

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษา ในโรงเรียนมัธยมศึกษา จังหวัดยะลา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบในการศึกษาวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 การกำหนดหน้าที่และแนวปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะกล่าวตามลำดับ ดังต่อไปนี้

#### การบริหารแบบมีส่วนร่วม

ลักษณะการจัดโครงสร้างของภาคราชการยังมีลักษณะการเป็นองค์กรปิรามิดที่วิเศษณ์รวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โครงสร้างองค์กรมีความสลับซับซ้อน ทำให้ไม่มีการตัดสินใจที่ชัดเจนและการตัดสินใจใช้เวลานาน ทำให้การดำเนินงานล่าช้า เพราะอำนาจการตัดสินใจและการอนุมัติงบประมาณส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งยังไม่ไว้วางใจส่วนภูมิภาค ดังนั้นผลที่ตามมาก็คือแผนงานและการดำเนินงานส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเกิดมีช่องว่างระหว่างการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน อีกทั้งนโยบายแผนงานและงบประมาณที่มาจากส่วนกลางมักจะ ไม่สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ทั้งนี้เพราะส่วนกลางไม่เข้าใจและสามารถติดตามปัญหาในพื้นที่ได้ทันทั่วถึง ไม่รู้ข้อมูลที่แท้จริงหรือไม่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงานและงบประมาณให้ทันสภาพความต้องการของพื้นที่ได้ (สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2541 : 107) สำหรับในปัจจุบันการจัดโครงสร้างได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับพื้นที่ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ในมาตรา 76 ระบุว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ” จากมาตราดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับการบริหารแบบมี

ส่วนร่วมมากขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชน เป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดความต้องการของตนเอง เป็นการเสริมพลังอำนาจให้ประชาชนระดมขีดความสามารถในการจัดการทรัพยากร การตัดสินใจและควบคุมกิจกรรมต่างๆ มากกว่าที่จะเป็นฝ่ายตั้งรับ (ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2543 : 137) ดังความหมายของบริหารแบบมีส่วนร่วมที่จะกล่าวต่อไปนี้

#### 1. ความหมายการบริหารแบบมีส่วนร่วม

สำหรับความหมายการบริหารแบบมีส่วนร่วมมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้ การมีส่วนร่วมตรงกับภาษาอังกฤษว่า Participation มีความหมายโดยสรุป หมายถึง การที่บุคคลได้มีส่วนร่วมในการประกอบกิจกรรมหรือมีส่วนเข้าไปร่วมรับผิดชอบในผลงานและนอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อีกหลายท่านด้วยกัน เช่น

เดนิส (Deines, 1981 : 50 อ้างถึงใน ประารมณั์ ยานะวิมุติ, 2541 : 14) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การยินยอมหรือสนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางแผนงานเพื่อที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติต่างๆ เป็นไปโดยสะดวกง่ายขึ้น ผลผลิตเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับ บราวเลีย (Brownlea, 1987 : 21 อ้างถึงใน ประารมณั์ ยานะวิมุติ, 2541 : 14) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การได้รับความยินยอมให้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ การเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลหรือการเป็นบุคคลหนึ่งที่ได้รับการปรึกษาหารือเมื่อเกิดปัญหาต่างๆ ส่วน ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2553 : 24 อ้างถึงใน การุณ สกุลประดิษฐ์, 2541 : 57) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมอย่างสั้น ๆ ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปเป็นสมาชิกร่วมพิจารณาหรือลงมือปฏิบัติ ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับ ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ (2531 : 48) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า การมีส่วนร่วมคือ การให้สมาชิกทุกคนในองค์กรหรือหน่วยงานเดียวกันได้กระทำกิจกรรมร่วมกัน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายที่ทุกคนคาดหวังและประสบผลสำเร็จ บุคลากรทุกระดับในหน่วยงานร่วมมือกัน รับผิดชอบร่วมกันมีความรู้ลึกผูกพัน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ต้องการปฏิบัติงานอย่างมีเป้าหมายและทิศทาง สำหรับยุวัฒน์ วุฒิมณี (2536 : 25 อ้างถึงใน พรทิพย์ มาศวิวัฒน์, 2542 : 22) ได้อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและการร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันมีผลกระทบมาถึงตัวประชาชนเองและการที่สามารถที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาและนำมาซึ่งสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2532 : 98) ได้สรุปในความคิดเห็นของนักวิชาการและองค์การพัฒนา

เอกชนว่า การพัฒนาที่จะเป็นผลดีและเป็นธรรมนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา นับตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของการพัฒนา ซึ่งการพัฒนาดังกล่าว ย่อมจะต้องโอนถ่ายความแตกต่างของท้องถิ่นตลอดแนวทางของการพัฒนา ย่อมต้องอยู่ภายใต้ การควบคุมและตัดสินใจของประชาชนเจ้าของท้องถิ่นอย่างมาก

นอกจากความหมายของการมีส่วนร่วมแล้วยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการ บริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 24) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบ มีส่วนร่วมไว้สอดคล้องกับนิรันทร จงวุฒิเวศน์ (2527 : 103) ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ความเกี่ยวข้องผูกพันทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคล จนทำให้เกิดความรับผิดชอบ กับกลุ่มในการประชุมปรึกษาหารือเพื่อตัดสินใจและควบคุมการทำงานร่วมกัน เพื่อให้การ ดำเนินงานของกลุ่มบรรลุจุดมุ่งหมาย และ ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 138) กล่าวถึงการบริหารแบบมี ส่วนร่วมว่า คือวิธีการที่ผู้บริหาร หรือเจ้าของกิจการได้เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงาน ได้มีส่วนร่วมใน การบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น การให้มีส่วนร่วมในการวางแผน ช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อ ประกอบการตัดสินใจของนักบริหาร ตลอดจนการให้โอกาส ความอิสระกับกลุ่มที่จะตัดสินใจ ทำงานเองภายใต้เป้าหมายและนโยบายที่มอบไว้ให้อย่างกว้าง ๆ

จากความหมายของการมีส่วนร่วมและการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้วิจัยจึงสรุปความหมาย โดยรวมทั้งสองความหมายเข้าด้วยกันว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง รูปแบบการบริหาร ที่ผู้บริหารหรือหัวหน้างานเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการวางแผน การ ตัดสินใจและด้านอื่นๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและการร่วมแก้ปัญหาที่เกิดจากการวางแผนและการ ตัดสินใจของกลุ่มเพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

## 2. กระบวนการมีส่วนร่วม

กระบวนการมีส่วนร่วมในงานต่าง ๆ นั้น ได้มีผู้ศึกษาและแสดงความคิดเห็นไว้หลายท่านด้วยกันดังตัวอย่างต่อไปนี้

อดิน รพีพัฒน์ (2531 : 49) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการพัฒนามี 5 ระดับ คือ

- 1) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นปัญหา การพิจารณาปัญหาและการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- 2) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุแห่งปัญหา
- 3) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการค้นหาและพิจารณาแนวทางวิธีการในการแก้ปัญหา

- 4) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหา
- 5) ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลของกิจกรรมการพัฒนา

ส่วน Cohen and Uphoff (1980 : 213 –218) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 แบบ คือ

- 1) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย การริเริ่มตัดสินใจ ดำเนินการตัดสินใจและตัดสินใจปฏิบัติการ
- 2) การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากร การบริหาร การประสานความร่วมมือ
- 3) การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วยผลประโยชน์ด้านวัสดุ ด้านสังคมและส่วนบุคคล
- 4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

สำหรับ บัณฑิต อ่อนดีและวิริยา น้อยวงศ์ (2533 : 13) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมตามขั้นตอนในการพัฒนา ซึ่งเป็นการวัดเชิงคุณภาพ ออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การมีส่วนร่วมในขั้นการริเริ่มการพัฒนา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชนตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการด้วย

ขั้นตอนที่ 2 การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผนในการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดคน งบประมาณ และวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการ และแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดทรัพยากรและแหล่งทรัพยากรที่จะใช้

ขั้นตอนที่ 3 การมีส่วนร่วมในขั้นการดำเนินการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างประโยชน์โดยการสนับสนุนทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์และแรงงาน หรือเข้าร่วมบริหารงาน ประสานงานและดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก

ขั้นตอนที่ 4 การมีส่วนร่วมในขั้นการรับผลประโยชน์จากการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการพัฒนา หรือยอมรับผลประโยชน์อันเกิดจากการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและจิตใจ

ขั้นตอนที่ 5 การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลการพัฒนา เป็นขั้นตอนที่ประชาชนเข้าร่วมประเมินว่า การพัฒนาที่ได้กระทำไปนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใด ซึ่งในการประเมินอาจปรากฏในรูปของการประเมินย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินผลก้าวหน้าเป็นระยะๆ หรือกระทำในรูปของการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอด

ซึ่งมีความสอดคล้องกับ WHO/UNICEF (1987 : 41-49) ได้เสนอรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1) การวางแผน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา จัดลำดับความสำคัญทั้งเป้าหมาย กำหนดการใช้ทรัพยากร กำหนดวิธีติดตามประเมินผลและประการสำคัญ คือต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

2) การดำเนินงานกิจกรรม ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และบริหารการใช้ทรัพยากรมีความรับผิดชอบในการจัดสรรควบคุมทางการเงิน

3) การใช้ประโยชน์ โดยประชาชนต้องมีความสามารถในการนำเอากิจกรรมมาใช้ให้เกิดประโยชน์

