

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง ความพร้อมของบุคลากรของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำเสนอตามลำดับดังนี้

1. การกระจายอำนาจและแนวคิดในการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. การกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
 - 3.1 ด้านพฤติกรรมของผู้นำ
 - 3.2 ด้านพฤติกรรมการปฏิบัติงานของครู
 - 3.3 ด้านบรรยากาศองค์การในโรงเรียน
 - 3.4 ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
 - 3.5 ด้านการบริหารงานบุคคล
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

การกระจายอำนาจและแนวคิดในการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดที่จะปฏิรูปการบริหารระบบราชการจากแบบเดิมที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นหลัก ไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

ภาณุวัฒน์ ถักคิ้วงศ์ (2541 : 30-34) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การที่รัฐให้อำนาจในการตัดสินใจ (Decision Making Power) ในการที่จะสามารถดำเนินการจัดการ และการบริหารการศึกษาในลักษณะที่องค์อำนาจหน้าที่ (Authority) แก่ท้องถิ่นได้ร่วมกันให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน ทุกเพศทุกวัยที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณ

ของท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้
รัฐบาลกลาง รวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น

บุญลือ ทองอยู่ (2536 : 71-73) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ
ทางการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจในเรื่องการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน
การเผยแพร่ สนับสนุน ส่งเสริม และทุนบำรุงศาสนา ตลอดจนการจัดกิจกรรมไปสู่จังหวัด
อำเภอ และหน่วยปฏิบัติ

นอกจากนี้ Encyclopedia of Britanica (1956) ‘ Daniel wit 1961 อ้างถึงใน
ตระกูล มีชัย. 2538 : 14) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจเชิงการเมืองไว้ว่า หมายถึง
การปกครองในท้องถิ่นที่มอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนใน
ท้องถิ่น ทั้งในการบริหารและการกำหนดนโยบาย

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจในการบริหารงานต่าง ๆ
จากองค์การปกครองส่วนกลางให้กับชุมชน หรือท้องถิ่น หรือหน่วยงานระดับล่างรับผิดชอบ
รวมทั้งด้านการศึกษา ผู้บริหารระดับล่างมีอิสระในการตัดสินใจ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

แนวคิดการกระจายอำนาจ

Rajabhat Mahasarakham University

แสวง ปิ่นมณี (2536 : 62-68) ได้ให้ทัศนะไว้ว่า การกระจายอำนาจการบริหาร
การศึกษา มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ส่วน ที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษา

รูปแบบโครงสร้างและระบบบริหารแบบกระจายอำนาจ โดยทั่วไปจะมี
การจัดองค์กรหลักอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งมีประเด็นควรพิจารณา
ดังต่อไปนี้

1.1 การกำหนดภารกิจขององค์กรระดับต่าง ๆ ต้องให้ชัดเจนและ
ไม่ซ้ำซ้อนกัน กิจกรรมหรือหน้าที่อะไรควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ กิจกรรมใดองค์กร
ระดับชาติจะต้องดำเนินการ การแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าว ควรอาศัยหลักการ 2 ประการ คือ
หลักผลประโยชน์ สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ
(Management Efficiency) ซึ่งภารกิจบางอย่างอาจกำหนดให้ร่วมกันดำเนินการได้

การแบ่งอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช
2535 ข้อ 31 คือ ให้นำหน่วยงานบริหารระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผนการศึกษา
ระดับชาติ ส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา รับรองวิทยฐานะ คุ้มครองผู้รับบริการการศึกษา และ
ให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่สาธารณะ สำหรับหน่วยงานระดับจังหวัดทำหน้าที่บริหาร

วางแผน และจัดการศึกษา รวมทั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน และงบประมาณ

การบริหารการศึกษาในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่นคล้ายคลึงกับที่ระบุในแผนการศึกษาแห่งชาติของไทยข้างต้น กล่าวคือ ในส่วนกลางมีหน้าที่กำหนด มาตรฐานขั้นต่ำ ของการจัดการศึกษา ควบคุมดูแลการกระจายของสถาบันการศึกษา การฝึกอบรม การจัดสรรครู กรอบอัตราเงินเดือนของครู การจ่ายบำเหน็จบำนาญแก่ครู โกล่เกลี่ยและแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนวางแผนและจัดสรรทรัพยากรเพื่อนำเอานโยบายการศึกษาของรัฐ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง คิดต่อประสานงานกับหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับหัวหน้าหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น สำหรับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นได้กำหนดไว้ในกฎหมายการศึกษาว่าให้จัดการศึกษาก่อนประถมศึกษาตามความต้องการของท้องถิ่น จัดการประถมศึกษา และมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพสำหรับเด็กอายุ 5 - 16 ปีทุกคน โดยใช้รูปแบบ วิธีการสอน และการฝึกอบรมที่หลากหลายตามความต้องการของเด็กแต่ละกลุ่มอายุตามความสามารถและความถนัด จัดการศึกษาระดับสูงกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น จัดการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ และผู้ที่มีปัญหาการปรับตัวทางสังคม การศึกษาผู้ใหญ่ รวมทั้งการอุดหนุนเงินทุนการศึกษาและการให้บริการสงเคราะห์ต่าง ๆ เพื่อการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น

1.2 ขนาดพื้นที่และประชาชนในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีขนาดเหมาะสมในการบริหารและจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 การพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงสร้างและระบบการบริหาร การศึกษากับโครงสร้างและระบบบริหารราชการแผ่นดิน โครงสร้างและระบบบริหาร ราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน จำแนกออกเป็น การบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง และกรม การบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ และการบริหารส่วน ท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจะต้องกระจายลงมาให้การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยหลักการจึงจะถึงมือประชาชน เพราะการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารโดยข้าราชการ อำนาจการบริหารที่ถ่ายเทลงมายังการบริหารส่วน ภูมิภาคจึงไม่ชอบด้วยหลักการของการกระจายอำนาจ และจากที่กล่าวในข้อ 2 ว่า จังหวัดมีขนาดพื้นที่

และประชากรเหมาะสมกับการบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่น ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกครอบงำด้วยอำนาจการบริหารจากฝ่ายข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยสิ้นเชิง เพราะใช้ระบบการแต่งตั้ง ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ หากจะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา มาผูกไว้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นประชาธิปไตย ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะดีกว่าระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้การจัดบริการการศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญ มีลักษณะเฉพาะ มีความสลับซับซ้อน ต้องการความเชี่ยวชาญและความเอาใจใส่เป็นพิเศษ จึงควรบริหารโดยองค์คณะบุคคลโดยเฉพาะแยกออกมาจากคณะบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับของประเทศอังกฤษ ที่ได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษา มาผูกไว้กับการบริหารมณฑล (County) โดยมีสภามณฑล (County Council) เป็นองค์การบริหารมณฑลและเมืองค์การบริหารการศึกษา มีอำนาจในตัวโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) และองค์การบริหารการศึกษาในรูปแบบของคณะบุคคลของประชาชนระดับต่ำลงมา คือ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Governors) ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารของแต่ละสถานศึกษา มีอาจารย์ใหญ่เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.4 การจัดโครงสร้างและองค์การบริหารการศึกษา ควรคำนึงถึง

หลักประสิทธิภาพให้มาก ในปัจจุบันการจัดระบบบริหารและองค์การบริหารโดยเฉพาะในระบบราชการ มีลำดับชั้นมากเกินไป จนทำให้ระบบงานมีขั้นตอนมาก การทำงานล่าช้า หากพิจารณาโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาในปัจจุบัน จะพบว่าได้พยายามอิงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคค่อนข้างมาก กล่าวคือ มีการจัดองค์การบริหารที่ระดับจังหวัดและระดับอำเภอ เช่น การบริหารการประถมศึกษา มีคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ทำให้มีชั้นและขั้นตอนเพิ่มขึ้นระหว่างโรงเรียนกับจังหวัด ในประเทศอังกฤษได้จัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นมณฑล (County) และเขต (District) ที่มณฑล อ็อกฟอร์ดเชอร์ แบ่งการปกครองออกเป็น 5 เขต มีสภามณฑล (County Council) เป็นองค์การบริหารมณฑล และมีสภาเขต (District Council) ในแต่ละเขตเป็นองค์การบริหารเขต สำหรับโครงสร้างการบริหารการศึกษา มีคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) ที่ระดับมณฑล และมีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Governors) ในระดับสถานศึกษา โดยไม่ต้องมีคณะกรรมการศึกษาระดับเขตให้มากขึ้นขึ้นมาอีก

1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นนโยบายสำคัญในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ปัญหาที่คือ จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรการบริหารในสัดส่วนเท่าไร ในจุดเริ่มต้นไม่ควรต่ำกว่าครึ่งและประธานต้องมาจากประชาชน ทั้งนี้ เพื่อมิให้อำนาจทางฝ่ายข้าราชการเข้ามาครอบงำทางฝ่ายประชาชน ดังเช่นปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลคำถามต่อไปนี้ก็คือ จะให้ผู้แทนฝ่ายประชาชนเข้าไปอยู่ในองค์กรบริหารได้อย่างไร หรือใครคือผู้แทนฝ่ายประชาชน จะใช้วิธีการสรรหาหรือเลือกตั้งเพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถ ไม่ใช่ได้คนไม่ดีแต่มีอิทธิพล อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะใช้วิธีการสรรหาหรือวิธีการเลือกตั้งก็มิจุดอ่อนด้วยกันทั้งนั้น และถกเถียงกันไม่จบสิ้น จึงควรให้เป็นดุลยพินิจของประชาชนในท้องถิ่นว่าจะใช้วิธีใดจึงจะได้คนดีมีความสามารถเข้ามาบริหารการศึกษา ดังนั้นการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาไม่ควรกำหนดรายละเอียดลงไปตายตัว ควรให้ยืดหยุ่นได้หรือเปิดช่องว่างไว้ให้มีการพัฒนาวิธีการต่าง ๆ ขึ้นมาใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

1.6 การจัดสรรงบประมาณ จะยังคงมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง เงินงบประมาณสนับสนุนจะต้องจัดสรรเป็นก้อน อาจจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งจัดให้ตามจำนวน ค่าใช้จ่ายต่อหัว และอีกส่วนหนึ่งจัดให้เป็นงบพัฒนาตามนโยบายของรัฐ

1.7 การบริหารงานบุคคล มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือจะต้องโอนอำนาจการบริหารบุคคล ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการครู(ก.ค.) ในกระทรวงศึกษาธิการไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

1.8 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาในรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น จะมีปัญหามากและอาจไม่ประสบผลสำเร็จ ถ้าใช้วิธีออกเป็นกฎหมายแล้วประกาศใช้พร้อมกันทั่วประเทศ เพราะรูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวคิดนี้มีความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งกว่าการตั้งกระทรวงใหม่ หรือการถ่ายโอนงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันที่เคยปฏิบัติกันมา นอกจากนี้การถ่ายโอนจากรัฐไปยังหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชน จะเผชิญปัญหาสำคัญอยู่ 2 ประการ

ประการแรก บุคลากรพร้อมที่จะเปลี่ยนสถานภาพของตนจากการสังกัดส่วนกลางไปสังกัดท้องถิ่นด้วยความเต็มใจหรือไม่ สถานภาพใหม่จะดีกว่าเก่าหรือไม่ และประการที่สอง ประชาชนมีความพร้อมหรือไม่ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาตามแนวคิดนี้ ควรกำหนดเป็นทางเลือกให้ท้องถิ่นหรือจังหวัดที่มีความพร้อมและสมัครใจจะใช้ทางเลือกนี้ดำเนินการไปโดยไม่เป็นการบังคับ แต่รัฐจะต้องสนับสนุนและส่งเสริม รวมทั้งมีมาตรการจูงใจให้จังหวัดและท้องถิ่นต่าง ๆ ใช้ทางเลือกนี้ด้วย

2. การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารและการจัดการศึกษา

แม้ว่าจะมีความพยายามจัด โครงสร้างและระบบการบริหารให้อยู่ในรูปแบบการกระจายอำนาจได้แล้วก็ตาม แต่พฤติกรรมของผู้บริหารยังไม่เปลี่ยนจากการบริหารแบบศูนย์อำนาจไปสู่การบริหารแบบกระจายอำนาจ ซึ่งไม่อาจแก้ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้เท่าที่ควร ยิ่งกว่านั้นอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในตามมาอีกมากมาย ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาจะต้องพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในเรื่องนี้ ได้แก่ การจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียนตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้บุคคลในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการและบริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนที่มีพฤติกรรมการบริหารเป็นประชาธิปไตยเท่านั้นที่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ สำหรับผู้บริหารที่มีพฤติกรรมการบริหารรวมศูนย์อำนาจจะไม่สนใจคณะกรรมการ หรือสนใจเฉพาะใช้เป็นเครื่องมือหาเงินเข้าโรงเรียนเท่านั้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาบุคลากรในระบบบริหารการศึกษาที่จะปรับเปลี่ยนไปนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่ง ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งหมดที่อยู่ในท้องถิ่นการศึกษาจะต้องเข้าไปพัฒนาและคิดอาวุธทางความคิดให้แก่ประชาชน หากระบบการศึกษาไม่คิดอาวุธทางความคิดให้แก่ประชาชน จะส่งผลให้ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือนักการเมืองจำนวนน้อยและข้าราชการจะเป็นผู้ผูกขาดการบริหาร ทำให้การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการและนักการเมืองจำนวนน้อย การที่จะคิดอาวุธทางความคิดให้แก่ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารตามเจตนารมณ์ของการจัด โครงสร้างและระบบบริหารการกระจายอำนาจ พฤติกรรมการบริหารและการจัดการศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนในเรื่องสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดกระบวนการเรียนการสอน จะต้องเปลี่ยนจากการยึดครูเป็นศูนย์กลาง (Teacher - Centered) เป็นการยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลาง (Student - Centered) ครูต้องเปลี่ยนบทบาทจากเป็นผู้ถ่ายทอดวิชาความรู้ เป็นผู้จัดมวลประสบการณ์ โดยนักเรียน

มีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ เน้นการจัดกิจกรรมกลุ่มและกระบวนการกลุ่มสัมพันธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามแนวทางของโครงการสนับสนุน ประชาธิปไตยในโรงเรียนประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อพัฒนาคุณลักษณะสำคัญของพลเมืองที่ดำเนินชีวิตในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีคุณภาพ ในปัจจุบันมีโรงเรียนประถมศึกษา สี่พันโรงเรียน ในจำนวนทั้งสิ้น สามหมื่นโรงเรียนเศษ จัดกิจกรรมการเรียนการสอนในลักษณะยึดนักเรียนเป็นศูนย์กลางภายใต้โครงการสนับสนุน ประชาธิปไตยในโรงเรียน หากเร่งรัดขยายการดำเนินงานให้กว้างขวางมากขึ้นจะมีส่วนช่วยให้ เกิดผลสำเร็จในการนำเอาโครงสร้างการบริหารในรูปแบบการกระจายอำนาจมาใช้ ผลสำเร็จที่จะเกิดขึ้นได้ก็คือประชาชนทุกคนในท้องถิ่นให้ความสำคัญและใช้สิทธิในการเข้ามามีบทบาท เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างเต็มที่

