

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การศึกษาผลการบริหารงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ศูนย์ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอในจังหวัดสระบุรี ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการจัดการ
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาตามอัธยาศัย
4. การบริหารงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. สรุปแนวคิดและทฤษฎีที่นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการจัดการ

1.1 ความหมายของการบริหาร

ในการศึกษาความหมายของการบริหาร ควรทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร เป็นเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อบกพร่องที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ภัย การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว เผ่าพันธุ์ ชุมชน สังคม และประเทศ เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่า การบริหาร (Administration) หรือการบริหารราชการ (Public administration) ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารหรือการบริหารราชการได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร” (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. 2545 : 45) ทั้งนี้ยังให้ความหมายคำว่า การบริหาร (Administration) ว่ามีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์

หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า “Administer” หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อมุ่งแสวงหากำไร หรือกำไรสูงสุด สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด หรือซีอีโอ มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ ไร่ อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขยายราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

นอกจากนี้ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ยังกล่าวถึงการบริหารอีกว่า บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น 1) การบริหารนโยบาย 2) การบริหารอำนาจหน้าที่ 3) การบริหารคุณธรรม 4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม 5) การวางแผน 6) การจัดองค์การ 7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ 8) การอำนวยความสะดวก 9) การประสานงาน เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น 1) การบริหารคน (Man) 2) การบริหารเงิน Money) 3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) 4) การบริหารงานทั่วไป (Management) 5) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) 6) การบริหารคุณธรรม (Morality) 7) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) 8) การบริหารเวลา (Minute) และ 9) และการบริหารการวัดผล Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารเช่นนี้ ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากนี้แล้ว ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ 5P ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจการบริหารมากขึ้น

สมพงษ์ เกษมสิน (2523 : 5-6) กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

1. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
2. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
3. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
4. การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
5. การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล
6. การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (Collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (Group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (Group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

7. การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
8. การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
9. การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 27) ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย 2 คน) และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2532 : 17) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535 : 8) มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

บุญทัน ดอกไธสง (2537 : 1) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของคนในองค์กร

กูติก (สมยศ นาวิการ. 2537 : 21 ; อ้างอิงจาก Gulick. 1963. **Papers on the Science of Administration.**) ให้ความหมายของการบริหารว่า เป็น “สาขาวิชาความรู้” อย่างหนึ่งที่แสวงหาความเข้าใจอย่างเป็นระบบว่าทำไมและอย่างไร คนจึงทำงานร่วมกันอย่างมีระบบเพื่อความสำเร็จของเป้าหมาย ตามทัศนะของ กูติก (Gulick) การบริหารจะเป็นไปตามข้อกำหนดของสาขาวิชาความรู้ เพราะว่าการบริหารได้ถูกศึกษาและจัดระเบียบให้เป็นทฤษฎี ทฤษฎีเหล่านี้เขายอมรับว่ามีลักษณะทั่วไปมากจนเกินไป แต่เขายังมองโลกในแง่ดีว่าการบริหารยังอยู่บนหนทางของการเป็นศาสตร์ เพราะว่าการบริหารถูกศึกษาอย่างมีระบบและทฤษฎีต่างๆ ที่มีอยู่ได้รับการทดสอบเทียบกับประสบการณ์อยู่เสมอ เมื่อการบริหารเป็นศาสตร์ สาขาการบริหารย่อมจะให้ความรู้ที่เชื่อถือได้กับผู้บริหารว่าต้องทำอะไรภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งและช่วยให้พวกเขาคาดคะเนถึงผลลัพธ์ของการกระทำของพวกเขาได้

สมยศ นาวิการ (2537 : 18) ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์กร การสั่งการ และการควบคุมกำลัง ความพยายามของสมาชิกขององค์กรและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง งานของหัวหน้าหรือหัวหน้าหรือผู้นำที่จะต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกันและร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลโดยได้ประสิทธิภาพ หรือทำให้งานเสร็จลงได้โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำให้เสร็จ

เสนาะ ดิยาว (2544 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น หรืออีกความหมายหนึ่ง การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

ศิริอร ชันชหัตถ์ (2544 : 2) ได้สรุปความหมายการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งคำว่าบริหารใช้ได้ทั้งการบริหารกิจการของรัฐบาลในส่วนที่เรียกว่า “รัฐกิจ” และการบริหารกิจการของเอกชนที่เรียกว่า “ธุรกิจ” ภาครัฐกิจ เช่น การบริหารกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ และภาคธุรกิจ เช่น การ