4) การได้รับประโยชน์ โดยประชาชนต้องได้รับการแจกจ่ายผลประโยชน์จากชุมชนในพื้นที่ฐานที่เท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2530 : 61- 63) ได้กล่าวว่า กระบวนการในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมี 4 ขั้นตอนคือ

1) การศึกษาชุมชน คือ การค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชนโดยนักพัฒนาศึกษาและเรียนรู้สภาพความเป็นอยู่ของชาวบ้าน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมต่างๆ ในชุมชนร่วมกับประชาชน โดยใช้วิธีการสังเกต และสัมภาษณ์ทั้งทางตรงทางอ้อม ข้อมูลบางส่วนอาจหาได้จากเอกสาร / งานวิจัย

2) การวางแผนเพื่อแก้ปัญหา โดยมีการรวมกลุ่มกันอภิปราย ถกเถียง แสดงความคิดเห็น นักพัฒนาเป็นผู้ประสานงาน โดยคอยจัดลำดับผู้อภิปรายให้ข้อเท็จจริงและสรุปประเด็นสำคัญเป็นหลัก ส่วนชาวบ้านควรมีโอกาสเข้าร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่และนักพัฒนาต้องกระตุ้น เร่งเร้าให้ชาวบ้านแสดงความคิดเห็นให้มากที่สุด

3) การลงมือปฏิบัติตามแผน หรือวิธีการที่ได้ร่วมกันตัดสินใจแล้วจากขั้นตอนที่ 2 โดยชาวบ้านมีส่วนร่วม ในขั้นตอนนี้จะต้องได้ร่วมด้วยความศรัทธาและเชื่อมั่นในตนเองที่จะพัฒนาชุมชน

4) การประเมินผลงาน โดยชาวบ้าน และนักพัฒนาจะร่วมกันกำหนดขั้นตอนย่อยๆ ต่างๆ ในการทำงานประเมินผล ตลอดจนดูแลปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างประเมินผล เพื่อที่จะแก้ไขได้ทันที

จากกระบวนการการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าโดยทั่วไปนั้นกระบวนการในการมีส่วนร่วมนั้นสามารถสรุปได้ 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการศึกษาปัญหา
- 2) การมีส่วนร่วมในการวางแผน
- 3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผน
- 4) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
- 5) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

### 3. ลักษณะของการมีส่วนร่วม

เพื่อให้ทราบว่าลักษณะของการมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นอย่างไร ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมทัศนะในเรื่องลักษณะของการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการหลายท่านไว้ ดังนี้

ปทาน สุวรรณมงคล (2527 : 82) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
- 2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินการ
- 3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6 - 7) กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมว่ามีลักษณะดังนี้

- 1) ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน รวมถึงความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดและสร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ
- 3) ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน โครงการ กิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมกันตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามกำลังความสามารถของตนเอง เช่น ร่วมสละแรงงาน วัสดุ เงินหรือเวลา เป็นต้น
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย
- 8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป
- 9) ร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นวัตถุประสงค์หรือส่วนตัว

ลี.เจ. แครี่ (Lee.J. Cary, 1970 : 147 อ้างถึงใน ปาฐกถา วิทยาลัยบูรและคณะ, 2543 : 144) กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งตามบทบาทและหน้าที่ของผู้เข้าร่วม ดังนี้

- 1) เป็นสมาชิก (Membership)
- 2) เป็นผู้เข้าร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
- 3) เป็นผู้บริจาคเงิน (Financial contribution)
- 4) เป็นกรรมการ (Membership on committees)
- 5) เป็นประธาน (Leader)

ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับความคิดเห็นของ ยงยุทธ บุราสิทธิ์ (2533 : 41-71) ที่กล่าวว่า ลักษณะของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ คือ

- 1) เป็นสมาชิก
- 2) เป็นสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม
- 3) เป็นสมาชิกที่ช่วยบริจาคเงิน
- 4) เป็นกรรมการ
- 5) เป็นประธานกรรมการ

นอกจากนี้ วรรณิกา ชมดี (2524 : 13) ได้กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้สรุปรูปแบบการมีส่วนร่วมไว้ 10 รูปแบบ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมประชุม
- 2) การมีส่วนร่วมออกเงิน
- 3) การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
- 4) การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
- 5) การมีส่วนร่วมสัมภพณ์
- 6) การมีส่วนร่วมชักชวน
- 7) การมีส่วนร่วมบริโภค
- 8) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
- 9) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง
- 10) การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

จากลักษณะของการมีส่วนร่วม ตามทัศนะจากนักวิชาการที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ามีบางส่วนจะครอบคลุมถึงกระบวนการของการมีส่วนร่วมและยังมีอีกส่วนหนึ่งที่กล่าวถึงลักษณะของการมีส่วนร่วม ในส่วนของผู้วิจัยจะสรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) การเข้าไปร่วมในบทบาทและหน้าที่ คือ การเข้าไปเป็นผู้นำ เป็นกรรมการและเป็นสมาชิก
- 2) การเข้าไปร่วมสนับสนุนทรัพยากร คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนเงิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงาน

#### 4. การส่งเสริมการมีส่วนร่วม

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมเป็นการพัฒนาวิธีการสื่อสารระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือถูกกระตุ้นจากภายนอก เป็นการพัฒนาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้เมื่อ มีการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้าร่วมในกระบวนการคิดและตัดสินใจต่าง ๆ ดังนั้นในการศึกษาเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมและเทคนิคที่กระตุ้นให้มีส่วนร่วม

##### 4.1) ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วม จากการศึกษาเอกสารพบว่า ส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นประสบการณ์ที่ได้จากการสรุปบทเรียนจากการทำงานในระดับพื้นที่ ซึ่งจะเน้นเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และมีการใช้กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีดังนี้

อนึ่ง นาคะบุตร (2536 : 66-68) ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในรูปขององค์กรกลุ่มเครือข่ายซึ่งมี 3 ระดับคือ

ระดับ 1 กระบวนการพัฒนา “เกษตรกรปัจเจก”

ในท้องถิ่นจะมีเกษตรกรที่มีลักษณะ “ปัญญาชน” ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ คำนึงทดลองทำและสรุปบทเรียนจากภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับความรู้และเทคโนโลยีจากภายนอก และนำเข้าไปจากนักพัฒนาโดยการดูงาน เสวนา เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์ ตัดสินใจ ลงมือทำจากการลองผิดลองถูก

ระดับ 2 กระบวนการพัฒนาองค์กร / กลุ่มระดับหมู่บ้าน

นักพัฒนาจะเป็นผู้กระตุ้นให้ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ โดยการจัดเวทีการวิเคราะห์ปัญหาในหมู่บ้านและกระจายไปสู่หมู่บ้านข้างเคียง กระบวนการวิเคราะห์ของกลุ่มชาวบ้านจะก่อให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการ การแบ่งบทบาทความรับผิดชอบและการจัดตั้งรับรองกฎระเบียบของชุมชนในค้ำต่าง ๆ



ระดับ 3 กระบวนการพัฒนาเครือข่ายและองค์กรระหว่างหมู่บ้าน

การยกระดับการจัดการองค์กรของชาวบ้าน โดยให้มีการเชื่อมโยงองค์กร 2 ระดับเป็นเครือข่าย เพื่อร่วมกันจัดการและแก้ปัญหาในระดับที่กว้างขึ้น

ส่วน ปีเตอร์ อ็อคเลย์และเดวิด มาร์สเดน (Peter oakley and David marsden, 1984 : 63-68) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่ทำให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพคือ

- 1) ร่วมในกระบวนการทำงานพัฒนาของโครงการ
- 2) มีการแยกแยะกลุ่มคนยากจนและกลุ่มที่สถานะทางสังคมและเศรษฐกิจแตกต่างกัน
- 3) การระดมความคิดเห็นจากประชาชน แบบล่างขึ้นบน
- 4) ใช้หลักของการพึ่งตนเองแทนการพึ่งพา
- 5) ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาโดยใช้กระบวนการกลุ่ม เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของชุมชน
- 6) กิจกรรมในโครงการพัฒนามีการควบคุมโดยกลุ่ม

สำหรับ นเรศ สงเคราะห์สุข (2541 : 113-114) อาศัยประสบการณ์ในการทำงานของโครงการพัฒนาที่สูงไทย-เยอรมัน และได้สรุปประสบการณ์การทำงานที่ถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 2 ด้านด้วยกันคือ

1) การจัดกระบวนการเรียนรู้ การจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสม สามารถทำได้หลายวิธี ดังต่อไปนี้

1.1) การจัดเวทีวิเคราะห์สถานการณ์ของหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจและเรียนรู้ร่วมกันในประเด็นต่างๆ

1.2) การจัดเวทีแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกลุ่มองค์กรต่างๆภายในชุมชนและระหว่างชุมชน

1.3) การจัดทัศนศึกษาดูงานและการเชิญผู้มีประสบการณ์มาให้ข้อคิดเห็นและแลกเปลี่ยนแนวคิดและประสบการณ์

1.4) การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะเฉพาะด้านต่างๆ

1.5) การลงมือปฏิบัติจริง

1.6) การถอดประสบการณ์ และสรุปบทเรียนจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

2) การพัฒนาผู้นำและเครือข่าย เพื่อให้ผู้นำเกิดความมั่นใจในความรู้หรือความสามารถที่มีอยู่ จะช่วยให้ผู้นำสามารถริเริ่มกิจกรรม การแก้ไขปัญหาหรือกิจกรรมการพัฒนาได้ โดยการ

2.1) แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำ ทั้งภายในชุมชนเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ที่กว้างและชัดเจนขึ้น