2.2 ผู้บริหารในทุกระดับจะต้องลดบทบาทในเชิงเผด็จการและเน้นบทบาท ในเชิงประชาธิปไตย ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาพัฒนาทางความคิด มีความสามารถในการพัฒนางาน การตัดสินใจและทำงานเป็นกลุ่มได้เป็นอย่างดี นั่นก็คือ ผู้บริหารควรใช้วิถี การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) เทคนิคการ บริหารแบบมีส่วนร่วมก็ได้ นำมาใช้อย่างมีผลในภาคเอกชน ได้แก่ การบริหารโดยกลุ่มสร้าง คุณภาพงาน (Quality Control Circles) ซึ่งเป็นการบริหารแบบประชาธิปไตยและกลไก การบริหารที่สร้างขึ้นมาจะอยู่ในลักษณะการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายปฏิบัติการ ทุกระดับ เช่น การนิเทศการศึกษาจะใช้วิธีการนิเทศแบบมีส่วนร่วม (Participatory Supervision) การวิจัยและพัฒนาที่จะใช้วิธีการวิจัยและพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Research and Development) เป็นต้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2536 : 41-45) การกระจายอำนาจ (Decentralization) นั้น กระทำได้ 2 วิธี คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร (Political and Administrative Decentralization) การกระจายอำนาจทางการศึกษาควรเป็นไปในรูปของ การกระจายอำนาจทางการบริหาร กล่าวคือ โอนอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปให้องค์กร ในส่วนภูมิภาค มีอำนาจจัดการบริหารแทน ส่วนกลาง ไม่มีการเมือง ไม่มีการเลือกตั้ง แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหาร ซึ่งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government) นั้นจะต้องมีการเลือกตั้งและเป็นระบบการเมืองเกิดขึ้นในประเด็นนี้ การบริหารการศึกษาต้องไม่ควรให้มีการเมือง การเลือกตั้งเกิดขึ้นเพราะจะเกิดเป็นพรรคพวก

เกิดเป็นเรื่องของอำนาจ (Power) และผลประโยชน์จะมีผลเสียต่อระบบการศึกษา กระทบต่อขวัญกำลังใจของผู้บริหาร ตลอดจนครูอาจารย์ได้

แนวคิดในการกระจายอำนาจทางการบริหารนั้น มิใช่ให้ปลอดจากการควบคุมจนเกิดเป็นรัฐอิสระหรือรัฐฉิบไฉย การควบคุม การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการตรวจสอบยังเป็นอำนาจของส่วนกลาง

ผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน และครูผู้ปฏิบัติการสอน จะต้องมีความพร้อมในเรื่องต่อไปนี้

1. พร้อมที่จะมีความรับผิดชอบต่อนักเรียนและประชาชน
2. พร้อมที่จะมีสำนึกในคุณธรรม จริยธรรม
3. พร้อมที่จะมีการพัฒนาความรู้ ความสามารถให้ทันโลก
4. พร้อมที่จะไม่โลภ ไม่เห็นแก่ได้หรือประโยชน์อันมิควร
5. พร้อมที่จะต้องเข้าใจโครงสร้างสังคมไทย วัฒนธรรมไทย ภาษาไทย

เพื่อจะได้พัฒนาเด็กให้ถูกต้อง

6. พร้อมที่จะปฏิบัติตนยึดมั่นในระเบียบวินัย
7. พร้อมที่จะต้องเข้าใจว่าตนจะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีของเด็กหรือนักเรียน

สิ่งสำคัญทั้ง 7 ประการนี้ จะเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ถ้าไม่พร้อมก็ไม่ควรกระจาย เพราะการกระจายอำนาจนั้น ถ้าผู้รับการกระจายอำนาจ ไม่สามารถรับสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ หรือไม่ปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าอำนาจต่าง ๆ ที่กระจายไปนั้น จะก่อให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากเพียงใดก็ตาม ก็เท่ากับไม่มีประโยชน์ใด ๆ ในการกระจายอำนาจ

ข้อควรคิดที่สำคัญก็คือการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา หรือการกระจายอำนาจในเรื่องใด ๆ จะต้องไม่ใช่การกระจายแล้วเกิดภาระแก่ศูนย์กลางแห่งอำนาจหรือส่วนกลาง กลับต้องเป็นองค์การขนาดใหญ่ ต้องเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางมากขึ้น เพิ่มงบประมาณส่วนกลางเพื่อการบริหารกันใหญ่โต มีขั้นตอนในกระบวนการบริหาร การตัดสินใจมากมายหลายระดับ อย่างนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจและการกระจายอำนาจไม่ใช่การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาอีกในส่วนภูมิภาค เพื่อกำกับดูแลเพื่อปกครองบังคับบัญชา เปรียบเสมือนมีจังหวัดในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พอกระจายก็ตั้งส่วนราชการในส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นหรือตั้งภาคขึ้นมาอีก อย่างนี้กลับจะเป็นการกระทำให้เกิดสายการบังคับบัญชาขึ้นมา การอนุมัติก็ซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอีก

เมื่อมีการกระจายอำนาจโดยส่วนกลางโอนอำนาจการวินิจฉัย การตัดสินใจ ในการบริหาร โดยมีอำนาจปกครองบังคับบัญชา การบริหารงานบุคคล การคลัง และงบประมาณ แล้วขอควรคิดเกี่ยวกับโครงสร้างหรือกลไกในการบริหารก็ควรจะมีองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้บริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่น อาจจะเป็นศึกษาธิการจังหวัด ร่วมกับผู้อำนวยการโรงเรียนต่าง ๆ และที่สำคัญ คือ มีประชาชน หรือผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชน

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารการศึกษา ซึ่งจัดตั้งขึ้นนี้จะเป็นกลไก ในการควบคุมดูแลให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้การเรียนการสอนมีคุณภาพด้วย ครู อาจารย์ ผู้ทำการสอนมีขวัญกำลังใจ มีโอกาสความก้าวหน้าดีขึ้น ตั้งใจทำงานเพราะ การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว ไม่พัวพันผูกติดอยู่กับส่วนกลาง ส่วนกลาง ก็จะผ่อนคลายภาระลงไปได้ และส่วนกลางก็เพียงแต่ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย และมาตรฐาน ทำให้การศึกษาเกิดผลดีมีคุณภาพได้ในที่สุด

กล่าวโดยสรุปการบริหารการศึกษาในปัจจุบันยังไม่ได้เป็นระบบการกระจายอำนาจทางการบริหารอย่างเต็มที่หรือมีความชัดเจน จึงเป็นการดีที่จะได้พิจารณาให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่ชัดเจน กล่าวคือ อำนาจการบริหารนับตั้งแต่เรื่องอำนาจในการตัดสินใจ อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา อำนาจในการเงินและงบประมาณ ต้องกระจายไปให้ผู้บริหารได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีอิสระพอที่จะวินิจฉัยสั่งการแก้ไข ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับสภาพของชุมชน แต่ต้องคำนึงว่าเมื่อกระจายอำนาจนั้น มิใช่ปล่อยหรือหลุดพ้นจากอำนาจของรัฐบาลกลางไปเลย รัฐบาลกลางยังต้องรับผิดชอบด้วยว่า ทำอย่างไร จะกระจายได้อย่างสร้างสรรค์ นั่นก็คือว่าต้องกระจายทรัพยากรบุคคลหรือครูดี อาจารย์ดี ให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ไม่ว่าชุมชนเมืองหรือชนบทจะต้องมีครู อาจารย์ที่ดี เหมือนกัน ผู้รับการกระจายอำนาจต้องสามารถหาคนดี ครูดีได้เต็มที่ จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับ เงินเดือน ความดีความชอบ สวัสดิการที่จะดึงให้คนดีออกไปทำงานได้ นั่นก็คือ ต้องกระจายอำนาจการบรรจุแต่งตั้ง การให้คุณให้โทษ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งแก่ผู้บริหารที่ได้รับ การกระจายอำนาจอย่างเพียงพอ มิใช่ปล่อยให้ขาดแคลน ปล่อยให้เป็นส่วนกลาง เรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นการสร้างสรรค์คนสร้างสรรค์สังคม คนสร้าง หรือแม่พิมพ์ต้องมีคุณภาพ ต้องเป็นเลิศทั้งทางวิชาการ ความประพฤติ คุณธรรม ความรับผิดชอบ มิใช่พิจารณาแต่ความรู้การศึกษาอย่างเดียว หลักสูตรการเรียนการสอน

เมื่อกระจายอำนาจไปแล้วเกิดปัญหา แต่ละท้องถิ่นแต่ละชุมชน มาตรฐานต่างกัน ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต้องเหมือนกัน การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา จึงเป็นสิ่งจำเป็น และน่าจะเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เมื่อผลการศึกษามีคุณภาพการศึกษาที่ดี การพัฒนาประเทศก็จะเกิดผลดีตามไปด้วย

แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา

รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจทุกประเภทไปสู่ภูมิภาค และกระทรวงศึกษาธิการมีเจตนารมณ์ที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่จังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา และได้พยายามดำเนินการกระจายอำนาจเท่าที่สามารถกระทำได้มาโดยตลอด ได้มีผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ดังนี้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541 : 42-50) ได้เสนอแนวคิดการกระจายอำนาจ ทางการศึกษาในหลายลักษณะ เช่น

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา แต่เดิมนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจ ในการตัดสินใจภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณจากคณะกรรมการกลางไปให้ ท้องถิ่น
2. เมื่อผู้บริหารระดับล่างหรือล่างสุดขององค์การมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและมีข้อมูลที่จำเป็นในการตัดสินใจ องค์การนั้นก็จะมึลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ เมื่ออำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมีศูนย์รวมอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ องค์การนั้นจะมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ
3. การกระจายอำนาจเป็นวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น คุณภาพของการให้บริการ และการลดค่าใช้จ่าย
4. การกระจายอำนาจในองค์การเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะเรื่องไปให้หน่วยงานย่อย
5. การกระจายอำนาจเป็นการที่อำนาจ (Power) กระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ
6. การกระจายอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารในแต่ละระดับในสายบังคับบัญชาที่มีอำนาจ หน้าที่ในการตัดสินใจในองค์การแบบรวมอำนาจ ผู้บริหารระดับสูงจะตัดสินใจในองค์การแบบกระจายอำนาจ การตัดสินใจในเรื่องคล้ายกันนั้นจะกระทำในระดับล่าง
7. การกระจายอำนาจเป็นการที่อำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจ ถูกแบ่ง หรือ จัดสรรให้ผู้มีบทบาทต่าง ๆ ในองค์การ

8. การกระจายอำนาจเป็นการแพร่กระจาย (Diffusion) ของอำนาจในการตัดสินใจ เมื่ออำนาจทั้งหมดอยู่ ณ จุดใดจุดหนึ่งในองค์กร องค์กรนั้นก็จะมีโครงสร้างแบบรวมอำนาจ ถ้าอำนาจกระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ องค์กรนั้นก็กระจายอำนาจ

9. การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากศูนย์กลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้

มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา อาจแบ่งออกได้เป็น 2 มิติ

1. การกระจายอำนาจตามแนวตั้งหรือตามแนวนอน (Vertical/ Horizontal Decentralization) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat โดยที่การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง เป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่งลงมาให้ตามลำดับชั้นของการบริหาร หรือแต่ละลำดับชั้นของกาบังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับบุคคล ในสายบังคับบัญชา ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ได้บังคับบัญชาในระดับต่ำสุด

การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง ได้แก่ การบริหารที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจถูกแบ่งจากกรมมาถึงโรงเรียนและครู การกระจายอำนาจตามแนวตั้งเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นทางการ (Formal Power)

ในการกระจายอำนาจตามแนวตั้งนั้นมีประเด็นที่ควรพิจารณา 3 ประการ คือ

1. จะกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องอะไรลงไปตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา
2. จะกระจายอำนาจลงไปไกลแค่ไหนหรือจะกระจายอำนาจลงไปถึงระดับใดของสายการบังคับบัญชา
3. จะประสาน (หรือควบคุม) การใช้อำนาจที่จะกระจายไปให้อย่างไร ให้แก่สายอำนวยการ (Staff) สายวิชาการหรือมิใช่สายบังคับบัญชา (Non-Line) ที่ดำรงตำแหน่ง ในระดับ ใด ๆ ภายในองค์กร ทั้งนี้เพราะในองค์กรนั้นมีนักวิชาการที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะแต่ไม่ได้อยู่ในสายบังคับบัญชา

การตัดสินใจเฉพาะอย่างจำเป็นจะต้องอาศัยเทคนิคขั้นสูง การกระจายอำนาจตามแนวนอนเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นทางการ หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Power) ออกจากสายบังคับบัญชาไปสู่บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร (Nonmanagers) ดังนั้น บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารจึงควบคุมการตัดสินใจ

2. การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอำนาจที่จะกระจาย หรือโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Selective / Parallel Decentralization)

การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจาย (Selective Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องไปให้บุคลากรอื่นในองค์กร แต่อำนาจในการตัดสินใจอีกหลาย ๆ เรื่อง ยังคงอยู่ที่ศูนย์กลาง หรือศูนย์รวมอำนาจ

การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ (Different Decisions) ไปสู่สถานที่ต่าง ๆ (Different Places) ภายในองค์กร การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่อง ที่คัดเลือก หรือคัดสรรแล้วไปให้ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ แต่อำนาจในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

สำหรับการกระจายอำนาจโดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Parallel Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ แต่ไม่ใช่ทั้งหมด ให้แก่บุคคลที่มีบทบาทเหมือนกัน หรือเป็นผู้บริหารในระดับเดียวกัน เป็นการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย จึงเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ (Various Kinds of Decisions) ไปสู่สถานที่เดียวกัน (Same Places) นั่นคือ ผู้บริหารในระดับเดียวกันจะได้รับอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน

จากมิติของการกระจายอำนาจทั้งสองที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจตามแนวตั้งนั้นมักจะเป็นการกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอยู่เสมอ อำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องยังคงมีอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด การกระจายอำนาจตามแนวตั้งและตามแนวนอนมิใช่สิ่งตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะสามารถกระจายอำนาจตามแนวตั้งให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา และกระจายอำนาจตามแนวนอนให้แก่สายอำนวยการ หรือสายสนับสนุนในเวลาเดียวกันได้ในทำนองเดียวกันการกระจายอำนาจ โดยคัดเลือกหรือโดยเท่าเทียมกันก็เช่นกัน ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจบางอย่างสามารถจะแบ่งปันหรือให้มีส่วนร่วมได้ และการตัดสินใจเหล่านั้นก็สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา อาจแบ่งออกได้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจในองค์กร (Organizational Decentralization)