บริหารธุรกิจของบริษัทห้างร้านหรือศูนย์การค้าต่างๆ เป็นต้น ซึ่งใช้รวม ๆ กันว่า “การบริหาร” ส่วนคำว่า “การจัดการ” (Management) มุ่งใช้เฉพาะภาคธุรกิจเท่านั้น และมีความหมายคล้ายการบริหาร คือ หมายถึงกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

สรุปความหมายของ “การบริหาร” หมายถึง ศิลปหรือศาสตร์ของกระบวนการจัดองค์การที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่มีตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป และมีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าและมีการดำเนินงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

1.2 หลักการบริหาร

การบริหารเป็นกิจกรรมของหมู่คณะ ทุกองค์การจะประกอบด้วยหมู่คณะ จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์เพื่อถือปฏิบัติ มีการสั่งการ มอบหมายงาน และประสานงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ วิจิตร ศรีสอาน (ศิริอร ชันธหัตถ์. 2544 : 42 ; อ้างอิงจาก วิจิตร ศรีสอาน. 2530. “หลักการบริหารงานบุคคล,” ใน เอกสารการสอนชุด การบริหารงานบุคลากรการศึกษา เล่ม 1 หน่วยที่ 1.) ได้เสนอหลักของงานการบริหารเป็น 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิด 3 มิติ (The tridimensional concept) โดยทั่วไปผู้บริหารมีภารกิจในการบริหาร ประกอบด้วย งาน (Job) คน (Man) และบรรยากาศขององค์การ (Social setting) คือ

1.1 งาน ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในงานทั้งหมดขององค์การ เช่น การวางแผนดำเนินงาน และประเมินผลงาน งานที่ปฏิบัติเป็นประจำ ได้แก่ งานวินิจฉัยสั่งการ งานแก้ปัญหา และงานลงนามในหนังสือที่ออกจากองค์การ นอกจากนั้นเป็นงานอื่นๆ

1.2 คน ผู้บริหารมีหน้าที่เกี่ยวกับคน คืองานสรรหาคandidateมาปฏิบัติงาน มอบหมายงาน พัฒนา ให้บำเหน็จความชอบ และให้พ้นจากงาน ซึ่งนับว่าคนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด

1.3 บรรยากาศขององค์การ ผู้บริหารมีหน้าที่ในการสร้างบรรยากาศและสัญลักษณ์ให้แก่องค์การ เพื่อสร้างความมั่นคงและความอบอุ่นให้แก่สมาชิกในองค์การ

2. แนวคิดทักษะการจัดการ (Managerial skills) เป็นทักษะการบริหารของผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยทักษะที่สำคัญ 3 ทักษะ คือ

2.1 ทักษะด้านความคิด (Conceptual skill) เป็นทักษะที่จำเป็นสูงสุดสำหรับผู้บริหารในองค์การทุกระดับ ผู้บริหารควรต้องมองเห็นภาพรวม ตระหนักและเข้าใจเป็นอย่างดีถึงภารกิจและหน้าที่ขององค์การ ตลอดจนมองเห็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาองค์การได้ ซึ่งจะเป็นผู้บริหารที่เก่งงานและครองงานได้

2.2 ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human relation skill) เป็นทักษะที่รองลงมาสำหรับผู้บริหารในองค์กรทุกระดับ ทักษะด้านนี้เป็นทักษะในการรู้จักคน เข้าใจคน ทำงานร่วมกันกับคน และครองคนได้ ที่เรียกว่า “เก่งคน” ผู้บริหารจะต้องมีทักษะในการจูงใจบุคลากรในองค์กรให้ร่วมมือ ร่วมใจกันทำงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร มีทักษะในการแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากบุคลากร ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการทำงาน โดยส่วนรวมขององค์กร

2.3 ทักษะด้านเทคนิค (Technical skill) เป็นทักษะที่จำเป็นลำดับสุดท้ายสำหรับผู้บริหารในองค์กรทุกระดับ แต่มีระดับความสำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้บริหารระดับสูง ต้องใช้ทักษะด้านนี้ในระดับน้อย ผู้บริหารระดับกลาง ต้องใช้ทักษะด้านนี้ในระดับมาก ผู้บริหารระดับต้น ต้องใช้ทักษะด้านนี้ในระดับมากที่สุด

นอกจากนี้ ฟาโยล (Fayol) (วิเชียร วิทญูตม. 2548 : 29-31 ; อ้างอิงจาก Fayol. 1949. **General and Industrial Management.** p.34) ได้กล่าวไว้ว่าหลักการบริหารนั้นควรมีความยืดหยุ่น และสามารถประยุกต์ใช้ได้กับนักบริหารทุกระดับในองค์กร ซึ่งเขาเรียกว่าเป็นหลักการบริหารสากล 14 ข้อ ได้แก่

