดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับศักยภาพของโรงเรียน เป้าหมายของโรงเรียนและความต้องการของชุมชน
4. จัดกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนที่สอดคล้องกับเป้าหมาย ภายในเวลาที่กำหนด
5. บทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ( Code of Practice ) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดีจึงต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตามที่ตกลงกันได้
6. บทบาทและหน้าที่ของนักเรียน ( Student Code of Conduct ) เป็นการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของโรงเรียน เพื่อมุ่งหวังให้นักเรียนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพและเสริมสร้างคุณลักษณะที่พึงประสงค์
7. แผนงบประมาณ (Budget Plan ) เป็นการกำหนดแผนด้านการเงินทั้งหมดของโรงเรียนทั้งรายรับ รายจ่ายโดยระบุแหล่งที่มาของรายได้และรายการค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมตามจุดเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในแต่ละปีการศึกษา

8. การกำกับตรวจสอบและรายงาน ( School Accountability ) เป็นการกำหนดขั้นตอนวิธีการ เวลาและผลการดำเนินงานเพื่อการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาตามแผนการพัฒนาโรงเรียน

9. สัตยาบัน ( Agreement ) เป็นการลงนามยืนยันคำมั่นสัญญาาร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน

องค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นต้องมีความสำคัญต่อเนื่องกันแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาการวางแผนอย่างเป็นระบบมีความชัดเจนสามารถดำเนินการตามแนวทางที่ถูกต้อง จนบรรลุตามความคาดหวังที่ตั้งไว้

#### การจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

ในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนควรได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย และดำเนินการจัดทำอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้ธรรมนูญที่มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง ซึ่งทางด้านหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 20 – 22 ) ได้อธิบายหลักการและขั้นตอนในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนไว้ดังต่อไปนี้

เพื่อให้ธรรมนูญโรงเรียนมีคุณภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อโรงเรียนและนักเรียน ดังนั้นโรงเรียนควรดำเนินการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนโดยยึดหลักการของ “ Success ” (หลักความสำเร็จ ) ดังนี้

1. Systematic (ความเป็นระบบ) หมายถึงการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนอย่างเป็นระบบด้วยวิธีการ 5 ขั้นตอนคือศึกษาและกำหนดองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนให้ครอบคลุม จากนั้นวางแผนการจัดทำอย่างชัดเจนและดำเนินการจัดทำตามแผนที่กำหนดไว้มีการประเมินร่างธรรมนูญโรงเรียนและปรับปรุงธรรมนูญโรงเรียนให้สมบูรณ์

2. Unity (ความเป็นเอกภาพ) หมายถึงเนื้อหาของธรรมนูญโรงเรียนต้องมีความเป็นเอกภาพคือเขียนสาระในแต่ละองค์ประกอบเป็นเรื่องเดียวกันและสอดคล้องกับสาระสำคัญที่กำหนดไว้

3. Completion (ความสมบูรณ์ครบถ้วน) กล่าวคือ เนื้อหาสาระให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนตามองค์ประกอบของธรรมนูญโรงเรียนที่กำหนดไว้

4. Collaboration (ความร่วมมือ การร่วมคิด) หมายถึงธรรมนูญโรงเรียนต้องได้มาจากการมีส่วนร่วมและการร่วมคิด ร่วมทำ ( Participation & Collaboration ) ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

5. Evidence ( ความชัดเจน ) หมายถึง เนื้อหาสาระของธรรมนูญต้องมีความชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าใจตรงกัน สามารถปฏิบัติตามได้อย่างแท้จริง

6. Simplification ( ความเข้าใจง่าย ) หมายถึง การเขียนเนื้อหาสาระให้อ่านง่าย เข้าใจ ชัดเจนตรงกันและมีศิลปะในการนำเสนอ (Art of Presentation) เช่น นำเสนอรูปตารางแสดง ความสัมพันธ์ เป็นต้น