2.2) สนับสนุนให้เกิดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและการสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง

2.3) การแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการดำเนินงานร่วมกันของเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง จะทำให้เกิดกระบวนการจัดการและการจัดองค์กรร่วมกัน

จากประสบการณ์ที่ได้จากการสรุปบทเรียนจากการทำงานในระดับพื้นที่ดังที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยสามารถสรุปยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ระดับการพัฒนาในส่วนบุคคล เพื่อให้บุคคลมีความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาวางแผนและการตัดสินใจแก้ปัญหา
- 2) ระดับการพัฒนาในกลุ่ม เพื่อให้บุคคลที่มารวมกลุ่มกันนั้นสามารถร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหายของกลุ่มหรือชุมชนของตนเอง
- 3) ระดับการพัฒนาเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มกับกลุ่ม เพื่อสร้างเป็นเครือข่ายในการแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่นและเป็นการเพิ่มอำนาจในการต่อรองของกลุ่มด้วย

#### 4.2) ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เอื้ออำนวยหรือมีส่วนผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน ซึ่งมีผู้ได้กล่าวถึงปัจจัยดังกล่าวได้ดังนี้

ไพบุสย์ เจริญทรัพย์ (2534 : 39) ได้สรุปปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยปัจจัยที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1) ด้านนักพัฒนา โดยนักพัฒนาต้องมีความเข้าใจในเนื้อหาและกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

2) ด้านประชาชน โดยประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจเริ่มกิจกรรมของตนเอง

3) การได้รับการสนับสนุนจากภายนอกในด้านต่างๆ เช่น เทคนิควิชาการ ข้อมูลข่าวสาร การประสานงานและอุปกรณ์ที่จำเป็น

ซึ่งสอดคล้องกับที่ บำรุง บุญปัญญา (2528 : 84 อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2543 : 151) ได้พิจารณาถึงปัจจัยด้านประชาชนและได้กล่าวว่าประชาชนต้องเป็นตัวหลักในการแก้ปัญหา การทำกิจกรรมการพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของชุมชน โดยมีหน่วยงานภายนอกเป็นผู้สนับสนุนเท่านั้น

ส่วน อรพินท์ สหโชคชัย (2538 : 36-43) ได้ทำการศึกษาเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนโดยใช้กระบวนการ AIC เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางแผนการตัดสินใจและการพัฒนาหมู่บ้านนั้น มีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสำเร็จ ได้ดังนี้

1) การเตรียมความพร้อมของชุมชนและการศึกษาชุมชน โดยการประสานงานกับพัฒนากรในพื้นที่เพื่อความเข้าใจในเป้าหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบการดำเนินงานกับผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับตำบลและอำเภอ

2) การติดตามผล และการให้การสนับสนุน

สำหรับ จริญญา วงษ์พรหม (2536 : 89) ได้ทำการศึกษา “ การบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในสหกรณ์ร้านค้า ” พบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกเกิดขึ้นและทำให้สหกรณ์ประสบความสำเร็จเกิดจาก

- 1) ความศรัทธาเริ่มของชาวบ้าน
- 2) ผู้นำมีความน่าเชื่อถือ
- 3) มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ WHO ( องค์การอนามัยโลก ) (อ้างถึงใน ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2543 : 150) ได้กล่าวถึงในส่วนด้านปัจจัยจูงใจและได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ

- 1) สิ่งจูงใจ คือ การมองเห็นว่าจะได้รับผลประโยชน์จากสิ่งตอบแทนในสิ่งที่ตนทำไป
- 2) โครงสร้างของช่องทางในการเข้ามีส่วนร่วม ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนและทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้าร่วมในการพัฒนาได้โดยตรงหรือมีตัวแทน

จากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาที่ได้กล่าวถึงมาทั้งหมดนั้นผู้วิจัยสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นสามารถแบ่งได้ออกเป็นปัจจัย 4 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านประชาชน 2) ปัจจัยด้านนักพัฒนา 3) ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐ และ 4) ปัจจัยด้านการจูงใจ

#### 4.3) เงื่อนไขของการมีส่วนร่วม

ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องมีการคำนึงถึงเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมนั้นมีผู้กล่าวเงื่อนไขไว้ดังนี้

อนุภาพ ธีรลาภ (2528 : 21-22 อ้างถึงใน ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2543 : 153) กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามี 2 ประการ คือ

1) สภาพทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและกายภาพที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

2) การกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ประชาชนในการกำหนดกิจกรรมพัฒนา ซึ่งมีความสอดคล้องกับ ฉลาดชาย รมิดานนท์ (ม.ป.ป. : 91) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมคือ การกระจายอำนาจทางการเมืองออกไปในทุกระดับ

ส่วน ไพบูลย์ เจริญทรัพย์ (2534 : 7 - 10) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สนับสนุนประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน คือ เงื่อนไขโครงการพัฒนาและตัวนักพัฒนา โดยกล่าวว่า โครงการพัฒนาจะต้องมีความ เรียบง่ายและมีความสะดวกต่อประชาชนที่จะมาเข้าร่วม รวมทั้งมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบ เพื่อให้ประชาชนร่วมกันเป็นเจ้าของ ในส่วนของ นักพัฒนาซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนประชาชนในกิจกรรมการพัฒนา จะต้อง

- 1) มีการศึกษาชุมชนร่วมกับประชาชน
- 2) มีความตั้งใจทำงานพัฒนาและมีความพร้อมที่จะทำงานกับประชาชน
- 3) การรับฟังปัญหาและการร่วมทุกข์สุขกับประชาชน

นอกจากนี้ สากล สถิตวิทย์นันท์ (2532 : 166-167) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขทางด้านสังคม และจิตวิทยาของบุคคลและกลุ่ม โดยให้ความเห็นว่ากรณีมีส่วนร่วมเกิดจาก

- 1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน
- 2) ความเคื้อคร้อนและความไม่พอใจร่วมกัน
- 3) การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนในทิศทางที่พึงปรารถนา

จากเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมดังกล่าว มีผู้ให้ทัศนะไว้ต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้วิจัย สามารถสรุปเงื่อนไขดังกล่าวได้ 2 ลักษณะคือ

1) เงื่อนไขที่เกิดขึ้นภายในของผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ ความสนใจและปัญหาที่เกิดขึ้นภายใน ตัวของผู้เข้ามามีส่วนร่วม

2) เงื่อนไขที่เกิดจากภายนอกของผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ กลุ่ม สภาพทางเศรษฐกิจและ วัฒนธรรมรวมทั้งอำนาจความรับผิดชอบจากหน้าที่ในส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วม

#### 4.4) เทคนิคที่กระตุ้นให้มีส่วนร่วม

การที่จะทำให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดนั้น จะต้องอาศัยเทคนิค ในการกระตุ้นให้มีการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเทคนิคดังกล่าวนี้มีผู้ได้ให้เทคนิค ไว้หลายทัศนะดังนี้

ยงยุทธ บุราสิทธิ์ (2533 : 41-46) ได้กล่าวถึงหลักการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในงาน พัฒนาชุมชนในเชิงจิตวิทยา ดังต่อไปนี้

- 1) การสร้างแรงจูงใจในสังคม เพื่อกระตุ้นให้ชาวบ้านรวมกลุ่มกันทำงาน
- 2) การสร้างความภูมิใจให้กับสมาชิก โดยผู้เ้าต้องให้ความสนใจต่อสมาชิกในกลุ่ม

เท่าๆกัน

ส่วน ปารีชาติ วลัยเสถียรและคณะ (2532 : 160-161) กล่าวว่า การให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในงานพัฒนาชุมชนนั้น นักพัฒนาจะต้องมีเทคนิค วิธีการ ข้อมูลข่าวสารและสื่อต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนได้มาเข้าร่วม สำหรับในกรณีที่มีสถานการณ์ปัญหาเร่งด่วนเกิดขึ้นในชุมชน การสร้างการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นเร็ว โดยจะอยู่ในรูปแบบของการเคลื่อนไหว เช่น การชุมนุม ประท้วง การเดินขบวน การเสนอข้อเรียกร้อง การเจรจาต่อรอง การสร้างพันธมิตร การให้ สัญลักษณ์ การประกอบพิธีกรรม โดยมีสื่อมวลชน เป็นฝ่ายเชื่อมระหว่างขบวนการกับ สาธารณะชน เพื่อเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสังคม ส่วนในกรณีที่ไม่มีสถานการณ์ปัญหาเร่งด่วน นักพัฒนาจะต้องสร้างแรงจูงใจให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยใช้เทคนิคการกระตุ้นให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วิธีการหลักๆ คือ เทคนิคทางจิตวิทยา เทคนิคการประชาสัมพันธ์ และเทคนิคด้านการบริหาร

นอกจากนี้ ปรีชญา เวลารัชช์ (2538 : 153-162) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมของผู้นำว่าเป็น องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารจัดการองค์กร พบว่า ผู้นำต้องมีความรับผิดชอบ เข้าใจใน ระบบประชาธิปไตย ทำตัวให้ประชาชนเลื่อมใส ยุติธรรม ทำตัวเป็นกลาง มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความเสียสละ

จากทัศนคติเกี่ยวกับการกระตุ้นให้มีส่วนร่วม สรุปได้ว่า การกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วม นั้นจะต้องมีการสร้างแรงจูงใจให้เกิดเป็นอันดับแรก ซึ่งเป็นเทคนิคทางจิตวิทยา ส่วนการใช้เทคนิค การประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมและเทคนิคด้านการบริหารของผู้นำก็มี ส่วนช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นในผู้นำ ซึ่งจะส่งผลให้มีการเข้าร่วมของสมาชิกได้