1. หลักแบ่งงานกันทำ (Division of work) หมายถึง การแบ่งงานให้ง่ายต่อการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงขึ้น
2. หลักอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงานให้สอดคล้องกับระดับความรับผิดชอบตามตำแหน่งงานนั้น
3. หลักวินัย (Discipline) หมายถึง การยอมรับและเชื่อฟังในกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับ ที่องค์กรกำหนดขึ้น
4. หลักเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command) หมายถึง อำนาจที่จะควบคุมสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว หรือผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนต้องรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเท่านั้น
5. หลักเอกภาพในการในการอำนวยการ (Unity of direction) หมายถึง การที่กลุ่มกิจกรรมทำงานงานหนึ่งๆ นั้นจะต้องมีแผนงาน วัตถุประสงค์และทิศทางในการทำงานที่ชัดเจนเพียงอย่างเดียว
6. หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual interest to general interest) หมายถึง การให้ความสำคัญของผลประโยชน์ขององค์กรเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวโดยคำนึงถึงความสำเร็จขององค์กรเป็นสำคัญ

7. หลักผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration of personnel) หมายถึง การให้ผลตอบแทนที่ยุติธรรมในการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพการจ้างงาน ค่าครองชีพ และความพอใจสูงสุดของฝ่ายคนงานและฝ่ายนายจ้างด้วย

8. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การให้มีศูนย์รวมการตัดสินใจ และการควบคุมอยู่ที่ส่วนกลาง และมีการกระจายอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมสอดคล้องและพอเหมาะกับองค์การนั้นๆ

9. หลักสายการบังคับบัญชา (Scalar chain) หมายถึง ลำดับสายของการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ จากระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุดขององค์การ

10. หลักของความมีระเบียบ (Order) หมายถึง การจัดระเบียบวัสดุสิ่งของ และตัวบุคคลให้อยู่ในตำแหน่งที่ได้จัดไว้ได้อย่างเหมาะสมเพื่อควบคุมได้ง่ายขึ้น

11. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การจัดให้มีการยุติธรรมแก่ทุกคนที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา ต้องปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยทั่วถึงทั้งองค์การ ปราศจากการลำเอียง

12. หลักความมั่นคง (Stability of tenure of personnel) หมายถึง หลักประกันบุคคลในองค์การให้สามารถทำงานอยู่ในองค์การอย่างมีประสิทธิภาพได้นาน ไม่มีการย้ายงานออกจากงานได้สูง

13. หลักความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) หมายถึง การประดิษฐ์ความคิดความสร้างสรรค์ รวมถึงวิธีการใหม่ๆ ซึ่งช่วยให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์

14. หลักของความสามัคคี (Esprit de corps) หมายถึง การทำงานเป็นกลุ่ม และส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยสร้างบรรยากาศในการร่วมมือให้ดีขึ้นในองค์การ เพื่อใช้ความรู้ความสามารถของบุคคลอย่างเต็มที่

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 36-38) แบ่งการบริหาร ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (Public administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการให้บริการสาธารณะ (Public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (Public or governmental organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือ

เทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ส่วนที่สอง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหาร ธุรกิจ (Business administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (Maximum profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจาการบริหารงานของบริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

ส่วนที่สาม การบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non-governmental organization) ซึ่งเรียกย่อว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO.) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

ส่วนที่สี่ การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (International organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

ส่วนที่ห้า การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนที่หก การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 39) มีความเห็นว่า การบริหารในฐานะที่เป็นกระบวนการหรือกระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสเตอร์บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอน

การบริหาร 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคล์ (POCCC)

ธงชัย สันติวงษ์ (2543 : 21-22) กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1. ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ
2. ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
3. ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548 : 5) กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management administration) การบริหารการพัฒนา (Development administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ

1. ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ
2. มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating)
3. มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกันคือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย (Policy) แผน (Plan) แผนงาน (Program) โครงการ (Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

ไซมอน (Simon, 1950 : 3) กล่าวถึงการบริหารว่าหมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

เทย์เลอร์ (Taylor) (สมพงษ์ เกษมสิน. 2523 : 27 ; อ้างอิงจาก Taylor. 1942. **The Principles of Scientific Management.**) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่างานบริหาร ทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ปีเตอร์ (Peter) (สมพงษ์ เกษมสิน. 2523 : 6 ; อ้างอิงจาก Peter. 2001. **Management Challenges for the 21st Century.**) กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่กล่าวมานั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม

ฟาโยล์ (Fayol) (กิติมา ปรีดีดิลก. 2532 : 22 ; อ้างอิงจาก Fayol. 1949. **General and Industrial Management.**) ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารงานว่าประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 5 ประการ ได้แก่