การกระจายอำนาจในองค์กรเป็นการให้ผู้บริหารสถานศึกษาสามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่นักเรียน เป็นการกระจายอำนาจตามแนวตั้ง (Vertical Decentralization) ไปให้แก่โรงเรียนมากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามแนวนอน (Horizontal Decentralization) ไปให้เขตการศึกษา การกระจายอำนาจในองค์กรคล้าย ๆ กับประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) มีกฎระเบียบในการมอบหน้าที่การตัดสินใจให้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวอย่างของการกระจายอำนาจในองค์กร เช่น โรงเรียนของรัฐในนครเอเดมันตัน รัฐแอลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการให้ผู้ปกครองในโรงเรียนของรัฐตัดสินใจ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในโรงเรียนที่บุตรหลานของตนกำลังศึกษาอยู่ การกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นแต่ละ โรงเรียนจะต้องมีคณะกรรมการ โรงเรียน (Board of Governor) ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายของโรงเรียน มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งครูใหญ่ คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยตัวแทนของครูและตัวแทนของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียน การดำเนินงานของคณะกรรมการ โรงเรียนคล้ายกับแนวคิดของลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy)

3. การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization)

การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นการให้ผู้ปกครองมีสิทธิในการเลือกโรงเรียนให้แก่บุตรหลานของตน จากนั้นงบประมาณการศึกษาจะถูกจัดสรรไปให้โรงเรียนที่ผู้ปกครองส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษา ในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น นอกจากจำเป็นจะต้องมีคณะกรรมการโรงเรียนแล้วเก็บภาษีการศึกษา (School Revenues) จะต้องผูกพันกับจำนวนนักเรียนในแต่ละโรงเรียนด้วยการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ถือว่าผู้ปกครองคือผู้บริโภครวมและโรงเรียนคือผู้จำหน่ายหรือผู้จัดบริการทางการศึกษา

วิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา

วิธีการในการกระจายอำนาจทางการศึกษา อาจทำได้ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การแบ่งอำนาจเป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัด หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation)

การมอบอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลาง จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ไปยังผู้บริหารระดับล่าง ขององค์การ เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านชั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดี มอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียน มอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดี มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบหมายไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution)

การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization)

การให้เอกชนดำเนินการเป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษาขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

1. บริบททางวัฒนธรรม

บริบททางวัฒนธรรมของประเทศเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ เช่น ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อการสนับสนุนโรงเรียน ค่านิยมของชุมชนที่มีต่อ หลักสูตรท้องถิ่น พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของสังคม

2. การสนับสนุนทางการเมือง

การกระจายอำนาจมักจะได้รับการต่อต้านในหลายลักษณะ เช่น ผู้มีอำนาจจากส่วนกลางจะดำเนินการอย่างล่าช้าในการมอบอำนาจ การให้ข้อมูล การจัดสรรทรัพยากร หรือสร้างข้อขัดแย้งในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย หากผู้มีอำนาจทางการเมืองส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและถือว่าการกระจายอำนาจเป็นความสำคัญอันดับสูง ๆ ของการบริการ ก็จะช่วยให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จ

3. การวางแผนและการจัดการ

การกระจายอำนาจนั้นไม่ว่าจะเป็นในมิติหรือรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องกำหนดเป็นนโยบาย นำนโยบายจัดทำแผนและปฏิบัติตามนโยบายและแผนที่กำหนดในการดำเนินการกระจายอำนาจนั้นจำเป็นจะต้องมีระบบและเครือข่ายการสื่อสารที่ดี ด้วยเหตุนี้การมีการวางแผนและการจัดการที่ดีจึงเกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการกระจายอำนาจ

4. การตระหนักของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องต่อไปนี้

4.1 ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติให้มากที่สุด

4.2 ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจควรมีความรู้และความเข้าใจในภารกิจนั้นๆ

4.3 มีความเชื่อว่าผู้รับอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

4.4 การมีวัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการที่ชัดเจน แต่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องทำเหมือนกัน

5. การเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (Local Empowerment)

การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นและโรงเรียน ดังนั้นชุมชน ท้องถิ่น และโรงเรียน จึงควรมีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างพอเพียง มีอำนาจในการบริหารและจัดการกับทรัพยากรทั้งหลาย สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจ แต่หากส่วนกลางมอบแต่ความรับผิดชอบให้แก่ชุมชน ท้องถิ่น และ โรงเรียน แต่ไม่มีอำนาจที่เหมาะสม ลักษณะเช่นนี้ความสำเร็จของการกระจายอำนาจก็จะเกิดขึ้นได้โดยยาก

การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management)

ความหมาย

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 4) ได้สรุปความหมายการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จากแนวคิดของนักวิชาการและองค์กรต่างๆ ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

หลักการ

หลักการสำคัญในการบริหารแบบ School - Based Management โดยทั่วไป ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก
2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และ

ตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและ จะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพ และมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชน ได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self - Managing) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบ คุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนด และเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM) ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ได้มาจากการเลือกตั้งหรือ

คัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหาร โรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังคงเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) แนวคิดสำคัญ คือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่ม ต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่า ๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่น ๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการเป็นรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

ปัจจัยที่เอื้อ ได้แก่

1. กระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการโรงเรียนอย่างแท้จริง
2. ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน
3. มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน
4. บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในโรงเรียนจะต้องได้รับการอบรม หรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

5. ทำการฝึกอบรมคณะกรรมการโรงเรียนเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจสั่งการ นโยบาย การวางแผน ปฏิบัติ การบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล เป็นต้น

6. ได้ผู้บริหารโรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถ และมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาคความรู้ ทักษะ และภาวะผู้นำให้ผู้บริหารเพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี

7. ผู้บริหาร คณะกรรมการโรงเรียน รับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเองและของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

8. มีการให้รางวัลสำหรับโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเปลี่ยนรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงาน และการทำงาน อำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน ไม่กระจายไปทั่วโรงเรียน ผู้บริหารยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ การขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 34-50)

การกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การพัฒนา นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษามีแนวทางดำเนินการที่หลากหลายแนวทาง ซึ่งมีผู้ให้ทัศนะไว้ ดังนี้

ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541 : 30-34) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในอนาคตไว้ว่า

หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจ ต้องเป็นไปเพื่อให้ท้องถิ่นได้สามารถพัฒนาตนเองได้บนพื้นฐานของการตัดสินใจของตนเอง โดยมีสาเหตุมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้ามามีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทย นอกจากนี้ก็มีความล้ำซ้ำของระบบราชการไทยที่ไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาของท้องถิ่น กับความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการเมืองในการแก้ไขปัญหาของประชาชน

ปรัชญาพื้นฐานของการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิอำนาจมีความเป็นอิสระ และมีอำนาจในการตัดสินใจในการจัดการและบริหารการศึกษาให้กับสมาชิกในท้องถิ่น ได้อย่างสมบูรณ์

วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การที่ประชาชนได้รับอำนาจในการตัดสินใจที่จะจัดการและบริหารการศึกษาได้โดยตรง เพื่อให้การบริการทางการศึกษาแก่สมาชิกในท้องถิ่น

เป้าหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจ ในการตัดสินใจที่จะจัดการและบริหารการศึกษาตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับตามความชอบธรรมของนโยบายปฏิบัติในตัวแทนกฎหมายและเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาโดยตรง

ลักษณะของแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีจุดมุ่งเน้นอยู่ที่การได้รับอำนาจตัดสินใจในการจัดการและบริหารการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นอย่างบริบูรณ์ หรือเป็นผู้ปฏิบัติอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ภาครัฐกระทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยงหรือผู้ชี้แนะและตรวจสอบ การดำเนินการเท่านั้น

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา จะอยู่ในรูปขององค์คณะบุคคลที่มีการผสมผสานลักษณะของการใช้อำนาจแบบแบ่งอำนาจและให้อำนาจ ซึ่งขอให้ชื่อในเบื้องต้นว่าการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administrative Decentralization)

ผู้ให้และผู้ได้รับอำนาจ ได้แก่ รัฐและองค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการการศึกษาที่มีโครงสร้างร่วมกันระหว่างบุคลากรจากภาคราชการกับภาคประชาชนที่ได้มาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย

ลักษณะของอำนาจและบทบาทของผู้ได้รับอำนาจ ลักษณะของอำนาจจะอยู่ในลักษณะ ที่ท้องถิ่นมีศักยภาพแห่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการและบริหารการศึกษา (Authority) ที่สามารถจะ ตัดสินใจ (Discretion Power) ด้วยความเป็นอิสระของตนเอง (Autonomy) และเป็นบทบาท ของการเข้ามามีส่วนร่วม โดยตรงของการจัดการและบริหารการศึกษา (Directive Educational Participation)

ประเภทของอำนาจที่จะได้รับ การตัดสินใจใด ๆ จะกระทำได้ไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ประเด็นของการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งควรมีลักษณะ และวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย โดยการพัฒนาความพร้อมในมิติต่าง ๆ ขององค์บุคคลและองค์กรระบบต่าง ๆ ดังนี้

1.1 องค์บุคคล ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน

1.2 องค์ระบบ ได้แก่ ระบบกฎหมาย ระบบการเมือง ระบบราชการ ระบบการศึกษา และระบบการสื่อสารมวลชน

2. การตัดสินใจในการประกาศใช้นโยบาย ควรกระทำในรูปของการตราเป็นพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องมารับรองและน่านโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ

3. การน่านโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติ ควรมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

3.1 การประชาสัมพันธ์อย่างเข้มแข็งและทั่วถึง

3.2 การปรับเจตคติ ค่านิยม ความคิด วัฒนธรรม และพฤติกรรม ทั้งทางการเมืองและการบริหารให้กับกลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่ม

3.3 การปรับโครงสร้างอำนาจและโครงสร้างองค์การของกระทรวงศึกษาธิการ ให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ตลอดจนส่วนราชการอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3.4 การเตรียมความพร้อมทั้งขององค์กรบุคคลและองค์ระบบให้เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา

3.5 การยอมรับความหลากหลายในมาตรฐานที่มีความแตกต่างกันตามแต่ละท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความเข้มแข็งในการพัฒนา

3.6 ควรมีตัวอย่างเพื่อการศึกษาการดำเนินการ

4. การประเมินนโยบาย ควรมีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

4.1 ดัชนีชี้วัด คือ คุณภาพและปริมาณการให้บริการการศึกษาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการตัดสินใจขององค์กรบุคคล เพื่อการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

4.2 วิธีการ คือ การให้องค์คณะบุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการ โดยเฉพาะ ใช้ผลการศึกษาวิจัย การสัมมนา การใช้แบบสอบถามและแบบทดสอบต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการประเมิน

5. การดำรงรักษา การต่อเนื่อง และการสิ้นสุดนโยบายในประเด็นนี้ มีการยอมรับโดยทั่วกันว่าควรมีการพัฒนาให้ก้าวหน้า หากการน่านโยบายไปใช้ในทางปฏิบัติบังเกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

โดยสรุปแล้วการกระจายอำนาจทางการศึกษาในอนาคต ควรจะประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้

หัวใจของการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การที่ส่วนกลางหรือผู้มีอำนาจสูงสุดมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์มากที่สุด

หลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้องค์กรต่าง ๆ ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของการใช้อำนาจ จะประกอบด้วย

1. ความเป็นนิติบุคคล องค์กรต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. การมีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์กรต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง
3. การมีบุคลากรเป็นของตนเอง องค์กรต้องมีบุคลากรเป็นของตนเอง
4. องค์กรคณะบุคคลผู้ดำเนินกิจการสาธารณะขององค์กรต้องมาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้น องค์กรต้องมีการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กร

สำหรับองค์กรอำนาจที่ส่วนกลางหรือผู้ให้อำนาจควรกระจายไปให้แก่องค์กรผู้รับอำนาจ ควรจะประกอบด้วย

1. อำนาจการบริหารงานวิชาการ ตั้งแต่การบริหารและการจัดการเรียนการสอน การบริหารหลักสูตรในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรกลางของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารหลักสูตรท้องถิ่น อำนาจที่ได้รับควรจะต้องครอบคลุมทั้งอำนาจในการอนุมัติหลักสูตรด้วย

2. อำนาจการบริหารบุคลากร ตั้งแต่ขั้นการได้มา การธำรงรักษา การพัฒนา และการให้ออกจกงาน

3. อำนาจการบริหารการคลังโรงเรียนหรืองบประมาณการศึกษา ตั้งแต่การจัดหา การสรรหา การจัดตั้ง การจัดสรร การกำกับดูแล การบริหารงบประมาณ และการประเมินการใช้จ่าย

4. อำนาจการบริหารและพัฒนานโยบายเพื่อการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ ในการพัฒนาการจัดการและการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น หรือสถานศึกษาหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี

5. อำนาจการบริหารจัดการโรงเรียนในด้านการบริหารงานอาคารสถานที่ เพื่อความสะดวกในการจัดตั้ง ยุบเลิก การสนับสนุน และกิจกรรมอื่น ๆ อันเป็นการสนับสนุนการจัดการและบริหารการศึกษาของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงหากนโยบายหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาจะถูกขัดขวางด้วยอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อใคร หรือจะให้อำนาจแก่ใคร

2. ความสับสนในด้านการรับรู้ เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

3. ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจตามรูปแบบอำนาจนิยมของกลุ่มข้าราชการ

4. ระดับของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ ครูและประชาชน ในการที่จะสร้างศรัทธาความเชื่อมั่น และการยอมรับในนโยบายดังกล่าว

5. กำลังงบประมาณของท้องถิ่นที่สามารถรองรับการพัฒนาและบริหารการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้

6. ระดับของการประสานงานในแต่ละระดับการจัดการศึกษาที่จะก่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องรับกันในแต่ละระดับของการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการสอดคล้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด

7. กฎระเบียบที่มีความตึงตัวและไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขและอาจถึงขั้นยกเลิกได้ในกฎหมายฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

วิธีการของท้องถิ่น ในการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ออกสู่การปฏิบัติ อาจดำเนินการได้ดังนี้

1. การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

2. การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยอ้อม ในลักษณะ Local Control over School ซึ่งมีลักษณะของการดำเนินการดังนี้

การได้รับการแต่งตั้งในอำนาจหน้าที่ (The Function of Appointing)

การได้รับการถ่ายโอนอำนาจ (Transferring)

การกำหนดระดับของการใช้อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน (Removing)

การมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการ (Controlling)

การมีสิทธิอำนาจในการจัดการและการบริหารทางวิชาการบุคลากร

(Adminisering Teaching Administering Personnel)

ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการบริหารที่จะประสบผลสำเร็จ ซึ่งได้จากการรวบรวมประสบการณ์ในการดำเนินการของต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