7. Satisfaction ( ความพึงพอใจ ) ธรรมนูญที่จัดทำขึ้นจะต้องให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย พึงพอใจ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประเมินและร่วมปรับปรุงแก้ไข

#### ขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

จากการศึกษาขั้นตอนการจัดทำธรรมนูญ โรงเรียนของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญ ศึกษา (2544 , หน้า 23) ได้เสนอแนะว่าควรดำเนินตามขั้นตอน 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. สร้างความเข้าใจแก่บุคลากรและคณะกรรมการโรงเรียน โดยมีการประชุมชี้แจง เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดความสำคัญเพื่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

2. ร่างธรรมนูญโรงเรียนมีการแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างธรรมนูญโรงเรียนเพื่อเขียน ธรรมนูญโรงเรียน

3. เสนอร่างธรรมนูญโรงเรียนแก่บุคลากรและคณะกรรมการสถานศึกษา โดย ประชุมพิจารณาให้ข้อเสนอแนะต่อร่างธรรมนูญโรงเรียนเพื่อปรับร่างธรรมนูญโรงเรียนและ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างธรรมนูญโรงเรียน

4. ประกาศใช้ธรรมนูญโรงเรียนซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาให้ความเห็นชอบผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องลงนามร่วมกันในธรรมนูญโรงเรียนจึงจะประกาศใช้ธรรมนูญโรงเรียนได้

สำนักทดสอบทางวิชาการ กรมวิชาการ (2542 , หน้า 10) ได้อธิบายถึงขั้นตอนและ วิธีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนดังนี้

1. สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมนูญโรงเรียนให้กับบุคลากรในโรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนทราบ

2. โรงเรียนศึกษาทบทวน วิเคราะห์ความเป็นมา สภาพปัจจุบันปัญหา จัดเตรียม ข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียน

3. โรงเรียน คณะกรรมการสถานศึกษา (รวมถึงผู้แทนจากชุมชน) ประชุมวางแผน ร่วมกันเพื่อกำหนดเป้าหมายของโรงเรียนและแผนพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาในช่วงเวลาที่ กำหนด

4. โรงเรียนจัดทำธรรมนูญโรงเรียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผ่านการยอมรับร่วมกันจากคณะกรรมการสถานศึกษา (ซึ่งมีผู้แทนชุมชนร่วมด้วย)

5. ประกาศธรรมนูญโรงเรียนให้บุคลากรในสถานศึกษาและบุคคลทั่วไป (ในชุมชน) ทราบ ธรรมนูญโรงเรียนเป็นแผนกลยุทธ์ทางการศึกษาซึ่งได้กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยเป็นข้อตกลงร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ภายในระยะเวลาหนึ่ง องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมนูญโรงเรียนคือ จุดเน้นยุทธศาสตร์ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามที่ได้ตกลงกันไว้ ดังนั้นธรรมนูญโรงเรียนจะสนองตอบต่อความต้องการของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนของทุกฝ่ายอย่างจริงจัง ตลอดระยะเวลา ดำเนินการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน

#### การศึกษาที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำ ธรรมนูญโรงเรียน ได้มีผู้ศึกษาดังนี้

จตุรงค์ ลิทธิบุญมา (2542) ได้ศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลให้คณะกรรมการโรงเรียนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ : กรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามบทบาทและหน้าที่ของกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยปัจจัยนำได้แก่ ประสพการณ์ความเข้าใจในระบบการศึกษาการมีทัศนคติที่ดีต่อการเป็นกรรมการโรงเรียน และการสร้างแรงจูงใจให้เกิดค่านิยมต่อการเข้ามาเป็นกรรมการโรงเรียนแต่ประสพการณ์เดิมไม่มีผลต่อการเข้ามาเป็นกรรมการโรงเรียน ส่วนปัจจัยเอื้ออำนวยนั้น ได้แก่ ระเบียบของคณะกรรมการโรงเรียนที่ต้องมีการสร้างความเข้าใจและฝึกอบรมเพื่อเกิดทักษะในการฝึกปฏิบัติงานหลายๆครั้ง ระยะเวลา 3 ปีที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนการคัดเลือกบุคคลที่มีเวลา มีฐานะทางเศรษฐกิจมีตำแหน่งทางสังคมเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในอนาคตควรมีการกำหนดค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการ

เจียมพดล ไชยลักษณ์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมในการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาในปัจจุบันประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับปานกลางแต่ความต้องการของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมีมากในทุกๆ ด้าน ได้แก่ ด้านการจัดทำแผนที่ตั้งของโรงเรียน ด้านการกำหนดขนาดของโรงเรียน ด้านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียน ด้านการจัดทำแผนแม่บทของโรงเรียน ด้าน

การกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร โรงเรียนและด้านการจัดให้องค์การมี การวัดและประเมินผลการดำเนินงานของโรงเรียน

เฉลิม นิลแก้ว (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนในการจัด การศึกษาของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า กรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่เคยปฏิบัติด้านเผยแพร่ข่าวสาร การรายงานความก้าวหน้าของ โรงเรียนให้ประชาชนได้รับทราบ การขอความร่วมมือประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา โรงเรียนการติดต่อประสานงานกับชุมชนให้เข้ามาช่วยเหลือนักเรียน และเคยชี้แจงทำความเข้าใจในเรื่องการจัดการศึกษาของโรงเรียนแก่ประชาชนอย่างชัดเจน แต่ก็มีกรรมการโรงเรียน จำนวนมากที่เคยชี้แจงแต่ไม่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีส่วนร่วมมากในการจัดกิจกรรมต่างๆ ของ ทางโรงเรียนด้านการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียน โดยตรงกรรมการส่วนใหญ่มี ส่วนร่วมมากในด้านการวิเคราะห์ปัญหาความต้องการการจัดทำแผนการพัฒนาและแผนการใช้ เงินของโรงเรียนตลอดจนการจัดซื้อ จัดจ้าง การพัฒนาโรงเรียนให้เป็นแหล่งความรู้ของชุมชน แต่ตัวแทนชุมชนที่เป็นคณะกรรมการจะมีส่วนร่วมน้อยในด้านการจัดทำแผนพัฒนา แผนการใช้เงินของโรงเรียน การจัดซื้อจัดจ้างและการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นแหล่งความรู้ของชุมชน นอกจากนี้คณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และแนวทางการพัฒนา โรงเรียนตลอดจนการให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการประจำปี

ในขณะที่เอกลักษณ์ บุญท้าว (2542) ได้ศึกษาการดำเนินงานตามธรรมนูญโรงเรียน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดร้อยเอ็ด พบว่า โดยภาพรวมมีการปฏิบัติ มากเมื่อพิจารณาแต่ละขั้นตอนพบว่าการปฏิบัติมากอยู่ 4 ขั้นตอนคือ สร้างความเข้าใจให้ แก่บุคลากร ในโรงเรียนและผู้ที่เกี่ยวข้องชั้นจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีและปฏิทินปฏิบัติงาน ขั้นพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนและชั้นการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการนอกนั้น มีการ ปฏิบัติปานกลาง

ในปีเดียวกันทางด้านอัจฉรา ทิพย์ดารรัตน์ (2542) ได้ศึกษาการพัฒนาธรรมนูญ โรงเรียนของโรงเรียนเอกชน เขตการศึกษา 8 พบว่า ในการดำเนินงานด้านเตรียมความพร้อม ก่อนการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนโดยภาพรวมมีการดำเนินการมาก โดยในด้านบุคลากรมีการ ประชุมสัมมนาภายในโรงเรียน การฝึกอบรมและการเชิญวิทยากรผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมา ให้ความรู้ ส่วนด้าน โสต วัสดุอุปกรณ์มีการจัดเตรียมแผนภาพ แผนภูมิและเครื่องฉายข้ามศีรษะ สำหรับด้านเอกสารมีคู่มือการจัดเตรียมการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาเอกชนจัดทำเผยแพร่ เอกสารนโยบายรัฐบาลในด้านการศึกษาแผนการศึกษาในเขตที่ ตั้งโรงเรียนและสถิติข้อมูลทางการศึกษา ส่วนด้านสถานที่ที่มีการมีการจัดเตรียมใช้ห้องประชุม