1. การวางแผน (Planning)
2. จัดองค์การ (Organizing)
3. การสั่งการ (Commanding)
4. การประสานงาน (Coordinating)
5. การควบคุม (Controlling)

ลูเธอร์และเออร์วิค (กิติมา ปรีดีดิลก. 2532 : 22 ; อ้างอิงจาก Luther and Urwick. 1937. **Papers on the Science of Administration.**) ได้กล่าวถึงกระบวนการของ Luther Gulick and Lyndall Urwick ซึ่งมีชื่อย่อว่า POSDCoRB โดยมีกระบวนการบริหาร 7 ประการดังนี้ คือ การวางแผน (Planning) การจัดหน่วยงาน (Organization) การจัดวางตัวบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

สรุปได้ว่า หลักการบริหาร ประกอบด้วยงานหลักอันเป็นงานสำคัญขององค์กร งานการบริหารบุคคลและงานการสร้างบรรยากาศของหน่วยงานให้อบอุ่นและมั่นคง หากพิจารณาความจำเป็นในการสร้างทักษะให้แก่ผู้บริหาร เพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารงานจะประกอบไปด้วย

ทักษะด้านความคิด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะด้านเทคนิคเฉพาะด้าน ผู้บริหารส่วนใหญ่มีงานสำคัญก็คือ การวินิจฉัยสั่งการและแก้ปัญหาต่างๆ หัวใจของการบริหารคือ กระบวนการบริหาร ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงานผลและการจัดทำงบประมาณ กระบวนการบริหารนี้ใช้ทั้งภาครัฐกิจและการบริหารธุรกิจ

1.3 ความหมายของการจัดการ

การจัดการช่วยให้ผู้บริหารปัจจุบันสามารถหลีกเลี่ยงความผิดพลาดที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตได้ อีกทั้งยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดคะเนหรือทำนายแนวโน้มต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะผลผลิตที่ได้รับจะตรงกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่หากใช้หลักการ วิธีการ เงื่อนไข หรือเครื่องมือทางการจัดการในแต่ละยุคสมัย ตูลา มหาพสุธานนท์ (2547 : 58) ดังนั้นการจัดการจึงเป็นเครื่องมือที่จะทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับการจัดการเพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างราบรื่น จึงต้องมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุม เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การเกิดการประสานงานกันทั้งในด้านบุคลากรและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดการนั้นมีลักษณะของความเป็นสากลที่ผู้บริหารต่างต้องรับผิดชอบ โดยการนำหลักการทางการจัดการมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ วรพจน์ บุษราคัมวดี (2551 : 3) สำหรับความหมายของคำว่า การจัดการ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2541 : 3) ได้ให้ความหมายของการจัดการว่าหมายถึงภารกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานของบุคคลที่ต่างฝ่ายต่างทำและไม่อาจประสบความสำเร็จจากการแยกกันทำ ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี

แมสเซีย (Massie) (ระวัง เนตรโพธิ์แก้ว. 2542 : 37) ได้ให้ความหมายว่า การจัดการเป็นกระบวนการ (Process) ที่กลุ่มผู้จัดการใช้ เพื่อประสานกิจกรรมของบุคคลอื่นๆ ซึ่งกระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

เนตรพัฒนา ยาวีราช (2546 : 2) ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึงกระบวนการที่ผู้บริหารปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การโดยอาศัยบุคลากรทางการบริหาร หากพิจารณาในมุมกว้างแล้วจะพบว่าการจัดการประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการดังนี้

1. เป็นกระบวนการของการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องสัมพันธ์กัน (Process or series of continuing and related activities)

2. เน้นที่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร (Concentrates on reaching organizational goal)

3. การทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยผสมผสานบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารเข้าด้วยกัน (Working with and through people and other organizational resources)

ชนงค์กรณ์ คุณชลบุตร (2547 : 2-3) ให้ความหมายของคำการจัดการว่า การจัดการนั้นจะต้องประกอบด้วยคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผู้จัดการหรือผู้บริหารคือผู้ที่ประสานทรัพยากรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น คน เงิน สิ่งของ และวิธีการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยมุ่งหวังว่าจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการจัดการองค์กรธุรกิจนั้น มักจะมีภารกิจหลายด้านแม้จะเป็นองค์กรขนาดเล็ก ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องมีการวางแผนล่วงหน้า ไม่สามารถคิดเอาเฉพาะหน้าได้ รวมทั้งยังต้องมีระบบงานที่ดีจึงจะประสานหน้าที่ต่าง ๆ ได้นอกจากนี้ยังต้องมีผู้รับผิดชอบในหน้าที่ต่าง ๆ และมีการติดตามจนปรากฏความสำเร็จตามที่ต้องการ กระบวนการจัดการจึงประกอบด้วยหน้าที่ทางการจัดการ (Managerial function) ดังต่อไปนี้ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