1. พันธกรณีที่ได้จากการตัดสินใจของระดับล่าง
2. การจัดสรรภารกิจอย่างมีเหตุผล โดยมีความชัดเจนในภาระหน้าที่ของการจัดการศึกษาของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ
3. ความรับผิดชอบในงานที่มีความชัดเจนในแต่ละพันธกิจของผู้ร่วมงาน
4. มีการวางแผนอย่างเป็นยุทธศาสตร์ และมีการกำหนดเวลาที่แน่ชัด
5. มีการกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปอย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือและกระบวนการ
6. มีการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ อยู่เสมอ
7. มีการประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
8. ทรัพยากรการบริหารและการจัดการต้องมีอย่างเพียงพอ

เมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้วจะพบว่า การพัฒนาการเมืองของไทยตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม โดยอาศัยความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนเป็นฐานในการพัฒนาและการใช้ยุทธศาสตร์ การกระจายอำนาจ เป็นเครื่องมือกับมียุทธศาสตร์การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นกลไกในการพัฒนาในปัจจุบันนั้น ต้องอาศัยความมีวุฒิภาวะ (Maturity) ทั้งทางการเมืองและการศึกษาของชุมชนเป็นอย่างมาก การสร้างวุฒิภาวะทั้งทางการเมืองและการศึกษาเป็นประเด็นหลักที่ทำทลายความสามารถของนักพัฒนาการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง และน่าจะได้ว่าเป็นบทบาทหนึ่งของนักพัฒนาการศึกษา ในการที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมืองของประเทศ ซึ่งหากนักพัฒนาการศึกษาสามารถที่จะดำเนินการกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาได้อย่างบรรลุผลแล้ว ก็ที่น่าที่จะนำพาการพัฒนาไปสู่ผลสำเร็จได้นั้น หมายถึง

1. ประชาชนจะต้องรู้จักใช้ มีความรู้ มีความเข้าใจ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่ และเสรีภาพทางการเมืองและการศึกษาของตนเองได้เป็นอย่างดี
2. ประชาชนจะต้องรู้จักเรียกร้องและต่อสู้เพื่อความถูกต้องอย่างสันติ ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ความยุติธรรม และความเสมอภาคจากภาครัฐและเอกชน
3. ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ทั้งในแง่ของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมตรวจสอบ ร่วมประเมินและร่วมพัฒนาอย่างจริงจัง และจริงใจ

4. ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบ accountability ของข้าราชการได้
5. ประชาชนสามารถที่จะพัฒนาระบบการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยได้

ด้วยตัวเอง

6. ประชาชนสามารถที่จะปกครองตัวเองได้

หากประชาชนได้ปกครองตนเองได้ด้วยศักยภาพของตัวเองของเขาเองแล้ว เขาสามารถที่จะพัฒนาชุมชนได้อย่างมีคุณภาพและส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศได้ในที่สุด และนั่นคือความสัมพันธ์ระหว่างสาระบัญญัติและนัยสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

การกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็นด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

ด้านพฤติกรรมของผู้นำ

พฤติกรรมของผู้นำหรือภาวะผู้นำ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของภาวะผู้นำ (Leadership) ไว้ดังนี้

ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถที่จะชี้แนะสั่งการหรืออำนวยการ หรือมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่นเพื่อให้มุ่งไปสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ด้วยความกระตือรือร้นและเต็มใจ (เสาวนิต เสาพานนท์. 2542 : 10) ซึ่งสอดคล้องกับ วิโรจน์ สารรัตนะ (2540 : 8) ที่กล่าวว่าภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารจะให้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดหมายขององค์กร โดยการใช้อำนาจเป็นองค์ประกอบและเสาวนิต เสาพานนท์ (2542 : 10) ได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมว่าบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่ปฏิบัติงานตามการกระตุ้นหรือผลักดันของผู้นำนั้นจะต้องกระทำด้วยความกระตือรือร้นและเต็มใจ

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการของอิทธิพลที่บุคคลหนึ่งพยายามใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่นให้มีพฤติกรรมไปในทิศทางที่ต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้

ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย

มีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำที่มีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยไว้ดังนี้
 ยุคค์ (Yukl , 1994 อ้างถึงในเสาวนิต เสาธานนท์. 2542 : 14) กล่าวว่า
 ผู้นำที่มีภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย มีพฤติกรรม 3 แบบ คือ

1. พฤติกรรมมุ่งงาน (Task - Oriented Behavior) ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ
 จะไม่ใช้เวลาและความพยายามในการทำงานเหมือนกับผู้ได้บังคับบัญชา แต่จะมุ่งไปที่
 ภาระหน้าที่ของผู้นำ ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดการางการทำงาน ช่วยประสานกิจกรรม
 ต่าง ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชา จัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ รวมทั้งเทคนิควิธีการทำงาน
 ยิ่งกว่านั้น ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะ แนะนำให้ผู้ได้บังคับบัญชาตั้งเป้าหมายของงานที่ท้าทาย
 และเป็นไปได้

2. พฤติกรรมมุ่งความสัมพันธ์หรือมุ่งคน (Relationship - Oriented
 Behavior) ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะเป็นผู้นำที่ห่วงใย สนับสนุน และช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชา
 ทั้งยังศรัทธาเชื่อมั่น และมีความเป็นเพื่อน พยายามเข้าใจปัญหาของลูกน้อง ช่วยให้การพัฒนา
 ในอาชีพ สนับสนุนให้ประสบความสำเร็จ ดูแลห่าง ๆ อย่างให้เกิดริตผู้นำจะตั้งเป้าหมายและ
 ให้คำแนะนำ แต่ก็ให้อิสระในการทำงาน

3. ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leadership) การนิเทศหรือ
 ติดตามดูแล การปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา ควรกระทำโดยใช้กลุ่มนิเทศงานจะดีกว่า
 นิเทศคนเดียว เพราะการนิเทศงานโดยกลุ่มจะเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาเข้ามามีส่วนร่วม
 ในการพิจารณาและตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มการสื่อสาร เพิ่มความร่วมมือ และ
 ลดความขัดแย้ง หน้าที่ของผู้นำในกลุ่มนิเทศงาน ควรจะเป็นผู้นำในการอภิปรายผล
 ให้การสนับสนุนให้มีการอภิปราย กำหนดขอบเขตและทิศทางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ

ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ในรูปแบบการมี
 ส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย

1. การตัดสินใจแบบปรึกษา (Consultation) คือ การตัดสินใจที่ผู้นำยังคง
 ตัดสินใจเอง แต่ได้มีการปรึกษาและขอความคิดเห็นกับบุคคลต่าง ๆ และนำมาพิจารณาก่อนที่จะ
 จะทำการตัดสินใจ

2. การตัดสินใจแบบร่วมกัน (Joint Decision) เป็นการตัดสินใจที่ผู้นำและ
 ผู้ได้บังคับบัญชาได้มาร่วมประชุมแล้วอภิปรายถึงปัญหาและทางเลือกต่าง ๆ ที่ดีก่อนที่จะร่วม

กันตัดสินใจ โดยที่ผู้นำมีฐานะเป็นเพียงสมาชิกของกลุ่มคนหนึ่ง ไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนอื่น ๆ ผลการตัดสินใจ คือ เป็นการตัดสินใจของกลุ่ม

การศึกษาภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยจากการใช้อำนาจหน้าที่ ประกอบด้วย

1. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) จะให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชามาก ไม่เน้นถึงการใช้อำนาจหน้าที่ หรือก่อให้เกิดความเกรงกลัวในตัวผู้บังคับบัญชา หากแต่จะเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีโอกาสแสดงความคิดเห็นและพูดคุยช่วย ในการปฏิบัติงาน บริหารของผู้นำชนิดนี้มักจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าสิ่งต่าง ๆ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงมักให้โอกาสทุกฝ่ายเข้ามาร่วมพิจารณา ซึ่งอาจจะกระทำโดยมีการประชุม หรือจัดตั้งคณะกรรมการ

2. ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez - Faire or Free - Rein Leader) ผู้นำชนิดนี้จะมีการปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระเต็มที่ หรือปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำการใด ๆ ตามใจชอบได้ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้จะถูกมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจอย่างเต็มที่ ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะได้รับสิทธิในการจัดทำแผนงานต่าง ๆ ได้ตามใจชอบ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

นอกจากนี้ วิโรจน์ สารรัตนะ (2540 : 9-10) ได้กล่าวถึงลักษณะภาวะผู้นำทาง

การบริหารแบบประชาธิปไตย 2 แบบ คือ

1. แบบสัมพันธ์ (Related) เป็นแบบที่เน้นให้ความสำคัญในด้านที่เกี่ยวข้องกับคน แต่เน้น ให้ความสำคัญน้อยในด้านที่เกี่ยวข้องกับงาน เชื่อว่าคนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดจะต้องมาก่อน เรื่องงาน จะเน้นในเรื่องของการพัฒนาบุคคลเป็นสำคัญ เป็นคนแบบเป็นกันเอง เงียบ ๆ ไม่เป็นที่สังเกตของใครนัก ชอบสนทนาวิสาทะ เห็นอกเห็นใจคน ยอมรับหรือเห็นด้วยกับผู้อื่นง่าย มีอิทธยาศัยเป็นบิดา ชอบบรรยากาศของความอบอุ่น ปลอดภัย มั่นคงภายในหน่วยงาน

2. แบบประสาน (Integrated) เป็นผู้ที่สามารถจะชิงอำนาจหน้าที่ของตนไว้กับวัตถุประสงค์ นโยบาย ตลอดจนความมุ่งหมาย หรืออุดมคติที่มีอยู่ เป็นผู้ที่พยายามจะรวมผู้ปฏิบัติงานกับองค์กรให้เข้ากัน ต้องการให้ลูกน้องเข้ามามีส่วนร่วมไม่แสดงความแตกต่างในเรื่องอำนาจ หน้าที่มากนัก เป็นผู้ที่ชอบการมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน สนใจในเทคนิคการจูงใจ

จากการศึกษาแนวคิดของนักการศึกษาหลายท่านสามารถสรุป พฤติกรรมผู้นำ ได้ว่า เป็นลักษณะเฉพาะของผู้บริหารที่สามารถฝึกฝน เพื่อให้เกิดขึ้นได้ และสามารถนำไปใช้ให้เกิดผลดีต่อการบริหารองค์กรได้

ด้านพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของครู

พฤติกรรมกรปฏิบัติงานของครูตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภา พ.ศ.2537 (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. 2539 : 2-8) ซึ่งจำแนกเป็น 11 มาตรฐาน ดังนี้

1. มาตรฐานที่ 1 ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครู หมายถึง การศึกษาค้นคว้าเพื่อพัฒนาตนเอง การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ และการเข้าร่วม กิจกรรม ทางวิชาการที่องค์กรหรือหน่วยงาน หรือสมาคมจัดขึ้น ทั้งนี้ต้องมีผลงานหรือ รายงานที่ปรากฏชัดเจน มี 3 ระดับคุณภาพ คือ

ระดับ 1 แสวงหาความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพครูอยู่เสมอ

ระดับ 2 มีบทบาทในการพัฒนาวิชาชีพครู

ระดับ 3 เป็นผู้้นำในการพัฒนาวิชาชีพครู

2. มาตรฐานที่ 2 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียน หมายถึง การเลือกอย่างชาญฉลาดด้วยความรักความหวังดีต่อผู้เรียน ดังนั้นในการเลือก กิจกรรมการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ ครูต้องคำนึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้เรียนเป็นหลัก มี 3 ระดับคุณภาพ คือ

ระดับ 1 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรม โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้เรียน เฉพาะในด้านการเรียนการสอนในชั้นเรียน

ระดับ 2 ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรม โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียน ทั้งในด้านการเรียนการสอนในชั้นเรียน รวมไปถึงกิจกรรมเสริมความรู้และกิจกรรมเสริมหลักสูตร

ระดับ 3 ตัดสินใจปฏิบัติงานทุกด้านในหน้าที่ครูให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน และส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาผู้เรียนทุกด้าน

3. มาตรฐานที่ 3 มุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ หมายถึง การใช้ความพยายามอย่างเต็มความสามารถของครูที่จะให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ให้มากที่สุดตามความถนัด ความสนใจ ความต้องการ โดยวิเคราะห์ วินิจฉัยปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียน ปรับเปลี่ยนวิธีการสอนที่จะให้ได้ผลดีกว่าเดิม รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนาการด้านต่าง ๆ ตาม ศักยภาพของผู้เรียนแต่ละคนอย่างเป็นระบบ มี 3 ระดับคุณภาพ คือ

ระดับ 1 มีการแก้ไขข้อบกพร่องของผู้เรียน

ระดับ 2 มีการแก้ไขข้อบกพร่องของผู้เรียน และพัฒนาความสามารถของผู้เรียนให้สูงกว่าเดิม

ระดับ 3 พัฒนาการความสามารถของผู้เรียนให้สูงขึ้นเต็มขีดความสามารถของแต่ละคน อย่างเป็นระบบ

4. มาตรฐานที่ 4 พัฒนาแผนการสอนให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง หมายถึง การเลือกใช้ ปรับปรุง หรือสร้างแผนการสอน บันทึกรายการสอน หรือเตรียมการสอนใน ลักษณะอื่น ๆ ที่สามารถนำไปใช้ จัดกิจกรรมการเรียนการสอน ให้ผู้เรียนบรรลุวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ มี 3 ระดับคุณภาพ คือ

ระดับ 1 เลือกใช้แผนการสอนที่มีอยู่ได้อย่างเหมาะสม

ระดับ 2 ปรับปรุงแผนการสอนที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับข้อจำกัดของผู้เรียน ครู และสถานศึกษา

ระดับ 3 สร้างและพัฒนาแผนการสอนที่เน้นให้ผู้เรียนได้ค้นหาคำตอบด้วยตนเอง มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

5. มาตรฐานที่ 5 พัฒนาสื่อการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ หมายถึง การประดิษฐ์คิดค้น ผลิต เลือกใช้ ปรับปรุง เครื่องมืออุปกรณ์ เอกสารสิ่งพิมพ์ เทคนิควิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เรียนบรรลุจุดประสงค์ของการเรียนรู้ มี 3 ระดับคุณภาพ คือ

ระดับ 1 แสวงหาความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพครูอยู่เสมอ

ระดับ 2 มีบทบาทในการพัฒนาวิชาชีพครู

ระดับ 3 เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาวิชาชีพครู

6. มาตรฐานที่ 6 จัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยเน้นผลลวาทที่เกิดแก่ผู้เรียน หมายถึง การจัดการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนประสบผลสำเร็จในการแสวงหาความรู้ตามสภาพความแตกต่างของบุคคลด้วยการปฏิบัติจริงและสรุปความรู้ทั้งหลายได้ด้วยตนเอง ก่อให้เกิดค่านิยมและนิสัยในการปฏิบัติจนเป็นบุคลิกภาพถาวรติดตัวผู้เรียนตลอดไป มี 3 ระดับคุณภาพ คือ