##### 5. ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

เอกชัย กีสุขพันธ์ (2532 : 328) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมทำให้เกิดความคิดได้มากกว่า เพราะ เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ ระดมความคิดและอภิปรายร่วมกัน ดังนั้นการที่จะให้ความคิดดีๆ ในการปฏิบัติงานจึงมีความ เป็นไปได้มากกว่าการคิดเพียงคนเดียว

2) การมีส่วนร่วมในการบริหารมีผลในเชิงจิตวิทยา คือ ทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลง ใน ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดการยอมรับมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการที่ผู้บริหารสามารถใช้ ทดสอบดูว่า สิ่งที่ตนเองรู้ตรงกับสิ่งที่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาหรือไม่

3) เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการ ทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

4) ผู้ร่วมงานจะมีโอกาสได้ใช้ความสามารถและทักษะในการทำงานร่วมกัน เกิดการมีน้ำใจและความจงรักภักดีต่อองค์กรมากขึ้น

5) การมีส่วนร่วมจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น การตัดสินใจมีคุณภาพมากขึ้น ส่งเสริมให้การปรับปรุงงานมีความเป็นไปได้สูงขึ้น ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น

จากรายงานการสัมมนา เรื่องกลยุทธ์การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2543 : 13 อ้างถึง นเรศ หิ้นนุกูล, 2544 : 15) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

- 1) ได้ความคิดดีในการปฏิบัติงานและความเป็นไปได้
- 2) มีผลทางจิตวิทยา คือทำให้เกิดการต่อต้านน้อยลงและเกิดการยอมรับมากขึ้น
- 3) เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารที่ดีกว่า แลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์การทำงานร่วมกัน ตลอดจนการเริ่มสร้างสัมพันธที่ดีต่อกัน

4) ผู้ร่วมงานได้ใช้ความสามารถและทักษะในการทำงานร่วมกัน มีน้ำใจและจงรักภักดีต่อองค์กรมากขึ้น

5) ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น การตัดสินใจมีคุณภาพยิ่งขึ้น ส่งเสริมการปรับปรุงงานให้มากขึ้นและมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น

ส่วน ชรรมรส โชติคุณุชร(2540 : 230) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1) เมื่อผู้ร่วมงานใดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลง เขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงแทนที่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

2) การทำงานร่วมกันมีความรัก มีความเข้าใจ มีน้ำใจให้กัน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีความราบรื่น สมาชิกไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น ความไม่พอใจและการร้องทุกข์จะน้อยลง

3) บุคคลจะรู้สึกผูกพันและจงรักภักดีกับองค์กรมากขึ้น

4) การบริหารผู้ใต้บังคับบัญชาจะง่ายขึ้น เพราะผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับการเปลี่ยนแปลงและไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น

5) ทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น เพราะการตัดสินใจที่มีคุณภาพมากขึ้น ส่งเสริมให้มีการปรับปรุงงานมีความเป็นไปได้สูงขึ้น ตลอดจนผู้ร่วมงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นด้วย

6) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรระดับสูงกับองค์กรระดับต่ำดีขึ้น

7) ก่อให้เกิดการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ  
นอกจากนี้ เจมส์ แอล เครตัน (2544 : 7-10) ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วม  
ของประชาชนดังต่อไปนี้

- 1) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ
- 2) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา
- 3) การสร้างฉันทามติ
- 4) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ
- 5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีร้ายแรงที่สุด”
- 6) การสร้างไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม
- 7) การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน
- 8) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

จากประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่กล่าวมาจากนักวิชาการในข้างต้น จะเห็น  
ได้ว่ามีความสอดคล้องกันอย่างเห็นได้ชัดเจน สำหรับในส่วนของผู้วิจัยได้สรุปประโยชน์ของการ  
บริหารแบบมีส่วนร่วมออกเป็นด้าน ได้ดังนี้

- 1) ด้านจิตวิทยา จะทำให้เกิดการต่อต้านของบุคลากรในองค์กรน้อยลงและในกรณี  
เดียวกันก็จะทำให้เกิดการยอมรับมากขึ้นด้วย
- 2) ด้านองค์กร การตัดสินใจที่มีคุณภาพจากการมีส่วนร่วมจะทำให้ผลของการปฏิบัติงาน  
ดีขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้องค์กรมีความเข้มแข็ง ประสบผลสำเร็จในเป้าหมายและสามารถเจริญ  
เติบโตต่อไปในอนาคตได้
- 3) ด้านผู้บริหาร ความคิดที่เกิดจากการมีส่วนร่วมนั้นเป็นความคิดที่หลากหลาย ดังนั้น  
ผู้บริหารสามารถทำความเข้าใจเหล่านี้ว่ามีเพราะแต่ละความคิด แล้วตัดสินใจเลือกเพื่อที่จะนำมาใช้  
ในการบริหารองค์กร
- 4) ด้านบุคลากร บุคลากรได้มีโอกาสใช้ความสามารถของตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้  
บุคลากรได้พิสูจน์ความสามารถเพื่อที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้นได้และผลจากการเข้ามามีส่วน  
ร่วมนี้จะเป็นการเพิ่มทักษะในการทำงานร่วมกันหรือมีการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพของ  
องค์กรนั้นด้วย รวมทั้งทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรด้วยกันและบุคลากรกับผู้บริหาร  
ระดับสูง ซึ่งจะมีผลทำให้ลดปัญหาเรื่องความขัดแย้งในองค์กรได้

## 6. ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม

ข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม จะพบในหลายๆด้าน แตกต่างกันไปตาม ประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถรวบรวมจากเอกสาร ได้ดังนี้

จากรายงานการสัมมนา เรื่องกลยุทธ์การบริหารแบบมีส่วนร่วมในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2543 : 13 อ้างถึงใน นเรศ หิ้นนุกุล, 2544 : 15-16) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

- 1) ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจ ในการบริหารแบบมีส่วนร่วม
- 2) ผู้บริหารไม่เห็นความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม มองว่าการบริหารแบบนี้ ทำให้เกิดความล่าช้า
- 3) ผู้บริหารกลัวสูญเสียอำนาจในการตัดสินใจสั่งการ
- 4) ผู้บริหารกับผู้ร่วมงานมีเจตคติที่ไม่ตรงกัน จึงทำให้ขาดการรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่
- 5) ผู้ร่วมงานมีความแตกต่าง ๆ ในพื้นฐานความรู้ จึงทำให้การบริหารล่าช้า
- 6) ผู้ร่วมงานไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- 7) ผู้ร่วมงานขาดความพร้อม ความร่วมมือและขาดจิตสำนึกในการทำงาน
- 8) เกิดความขัดแย้งภายในหน่วยงาน จึงทำให้ขาดความร่วมมือในการทำงาน
- 9) เกิดอิทธิพลจากกลุ่มที่มีเสียงข้างมาก ทำให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของพวกเขา

กว่าประโยชน์ของส่วนรวม

- 10) ใช้เวลา งบประมาณและขั้นตอนการทำงานมากขึ้น

บำรุง บุญปัญญา (2525 : 84-89 อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2543 : 166) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาอยู่ที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดเป้าหมายและกิจกรรมการพัฒนาไว้ก่อนและให้ชาวบ้านได้เข้าร่วมในกิจกรรมที่กำหนดไว้ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ โอไบคูลลาห์ คาน (Obaidullah Khan, 1979 : 1 อ้างถึงใน ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ, 2543 : 166) ได้กล่าวถึงในส่วนของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐและเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การครอบงำโดยรัฐบาล และกลุ่มบุคคลต่างๆ ในลักษณะที่เรียกว่า การพัฒนาที่จัดการให้แก่ประชาชน ถึงแม้รัฐบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมนั้นไปเพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนด ดังนั้นบทบาทของประชาชน คือ เป็นผู้สนับสนุนและเป็นผู้ยินยอมตามที่รัฐบาลกำหนด

ส่วน ปรัชญา เวสารัชช์ (2538 : 22-23) ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของสังคมว่าเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

- 1) ความแตกต่างในสังคม ด้านรายได้ อำนาจและสถานะทางเศรษฐกิจ



2) ระบบการเมืองถูกควบคุมโดยคนกลุ่มน้อย

3) ขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแจกแจงทรัพยากร

ซึ่งมีความสอดคล้องกับ อคิน รพีพัฒน์(2527 : 89) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจถูกจำกัดโดยลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น ความเกรงใจมีผลทำให้คนบางกลุ่มในชุมชนเข้าร่วมในโครงการต่างๆ นอกจากนี้ยังไม่แสดงความคิดเห็นซึ่งอาจเกิดจากความเกรงใจหรือความกลัว

จากข้อจำกัดและปัญหาที่กล่าวมาในข้างต้นจะพบว่าข้อจำกัดและปัญหาของการมีส่วนร่วม มีความแตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์ในด้านต่างๆของแต่ละบุคคล ซึ่งผู้วิจัยสามารถนำมาสรุปรวมได้ 3 ด้านด้วยกัน คือ

1) ด้านนโยบายของรัฐ นโยบายและโครงสร้างการบริหารไม่เอื้อต่อการพัฒนา อำนาจในการตัดสินใจรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ไม่มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนและมีการทำงานล่าช้า

2) ด้านบุคลากร ทั้งตัวผู้นำและผู้ปฏิบัติยังไม่มีความเชี่ยวชาญ ขาดความรู้เนื่องจากไม่มีความรู้ในด้านนี้อย่างแท้จริง และยังมีการแสวงหาผลประโยชน์จากหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่

3) ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองของประเทศไม่เอื้ออำนวยที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารหรือเข้าไปร่วมจัดการทรัพยากรของประเทศ

#### การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

ในการบริหารงานนั้น โดยที่ตระหนักชัดว่าการทำงานหรือการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม การระดมสมองของคณะบุคคลในการทำงาน จะช่วยให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานเป็นสำคัญ โดยที่ระบบคณะกรรมการเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารหรือการทำงาน ซึ่งเข้าใจได้ว่าจะทำหน้าที่ที่ช่วยให้มีการประสานงานเกิดขึ้น เป็นการทำงานที่เป็นหลักประกันในคุณภาพ ความถูกต้องและเป็นการระดมสติปัญญา ความสามารถของคนมาทำงานร่วมกันเพื่อทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ด้วยดีมีประสิทธิภาพและ ในขณะที่เดียวกันก็จะเป็นการส่งเสริมการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี (ประทาน คงฤทธิศึษากร, 2529 : 171) เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารงานในรูปคณะกรรมการจะต้องมีความสำคัญและการบริหารงานในรูปคณะกรรมการจะทำให้งานมีประสิทธิภาพ จึงใคร่ขอกล่าวถึงรายละเอียดของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

## 1. ความหมายของคณะกรรมการ

คำว่า “คณะกรรมการ” (Committee) ได้มีพจนานุกรมและนักวิชาการ ได้ให้ความหมายในหลายๆที่ดังนี้ด้วยกันดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 13) ได้ให้ความหมายของคำว่า “กรรมการ” ว่า กรรมการ หมายถึง บุคคลที่ได้รับเลือกหรือได้รับแต่งตั้งเข้าเป็นคณะทำงาน หรือกระทำการบางอย่างซึ่งได้รับมอบหมาย เมื่อรวมเข้าเป็นคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา

อันส์เตย์ (Anstey, 1962 : 16) ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการไว้ว่า คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การหนึ่งองค์การใด คณะบุคคลดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นบุคคลในองค์การนั้นๆ เอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นๆ ที่มาจากองค์การต่างๆ กัน เพื่อมาทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือปัญหาเฉพาะเรื่องทีคณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น

ส่วนธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 311) ได้กล่าวว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มคนที่เข้ามา ร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ ภายในองค์การ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ มักตั้งขึ้นยกย่องเป็นทางการ เพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่ายบริหารต่างๆ มาช่วยกันพิจารณาและแก้ปัญหาเฉพาะหรือปัญหาทั่วไปขององค์การ

สำหรับ วัลลภา เทพหัสดิน ณ อยุธยา (2532 : 10) ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มของบุคคลมากกว่าสองคนขึ้นไป ได้รับการคัดเลือกอย่างดีก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจ ให้มีขอบเขตของคณะกรรมการ มีความรับผิดชอบร่วมกันในการ ชักถาม คิดค้น ตัดสินใจ ปฏิบัติงานช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือช่วยกันจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่พวกตนได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

นอกจากนี้ อุทัย หิรัญโต (2532 : 129) ให้ทัศนะว่า ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง กลุ่มบุคคลคณะหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่พิจารณาค้นคว้าหาคำวินิจฉัยร่วมกันหรือเสนอความคิดเห็นเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารด้วย

จากความหมายในหลายๆที่ที่ได้กล่าวมาข้างต้น สรุปว่า คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบหรือพิจารณาภารกิจใดภารกิจหนึ่งที่ได้รับมอบหมาย ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น

## 2. เจตนารมณ์ของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

เจตนารมณ์ของการบริหารงานโดยคณะกรรมการเพื่อให้การตัดสินใจในการบริหารงานเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุมีผลและยุติธรรม โดยมุ่งที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สูงสุด สำหรับการบริหารงานขององค์การที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพได้คตินั้นจะต้องพยายามให้คนในองค์การได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การวินิจฉัยและการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารขององค์การนั้น ๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักการพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ ในส่วนที่ต้องการแสดงความสามารถ ซึ่งการมีส่วนร่วมในองค์การและสังคม ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย การวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้นขององค์การ การบริหารงานในลักษณะนี้ เรียกว่า การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล หรือการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ การบริหารในรูปแบบนี้จะจัดโครงสร้างการบริหารให้องค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัย ตัดสินใจและกำหนดนโยบายในส่วนที่มีความสำคัญและปฏิบัติงานดังกล่าว จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นละเอียดถี่ถ้วนและมีโอกาสผิดพลาดน้อยซึ่งทำให้เกิดผลดีอย่างถึงต่อการบริหารงาน(สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536 : 111-113)

การบริหารกิจการทุกชนิดขององค์การ ย่อมยึดหลักในการบริหารอย่างเดียวกัน ถึงที่ทำการบริหารการศึกษาแตกต่างจากการบริหารชนิดอื่น คือ เจตคติและวัตถุประสงค์ในการบริหารซึ่งการบริหารการศึกษา เป็นการจัดกิจกรรมต่างๆ โดยบุคคลหลายคนร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเยาวชน หรือสมาชิกของสังคมในทุกด้านที่พึงประสงค์ เพื่อให้เป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2525:113) ดังนั้นการบริหารการศึกษาจึงเป็นกิจการของกลุ่มที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการบริหารแบบอื่นจึงจำเป็นต้องมีการจัดระบบระเบียบในการทำงานให้ประสานสัมพันธ์กัน ในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบและการรับรู้บทบาทหน้าที่ของกันและกัน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กิจกรรมของกลุ่มจะต้องอาศัยผู้บริหารเป็นผู้ประสานงานในด้านต่างๆให้ดำเนินไปเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน และการบริหารการศึกษานั้นมีหลายระดับ หลายประเภท มีเชิงซ้อนมาก ดังนั้นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เป็นหลักสากลจึงเป็นรูปแบบการบริหาร โดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ (ธีระ รุญเจริญ, 2521 : 82)

การตั้งคณะกรรมการให้ปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นเทคนิคการบริหารงานที่จะช่วยให้องค์การได้รับการสนับสนุนจากบุคคลที่เป็นกรรมการด้วย โดยเฉพาะบุคคลภายนอกองค์การ อย่างไรก็ตามดีระบบคณะกรรมการเป็นการทำงานเป็นทีม ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงอยู่ที่การเกาะกลุ่ม การนำที่เข้มแข็งและความเสียสละของประชาชน

ระบบคณะกรรมการมีประโยชน์ในการบริหารเป็นอย่างมาก หากคณะกรรมการทำงานกันอย่างจริงจัง แต่ถ้าคณะกรรมการไม่มีจิตสำนึกในการทำงานเป็นทีม ก็จะไม่ีพลังใดๆหรือผลงานออกมาให้เห็น (อุทัย หิรัญโค, 2532 : 131)ในการบริหารการศึกษาที่เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปก็คือ การบริหารงานในคณะกรรมการ เป็นรูปแบบการบริหารการศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้เข้ามามีส่วนในการบริหาร ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และวางแผนทางที่สำคัญให้กับฝ่ายปฏิบัติการได้นำไปใช้ดำเนินการมากกว่าที่จะให้บุคคลใดเพียงคนเดียวเป็นผู้ชี้ขาด เพราะการศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล ฉะนั้นต้องจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและต้องควบคุมคุณภาพอย่างจริงจัง ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประชาชนทุกคนในชุมชนต้องรับทราบ เข้าใจ และมีส่วนร่วมในการรับภาระนี้ สำหรับการบริหารการศึกษา ในรูปแบบคณะกรรมการนั้น ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักว่าเมื่อเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อหน้าที่แล้ว จะต้องให้ความคิดเห็น ให้ความรู้จากประสบการณ์อย่างเต็มที่ถึงความสามารถเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทุกฝ่ายต้องสำนึกในหน้าที่ของตนและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ต้องเคารพมติด้วยเหตุผลและความถูกต้อง

### 3. ความสำคัญและเหตุผลของการใช้คณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการหรือการบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคลนั้นมีใช้กันมานานในระบบราชการไทย เพราะการทำงานร่วมกันในรูปของคณะกรรมการนั้น สามารถทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันจึงนำมาใช้ในการบริหารการศึกษาอีกครั้ง เพราะได้เห็นความสำคัญของการบริหารแบบนี้ว่า จะทำให้การศึกษาสามารถเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับต่างประเทศได้ จึงมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” จากมาตรา 39 นั้นเป็นผลให้การบริหารในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ได้มีรูปแบบการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการนั้น เพราะมีความเชื่อว่าการบริหารงานแบบนี้จะมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาและพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้น ดังที่นักวิชาการ ได้กล่าวให้ความคิดเห็นไว้ดังนี้

เถาว์ถย์ นันทากวิวัฒน์(2521 : อ้างถึงใน นเรศ หิ้นนุถ, 2544 : 23) กล่าวถึงความสำคัญของการใช้คณะกรรมการว่า

- 1) การนำความรู้เฉพาะอย่างมารวมกลุ่ม ย่อมก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

การส่งเสริมการอภิปรายชนิดย่อยที่ถ้อยปฏิบัติซึ่งกันและกัน และสามารถนำมาใช้พิจารณาปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งได้

2) เป็นการรวมความคิดเห็นที่แตกต่างกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งมีผลช่วยในการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ และช่วยให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการ

3) เป็นการป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจหน้าที่มากเกินไปของผู้บริหารคนใดคนหนึ่งโดยมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในระหว่างกรรมการ

4) เป็นการส่งเสริมเกียรติคุณของคณะกรรมการแต่ละคน การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการทำให้ผลทางด้านสังคม จิตวิทยา เกี่ยวกับตำแหน่งและความมีเกียรติ ซึ่งในที่สุดก็ทำให้เกิดความพอใจแก่บุคคลที่เป็นกรรมการ

5) เป็นการจูงใจให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการออกความคิดเห็น

6) การประชุมโดยมีการแลกเปลี่ยนทัศนคติและความคิดเห็นย่อมทำให้กรรมการในคณะกรรมการนั้นมีความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ถูกอภิปรายในที่ประชุม

ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 332-333) ได้ให้เหตุผลว่าการใช้คณะกรรมการอาจมีความจำเป็นเนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังนี้

1) เพื่อที่จะให้มีความตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความเห็นของกลุ่ม ในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาสำคัญหรือยุ่งยาก จะเห็นได้ว่าอาจเป็นเรื่องที่เกินความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษา ขอคำแนะนำหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นก็จะมีขึ้น เพื่อที่จะให้สามารถตัดสินใจปัญหานั้นได้อย่างถูกต้อง

2) เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน เนื่องจากองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น จะมีการแบ่งแยกแรงงมกันทำตามความถนัดยิ่งขึ้น ในขณะที่ทำงานจะต้องมีการเกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่นอยู่เสมอ ความจำเป็นของการร่วมมือประสานงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดเสียมิได้ การร่วมมือโดยอาศัยคณะกรรมการก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว

3) ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้าใจกันได้อย่างดี การมีคณะกรรมการย่อมช่วยให้ฝ่ายต่างๆ ได้มีโอกาสซักซ้อมความเข้าใจ ถามหรือตอบปัญหาที่ยังสงสัยอยู่ได้ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้บริหารใช้กลยุทธ์ในทางประนีประนอม หรือลดข้อขัดแย้งให้น้อยลงได้อีก ประโยชน์ดังกล่าวนี้จะช่วยให้มีความร่วมมือในระหว่างกรปฏิบัติงานได้

4) เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล การใช้คณะกรรมการจะเปิดโอกาสให้บุคคลที่รับผิดชอบในหน้าที่รับผิดชอบในหน้าที่ต่างๆ เข้ามามีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะบรรยากาศของการประชุมนั้นเปิดโอกาสให้สมาชิกหาความชำนาญจากการเสนอแผนงานต่อกลุ่ม ให้เหตุผล ให้ความคิดเห็นและโต้แย้งสนับสนุนความคิดเห็นของตนได้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2536 : 114) ได้กล่าวถึง การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการว่ามีความสำคัญโดยสรุปได้ดังนี้

1) การตัดสินใจมีคุณภาพดีขึ้น เพราะ การบริหารโดยองค์คณะบุคคลประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ซึ่งมีความรู้และทักษะที่กว้างขวาง ผลการพิจารณาตัดสินใจย่อมดีกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเดียว

2) การยอมรับในผลงานสูงขึ้น เนื่องจากหลายคนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ทำให้เกิดความผูกพันและมองผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นของกลุ่มหรือของคณะกรรมการ

3) การประสานงานดีขึ้นเพราะบุคคลหลายฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแก้ปัญหา ร่วมกัน ทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน รับรู้การดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน

4) การกระจายอำนาจมีมากขึ้น เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจเป็นอำนาจรวมของคณะกรรมการ มิใช่เป็นของบุคคลเพียงคนเดียว

อุทัย บุญประเสริฐ (2531, อ้างถึงใน นเรศ หิ่่นนุกูล, 2544 : 24) กล่าวถึงการทำงานแบบเป็นคณะกรรมการว่าผู้บริหารอาจใช้คณะกรรมการเพื่อ

- 1) เป็นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล
- 2) เป็นที่ประมวลความคิด
- 3) ให้ข้อเสนอแนะวิธีการทำงาน
- 4) เป็นที่ร่วมตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายการทำงาน
- 5) ประเมินผลงานหรือประเมินสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง
- 6) เป็นที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหรือแลกเปลี่ยนข่าวสาร
- 7) สอดแทรกอิทธิพลของผู้มา
- 8) เป็นที่เปิดโอกาสให้สมาชิกได้พัฒนาตนเองทั้งทางด้านสังคมและทางด้านงานที่ เกี่ยวข้อง

สมยศ นาวิการ (2522 : 271) ได้ให้ความเห็นว่า การแก้ปัญหาและการตัดสินใจโดยคณะกรรมการจะกระทำได้ดีกว่าบุคคลคนเดียว คณะกรรมการเป็นสื่อกลางที่ดีที่สุดในการรวบรวม ผู้เชี่ยวชาญจากส่วนต่างๆ ขององค์การให้มารวมกันแก้ปัญหาให้มีประสิทธิภาพ

จากความสำคัญและเหตุผลตามทัศนะของนักวิชาการต่างๆ ที่ได้กล่าวมา จึงพอสรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์การต่างๆ เป็นที่ยอมรับกันว่า การบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ นั้นเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญ และเป็นสิ่งจำเป็นของผู้บริหารในระดับต่างๆ เพื่อที่จะช่วย แบ่งเบาภาระงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือและช่วยเหลือจากบุคคลหลายฝ่าย อันจะส่งผลให้เกิดความสำเร็จได้

#### 4. รูปแบบของคณะกรรมการ

ในการจำแนกรูปแบบของคณะกรรมการนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มักจะกล่าวถึงรูปแบบของคณะกรรมการในลักษณะที่เป็นแนวทางซึ่งจะมีในองค์กรต่างๆ ซึ่งพอที่จะรวบรวมรูปแบบได้ดังนี้

ประธาน คณะกรรมการ(2529 : 175-176) ได้กล่าวถึงรูปแบบของคณะกรรมการว่ามีได้หลายเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่างๆดังนี้

1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา นี้มีทั้งคณะกรรมการประจำและคณะกรรมการเฉพาะกิจ

คณะกรรมการประจำนี้จะมีลักษณะที่สำคัญคือ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประจำตามกำหนด เช่น 1 ปี หรือ 2 ปี เป็นต้น คณะกรรมการประจำนี้ปกติจะทำหน้าที่ตรวจสอบพิจารณา ตลอดจนการใช้ดุลพินิจต่อกัน ต้องอาศัยระยะเวลา เช่นคณะกรรมการต่างๆของสภาผู้แทนราษฎร เช่น กรรมการตรวจสอบงานการประชุม กรรมการศึกษา กรรมการการต่างประเทศ กรรมการทหารหรือคณะกรรมการของมหาวิทยาลัย เช่น กรรมการประจำคณะเป็นต้น

ส่วนกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี หรือกรรมการเฉพาะกิจนั้น ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นการเฉพาะเรื่อง เพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเมื่อเสร็จภารกิจแล้ว สภาพของคณะกรรมการก็เป็นอันเสร็จสิ้นลง เช่น กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดิน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาและเมื่อการพิจารณางบประมาณผ่านในวาระที่ 2 และที่ 3 แล้วคณะกรรมการพิจารณางบประมาณนี้ก็หมดสภาพไปหรือสลายตัวไป

2) กรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมายนี้ หมายความว่า จะมอบหมายภารกิจให้กับคณะกรรมการทำหน้าที่อย่างไร ซึ่งคณะกรรมการนั้นๆก็จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามความมุ่งหมายนั้นๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการบริหาร ในกรณีของคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็มีฐานะเป็นคณะกรรมการบริหารหรือตัวอย่าง ในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการที่ปรึกษาของสภานโยบายแห่งชาติ คณะกรรมการดังกล่าวก็ทำหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษา

กล่าวโดยสรุปความมุ่งหมายในการแต่งตั้งคณะกรรมการนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดขอบเขตหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ เช่น จะให้มีฐานะในการบริหารการเป็นที่ปรึกษาหรือการตรวจสอบ การพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ก็เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายในการแต่งตั้งคณะกรรมการนั่นเอง

3) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นนั้นอาจพิจารณาได้ว่าในบางกรณีการแต่งตั้งก็อาจจะต้องมีความจำเป็นที่จะแต่งตั้งคณะบุคคลภายในของคนเท่านั้น เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่บางครั้งก็อาจจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าร่วมด้วยเพื่อการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดและ ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว การแต่งตั้งคณะบุคคลเป็นคณะกรรมการของสภานั้น โดยปกติถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภาเท่านั้นเรียกว่า คณะกรรมการสามัญ แต่ถ้าหากเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมกับสมาชิกสภาด้วย คณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า คณะกรรมการวิสามัญ เป็นต้น

พยอม วงศ์สารศรี(2533 : 123) ได้สรุปรูปแบบคณะกรรมการไว้ 5 ประเภท ดังนี้

1) คณะกรรมการสายปฏิบัติงานหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการชนิดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เราจะเรียกกรรมการชนิดนี้ว่า กรรมการสายการปฏิบัติงานหรือคณะกรรมการงานหลัก เช่น คณะกรรมการอำนาจการของบริษัท ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ถ้าคณะกรรมการที่ถูกตั้งขึ้นถูกกำหนดหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ เราจะเรียกคณะกรรมการประเภทนี้ว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาหรือคณะกรรมการช่วยเหลือ เช่น คณะกรรมการที่ประกอบขึ้นด้วยหัวหน้าแผนกงานต่างๆ ประชุมเพื่อปรึกษาร่วมกับผู้จัดการใหญ่ เป็นต้น