อำนาจ ชีระวนิช (2548 : 9) ได้ให้ความหมายการจัดการว่าหมายถึง กระบวนการที่ผู้จัดการทำงานร่วมกับโดยอาศัยบุคลากรและทรัพยากรอื่น โดยใช้การวางแผน การจัดองค์ การนำ และการควบคุม เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายขององค์กรภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการคือการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549 : 13) ได้ให้ความหมายการจัดการว่าหมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำทรัพยากรมาบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

ในการจัดการนั้นไม่ใช่เพียงแต่จะทำให้งานสำเร็จตามเป้าหมายเท่านั้นแต่จำเป็นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานและผลผลิต ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบต่อพนักงานในองค์กรและประชาชนภายนอก ทั้งนี้เพื่อให้้องค์การดำรงอยู่ในฐานะเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมและมีคุณภาพ หลักการจัดการควรมุ่งถึงองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้ (ระวีง เนตรโพธิ์แก้ว, 2542 : 57-58)

1. หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบายขององค์กร
2. หลักการวางแผนงาน
3. หลักการจัดองค์การ
4. หลักการควบคุม
5. หลักประสิทธิภาพ

6. หลักความเป็นธรรม
7. หลักความซื่อสัตย์
8. หลักการปรับปรุงแก้ไข
9. หลักการนำความสามารถของผู้ร่วมงานมาใช้

การจัดการเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนที่จำเป็นต้องมีทั้งหลักการเพื่อใช้ในการดำเนินงานและการใช้ศิลปะเพื่อใช้ทรัพยากรบุคคลให้ปฏิบัติงานที่ก่อประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุนี้การจัดการจึงมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ควบคู่กันไป

สรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้บุคคลในองค์การปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการดำเนินงานโดยอาศัยบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหาร ตามขั้นตอนการบริหาร อันประกอบด้วย 1) การวางแผน 2) การจัดองค์การ 3) การชี้นำ และ 4) การควบคุม

1.4 ความหมายของการบริหารการจัดการ

การบริหารจัดการนั้น เกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมมนุษย์และพัฒนาเป็นลำดับ ระยะเวลาอาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและโดยสามัญสำนึก เช่น ครอบครัว หมู่บ้าน วัด ชุมชน และอื่น ๆ ต่อมาโลกเจริญขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลง มนุษย์มีความจำเป็นต้องร่วมทำงานเป็นกลุ่ม แบ่งงานกันทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 18 แนวความคิดทางด้านการบริหารจัดการยังมิได้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นเรื่องราว แต่การใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่ (Power and authority) อย่างเต็มที่นั้น เป็นรากฐานของแนวความคิดทางด้านการบริหารจัดการและการจัดองค์การในยุคนั้น ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การบริหารจัดการในองค์การ เป็นไปโดยปราศจากเหตุผลใด ๆ นอกจากอำนาจที่มีอยู่ของเจ้าของทรัพย์สินหรือนายทุนแต่เพียงอย่างเดียว ต่อมาการบริหารจัดการได้ถูกพัฒนาตามลำดับ โดยนักบริหารและนักวิชาการต่าง ๆ จนกระทั่งเกิดการบริหารจัดการที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific management) ขึ้นเมื่อประมาณ ค.ศ. 1900 (ปรีชา แดงโรจน์. 2538 : 1-2) และปัจจุบันหลักของการบริหารจัดการที่มีหลักเกณฑ์อื่นทำให้้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั้น จึงมีส่วนสำคัญ โดยเฉพาะการที่้องค์การสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด การบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร มีผู้ให้ความหมายของ “การบริหารจัดการ” ไว้หลายท่านดังต่อไปนี้

ฮาโรลด์ (Harold) (สมพงษ์ เกษมสิน. 2523 : 6) ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การดำเนินการนั้น

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายของการบริหารจัดการไว้ว่า มีความหมายหลัก ๆ 2 ความหมาย ดังนี้ (ปรีชา แดงโรจน์. 2538 : 41) ความหมายแรก หมายถึง ฝ่ายบริหารจัดการ คือ กลุ่มคน (The executives) ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and responsibility) จากเจ้าของ หรือคณะกรรมการเพื่อบริหารจัดการ อำนวยความสะดวก บังคับบัญชา ดำเนินธุรกิจ ให้ประสบความสำเร็จบรรลุเป้าหมาย (Goal/object) ความหมายที่สอง หมายถึง การบริหารจัดการ คือ การกระทำ (An act) ซึ่งฝ่ายบริหาร จัดการเป็นผู้กระทำ ด้วยเหตุผลนี้ จึงสามารถแยกการบริหารจัดการ ออกจากการปฏิบัติงานประจำขั้นพื้นฐาน (Routine, operative tasks)