ระดับ 1 จัดกิจกรรมการเรียนการสอนยึดเนื้อหาเป็นหลัก

ระดับ 2 จัดกิจกรรมการเรียนการสอนยึดความคิดรวบยอด (Concept) เป็นหลัก

ระดับ 3 มุ่งมั่นพัฒนางานและสถานศึกษาอย่างเป็นระบบจนเป็นนิสัย

10. มาตรฐานที่ 10 ร่วมมือกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์ในชุมชน หมายถึง การตระหนักในความสำคัญรับฟังความคิดเห็น ยอมรับในความรู้ความสามารถของบุคคลอื่นในชุมชน และร่วมมือปฏิบัติงานเพื่อพัฒนางานของสถานศึกษาให้ชุมชนและสถานศึกษามีการยอมรับปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนางานของสถานศึกษาให้ชุมชนและสถานศึกษา มีการยอมรับซึ่งกันและกัน และปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความเต็มใจ มี 3 ระดับ คือ

ระดับ 1 ปฏิบัติงานทางการศึกษาเกี่ยวกับชุมชนตามที่ได้รับมอบหมายได้ครบถ้วน บรรลุวัตถุประสงค์ของงาน

ระดับ 2 อาสาเข้าร่วมปฏิบัติงานทางการศึกษาที่เกี่ยวกับชุมชน ตามความรู้ความสามารถหรือความถนัด

ระดับ 3 มุ่งมั่นพัฒนางานการศึกษาเพื่อชุมชนและร่วมมือกันพัฒนาการศึกษาเพื่อพัฒนาชุมชนอย่างเป็นระบบเป็นนิสัย

11. มาตรฐานที่ 11 แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา หมายถึง การค้นหา สังเกต จดจำ และรวบรวมข้อมูลข่าวสารตามสถานการณ์ของสังคมทุกด้าน โดยเฉพาะสารสนเทศเกี่ยวกับวิชาชีพครู สามารถวิเคราะห์ วิจัยอย่างมีเหตุผล และใช้ข้อมูลประกอบการแก้ปัญหาพัฒนาตนเอง พัฒนางาน และพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม

สรุปเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูเป็นเกณฑ์แบ่งคุณภาพในพฤติกรรมการทำงานของครู ซึ่งครูและผู้บริหารสามารถนำเกณฑ์ไปปฏิบัติได้ทันที

ด้านบรรยากาศองค์การในโรงเรียน

ความหมายของบรรยากาศองค์การ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของบรรยากาศองค์การไว้ดังนี้ สเตียร์ (Steer 1977 อ้างถึงในเจริญ จันทาจิน. 2539 : 9) ให้ความหมายบรรยากาศองค์การในแง่บุคลิกภาพของมนุษย์ในองค์การที่มองเห็นได้โดยสมาชิกขององค์การ และตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้

1. บรรยากาศองค์การที่แท้จริงขึ้นอยู่กับความเชื่อของสมาชิกในองค์การที่มีความเชื่อว่า “ควรจะเป็น” มากกว่าที่เป็นอยู่ หากสมาชิกในองค์การมีความเชื่อว่า

บรรยากาศควรจะเป็นเผด็จการเขาจะต้องคาดหวังต่อไปว่า เขาจะต้องปฏิบัติคนอย่างเผด็จการ แม้ว่าฝ่ายผู้บริหารองค์การจะพยายามทำตัวเป็นประชาธิปไตยก็ตาม

2. ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่างๆ ขององค์การ การกระทำและผลที่เกิดขึ้นในด้านบรรยากาศ และยังเชื่อว่าบรรยากาศขององค์การนั้นย่อมมีลักษณะเฉพาะไม่ซ้ำแบบในแต่ละ องค์การจะแตกต่างกันไป

3. บรรยากาศซึ่งแสดงออกมาให้เห็นภาพในองค์การนั้น ย่อมเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมสำคัญของคนที่ทำงานในองค์การนั้น

อรุณ รักธรรม (2533 : 3) ยังได้ให้ความหมายของบรรยากาศองค์การที่สอดคล้องกันและให้ทัศนะเพิ่มเติมว่า บรรยากาศองค์การเป็นสภาพแวดล้อมของสังคม (Internal Social Environment)

จากความหมายของบรรยากาศองค์การดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า บรรยากาศองค์การ หมายถึง คุณลักษณะของสภาพแวดล้อมในองค์การที่มีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้และการแสดงออก ซึ่งพฤติกรรมองค์การ ส่งผลกระทบต่อการทำงานและผลผลิตขององค์การได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติงานและความพึงพอใจในงานที่ได้รับมอบหมาย

บรรยากาศแบบประชาธิปไตย

ฮอลพิน (Halpin , 1970 อ้างถึงในเจริญ จันทำจัน. 2539 : 11 - 12) ได้ศึกษาองค์ประกอบบรรยากาศในโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยพฤติกรรมของครูกับผู้บริหาร สรุปพฤติกรรมที่เป็นองค์ประกอบของบรรยากาศแบบประชาธิปไตย ดังนี้

1. พฤติกรรมของคณะครู ได้แก่

1.1 มิติขวัญ (Esprit) หมายถึง ความรู้สึกของครูที่มีต่อพฤติกรรมของครูว่าครูปฏิบัติงานในหน้าที่โดยมีขวัญกำลังใจดี มีความรักหมู่คณะ เพราะครูได้รับการตอบสนองความต้องการทางด้านสังคมและได้รับความสำเร็จในการปฏิบัติงานสูง

1.2 มิติมิตรสัมพันธ์ (Intimacy) หมายถึง ความรู้สึกของครูที่มีต่อพฤติกรรมของครูว่าครูปฏิบัติงานในหน้าที่โดยแสดงออกถึงความสนุกสนาน และมีความสัมพันธ์กันอย่างสนิทสนมแต่อาจจะไม่เกี่ยวกับความสำเร็จในการปฏิบัติงานก็ได้

2. พฤติกรรมของผู้บริหาร ได้แก่

2.1 มิติเป็นแบบอย่าง (Thrust) หมายถึง ความรู้สึกของครูที่มีต่อพฤติกรรมของผู้บริหารว่า ผู้บริหารพยายามที่จะกระตุ้น หรือจูงใจให้ครูปฏิบัติงานโดยใช้วิธีทำตนเป็นแบบอย่างให้ผู้อื่นยึดถือแทนการควบคุมตรวจตราหรือนิเทศการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด

2.2 มิติเมตตากรุณา (Consideration) หมายถึง ความรู้สึกของครูที่มีต่อผู้บริหาร ที่แสดงออกถึงความเมตตากรุณา มีมนุษยธรรมและคุณธรรมช่วยเหลือการปฏิบัติงานของครู เป็นอย่างดี

จากการศึกษาบรรยากาศองค์การเกี่ยวกับพฤติกรรมของครูและผู้บริหารดังกล่าว สอดพินได้นำผลการศึกษามาจัดเป็นแบบบรรยากาศองค์การได้ดังนี้

1. บรรยากาศแบบเปิด หรือ บรรยากาศแบบแจ่มใส (Open Climate)

สำหรับในงานวิจัยนี้จะขอใช้คำว่า “บรรยากาศองค์การแบบเปิด”

ลักษณะของพฤติกรรมผู้บริหาร วางตัวได้ดีและเหมาะสมในด้านบุคลิกภาพและ บทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้บังคับบัญชาตั้งใจทำงาน ให้ความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกไม่แยกตัวออกมาเป็นอิสระ ตรงกันข้ามมีความใกล้ชิดและคอยดูแลให้ความเป็นกันเอง ไม่คอยจับผิดการทำงานของสมาชิก ให้คำแนะนำเมื่อมีความเชื่อมั่นและจริงใจในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน

ลักษณะของบรรยากาศที่ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจสูง ร่วมมือกันทำงานอย่างดีมีความพึงพอใจในการทำงาน ผู้บริหารอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้เป็นอย่างดี มีความสนิทสนมกลมเกลียวกันมาก มีความภาคภูมิใจในการเป็นสมาชิกของโรงเรียน ผู้บริหารมีบุคลิกภาพเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่จูงใจให้ครูปฏิบัติงาน โดยไม่ใช้การบังคับหรือการตรวจตราอย่างใกล้ชิด มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นอย่างดี ครู ผู้บริหาร มีความสนิทสนมกันมาก กวาระเบี่ยงต่าง ๆ สามารถยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม ไม่เน้นผลงานเป็นหลัก แต่ใช้วิธีการสร้างภาวะผู้นำให้เกิดในทีมงานเป็นสำคัญ

2. บรรยากาศแบบอิสระ (Autonomous Climate)

ลักษณะพฤติกรรมที่ผู้บังคับบัญชาให้อิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ ขวัญและกำลังใจในการทำงานของสมาชิกสูง แต่สูงไม่เท่าบรรยากาศแบบแรก ความสัมพันธ์ต่อสมาชิกมีพอสมควร สร้างบรรยากาศในการทำงาน โดยการทำงานหนักให้สมาชิกผู้เป็นตัวอย่าง

ลักษณะของบรรยากาศผู้บริหารยอมให้ครูมีความสัมพันธ์กันภายในกลุ่ม ทำให้ครูมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดีและมีขวัญและกำลังใจสูง ก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานจึงเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน แต่ผู้บริหารค่อนข้างจะห่างเหินกับครู เพราะผู้บริหารจะต้องบริหารงานคล้ายกับการบริหารธุรกิจ มีการวางระเบียบไว้เป็นแนวปฏิบัติ แต่ไม่เน้นที่การควบคุม ตรวจสอบ เปิดโอกาสให้ครูทำงานตามความรู้ความสามารถ ความถนัด และประสบการณ์ของตนไม่เน้นที่ผลของงาน ผู้บริหารจะให้ช่วยเหลือเกื้อกูลครูในระดับปานกลาง

3. บรรยากาศแบบสนิทสนม (Familiar Climate)

ลักษณะของบรรยากาศผู้บริหารและครูมีความสัมพันธ์กันที่มีมิตรกันอย่างดี แต่ผู้บริหารมักจะละเลยต่อการอำนวยความสะดวกในการทำงาน จึงทำให้ครูร่วมมือกันทำงานน้อย ผู้บริหารไม่เคร่งครัดต่อกฎระเบียบ ทำให้รู้สึกว่าการทำงานมีความคล่องตัวมาก ไม่เกิดอุปสรรคในการทำงาน ความสัมพันธ์กันที่มีมิตรในหมู่ครูอยู่ในระดับสูง ขวัญและกำลังใจหรือความพึงพอใจในการทำงานของครูอยู่ในระดับปานกลาง

นอกจากนี้ลิทวินและสตริงเจอร์ (Litwin and Stringer , 1979 อ้างถึงใน เจริญ จันทำจิ้น. 2539 : 13 -14) ยังได้กล่าวถึงบรรยากาศในองค์การที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยไว้ว่า เป็นบรรยากาศองค์การ มุ่งการประสานสัมพันธ์ มีลักษณะสำคัญ

4 ประการ คือ

1. เปิดโอกาสให้เกิดการรวมกลุ่มและมีความสัมพันธ์ที่อบอุ่น จริงใจ
2. ให้การสนับสนุนและสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร
3. ให้ความเป็นอิสระในการทำงานและมีโครงสร้างที่บีบบังคับน้อย
4. ให้การยอมรับว่าบุคลากรเป็นสมาชิกของกลุ่มงาน

Hansen and Chids 1998 (อ้างถึงใน สุรศักดิ์ หลาบมาลา. 2542 : 47-48) กล่าวว่า ปัจจุบันการเรียนการสอนเน้นที่นักเรียนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้น โรงเรียนควรจะปรับปรุงบรรยากาศของโรงเรียนให้เอื้ออำนวยต่อการเรียนการสอนให้มากขึ้น โดยการปรับปรุงองค์ประกอบ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สร้างสภาพแวดล้อมด้านอาคารสถานที่ให้มีชีวิตชีวา เช่น มีบริเวณสำหรับนักเรียนพักผ่อนทั้งภายในและภายนอกอาคารเรียน มีต้นไม้ ไม้ดอกไม้ประดับตกแต่งใช้สีที่ทำให้จิตใจสงบ ในบริเวณและในห้องเรียน ตามบอร์ดมีคำขวัญของครู อาจารย์ และ

ข่าวคราวความสำเร็จของครู นักเรียน และศิษย์เก่า ห้องสมุดมองคูโล่งมองเห็นความร่วมมือกัน
ภายนอกอาคาร เป็นต้น

2. นโยบาย กฎ และระเบียบมุ่งเพื่อการสร้างสรรค์ กฎระเบียบบางครั้งก็
เขียนไว้ ตามประเพณีและแนวปฏิบัติเดิม มิได้มุ่งเพื่อประสิทธิภาพและผลประโยชน์ของ
ผู้เรียน กฎควรจะออกมาเป็นเชิงอนุญาตว่าให้ทำอะไรได้บ้างมากกว่าห้ามมิให้ทำสิ่งนั้นสิ่งนี้
กฎระเบียบควรจะเป็นที่เข้าใจกันแจ่มแจ้งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และมีลักษณะที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
ทั้งผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครองเห็นชอบด้วยว่าได้ประโยชน์ทุกฝ่าย และไม่เกิดความ
กดดันแก่ผู้ปฏิบัติ

3. โปรแกรมการเรียนหลากหลาย มีวิชาแกนวิชาเลือกมากมาย เพื่อสนอง
ลักษณะพหุปัญญาของนักเรียน รวมทั้งอุปกรณ์การเรียนการสอนหลากหลายและทันสมัย
ความช่วยเหลือของผู้ปกครอง หน่วยงานเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิจะช่วยเสริม โปรแกรม
หลากหลายได้มาก การทัศนศึกษาแบบบูรณาการจะช่วยเสริมการเรียน ความรู้ลึก และ
ลดความเครียดได้มาก

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
Rajabhat Mahasarakham University
4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของทุกคน กล่าวคือ ครู นักเรียน และ
ผู้ปกครอง มีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นส่วนตัวออกมาได้ ตลอดทั้งให้ทุกคนมีส่วนร่วม
ในการจัดทำแผน และนำแผนไปปฏิบัติร่วมกันให้เกิดความรู้สึคว่าโรงเรียนเป็นของเรา
เราทุกคนมีสิทธิ์มีเสียงทำให้โรงเรียนพัฒนา

5. มีเพื่อนร่วมงาน เช่น โรงเรียนร่วมมือกับโรงเรียนอื่น ๆ ในกลุ่ม หรือ
บริเวณใกล้เคียง ร่วมมือกับชุมชน สถานประกอบการ โรงเรียนพี่โรงเรียนน้องและ
มหาวิทยาลัย หรือคณะศึกษาศาสตร์ เพื่อช่วยเหลือกัน ครูไปเรียนต่อที่มหาวิทยาลัย
อาจารย์มหาวิทยาลัยมาช่วยสอนตลอดภาคเรียนหรือตลอดปี เป็นต้น มีการจัดค่ายวิชาการ
ร่วมกัน และอื่น ๆ ที่แสดงออกว่าโรงเรียนมีเพื่อน