2) คณะกรรมการอย่างเป็นทางการหรือคณะกรรมการอย่างไม่เป็นทางการ คณะกรรมการอย่างเป็นทางการจะทำหน้าที่ตามขอบเขตของอำนาจที่โครงสร้างขององค์การกำหนดไว้ ส่วนคณะกรรมการอย่างไม่เป็นทางการนั้น จะไม่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในโครงสร้างองค์การ เพียงแต่ร่วมตัวขึ้นมาเพื่อเสนอแนะในเหตุการณ์ที่เป็นปัญหาบางอย่าง

3) คณะกรรมการถาวรหรือคณะกรรมการชั่วคราว คณะกรรมการถาวรเป็นกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างขององค์การ ส่วนคณะกรรมการชั่วคราวจะถูกแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาพิเศษภายในองค์การและจะหมดสภาพไปเมื่อปัญหานั้นยุติ

4) คณะกรรมการบริหาร เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการบริหารกิจการทุกอย่างในองค์การธุรกิจ

5) คณะกรรมการประสานงาน เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อประสานงานในหน้าที่งานของแผนกงานต่างๆประกอบไปด้วยตัวแทนแผนกต่างๆและมาประชุมตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน



สำหรับ ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 331) ได้กล่าวประเภทของคณะกรรมการที่ใช้อยู่มี

2 ประเภท ดังต่อไปนี้คือ

1) คณะกรรมการถาวร เป็นกรรมการที่ใช้สำหรับการทำงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะยาว หรือเรื่องที่ต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

2) คณะกรรมการชั่วคราว เป็นกรรมการที่ใช้สำหรับแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องหรือทำงานเป็นครั้งคราวเท่านั้น

สำหรับในองค์การธุรกิจ ธงชัย สันติวงษ์ (2533 : 331) ได้จำแนกประเภทของคณะกรรมการว่าประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 ชุดคือ

1) คณะกรรมการอำนวยการ เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย ในการทำงานแต่ละอย่างของคณะกรรมการชุดนี้ อาจมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมเข้ามาทำงานก็ได้

2) คณะกรรมการบริหาร เป็นคณะกรรมการที่คอยช่วยเหลือตัวประธานในการบริหารงานต่างๆ และกรรมการชุดนี้อาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมเข้ามาทำงานก็ได้

นอกจากนี้ สมยศ นาวิการ (2536 : 274) ได้อธิบายว่า กลุ่มงานและคณะกรรมการที่เป็นทางการภายในองค์การ มีอยู่ 4 ประเภท คือ

1) กลุ่มงานเฉพาะกิจ เป็นกลุ่มงานหรือทีมงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการแก้ปัญหา หรืองานเฉพาะอย่าง โดยกลุ่มงานเฉพาะกิจเหล่านี้จะดำรงต่อไปเรื่อยๆ จนกว่างานจะสำเร็จหรือได้รับการแก้ปัญหาแล้ว

2) คณะกรรมการประจำ เป็นคณะกรรมการถาวรที่จะตอบสนองความต้องการขององค์การอยู่เรื่อยไปโดยปกติคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะคอยให้คำแนะนำที่เป็นทางการแก่ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในองค์การอย่างใดอย่างหนึ่ง

3) คณะกรรมการอำนวยการ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ ที่ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ในการบริหารองค์การเอกชนหรือรัฐบาล เช่น คณะกรรมการอำนวยการของบริษัทถูกเลือกโดยผู้ถือหุ้นของบริษัท เพื่อควบคุมบริหารทรัพย์สินของบริษัท กำหนดนโยบาย เป้าหมาย การพิจารณาความก้าวหน้าของบริษัท ในสถานศึกษา สังกัศกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการอำนวยการระดับสถานศึกษา มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แผนงานการการศึกษาต่างๆ

4) คณะกรรมการบริหารระดับสูง เป็นคณะกรรมการบริหารทั่วไป ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด เช่น คณะรัฐมนตรี (ครม.) เป็นต้น

จากรูปแบบของคณะกรรมการที่ได้กล่าวมาจากนักวิชาการต่างๆ กล่าวได้ว่ารูปแบบของคณะกรรมการนั้นขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละท่าน ในส่วนของผู้วิจัยนั้น ได้จำแนกรูปแบบของคณะกรรมการนั้นออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1. คณะกรรมการระดับปฏิบัติ เป็นคณะกรรมการที่ทำงานประจำอยู่ในระดับปฏิบัติงาน คณะกรรมการกลุ่มนี้จะมีอำนาจในการตัดสินใจในระดับกลาง ได้แก่ หัวหน้าหน่วยหรือหัวหน้างาน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามนโยบายอีกชั้นหนึ่ง

2. คณะกรรมการระดับบริหาร เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการบริหารอยู่ระดับสูง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนการปฏิบัติงานต่าง ๆ รวมทั้งการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ภายในองค์การ

#### 5. บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้น เป็นการทำงานของบุคคลหลายฝ่ายหรือหลายบุคคลมาร่วมกันในการปฏิบัติงานซึ่งเราเรียกว่า “คณะกรรมการ” ซึ่งในคณะกรรมการชุดหนึ่งๆ นั้นจะประกอบด้วยตำแหน่งหน้าที่ตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล โดยทั่วไปจะประกอบด้วยตำแหน่งประธานกรรมการ เลขานุการกรรมการและกรรมการ หรือถ้าเป็นคณะกรรมการชุดที่ใหญ่ขึ้นไปก็อาจจะเพิ่ม รองประธานกรรมการ ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการเข้าไปด้วยก็ได้ ซึ่งแต่ละตำแหน่งมีความสำคัญ บทบาทและหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ดังที่ กำธร กิตติภูมิชัย (2524 : 71- 73 อ้างถึงใน ประสงค์ ชูวิจิตร, 2541 : 33 - 35) กล่าวว่า บุคคลที่สำคัญที่สุดในคณะกรรมการคือ ประธานคณะกรรมการ ซึ่งโดยปกติจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจ ประธานคณะกรรมการจึงเปรียบเสมือนผู้นำของคณะกรรมการ เพราะเป็นผู้นำในที่ประชุม สามารถกำหนดขอบเขตการอภิปราย กำหนดการตัดสินใจ ทั้งเป็นผู้รู้แผนงานและมอบหมายงานให้แก่บุคคลหรือกลุ่มดำเนินงานได้อย่างใดอย่างหนึ่งให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนดและเลขานุการกรรมการ ก็เป็นบุคคลที่สำคัญรองลงมาจากประธานกรรมการ ที่ประสานงานและให้ข่าวสารแก่คณะกรรมการ และความสะดวกต่างๆ ในการประชุม ดังนั้นประธานกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการจะมีลักษณะเด่นหรือรับผิดชอบในสิ่งต่อไปนี้

##### 1) ประธานคณะกรรมการ

1.1) รับฟังเหตุผลและประสานงานความคิดเห็นของทุกฝ่าย เพื่อหาทางตัดสินใจที่ดีร่วมกัน

1.2) นำที่ประชุมให้ใช้เวลาให้เป็นประโยชน์และอภิปรายในปัญหาที่ได้กำหนดในระเบียบวาระ

- 1.3) ดำเนินการชี้ขาด โดยไม่คำนึงถึงน้ำใจของบุคคลจนทำให้เสียหลัก สำเอียง เสียความเป็นธรรมและขาดประสิทธิภาพในหน้าที่ของคณะกรรมการ
  - 1.4) กระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่ม ตลอดจนช่วยให้กรรมการสนใจในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน
  - 1.5) ดำเนินการหรือกระทำการในนามของคณะกรรมการตามหน้าที่และตามที่ได้รับ มอบหมายให้สมบูรณ์ที่สุด
  - 1.6) รักษาวินัยในการประชุม เพื่อรักษาการประชุมให้เป็นไปด้วยดี
  - 1.7) ปฏิบัติงานร่วมกับเลขานุการเพื่อจัดระเบียบวาระ หารายละเอียดและเสนอแนะ คณะกรรมการ
  - 1.8) ดำเนินการชี้ขาดโดยไม่คำนึงถึงน้ำใจของบุคคล จนทำให้เสียหลัก เสียความเป็น ธรรมและขาดประสิทธิภาพในการทำงาน
  - 1.9) กระตุ้นให้คณะกรรมการเกิดความคิดริเริ่ม ตลอดจนช่วยให้กรรมการสนใจใน การแก้ปัญหาร่วมกัน
  - 1.10) ต้องเป็นผู้ที่มีลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย
- 2) เลขานุการคณะกรรมการ
    - 2.1) จัดระเบียบวาระประชุมอย่างเหมาะสมและให้สมาชิกศึกษาก่อนเข้าประชุมตาม เวลาอันสมควร
    - 2.2) จัดรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง ตลอดจนเสนอแนะเพื่อช่วยให้คณะกรรมการ ตัดสินใจได้ในเวลาอันสั้นและเกิดผลดีที่สุด
    - 2.3) จัดรายงานการประชุม ร่างมติอย่างรัดกุมและดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ
    - 2.4) จัดดำเนินงานธุรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานคณะกรรมการ
  - 3) กรรมการ
    - 3.1) กรรมการควรมีอุดมการณ์เป็นของตนเอง
    - 3.2) กรรมการต้องมีความรับผิดชอบในการศึกษา หารายละเอียด ข้อเท็จจริง
    - 3.3) กรรมการต้องอุทิศเวลา สติปัญญาให้แก่งานของคณะกรรมการ

## 6. ผลดีและผลเสียของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ

การบริหารงานในรูปคณะกรรมการนั้น ผลจากการปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะทำให้ เกิดแนวความคิดใหม่ๆ หรือข้อเสนอดีๆ จากการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ทำให้เกิดความรอบคอบ และเป็นการระดมความคิด ซึ่งย่อมจะดีกว่าการที่จะเป็นความคิดของคนๆ เดียว นอกจากการให้

คณะกรรมการให้รับผิดชอบงานอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ยังใช้คณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการบริหาร ดังที่ อุทัย หิรัญโต (2532 : 129 - 130) ได้กล่าวไว้ว่า

- 1) ใช้คณะกรรมการ เพื่อคุ้มครองผู้บริหารให้พ้นจากความผูกมัดแห่งการกระทำของคนส่วนมากไม่พอใจ เพราะการกระทำในรูปคณะกรรมการระบุตัวผู้รับผิดชอบโดยตรงให้แก่ผู้มีได้
- 2) ใช้คณะกรรมการ เป็นเครื่องมือสำหรับรอปัญหา ซึ่งต้องใช้ความคิดแก้ไขและถูกบีบให้จัดทำอย่างรีบด่วน อาจส่งปัญหาไปให้คณะกรรมการศึกษาก่อน วิธีนี้อาจผ่อนคลายความขัดแย้งหรือต่อต้านการถูกบีบให้กระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ยังไม่พร้อมที่จะจัดทำไว้ชั่วคราวได้

สำหรับคณะกรรมการประณตศึกษาแห่งชาติ (2536 : 114) ได้กล่าวถึงการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือโดยคณะกรรมการว่ามีผลดี ดังนี้

- 1) เป็นการทำงานที่ระดมความคิด สติปัญญา ของบุคคลต่างๆ มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ช่วยให้การบริหารเป็นไปด้วยความรอบคอบ เพราะมีบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันพิจารณา ซึ่งจะทำงานหรือผลงานมีคุณภาพ
- 2) สร้างความสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันและมีส่วนร่วมช่วยการบริการมีการประสานงาน ได้ดีขึ้น
- 3) ช่วยให้การวินิจฉัย ตัดสินใจ และวางแนวทางในการบริหารเป็นไปด้วยเหตุผลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป
- 4) เป็นวิธีการทำงานที่ดี ตามหลักการบริหารงานในระบบประชาธิปไตย เพราะทำให้คณะกรรมการได้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 5) ช่วยให้การบริหารงานสอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นยิ่งขึ้น

ไมเยอร์ (Maier, 1967 : 239 - 249) ได้สรุปข้อดีในการแก้ปัญหาโดยคณะกรรมการ ไว้ดังนี้

- 1) มีข้อมูลและความรู้มากขึ้น
- 2) วิธีแก้ปัญหาดีขึ้น
- 3) เพิ่มการยอมรับในผลลัพธ์มากขึ้น
- 4) มีความเข้าใจในการตัดสินใจดีขึ้น

สโตนเนอร์ (Stoner, 1978 : 306) ได้กล่าวถึงผลดีของคณะกรรมการไว้ว่า

- 1) ทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดี ทั้งนี้เนื่องจากรวมการ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ต่างๆหลายสาขา
- 2) ส่งเสริมการประสานงาน เนื่องจากกรรมการต้องทำงานเกี่ยวข้องกับ

หน่วยงานอื่นๆ ต้องการจะศึกษางานของหน่วยงานอื่นด้วย

- 3) เกิดประโยชน์ในการฝึกฝนบุคคลเพื่อเตรียมตัวเป็นนักบริหาร
- 4) เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ

กิติมา ปรีศคิลก (2539 : 43) ได้ชี้ให้เห็นผลดีของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการพอสรุปได้ดังนี้

- 1) ก่อให้เกิดความร่วมมือกันปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย
- 2) ช่วยส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจกันและทำให้งานลุล่วงไปด้วยดี
- 3) เป็นแหล่งที่ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ดี
- 4) ช่วยส่งเสริมที่บุคคลที่ได้เป็นคณะกรรมการมีความภูมิใจและทำงานในหน้าที่เต็มความสามารถ

สามารถ

สำหรับ ธงชัย สันติวงษ์ (2537 : 302 - 303) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลดีของการใช้คณะกรรมการสรุปได้ดังนี้

- 1) เพื่อให้มีการตัดสินใจที่ดี โดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่ม ในกรณีที่ต้องทำการแก้ไข ปัญหาสำคัญและยุ่งยาก
- 2) เพื่อประโยชน์ในการร่วมมือประสานงาน เนื่องจากองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น มีการแบ่งงานกันทำ ความถนัดหรือต้องทำงานเกี่ยวข้องกับฝ่ายอื่น ๆ อยู่เสมอ
- 3) ช่วยให้การปฏิบัติงานเข้ากันได้ดีมีความเข้าใจและช่วยลดความขัดแย้ง ได้อีกด้วย
- 4) เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล ทำให้บุคคลที่รับผิดชอบในหน้าที่ต่างๆ มีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์และสามารถลดภาระหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงลงได้

นอกจากนี้ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2529 : 177) ได้กล่าวไว้ว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมานั้นมีผลดีดังนี้ คือ

- 1) เป็นการทำงานที่อาศัยพลังงานความคิดสติปัญญาของบุคคลต่างๆ ที่มีความรู้ ประสบการณ์ มาช่วยกันคิดหรือทำงานร่วมกันจะทำให้งานหรือผลที่ได้เป็นงานที่มีคุณภาพ มีคุณค่ามากที่สุด
- 2) เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในตนเองหลายความคิดหรือหลายหัวดีกว่าหัวเดียว เป็นการทำงานที่รอบคอบกลั่นกรอง วิพากษ์วิจารณ์โดยละเอียด
- 3) เป็นการทำงานที่มีส่วนในการเสริมสร้างการประสานงาน ในการทำงานหรือการบริหาร ระบบคณะกรรมการจะมีส่วนช่วยให้การบริหารหรือการทำงานมีการประสานงาน ได้ดีที่สุด

4) เป็นหนทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความสามัคคี การสร้างความเข้าใจอันดีในการทำงานของส่วนราชการหรือบุคคลต่างๆ ในการทำงานเพราะแต่ละคนที่มาทำงานก็คงมีความคุ้นเคย มีความเป็นกันเองได้

5) เป็นหลักประกันถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการทำงานที่อาจมีใครหาว่าการตัดสินใจวินิจฉัยอะไรที่กระทำไปโดยคนๆเดียว แล้วอาจมีกรณีที่เล่นพรรคเล่นพวกหรือกระทำทุจริตต่างๆ แล้ว การทำงานของคณะกรรมการก็อาจจะเป็นเครื่องประกันในเรื่องดังกล่าวได้

6) ระบบคณะกรรมการเป็นวิธีการทำงานที่ดี ตามหลักการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้กรรมการได้มีส่วนร่วมในการทำงานในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจได้เป็นประโยชน์ในลักษณะของการบริหารงานโดยการมีส่วนร่วม

7) ระบบคณะกรรมการเป็นหนทางหนึ่งในการเปลี่ยนบรรยากาศในการทำงาน ทำให้บุคคลในองค์การมีฐานะหรือบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นและเป็นหนทางนำมาซึ่งโอกาสในการแสดงความสามารถในการทำงาน ตลอดจนเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในการทำงานได้

เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้คณะกรรมการในการบริหารงานนั้นนิยมตั้งคณะกรรมการมากมายหลายชุด ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็น ส่งผลให้ขาดการมอบหมายภารกิจอย่างต่อเนื่องและไม่มีการติดตามผลกันอย่างจริงจัง เป็นผลให้มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของคณะกรรมการ ดังที่ อุทัย หิรัญโค (2352 : 136) ได้สรุปไว้พอจะชี้ให้เห็นดังนี้

1) การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมากมายหลายชุดจนเกินความจำเป็นโดยไม่คำนึงถึงโครงสร้างขององค์การ

2) กรรมการที่เป็นกรรมการของคณะกรรมการชุดหนึ่ง แต่ยังคงเป็นกรรมการอื่นอีกมากมายหลายชุดจนไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง เพราะตั้งเพื่อเป็นการให้เกียรติ(แต่บางกรณีจำเป็น)

3) คณะกรรมการขาดการสนับสนุนในการทำงาน เช่น ขาดเจ้าหน้าที่ประจำ ขาดสำนักงาน ขาดการเตรียมการประชุมและติดตามผล

4) คณะกรรมการขาดการทำงานเป็นทีม บางคณะทำงานเพียง 2 คนคือ ตัวประธานกับเลขานุการ ส่วนกรรมการอื่นๆแล้วแต่ประธานจะตัดสินใจอย่างไร

การใช้คณะกรรมการในการบริหารงานนั้นแม้ว่าจะมีประโยชน์หรือมีข้อดีมากมายหลายประการ แต่เป็นเรื่องธรรมดา เมื่อมีผลดีในทางกลับกันผลเสียก็มิอยู่ข้างสำหรับการนำไปปฏิบัติจริง ดังที่ ชงชัย สันติวงษ์ (2537 : 333-335) ได้กล่าวถึง ได้แก่

1) เป็นการสูญเสียเวลาและค่าใช้จ่าย การใช้คณะกรรมการจะเป็นการกินเวลาของผู้บริหารทั้งนี้เพราะต้องเสียเวลาในการถกเถียงปัญหาสำคัญๆ ซึ่งบางครั้งอาจจะหาข้อยุติไม่ได้