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายองค์กร

1.5 การจัดการและทรัพยากรทางการบริหาร

การจัดการมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับทรัพยากรทางการบริหาร ทรัพยากรทางการบริหารประกอบด้วย บุคลากร วัตถุดิบ และเงินทุน งบประมาณที่ใช้ในการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง บุคลากรที่ทำงานในองค์กรผู้มีความรู้ในการทำงาน ทรัพยากรทางการเงินคือจำนวนเงิน ซึ่งผู้บริหารใช้เพื่อผลิตสินค้าบริการ ไว้เพื่อขาย วัตถุดิบ หมายถึง ส่วนผสมของผลิตภัณฑ์หรือบริการนั้นๆ เครื่องมือเครื่องจักรเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการผลิต (เนตร์พัฒนา ยาวีราข. 2546 : 3) สอดคล้องกับแนวคิดของ (ธงชัย สันติวงษ์. 2543 : 14-15) ปัจจัยในการจัดการที่เป็นมูลเหตุพื้นฐานที่สำคัญที่ผู้บริหารทุกคนต้องหันมาสนใจในงานด้านการจัดการ เพื่อใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรม ประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. คน คือ ทรัพยากรบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งที่จะก่อผลสำเร็จให้กับกิจการได้อย่างมาก ทั้งในแง่ของปริมาณงานและคุณภาพงาน

2. เครื่องจักร คือ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จัดหาและซื้อมาอย่างพิถีพิถันเพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

3. เงินทุน นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์กรดำเนินไปโดยไม่ติดขัดซึ่งเงินทุนนี้ มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงราคาต้นทุนของเงิน คือ ดอกเบี้ยอีกด้วย

4. วัสดุสิ่งของ ถือเป็นปัจจัยที่มีปริมาณและมูลค่าสูงไม่ต่างจากปัจจัยตัวอื่น ๆ เพราะวัตถุดิบและวัสดุสิ่งของเหล่านี้ต้องมีการจัดหามาใช้ดำเนินการผลิตหรือสร้างบริการตลอดเวลา

ปัจจัยทั้ง 4 ตัวนี้ นับได้ว่าเป็นปัจจัยในการจัดการโดยแท้จริง เพราะทุกปัจจัยเป็นสิ่งที่กิจกรรมต้องจัดหามาทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ฮิตท์และคณะ (Hitt and other) (ระวีง เนตรโพธิ์แก้ว, 2542 : 37) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การจัดการ คือ การผสมผสานและการประสานทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นไปในลักษณะที่จะนำไปสู่จุดประสงค์ตามที่ได้กำหนดไว้ได้อย่างได้ผลที่สุด

สรุปได้ว่า การจัดการจึงเป็นกระบวนการที่จะจัดให้บุคคลกระทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตามจุดมุ่งหมาย การจัดการเป็นการทำงานให้เสร็จโดยอาศัยผู้อื่น ลักษณะของการจัดการมีดังนี้

1. เป็นกระบวนการทำงานให้สำเร็จโดยบุคลากรทุกฝ่าย
2. มีจุดมุ่งหมายของการใช้ทรัพยากร อย่างชัดเจน
3. มีคณะบุคคลร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการ
4. เป็นกิจกรรมที่มีการวางแผน การจัดองค์การ การควบคุม การอำนวยการ
5. มีผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถ และผู้จัดการมักจะไม่ใช่เจ้าของธุรกิจขององค์กรนั้นๆ โดยตรง
6. ต้องอาศัยทรัพยากรต่างๆ มาดำเนินการ เช่น บุคคล เงิน วัสดุ เทคโนโลยี ลูกค้า อุปกรณ์ ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

1.6 ความสำคัญของการบริหารจัดการ

ความสำคัญโดยทั่วไป การบริหารจัดการก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้ (ปรีชา แดงโรจน์, 2538 : 40)

1. ประโยชน์ในการทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายโดยถือหลักประหยัด แต่ให้ได้ผลผลิตมากที่สุด
2. ประโยชน์ในการทำให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงาน คือ ได้ผลตามความคาดหมายและประโยชน์สูงสุด
3. ประโยชน์ในการเป็นเครื่องชี้ถึงความเจริญ หรือความเสื่อมขององค์การในอนาคต
4. ประโยชน์ในการอาศัยหลัก การบริหารจัดการ มาใช้ปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน
5. ประโยชน์ในการพยุลงและส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของชาติโดยส่วนรวม