6. บทบาทของผู้นำโรงเรียน การพัฒนาบรรยากาศของโรงเรียนเป็น
การกระทำต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้บริหาร ครู และผู้ปกครองควรมีบทบาทสำคัญในการสร้าง
รักษา และเสริมบรรยากาศของโรงเรียน โดย

6.1 สื่อค่านิยมที่ตกลงกันว่าจะนำไปปฏิบัติด้วยการพูดและการกระทำให้
เป็นที่ประจักษ์

6.2 รับรู้และให้เกียรติแก่บุคคลทั่วไปที่บริการนักเรียน และสนอง
เป้าหมายของโรงเรียนที่เห็นผลได้ชัดเจน

ความมุ่งหมายของการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนมีความมุ่งหมาย ดังนี้

1. เพื่อสร้างเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพราะสัมพันธ์ภาพจะเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนกับชุมชนให้มาร่วมมือกันปฏิบัติการต่าง ๆ ที่มีอยู่ ให้บรรลุ จุดหมายอันเดียวกันตามที่กำหนด

2. เพื่อสร้างเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของให้แก่ชุมชน เนื่องจากโรงเรียนเป็นสาธารณสมบัติที่ชุมชนเป็นเจ้าของอยู่แล้ว หากแต่มอบหมายให้คณะครูเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งมีครูใหญ่ เป็นหัวหน้า

3. เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจการของโรงเรียน กิจการต่าง ๆ ของโรงเรียนอาจแบ่งเป็นหลายประเภท เช่น การกำหนดความมุ่งหมายและนโยบายกิจการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน กิจการเกี่ยวกับการพัฒนาอาคารสถานที่ ตลอดจนการพัฒนาด้านวิชาการ เช่น หลักสูตร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของโรงเรียนสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริงในอันที่จะพัฒนาบุคลากรของเขา

4. เพื่อฟื้นฟูและรักษาวัฒนธรรมของชุมชน ในชุมชนที่มีวัฒนธรรมประจำอยู่มากมายทั้งที่เป็นขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และวัฒนธรรม สิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องมือสร้างสรรค์ความคิดของชุมชน เป็นเครื่องยึดเหนี่ยว เป็นศูนย์รวมทางจิตใจ และเป็นสัญลักษณ์ของชุมชน ชุมชนจะให้ความร่วมมือทุกประการ เพราะชุมชนมองเห็นว่าโรงเรียนกระทำการเพื่อชุมชนอย่างแท้จริง

5. เพื่อสร้างความกลมกลืนระหว่างบ้านกับโรงเรียน เป็นที่ยอมรับว่าโรงเรียนเป็น หน่วยงานของชุมชน ดำเนินงานพัฒนาคนสำหรับชุมชน โรงเรียนกับชุมชนจึงมีการปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันในทุกกรณี การดำรงชีพในชุมชนควรจะเป็นหลักสูตรของโรงเรียน ปฏิบัติการต่าง ๆ ควรเป็นของชุมชน โรงเรียนเป็นเพียงสถานที่ฝึกหัดให้เท่านั้น จากหลักการที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง ของการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับชีวิตจริงของชุมชนหรือเป็น “การศึกษาเพื่อชีวิต” แต่วิธีดำเนินการนั้นย่อมแตกต่างกัน และมีขั้นตอนในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ดังนี้

ขั้นตอนในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีวิธีการปฏิบัติ ดังนี้

1. ศึกษาชุมชนโดยละเอียด สิ่งแรกที่จะต้องศึกษา คือ ลักษณะชุมชนโดยละเอียด นับตั้งแต่ส่วนประกอบโครงสร้าง วัฒนธรรม ประเพณี อาชีพ สภาพทางเศรษฐกิจ

ทรัพยากร ความต้องการ ฯลฯ รวมทั้งทัศนคติและความเชื่อต่าง ๆ ที่มีต่อการศึกษาดูด้วย นอกจากนี้โรงเรียนจะต้องมีแผนงานเกี่ยวกับชุมชน โดยครูในโรงเรียนช่วยกันวางแผนและต้องทำความเข้าใจกับครูทุกคน เกี่ยวกับความมุ่งหมายและแนวปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน

2. จัดรายการประชาสัมพันธ์ชุมชน นับเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นรายการที่ทำให้ชุมชนทราบความเคลื่อนไหวในกิจการของโรงเรียนทุกระยะ และเป็นกระบวนการสร้างความเข้าใจอันดีให้แก่ชุมชนต่อโรงเรียน โดยวิธีการประชาสัมพันธ์ กล่าวโดยสรุป คือ

2.1 การแพร่กิจการทางสื่อมวลชนท้องถิ่น เป็นการแพร่กิจการที่ใช้ทั่วไป เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น

2.2 จัดทำข่าวสาร หากประสงค์จะให้การประชาสัมพันธ์มีลักษณะเฉพาะยิ่งขึ้น ควรทำข่าวสารของโรงเรียน เช่น หนังสือพิมพ์ วารสาร เป็นต้น

2.3 ออกหนังสือ ได้แก่ การมีหนังสือเป็นแบบราชการหรือคำแนะนำ คำชี้แจง ประกาศ ฯลฯ ของโรงเรียนไปยังผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไปในชุมชนเป็นการแจ้งความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างความเข้าใจอันดี ควรจะมีการกระทำเป็นครั้งคราวแล้วแต่โรงเรียนจะมีเรื่องราวที่สมควรให้ชุมชนทราบ การออกหนังสือนับเป็นวิธีที่ดีวิธีหนึ่ง เพราะไม่เป็นการผูกมัดให้ทำเป็นประจำ และเป็นการประหยัดพอสมควร

3. ออกเยี่ยมเยียนทั้ง 3 วิธีของการประชาสัมพันธ์ที่กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการติดต่อสัมพันธ์แบบกระบวนการทางเดียว (One - Way Communication) บางครั้งไม่อาจสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องได้ ควรจัดรายการเยี่ยมเยียนชุมชนไว้ด้วย เพื่อขจัดความสงสัยและสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันได้ดียิ่งขึ้นด้วยวิธีการสนทนากัน การเยี่ยมเยียนชุมชน ควรทำแบบกันเอง ไม่เป็นทางการหรือไม่มีพิธีรีตองใดๆ ส่วน จะเป็นเวลาใดย่อมแล้วแต่โอกาส เช่น การเจ็บป่วยหรือได้รับภัยอันตราย โอกาสที่จัดงานตามประเพณีและเทศกาลต่างๆ การเยี่ยมเยียนชุมชนควรทำอย่างเป็นปกติสม่ำเสมอทั่วถึง อาจแบ่งครูเป็นกลุ่มรับภาระเยี่ยมชุมชนในเขตที่กำหนดให้ และควรมีการวางแผนและจัดทำกำหนดการไว้ให้แน่นอนตลอดปี รวมทั้งมีการบันทึกรายการและผลการเยี่ยมเยียนไว้ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานประสานและต่อเนื่องกันอย่างดี จะได้ไม่เกิดความสับสนแก่ผู้ถูกเยี่ยมเยียน

4. จัดให้มีกรรมการศึกษาของชุมชน เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้ปกครองและประชาชนในชุมชน โดยมีครูร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ตามปกติมักให้ครูใหญ่

เป็นกรรมการและเลขานุการกรรมการคณะนี้มีหน้าที่กำหนดความมุ่งหมายเฉพาะ และร่วมกำหนดนโยบายของโรงเรียน รวมทั้งมีหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนเท่าที่จะสามารถทำได้ การจัดให้มีคณะกรรมการศึกษาของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อลูกหลานของตน และให้มีส่วนรับผิดชอบและเป็นเจ้าของโรงเรียนร่วมกัน

5. จัดกิจกรรมเกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณี เป็นกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้นเพื่อเป็นการฟื้นฟูและรักษาวัฒนธรรมเหล่านี้ไว้ เช่น ประเพณีลอยกระทง การแห่เทียนพรรษา ประเพณีวันสงกรานต์ ฯลฯ และพยายามให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการกลมกลืนระหว่างชุมชนกับโรงเรียน

6. ร่วมกิจกรรมของชุมชน ในชุมชนมีกิจกรรมหลายประเภท เช่น กิจกรรมทางวัฒนธรรมประเพณีและกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นอยู่ของชุมชน ฯลฯ โรงเรียนทั้งครูและนักเรียนควรรหาโอกาสร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้กันอย่างจริงจัง เกี่ยวกับกิจกรรมทางวัฒนธรรมประเพณี ครูอาจไม่มีบทบาทมากนัก เพียงแต่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนแสดงทั้งความเป็นเครือข่ายและเป็นกันเอง ส่วนกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาความเป็นอยู่อาจเรียกว่ารายการพัฒนาชุมชน นับว่าเป็นกิจกรรมต่อเนื่อง ใช้งานยาว ครูอาจมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาและลงมือปฏิบัติในโอกาสที่ควร

7. ให้บริการแก่ชุมชน เป็นบริการที่โรงเรียนจัดให้แก่ชุมชน เพื่อความสะดวกและการประหยัด จากความจริงบางท้องถิ่นของไทย โรงเรียนมีสภาพการดำรงชีพดีกว่าชุมชน เช่น โรงเรียนที่มีบ่อน้ำ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า รถบรรทุก ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้โรงเรียนควรพิจารณาให้บริการแก่ชุมชนโดยยึดหลักการว่า

7.1 ทัวถึง คือ การให้บริการโดยไม่ถือว่าเป็นใคร ขอให้อยู่ในกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

7.2 ทนทาน คือ จะทำอย่างไรให้สิ่งที่จัดบริการนั้นคงทนถาวร เพื่อสามารถให้บริการได้ตลอดไป

รายการที่โรงเรียนจะจัดเพื่อบริการแก่ชุมชน ได้แก่

1. อาคารสถานที่ โรงเรียนเป็นสถานที่ให้บริการแก่นักเรียนจำนวนมากอยู่แล้ว โรงเรียนจึงเหมาะสมสำหรับกิจกรรมที่มีคนจำนวนมากด้วย ดังนั้น หากชุมชนอาจเป็นครอบครัว หรือหมู่บ้านก็ตาม จะจัดกิจกรรมที่มีผู้คนร่วมงานจำนวนมาก อาจจะขอใช้อาคาร บริเวณของโรงเรียน โรงเรียนจะต้องจัดอำนวยความสะดวกให้อย่างดี

2. เครื่องใช้ ได้แก่ เครื่องใช้ที่ยกเคลื่อนที่ได้ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ ซึ่งชุมชนไม่มีไว้เป็นประจำ เพื่อกิจการของชุมชน ครอบครัว หรือหมู่บ้าน อาจจะมาขอยืมใช้โรงเรียนควรเอื้ออำนวยตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

3. ความรู้ เป็นบริการที่พัฒนาความคิดและความรู้ ตลอดจนสติปัญญาของชุมชน โรงเรียนควรมีรายการประเภทให้ความรู้บ้าง เช่น จัดรายการบรรยายธรรม บรรยายเกี่ยวกับการปกครอง บรรยายเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ เป็นต้น

4. บุคลากร ได้แก่ ครู นักเรียนและภารโรง บุคลากรเหล่านี้สามารถให้บริการและความช่วยเหลือแก่ชุมชนได้ ทั้งในด้านแรงงาน กำลังความคิด และด้านอื่น ๆ

หลักการที่โรงเรียนใช้สร้างความสัมพันธ์กับชุมชน

1. การทำโรงเรียนให้เป็นศูนย์กลางของประชาชน และปรับปรุงโรงเรียนให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. การผูกมิตรสัมพันธ์กับชาวบ้าน และรักษาบรรยากาศอันดีระหว่างชาวบ้านกับโรงเรียน

3. ศึกษาความรู้เรื่องชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ เพื่อที่จะหาสิ่งที่เป็นประโยชน์มาสอนนักเรียน ซึ่งจะทำให้นักเรียนใกล้ชิดกับโรงเรียนมากยิ่งขึ้น

4. การรับใช้ชุมชนด้วยวิธีดังนี้

4.1 ทำโรงเรียนให้เป็นศูนย์กลางของชุมชน

4.2 ชักชวนชาวบ้านเข้าหาโรงเรียน

4.3 เปิดโอกาสให้ชาวบ้านใช้โรงเรียน

4.4 จัดการศึกษาผู้ใหญ่

4.5 จัดสนทนาการต่าง ๆ ร่วมกับชาวบ้าน

5. จัดตั้งสมาคมครูและผู้ปกครองเพื่อร่วมกันบริหารโรงเรียนให้เจริญ

6. พยายามเผยแพร่กิจกรรมของโรงเรียนให้ประชาชนได้ทราบด้วยวิธีการต่าง ๆ

7. จัดตั้งสมาคมนักเรียนเก่า เพื่อให้นักเรียนเก่าไม่ลืมโรงเรียน และทำ

ประโยชน์ให้แก่โรงเรียน

โรงเรียนหรือครูภายในโรงเรียนสามารถสร้างความสัมพันธ์กับผู้ปกครองและชุมชนได้ดังนี้

1. สนับสนุนและหาทางให้ผู้ปกครองมาร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมครูและผู้ปกครอง

2. พยายามประชาสัมพันธ์กิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้นอยู่เสมอเป็นระยะ
3. รับฟังทัศนคติและความคิดเห็นของนักเรียน ผู้ปกครอง และพร้อมที่จะปรับปรุง
4. เข้าใจความต้องการของชุมชนและสังคม
5. มีความตื่นตัวที่จะพัฒนาโรงเรียนและพัฒนาท้องถิ่นอยู่เสมอ
6. พัฒนาบุคลากรในโรงเรียนอยู่เสมอ
7. พยายามใช้ทรัพยากรที่อยู่ในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์แก่โรงเรียน
8. ศึกษาความเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อมอยู่เสมอ ลดความขัดแย้งระหว่างโรงเรียน วัด และบ้าน

วิธีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

วิธีการที่โรงเรียนจะสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น มีอยู่หลายขั้นตอน โดยอาจเริ่มจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับบ้านหรือผู้ปกครอง แล้วจึงขยายความร่วมมือไปสู่หน่วยงานและสถาบันอื่น ๆ ในชุมชน การสร้างความสัมพันธ์กับผู้ปกครองนั้น โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ดังนี้

1. จัดให้มีการประชุมพิเศษผู้ปกครองของนักเรียนในวันเปิดภาคเรียน โดยชี้แจงถึง วัตถุประสงค์ของการศึกษา และการดำเนินงานของโรงเรียน ทั้งด้าน การสอน การอบรมบ่มนิสัย และการพัฒนาต่าง ๆ
2. เชิญผู้ปกครองมาเยี่ยมชมโรงเรียน เช่น มาชมการเรียนการสอน ชมการแสดงของนักเรียน ชมนิทรรศการที่โรงเรียนจัดขึ้น เป็นต้น
3. เชิญผู้ปกครองมาร่วมแก้ไขปัญหบางอย่างเกี่ยวกับตัวเด็ก เช่น เด็กก้าวร้าว เด็กคิดยาเสพติด ฯลฯ
4. ให้ครูไปเยี่ยมผู้ปกครองและนักเรียนที่บ้าน เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันและมีความสนิทสนมซึ่งกันและกัน
5. ให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน เช่น เชิญมาเป็นวิทยากรในเรื่องที่เขามีความถนัดและความชำนาญสูง เชิญมาเป็นกรรมการในงานที่โรงเรียนจัดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกีฬา การจัดงานประเพณีหรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่สนใจร่วมกัน ถ้าเป็นไปได้อาจเชิญผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงานของโรงเรียน ทั้งในด้านหลักสูตร อาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียน

6. จัดตั้งสมาคมครูและผู้ปกครองขึ้น เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบ้าน และโรงเรียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

หลังจากที่สร้างความสัมพันธ์กับผู้ปกครองนักเรียนได้แล้ว โรงเรียนควร ขยายความสัมพันธ์ไปสู่ชุมชน โดยการประชาสัมพันธ์กิจการต่าง ๆ ของโรงเรียนให้ชุมชน ทราบ สร้างความเชื่อถือและความมั่นใจ ตลอดจนความนิยมให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนโดย การกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษา สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนหรือให้ความช่วยเหลือกิจการของโรงเรียน โรงเรียนอาจ จะประเมินความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการศึกษาและสนองความต้องการ ดังกล่าวให้ได้มากที่สุด และพยายามทำให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของชุมชนทั้งในทางวิชาการ และการพัฒนาท้องถิ่น

โรงเรียนอาจติดต่อขอความช่วยเหลือ และความร่วมมือกับหน่วยราชการใน ท้องถิ่น เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย สถานีตำรวจ หน่วยพัฒนาชุมชน หน่วยปราบปราม ยาเสพติด ศูนย์เยาวชน ศูนย์สุขภาพจิต หรือแม้แต่นักเรียนของเอกชน ที่ตั้งอยู่ในชุมชนนั้น ไม่ว่าจะป็นธนาคาร บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ ที่มีอยู่นำมาใช้ให้เกิด ประโยชน์ในการจัดการศึกษาและการแก้ปัญหาของชุมชนให้มากที่สุด

ด้านการบริหารงานบุคคล

ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล มีคำใช้อยู่หลายคำ เช่น การบริหารงานบุคคลากร การบริหารงานบุคคล การจัดวางบุคคล การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารงาน เจ้าหน้าที่ เป็นต้น มีนักวิชาการและนักบริหารหลายท่าน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้หลายความหมาย ขอยกตัวอย่างที่สำคัญ ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2521 : 1) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการวางแผนนโยบาย ระเบียบและกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ ปฏิบัติงานในองค์การ โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ ที่มีประสิทธิภาพให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

เมธี ปิลาธนานนท์ (2529 : 2) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ความเพียร พยายามจัดการให้บุคคลในหน่วยงานทุก ๆ ตำแหน่งปฏิบัติงานได้อย่าง มีประสิทธิภาพ โดยพยายามทำให้บุคคลเห็นว่า งานของเขาที่จะทำให้เขาเจริญก้าวหน้าตาม

จุดมุ่งหมายของเขา และขณะเดียวกัน ผู้บริหารก็พยายามที่จะทำให้จุดประสงค์ของบุคคลได้บรรลุผล โดยให้เกิดความต้องการขององค์การหรือสถาบันด้วย

อุทัย หิรัญโต (2531 : 3) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารในด้านที่เกี่ยวกับตัวคนผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อจะเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานให้มีจำนวนเพียงพอ เพื่อให้การใช้กำลังคนได้เกิดประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษากำลังแรงงาน บำรุงส่งเสริมสมรรถภาพ กำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้เขาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุตามความมุ่งหมายขององค์การ

พยอม วงศ์สารศรี (2534 : 4) ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ ดำเนินการสรรหาคัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งสนใจการพัฒนาธำรงรักษาให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานในองค์การ เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์การที่ต้องพ้นจากการทำงานด้วยเหตุทุพพลภาพ เกษียณอายุ หรือเหตุอื่นใด ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

Appley (1942 : 78) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการวางแผนและกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ด้านการศึกษาและวิจัยในอันที่จะปรับปรุงนโยบายด้านบุคลากร เทคนิคในการบริหารบุคลากร และพัฒนาความสามารถของบุคลากร

Nigro (1951 : 12) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และการใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการ จาก การปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้น มากที่สุดทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การดำเนินการ ทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในองค์การ นับตั้งแต่ การจัดหาบุคคล การธำรงรักษา การใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ การพัฒนาบุคคล จนถึงการให้บุคคลพ้นจากงาน ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดผลสำเร็จและความพอใจของทุกฝ่าย

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

จากการวิเคราะห์ความหมายของการบริหารงานบุคคล ที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าการบริหารงานบุคคล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติภารกิจขององค์การให้ บรรลุเป้าหมาย และอาจกล่าวโดยสรุปว่า การบริหารงานบุคคลได้ก่อให้เกิดความสำคัญ ดังนี้

1. ช่วยพัฒนาให้องค์การเจริญเติบโต เพราะการบริหารงานบุคคล เป็น กระบวนการแสวงหาวิธีการให้ได้บุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เข้ามาปฏิบัติงานในองค์การ เมื่อได้บุคคลที่คุณสมบัติดังกล่าวทำให้องค์การเจริญเติบโตและพัฒนายิ่งขึ้น
2. ช่วยให้บุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน เกิดความจงรักภักดีต่อองค์การที่ตนปฏิบัติงาน
3. ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงต่อสังคมประเทศชาติ ถ้าการบริหารงานบุคคล ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วย่อม ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างองค์การกับผู้ปฏิบัติงาน เป็นผลทำให้สังคมโดยรวมมีความสุข มีความเข้าใจอันดีต่อกัน

สมพงษ์ เกษมสิน (2521 : 34) ได้กล่าวถึงความสำคัญของกำลังคนและ การบริหารงานบุคคล หรือ การจัดบุคคลไว้ดังนี้

“ถ้าจะกล่าวโดยสรุปก็จะเห็นได้ว่า ในบรรดาปัจจัยที่ใช้พัฒนาประเทศนั้น กำลังคนนับได้ว่า เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะเหตุว่า ถ้ามีกำลังคนพอสมควร มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสม แก่หน้าที่การงาน และมีการจัดการที่ดีแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้ รับผิดชอบ และประหยัดย่อมง่ายขึ้นเป็นอันมาก”

อุทัย หิรัญโต (2531 : 17) กล่าวว่า การบริหารบุคคลมีความสำคัญดังนี้

1. เพื่อสรรหาและเลือกสรร (Recruitment and Selection) ให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และประพฤติดี
2. เพื่อใช้ประโยชน์จากบุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Utilization)
3. เพื่อรักษาไว้ซึ่งบุคคลให้ทำงานอยู่กับองค์การได้นาน (Maintenance)
4. เพื่อพัฒนาให้บุคคลมีสมรรถภาพเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง (Development)

หลักการและระบบการบริหารงานบุคคล

หลักการบริหารงานบุคคล

สุโขทัยธรรมมาธิราช (2529 : 32 - 33) ได้กล่าวถึง หลักการสำคัญ 12 ประการ สำหรับการบริหาร งานบุคคล คือ

10. หลักมนุษยสัมพันธ์ ได้แก่ การยอมรับนับถือในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคน โดยยึดหลักประชาธิปไตยในการทำงาน โดยเสริมสร้างบรรยากาศและสัมพันธภาพอันดีให้เกิดขึ้น ในระหว่างบุคลากรของหน่วยงาน

11. หลักประสิทธิภาพ ถือว่าการทำงานใด ๆ จะต้องพยายามทำให้เกิดผลดีที่สุด โดยใช้คน ใช้เวลา และค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจะทำเช่นนี้จะต้องมีการวางแผน การประสานงาน และการจัดแบ่งหน้าที่ รวมทั้งวิธีการที่ดี

12. หลักการศึกษาวิจัย การบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสม ทันสมัยอยู่เสมอ ระบบการบริหารส่วนบุคคลที่ดี จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อจะได้นำวิทยาการก้าวหน้าต่าง ๆ มาใช้ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลที่สำคัญ มี 2 ระบบ คือ

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system)

ระบบอุปถัมภ์มีคำเรียกหลายอย่าง เป็นต้นว่า ระบบขุบเลี้ยงหรือระบบทำลาย (Spoils system) ระบบชอบพอกันเป็นพิเศษ (Favoritism) หรือระบบเล่นพวก (Nepotism) ระบบอุปถัมภ์ เป็นระบบการบริหารงานบุคคล ที่ใช้กันมาตั้งแต่สมัยโบราณ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ โดยคำนึงถึงพรรคพวก ญาติพี่น้อง ความสนิทสนมคุ้นเคยกัน มากกว่าการใช้ความรู้ความสามารถของบุคคล

ระบบอุปถัมภ์มีกำเนิดมาจาก วิถีทางการเมือง โดยฝังรากหยั่งลึกลงไป ในกระบวนราชการ ระบบอุปถัมภ์ มีอยู่ 3 ลักษณะ คือ

1. ระบบสายโลหิต คือ ถือว่าบิดาเป็นขุนนางตำแหน่งใด บุตรชายคนโตก็มักจะได้ตำแหน่งนั้น หรือเมื่อบิดาเป็นขุนนางแล้วก็จะสามารถนำลูกหลาน ญาติพี่น้อง เข้ารับตำแหน่งได้ด้วย

2. ระบบแลกเปลี่ยน คือ การนำสิ่งแลกเปลี่ยนมาแลกกับตำแหน่ง เช่น การแต่งตั้งขุนนางจีนโบราณ

3. ระบบชอบพอกันเป็นพิเศษ เป็นการแต่งตั้งผู้รับใช้ใกล้ชิดที่โปรดปราน ให้ดำรงตำแหน่ง

2. ระบบคุณธรรม (Merit System)

ระบบคุณธรรมหรือระบบคุณวุฒิ หรือระบบคุณความดี หรือระบบความรู้ความสามารถ

อุทัย หิรัญโต (2531 : 67) ได้กล่าวถึงระบบคุณธรรม ประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

1. หลักความสามารถ (Competence) คำนึงถึงคุณวุฒิและความสามารถ เป็นสำคัญ โดยมีแนวความคิดที่สรรหาให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่สุด เลือกสรรให้ได้คนดีที่สุด และเหมาะสมที่สุด ในการวัดความสามารถของบุคคลที่จะรับเข้าทำงานโดยวิธีการสอบ เพื่อกลั่นกรองให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถ ตามหลักที่ว่า ใช้คนให้ถูกกับงาน หรือใช้คนให้ถูกกับความสามารถ “Put the right man in the right job” หรือ “Competence man for competence job”

2. หลักความเสมอภาค (Equality) เน้นถึงความเสมอภาคทางโอกาสของบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ย่อมมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน มีสิทธิสมัครสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกบรรจุ เข้าทำงาน โดยไม่คำนึงถึงชาติตระกูล ศาสนา หรือผิวพรรณ นอกจากนี้ยังรวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนสำหรับบุคลากรด้วย คือจ่ายเงินให้เท่าเทียมกันกับความสำคัญของภาระงาน (Equal pay equal work)

3. หลักความมั่นคง (Security) คำนึงความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มีความต้องการ ชั้นต่าง ๆ โดยให้หลักประกันแก่ผู้มาสมัครเป็นข้าราชการว่าจะมีความมั่นคงในชีวิต สามารถยึดเป็นอาชีพได้ตราบเท่าชีวิตที่ยังมีความสามารถในการปฏิบัติราชการ มีความประพฤติดีและมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยให้มีเงินเดือนเพียงพอต่อการครองชีพ และมีสวัสดิการพิเศษหลายประการ

4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หลักในข้อนี้มุ่งเน้นในระบบราชการเป็นสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ว่า ข้าราชการไม่ควรแยกความคิดในเรื่อง “นโยบาย” และ “การบริหาร” ออกจากกัน แต่ต้องปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐวางไว้ หลักความเป็นกลางทางการเมืองเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ข้าราชการประจำที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากนักการเมือง ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เที่ยงธรรมในการปฏิบัติงาน เพราะหากปล่อยให้นักการเมืองเข้าแทรกแซงแล้ว ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามความต้องการของนักการเมือง แทนที่จะปฏิบัติงานเพื่อประชาชน

5. มืองค์กรกลางจัดระเบียบควบคุม Kingsbury (1957) ได้กล่าวว่า หลักการของระบบคุณวุฒิที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ จะต้องมืองค์กรกลางในการจัดระเบียบ กำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมการบริหารงานบุคลากรของประเทศเป็นส่วนรวม ให้เป็นไปในระดับเดียวกัน ทำหน้าที่อย่างี่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “Watch - dog of Merit system” ดังตัวอย่าง เช่น องค์กรกลางในการบริหารงานของข้าราชการครูในประเทศไทย คือ คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

กระบวนการบริหารงานบุคคล

แนวคิด

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (2546 : 51 – 63) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว มีอิสระ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนา มีความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และ ก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคล ถูกต้อง รวดเร็ว เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล
2. เพื่อส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ และมีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจที่รับผิดชอบให้เกิดผลสำเร็จตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
3. เพื่อส่งเสริมให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเต็มตามศักยภาพ โดยยึดมั่นในระเบียบวินัย จรรยาบรรณ อย่างมีมาตรฐานแห่งวิชาชีพ
4. เพื่อให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และความก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ

ขอบข่าย / ภารกิจ

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

4. วินัยและการรักษาวินัย

5. การออกจากราชการ

จากข้อบ่งชี้ ขั้นตอนและกระบวนการการบริหารงานบุคคล ดังที่กล่าวมาแล้ว ส่วนใหญ่มีหลักการคล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันที่การแบ่งกิจกรรมย่อย หลังจากได้ศึกษาแนวคิด ข้อบ่งชี้ และกระบวนการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงได้กำหนดข้อบ่งชี้ และกระบวนการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา ออกเป็น 5 ด้าน คือ การวางแผนอัตรา กำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย และ การออกจากราชการ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

ชาติรี อัครเจษฎากร (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอุดรธานี ผลการวิจัย พบว่า

1. ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนมัธยมศึกษา

สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอุดรธานี รวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน และตามตัวแปรขนาดโรงเรียน คือ ขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ พบว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง เช่นเดียวกัน

2. ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดอุดรธานี ที่มีขนาดต่างกัน มีปัญหาไม่แตกต่างกัน ทั้งโดยภาพรวมและเป็นรายด้าน

ฤทธิวงศ์ โพธิ์ศรี (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้บริหารโรงเรียนมีปัญหาการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม โดยภาพรวมและปัญหาทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นในด้านการกำหนดความต้องการด้านบุคลากร มีปัญหาอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยสูงไปหาลำดับนี้ การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร การวางแผนจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน การกำกับติดตามนิเทศบุคลากร การพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากร และการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร

2. ผู้บริหารโรงเรียนในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีปัญหาการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม โดยภาพรวมและด้านการพัฒนา และธำรงรักษามูลค่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริหารในโรงเรียนขนาดเล็กมีปัญหามากกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ และผู้บริหารโรงเรียนขนาดกลางมีปัญหา โดยภาพรวมมากกว่าผู้บริหารโรงเรียนขนาดใหญ่ แต่มีปัญหาอีก 4 ด้านที่เหลือไม่แตกต่างกัน

วิชญ์ เรืองฤทธิ์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของวิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษา ในเขตการศึกษา 11 ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับต้น มีความคิดเห็นต่อปัญหาการบริหารงานบุคลากรของวิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษา ในเขตการศึกษา 11 มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งโดยภาพรวมและเป็นรายด้าน โดยผู้บริหารระดับสูงมีความคิดเห็นซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับน้อย ทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน ส่วนผู้บริหารระดับต้นมีความคิดเห็นซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน

2. ผู้บริหารระดับต้นมีความคิดเห็นต่อ ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของวิทยาลัยเทคนิค สังกัดกรมอาชีวศึกษา ในเขตการศึกษา 11 มากกว่าผู้บริหารระดับสูง ทั้งโดยภาพรวมและรายด้านทุกด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

มิรัช น้อยเมืองคุณ (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษาของผู้บริหารและครูอาจารย์ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดหนองคาย ผลการวิจัย พบว่า

1. บุคลากรในโรงเรียนโดยส่วนรวม และจำแนกตามสถานภาพมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานบุคลากรในโรงเรียนประถมศึกษา โดยส่วนรวมและเป็นรายด้าน ทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก โดยมีรายชื่อที่มีการปฏิบัติมากจำนวน 2 ข้อในแต่ละด้าน คือ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบก่อนมอบหมายงานทุกครั้ง การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน คำนึงถึงคุณวุฒิ ประสบการณ์ ยกย่องและให้เกียรติบุคลากรที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการพัฒนาบุคลากร ยึดประโยชน์ของโรงเรียนเป็นสำคัญ สนับสนุนให้บุคลากรปฏิบัติตามระเบียบวินัย บุคลากรปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การประเมินพิจารณาความดีความชอบใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลัก การประเมินเพื่อพัฒนาคนพัฒนางาน

2. ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานบุคลากร โดยส่วนรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน มากกว่า ครู อาจารย์ที่ทำหน้าที่หัวหน้างานบุคลากรอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วิรุจน์ศักดิ์ จันทนุภา (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาปัญหาการบริหารบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัย พบว่า

1. ผู้บริหารโดยส่วนรวมและจำแนกตามวุฒิทางการศึกษาและประสบการณ์ในการบริหารงาน มีปัญหาการบริหารบุคลากรในภาพรวมและรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง โดยมีรายชื่อที่เป็นปัญหาอยู่ในระดับปานกลางหรือมากและมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2 ข้อ

2. ผู้บริหารที่มีวุฒิทางการศึกษาสาขาวิชาการบริหารการศึกษาและสาขาวิชาอื่น ๆ และที่มีประสบการณ์ในการบริหารต่ำกว่า 10 ปี และสูงกว่า 10 ปีขึ้นไป มีระดับปัญหาการบริหารบุคลากรในภาพรวมและรายด้านทุกด้านไม่แตกต่างกัน

ศิววัฒน์ วรวัฒน์ (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานบุคลากรของผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลในเขตการศึกษา 9 ผลการวิจัย พบว่า

ผู้บริหารโรงเรียนสังกัดเทศบาลในเขตการศึกษา 9 โดยส่วนรวมและจำแนกตามประสบการณ์ในการบริหารงาน มีปัญหาการบริหารงานบุคลากรในภาพรวมและในรายด้านทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับปานกลาง

ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่ำกว่า 10 ปี มีปัญหาในการบริหารงานบุคลากรในภาพรวม และเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน สูงกว่าผู้บริหารโรงเรียนที่มีประสบการณ์ในการทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

บุญร่วม ประทุมทอง (2542 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานในการบริหารงานบุคลากรโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ ผลการวิจัย พบว่า

1. บุคลากรในโรงเรียนโดยส่วนรวมและจำแนกตามสถานภาพ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการบริหารงานบุคลากรโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา โดยส่วนรวมและเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้านอยู่ในระดับมาก โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านการจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน ด้านการรักษาระเบียบวินัย ด้านการประเมินผล การปฏิบัติงาน และด้านการพัฒนาและธำรงรักษาบุคลากร

2. ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในการบริหารงานบุคลากรโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุรินทร์ โดยส่วนรวมและเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน มากกว่าครูผู้สอนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ภคินีสุณิษฐ์ ราชจำปี (2543 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารบุคลากรโรงเรียนเอกชน ประเภทสามัญศึกษา สังกัดองค์กรสังฆมณฑลท่าแร่หนองแสง ผลการวิจัยพบว่า

1. บุคลากรโรงเรียนโดยส่วนรวม และจำแนกตามสถานภาพ ประสบการณ์ในการทำงาน และระดับการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารบุคลากรโรงเรียนเอกชนในภาพรวมและเป็นรายด้าน 5 ด้าน อยู่ในระดับปฏิบัติมาก และมีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางในด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน

2. ผู้บริหารโรงเรียนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติการบริหารบุคลากรโรงเรียนเอกชน โดยภาพรวมและเป็นรายด้าน 5 ด้าน ยกเว้นด้านการให้บุคลากรพ้นจากงาน มากกว่าบุคลากรโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แต่บุคลากรในโรงเรียนที่มีความแตกต่างในด้านประสบการณ์ในการทำงาน หรือระดับการศึกษามีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติการบริหารบุคลากรโรงเรียนเอกชน ในภาพรวมและเป็นรายด้านทั้ง 6 ด้าน ไม่แตกต่างกัน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง แนวทางการบริหารและการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผลการวิจัย พบว่า ในประเด็นที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า ควรกระจายอำนาจ การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลาง ไปยังคณะกรรมการโรงเรียนอย่างแท้จริง มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี บุคลากรและคณะกรรมการโรงเรียนได้รับการฝึกอบรม บุคลากรที่เกี่ยวข้องรู้บทบาทหน้าที่ของตน และมีการให้รางวัลสำหรับโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือการเปลี่ยนรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงานและการทำงาน

ประนอมขงค์ เรียมแสน (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ความพร้อมและความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครพนม ผลการวิจัย พบว่า

1. โรงเรียนมีความพร้อมต่อการกระจายอำนาจการบริหารบุคคลทั้ง 4 ด้าน ทั้งภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับ มาก โดยด้านพฤติกรรมผู้นำมีความพร้อมกว่าทุกด้าน
2. ผู้ให้ข้อมูลมีความคาดหวังต่อการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ดังนี้

2.1 ลักษณะรูปแบบการกระจายอำนาจ ควรเป็นการบริหาร โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษามีอำนาจในการบริหารงานบุคคลตามความเหมาะสม โดยการประสานเชื่อมโยงและแบ่งอำนาจหน้าที่กับสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้บริหาร ภายใต้การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

2.2 ปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น คือ ความไม่ชัดเจนในนโยบาย และแนวทางปฏิบัติ บุคลากรที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจและยังไม่พร้อม ทำให้การกระจายอำนาจไม่เต็มรูปแบบและด้อยประสิทธิภาพ

2.3 ผลดีที่คาดว่าจะได้รับจากการกระจายอำนาจ คือ มีความคล่องตัว รวดเร็ว ในการตัดสินใจสั่งการทำให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพการศึกษา ส่วนผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจคือ อาจทำให้ผู้บริหารใช้อำนาจในทางที่ผิดและแสวงหาผลประโยชน์

2.4 แนวทางการเตรียมความพร้อมและการป้องกันปัญหาอุปสรรค คือ กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน สร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้อง พัฒนาบุคลากร และจัดทำโครงการนำร่องการกระจายอำนาจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนา

สุนทร อามาตย์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การบริหารบุคลากรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โกลุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. บุคลากร โดยภาพรวมและจำแนกตามสถานภาพเห็นว่ามีการบริหารบุคลากรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ โกลุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยรวมและเป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นผู้บริหารเห็นว่ามีการบริหารบุคลากรในโรงเรียน โดยรวมและ เป็นรายด้านทั้ง 4 ด้าน อยู่ในระดับมาก

2. การบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีการปฏิบัติบ่อยครั้ง มากที่สุดในแต่ละด้าน มีดังนี้ มีการประชุมบุคลากรก่อนเปิดภาคเรียน มีการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในแต่ละระดับ มีแนวทางในการดำเนินการป้องกันการกระทำผิดวินัย และ มีการให้บุคลากรประเมินตนเอง

3. บุคลากรได้เสนอแนะในการบริหารงานบุคลากรในโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ดังนี้ ควรจัดบุคลากรให้รับผิดชอบตรงตามวิชาเอก ควรมีงบประมาณสนับสนุนในการพัฒนาบุคลากรทุกด้านให้เพียงพอ ควรให้ความรู้เกี่ยวกับระเบียบข้อปฏิบัติของทางราชการ และ ควรประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

สิทธิศักดิ์ สีทาคี (2544 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดเลย ผลการวิจัย พบว่า

การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนมัธยมศึกษา ได้ปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาบุคคล และการธำรงรักษามูลค่า อยู่ในระดับ “มาก” ส่วนการพัฒนาบุคคล และการให้บุคคลพ้นจากงาน ได้ปฏิบัติอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ปัญหาการบริหารงานบุคคลมีอยู่ในระดับ “ปานกลาง” ปัญหาที่สำคัญได้แก่ปัญหาด้านงบประมาณและด้านวัสดุอุปกรณ์

แนวทางแก้ไข ปรับปรุงการบริหารงานบุคคล ที่สำคัญคือ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เอื้อต่อการบริหารงานบุคคล นอกนั้นควรจะเน้นการพัฒนาบุคคล การจัดหาบุคคล และการธำรงรักษามูลค่า

งานวิจัยต่างประเทศ

บาบาราห์ แบล็ค (Barbara Blanks. 1991 : 2766-A) ได้ศึกษาวิจัย รูปแบบของงานสำหรับผู้ทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนชุมชนของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่า

1. การบริหารงานบุคลากรของโรงเรียนอยู่ในช่วงการพัฒนา แต่ยังด้าหลังกว่าการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอื่น ๆ
2. ถึงแม้บุคลากรที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล จะมีพื้นความรู้สูงก็ตามแต่ในด้านวิชาการแล้ว เขาเหล่านั้นยัง ไม่มีความพร้อมในด้านการบริหารงานบุคคล

จึงต้องให้บุคคลเหล่านั้นฝึกทักษะ ความชำนาญ ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมในลักษณะ
ประจำการ หรือการศึกษานอกระบบโรงเรียน

3. การบริหารงานบุคคลของโรงเรียน จำเป็นต้องกำหนดความสำคัญ
ก่อน-หลัง โดยเฉพาะงบประมาณ และการวางตัวของผู้ทำงาน หรือตำแหน่งของบุคลากร

4. ถ้าอาศัยรูปแบบและการพัฒนาองค์การหรือบุคลากรของภาครัฐกิจเอกชน
เป็นตัวอย่างการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนเป็นงานที่เป็นไปไม่ได้

ฮิวูด (Heywood. 1996 : 3444 - A) ได้ศึกษากระจายอำนาจ : การค้นหา
รูปแบบที่เหมาะสมของการพัฒนาการศึกษาในทิเนคและโทบาโก้ พบว่า รูปแบบการ
กระจายอำนาจเป็นการสนองผลประโยชน์ทางการเมืองเกินกว่าที่จะพิจารณาถึงความเหมาะสม
ผู้ให้ข้อมูลยังได้ยืนยันอีกว่า การเสนอแนะเป็นวิธีการที่จะทำให้ความต้องการของหน่วยงาน
ผู้สนับสนุนนานาชาติเป็นที่น่าพอใจ

ไลน์ (Lynn. 1996 : 4286 - A) ได้ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน /
การมีส่วนร่วมตัดสินใจในโรงเรียนมัธยมศึกษาของมลรัฐเวอร์จิเนีย : ใครคือผู้ตัดสินใจที่
แท้จริง พบว่า การบริหาร โดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐานกำลังจะเกิดขึ้นในโรงเรียนมัธยมศึกษาของ
ชุมชนในทุกพื้นที่เพื่อการตัดสินใจ ส่วนการมีส่วนร่วมการตัดสินใจในโรงเรียนมัธยมศึกษาได้
เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว แต่ไม่เหมือนกันกับขอบเขตของการบริหารโดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐาน เมื่อ
พิจารณาว่าเขตพื้นที่ใดมีการตัดสินใจมากที่สุด นอกจากนั้นการบริหารโดยใช้เขตพื้นที่เป็นฐาน
ยังมีอยู่ โดยไม่มีนโยบายของคณะกรรมการการบริหาร หรือ นโยบายของคณะกรรมการ
โรงเรียนที่ได้เขียนไว้

รอส (Ross. 1997 : 4357 - A) ได้ศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการ
วางแผนของครูในสามรูปแบบของการกระจายอำนาจในโรงเรียน พบว่า ครูที่มีการตัดสินใจ
อย่างตรงไปตรงมาจะมีผลกระทบต่อการทำงานของพวกเขา แม้ว่าโรงเรียนจะพบว่าครูมี
ขวัญกำลังใจเพิ่มขึ้น มีจิตวิญญาณความเป็นมืออาชีพ และการจัดกระบวนการเรียนการสอน
ที่ดีขึ้น มีประโยชน์ต่อนักเรียนในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและภาวะความรับผิดชอบ แต่
อย่างไรก็ตามประโยชน์ที่สำคัญที่สุดก็คือ การให้โอกาสครูร่วมมือกันในการทำงานให้ดีขึ้น
อย่างมุนานะในขณะที่อุปสรรคการมีส่วนร่วมในการวางแผนอยู่ในรูปของเวลาที่มอบหมายงาน
วงจรของระดับการตัดสินใจที่เพิ่มขึ้นและอำเภอที่อยู่ภายในมีการแข่งขันกัน คณะครูเห็นว่า
ค่าใช้จ่ายโดยทั่วไปมีมากเกินไปมากเกินประโยชน์ที่ได้รับ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาทั้งหมด ทำให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคล สำคัญอย่างยิ่งสำหรับหน่วยงานหรือองค์กร ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เพราะการที่หน่วยงานหรือองค์กรจะดำเนินการตามภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับคน เป็นสำคัญ คือบริหารคนเพื่อผลสำเร็จของงานนั่นเอง รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลลงไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของสังคม ชุมชน องค์กรเอกชนต่าง ๆ แต่นโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับสถานศึกษา การศึกษาความพร้อมของสถานศึกษาต่อการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อให้ได้ข้อมูล จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างแท้จริง

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Rajabhat Mahasarakham University