ของโรงเรียนและด้านเวลาที่มีการจัดทำในวันหยุดราชการ เพื่อจัดทำธรรมเนียมโรงเรียนส่วนการดำเนินงานจัดทำธรรมเนียมโรงเรียนตามองค์ประกอบ โดยภาพรวมมีการดำเนินงานมาทุกองค์ประกอบ

จากการที่ กุสุมา ศรีผดุงอำไพ และคณะ (2543) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดลำพูน พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนประเภทการศึกษานอกโรงเรียนสามัญ การศึกษานอกโรงเรียนสายอาชีพ และการศึกษาตามอัธยาศัยอยู่ในระดับปานกลาง

ในปีเดียวกันกลุ่มวิจัยและประเมินคุณภาพการศึกษาของกรมมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา (2543) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษา (ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542) พบว่า การจัดการศึกษาต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนกำหนดรูปแบบและวิธีการ ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนให้รัฐลดบทบาทการควบคุมมาเป็นการส่งเสริมสนับสนุนกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนโดยตรงในทุกๆ ด้านและการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกรรมการชุดต่างๆ จะเป็นผลดีในแง่ของการจัดการศึกษาเพื่อชุมชนอย่างแท้จริง เนื่องจากชุมชนได้มีโอกาสเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน เพื่อให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่พัฒนาผู้เรียนตรงตามความต้องการของชุมชน ประเด็นของการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยม พบว่า ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการโรงเรียนแต่ไม่มีบทบาทด้านการบริหารและการจัดการ โดยเฉพาะด้านการวางแผนติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษา การบริหารงบประมาณ การจัดองค์การ การแบ่งสายงาน การบริหารงานบุคคล ส่วนในด้านวิชาการชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรท้องถิ่น โดยเป็นวิทยากรท้องถิ่น ประเด็นของการมีส่วนร่วมด้านการระดมทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อการจัดการศึกษาในโรงเรียนมัธยมศึกษา พบว่า ชุมชนมีส่วนร่วมในปริมาณที่สูงทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคทรัพย์สินแล้วสตูดูปกรณ์อื่นๆ ให้แก่สถานศึกษาเพื่อใช้ในกิจกรรมการเรียนการสอน ร่วมเป็นวิทยากรท้องถิ่น ให้ทุนการศึกษา ตั้งองค์การเพื่อสนับสนุนโรงเรียนและการนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ ด้านประเด็นของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษาในภาพรวม พบว่า ชุมชนยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอยู่ในระดับต่ำและมีอิสระในการบริหารจัดการค่อนข้างน้อย การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะการสนับสนุนทรัพยากรชุมชนยังไม่มีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมวางแผนและร่วมประเมินผลได้ในส่วนของโรงเรียนมักให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นบางกิจกรรม

ในส่วนบุญยิ่ง จอมงาม (2544) ได้ศึกษาความต้องการมีส่วนร่วมจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอบ้านโฮ้ง จังหวัดลำพูน พบว่า เจ้าหน้าที่และสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความต้องการร่วมให้คำปรึกษาเรื่องการจัดการศึกษาของแต่ละโรงเรียน ร่วมสร้างแหล่งเรียนรู้ในโรงเรียนให้นักเรียนแจ่มขวางความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการดำเนินงานจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การได้รับรู้ และร่วมพิจารณาการให้ขวัญกำลังใจแก่คณะครูและเจ้าหน้าที่ของโรงเรียน

ในปีเดียวกันด้าน วิชาญ วงศ์วรพัญญ และคณะ (2544) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ของโรงเรียนในสหวิทยาเขตอินทนนท์ สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมในด้านการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา การให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี การกำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนและการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โดยภาพรวมแล้วคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง

พีระ พรนวม (2544) ได้ศึกษาศรัทธาต่อหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน พบว่า อยู่ในระดับปานกลางถึงแม้ว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่จะผ่านการศึกษาอบรมเกี่ยวกับหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามาแล้ว แต่ความสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าหาความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังสม่ำเสมออยู่ในระดับน้อยและในระดับปฏิบัติพฤติกรรมของผู้บริหารที่แสดงถึงความเชื่อถือศรัทธาความมุ่งมั่นพยายามทุ่มเทและความอดทนในหลักการมีส่วนร่วมไปใช้ในการจัดการศึกษาอยู่ระดับปานกลาง ส่วนสภาพการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียน พบว่า คณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมระดับปานกลาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนยังมีน้อย เป็นเพียงการให้ความเห็นชอบตามการชี้แนะของผู้บริหารโรงเรียนและคณะครู นอกจากนี้คณะกรรมการโรงเรียนยังมีความรู้สึกหรือทัศนคติว่า ตนเองไม่มีความรู้ในการจัดการศึกษาดีเท่ากับคณะครูและยังไม่ค่อยมีเวลาว่างพอที่จะให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนมากเท่าที่ควร เนื่องจากติดภารกิจในการประกอบอาชีพ

ด้านพระครูนิวัตรธรรมโชติและคณะ (2544) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา สหวิทยาเขตจามเทวี จังหวัดลำพูน ปีการศึกษา 2543 พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการสมาคมผู้ปกครองและครู คณะกรรมการศิษย์เก่ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียน



เป็นฐานด้านวิชาการ ด้านงบประมาณและด้านการบริหารทั่วไปมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง ปัญหาอุปสรรคที่พบคือคณะกรรมการส่วนใหญ่ยังไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนเองและมีขีดจำกัดในเวลาเข้าร่วมกิจกรรมหรือการประชุมของสถานศึกษา มีข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขคือทุกฝ่ายควรมีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนและปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงาน

ในด้านของสุรพล ไคร้วานิช (2544) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของการบริหารโรงเรียนประถมศึกษาศณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอำเภอสบปราบจังหวัดลำปาง พบว่าด้านเศรษฐกิจผู้เข้าร่วมประชุมเห็นว่ายังไม่มีความพร้อม ด้านอำนาจหน้าที่มีความพร้อมเพราะรู้และเข้าใจอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี ด้านเสียสละเวลามาทำงานส่วนมากเห็นว่ามีความพร้อม เพราะให้ความร่วมมือแก่สถานศึกษาทุกครั้งที่มีการประชุม ด้านการวางแผนบริหารโรงเรียนควรมีคณะกรรมการ ครู-อาจารย์ร่วมกันวางแผนด้านนโยบายและการประเมินผลและการประสานงาน ส่วนข้อเสนอแนะอื่น ๆ ควรจัดเผยแพร่ความรู้บทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาให้เข้าใจบทบาทของตนอย่างจริงจังเพื่อคณะกรรมการจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนได้เต็มตามศักยภาพ

จากการที่ สว่าง คำภีระ (2544) ได้ศึกษา การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูนเพื่อเข้าสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่าการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารโรงเรียนด้านการวางแผนมีการปรับเปลี่ยนในภาพรวมอยู่ระดับปานกลางคือ เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวแทนชุมชน ครูและนักเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการตรวจสอบประเมินโครงการกิจกรรมนักเรียน และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนด้านการบริหารแผนพบว่า มีการปรับเปลี่ยนภาพรวมอยู่ระดับน้อยคือ ผู้บริหารโรงเรียนกับผู้ร่วมงานร่วมกันแก้ปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสำหรับปัญหาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงาน พบว่าขาดการวางแผนและไม่ชัดเจนคลุมเครือการบริหารแผนงานในโรงเรียนยังไม่ตรงตามเป้าหมายและไม่ตรงความสามารถของบุคลากรในโรงเรียน ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารพบว่า ควรดำเนินการทุกอย่างด้วยความเที่ยงธรรม ควรวางแผนและดำเนินงานตามแผนและควรบริหารงบประมาณโดยให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการงบประมาณ

ต่อมาทับทิม กวีวัฒน์ (2545) ได้ศึกษา การบริหารแบบมีส่วนร่วมในโรงเรียนสังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนพบว่า โดยภาพรวมครูส่วนใหญ่เห็นว่าได้มีส่วนร่วมในการวางแผน การสั่งการและการควบคุมนอกจากนั้นครูยังให้ความคิดเห็นเรื่องการ

วางแผนว่าผู้บริหารวางแผนด้วยตนเองไม่เปิดโอกาสให้ครูผู้สอนแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย เสนอแนะให้จัดกิจกรรมการบริหารแบบประชาธิปไตยให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน ส่วนใหญ่การสั่งการผู้บริหารไม่มีคุณธรรม ไม่เปิดใจกว้าง ไม่สนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถ จึงได้เสนอแนะให้ผู้บริหารให้การยอมรับในความรู้ความสามารถและมอบหมายงานให้ตรงกับความรู้ความสามารถของผู้สอนสำหรับการควบคุม นั้นผู้บริหารไม่ค่อยอยู่ประจำในโรงเรียน ขาดการนิเทศติดตามงานควรจัดระบบควบคุมการปฏิบัติงาน โดยส่งเสริมการทำงานเป็นทีมและพัฒนาทีมงาน

ในส่วนของสมจิต จันตะบุญ (2545) ได้ศึกษาการปฏิบัติตามธรรมเนียมโรงเรียนของโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ได้กำหนดขอบเขตของปัญหาและความรับผิดชอบของบุคลากร ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน วิเคราะห์ความต้องการก่อนที่จะมีการวางแผนสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผน ให้คณะครูและผู้เกี่ยวข้องร่วมจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษา พัฒนาศักยภาพของโรงเรียนทุกคนอย่างน้อย 2 ครั้ง ใน 1 ปีปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคลากรติดตามการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง กำหนดหน้าที่ของผู้ปฏิบัติประเมินผลระหว่าง การปฏิบัติงานบางโครงการ ใช้แผนปฏิบัติการประจำปีเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ทางด้านสมพงษ์ ญาณตาล และคณะ (2545) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการปฏิรูปประเมินผลและประเมินผลหลังการปฏิบัติงานการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดลำพูน พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้แทนครูที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาของสถานศึกษา ด้านโรงเรียนและสถานศึกษา ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน ด้านระบบบริหารการศึกษาอยู่ในระดับมาก ส่วนผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าและผู้ทรงคุณวุฒิมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง ยังไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร ปัญหาที่พบคือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ไม่มีเวลาในการร่วมกิจกรรมกับสถานศึกษายังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการ นโยบายของสถานศึกษา และการปฏิรูปการศึกษาขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษา เนื่องจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและสถานศึกษามีการประชาสัมพันธ์น้อย ข้อเสนอแนะที่พบ

คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเสนอให้สถานศึกษาประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารจัด  
อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่คณะกรรมการและควรมีการจัดประชุมให้มากยิ่งขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการ  
จัดทำธรรมนูญโรงเรียน โดยภาพรวม โรงเรียนได้มีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียนทุกโรงเรียน  
และมีการจัดทำครบทุกองค์ประกอบมีการสร้างความเข้าใจให้แก่บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง  
ในการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน โดยการจัดฝึกอบรม การประชุมและการศึกษาเอกสารของ  
หน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานอื่น ๆ แต่การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำ  
ธรรมนูญโรงเรียนยังมีน้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ของโรงเรียน ส่วนใหญ่ไม่มีเวลาในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกับโรงเรียนและยังขาดความรู้  
ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกรรมการตลอดจนนโยบายของโรงเรียนและความสำคัญของ  
การปฏิรูปการศึกษา ประกอบกับมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของโรงเรียนค่อนข้างน้อย