สรุปได้ว่าการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหารตามลำดับ ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของการศึกษาไว้ว่า การศึกษาหมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัด สภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความหมายดังกล่าวการจัดการศึกษาจึงเป็นวิธีการส่งเสริมให้ ประชาชนเกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เมื่อเด็กมีอายุย่างเข้าปีที่ 7 ก็จะได้เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนกระทั่งอายุ 16 หรือ 18 ปี ต่อจากนั้น ก็มีโอกาสเข้ารับการศึกษานอกระบบใน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งสามารถได้รับการศึกษาจนจบการศึกษาระดับปริญญาเอก ในขณะที่มีเยาวชนที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 12 ไม่ได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา แต่จะเข้าสู่โลกอาชีพ โดยเริ่มเข้ารับการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และได้เรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งปัจจุบันมีประชากรอยู่ใน กลุ่มนี้ประมาณ 40 ล้านคน

ถึงแม้ว่าประชาชนที่มีอายุระหว่าง 6 ถึง 18 ปี จะมีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับพื้นฐานจากสถานศึกษาในระบบโรงเรียน แต่ก็ยังมีประชาชนผู้ด้อยโอกาส อีกส่วนหนึ่ง ที่ไม่สามารถเข้าเรียนในระบบโรงเรียนได้ จำเป็นจะต้องมีสถานศึกษา รับผิดชอบให้การศึกษานอกระบบสำหรับประชาชนกลุ่มนี้ ซึ่งปัจจุบันสถานศึกษาการศึกษานอกระบบทำหน้าที่รับผิดชอบและจัดการศึกษาสำหรับประชาชนผู้ด้อยโอกาสกลุ่มนี้ และ ขณะเดียวกัน การเรียนรู้ของเยาวชนกลุ่มที่อยู่ในระบบโรงเรียนนี้ ก็ยังสามารถเรียนรู้ได้ จากการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยควบคู่กันไป

2.1 ความหมายของการศึกษานอกระบบ

ฟิลลิป (Philip. 1973 : 12 - 13) กล่าวว่า การศึกษานอกระบบ หมายถึง กิจกรรมการศึกษาที่จัดขึ้นนอกระบบการศึกษาภาคปกติ ไม่ว่าจะกิจกรรมจะจัดขึ้นเป็นกิจกรรมต่างหากหรือจัดเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของกิจกรรมใหญ่อื่น ๆ เป็นกิจกรรมที่มุ่งบริการกลุ่มผู้เรียนที่กำหนดเป็นเป้าหมาย และอย่างมีความมุ่งหมาย

เดวิดและเคนท์ (David and Kechn. 1971 : 1,3) ให้คำจำกัดความไว้ว่า การศึกษานอกระบบโรงเรียน เหมือนกับการศึกษาที่เรียกว่า การศึกษานอกระบบ การศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาชั่วชีวิต การศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ เป็นคำที่หมายถึงชนิดของการศึกษาที่พัฒนาขึ้นมา เพื่อเป็นทางเลือกหรือส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน หรือเป็นการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อช่วยปิดช่องว่างของประชากรจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถจะรับบริการจากระบบการศึกษาในโรงเรียนได้อย่างเต็มที่ เมื่อ

เปรียบเทียบกับการศึกษาในระบบในโรงเรียนแล้ว การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นการศึกษาที่ยืดหยุ่นได้ง่าย

แมคคอลล์ (McCall. 1971 : 4) กล่าวว่า การศึกษานอก (ระบบ) โรงเรียนนั้น หมายถึง ประสบการณ์การเรียนรู้ทั้งหลาย ซึ่งอยู่นอกระบบชั้นของโรงเรียนภาคปกติ นั้น ๆ การศึกษานอกโรงเรียน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก หมายถึงการศึกษาทุกอย่าง การเรียนรู้จากพ่อแม่ การเรียนรู้จากประสบการณ์ การเรียนรู้จากเพื่อน ๆ การเรียนรู้จากสื่อมวลชน การเรียนรู้จากโรงเรียน ผู้ใหญ่และจากหน่วยพัฒนาต่าง ๆ การเรียนรู้จากการฝึกงาน การเรียนรู้จากการเป็นสมาชิกกลุ่มหนุ่มสาว ฯลฯ

พอลสตัน (Paulston. 1971 : 2) ให้คำจำกัดความไว้ว่า คำว่าการศึกษาโดยทั่ว ๆ ไป หมายถึง การจัดระบบการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การศึกษาในโรงเรียน หมายถึงการจัดการศึกษาที่จัดการศึกษาที่จัดกันเป็นชั้นเรียน เป็นที่ยอมรับกันมาแต่เดิมว่า จะต้องเริ่มต้นจากชั้นประถม มัธยม และไปจบลงที่อุดมศึกษา

ส่วนการศึกษานอกโรงเรียนนั้นมักเป็นการศึกษาที่ให้คำจำกัดความไว้อย่างหลวม ๆ เพื่อให้รวมถึงกิจกรรมในสังคมและกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และทักษะอื่น ๆ นอกระบบชั้นเรียนในโรงเรียนภาคปกติ

เจมส์และคายโฆมัวส์ (James and Diejomaoh. 1972 : 5) กล่าวว่า การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ครอบคลุมการฝึกอบรม และการสอนนอกระบบชั้นเรียนในโรงเรียนเกือบทั้งหมด เริ่มตั้งแต่การเรียนรู้ของบุคคลแต่ละคนจากพ่อแม่ จากโรงงาน ไปจนถึงการรณรงค์เพื่อให้ประชาชนทั้งชาติได้รู้หนังสือ การศึกษานอกระบบโรงเรียนควรจะเป็นบริหารที่สนองความต้องการหลายอย่าง เช่น

1. เพื่อให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสเรียนในระบบโรงเรียนได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน
2. เพื่อให้ผู้ที่จบการศึกษาจากระบบในโรงเรียนแล้วได้มีโอกาสหาความรู้และได้รับการฝึกฝนเพิ่มเติม โดยเฉพาะสำหรับการที่จะไปประกอบอาชีพ
3. สำหรับช่วยให้ผู้ที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ได้มีโอกาสศึกษาเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

โคลและทอมป์สัน (Cole and Thompson. 1973 : 5) กล่าวว่า การศึกษานอกระบบโรงเรียนหากจะให้คำจำกัดความที่ดีที่สุด ก็เห็นจะเป็นว่า เป็นการศึกษาที่ก่อให้เกิดทักษะและความรู้ต่าง ๆ ขึ้นนอกระบบโรงเรียนตามปกติ เป็นการผสมผสานของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ไม่มีมาตรฐานแน่นอน และดูเหมือนว่าไม่สัมพันธ์กันเลย โดยมีจุดมุ่งหมายไปสู่เป้าหมายน่านับการ การศึกษานอกระบบโรงเรียนหาใช่เป็นการะรับผิดชอบของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งไม่ การบริหารและการควบคุม

การศึกษานอกระบบโรงเรียน การจัดกระจายกันทั่วไปทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายเอกชน งบประมาณ และกำลังคนที่ทุ่มเทเพื่อดำเนินการตลอดจนผลที่ได้รับอาจจะวัดเป็นมาตรฐานแน่นอนไม่ได้ บางทีการศึกษานอกระบบโรงเรียนอาจจะถือได้ว่าเป็นระบบที่ไม่มีระบบ ของระบบต่าง ๆ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่แล้วบทบาทของการศึกษานอกระบบโรงเรียนในการก่อให้เกิดทักษะต่าง ๆ ในการสร้างอิทธิพลต่อทัศนคติของประชากร และในการหล่อหลอมค่านิยมทั้งหลายทั้งปวงนั้น มีความสำคัญเท่าเทียมกัน กับระบบโรงเรียนปกติ

สุนทร สุนันท์ชัย (2544 : 46-47) อธิบายความหมายของการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ว่า “นิยามของ การศึกษา ในทางสังคมวิทยา” คือการถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ ความคิดที่ผู้ใหญ่กระทำต่อผู้เยาว์ เพื่อให้ผู้เยาว์มีความสามารถที่จะรับบทบาทของผู้ใหญ่ในอนาคต และจากคำนิยามนี้จะเห็นว่า การศึกษามีใช่จะทำในรูปแบบของโรงเรียน ชั้นเรียนเท่านั้น แต่อาจจะทำด้วยวิธีใด ๆ ก็ได้ เช่น การสั่งสอนอบรมในครอบครัว การสั่งสอนอบรมในชุมชน การสั่งสอนอบรมในวัด การสั่งสอนอบรมในกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ

การสั่งสอน ฝึกหัด อบรมที่ทำกันนอกโรงเรียนหรือชั้นเรียนนี้เองเป็นการศึกษานอกระบบ หรือที่ฝรั่งเรียกกันว่า “Non Formal Education” ซึ่งภาษาไทยก็มีคำเรียกหลาย ๆ อย่าง เช่น การศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบแบบการศึกษาอุปนัย เป็นต้น

คณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายการศึกษานอกระบบของคณะปฏิวัติ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2552 : 50-51) ได้ให้คำจำกัดความ การศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้เมื่อ 2515 ดังนี้ การศึกษานอกระบบ (ระบบ) โรงเรียน หมายถึง ประสบการณ์และกิจกรรมที่จัดขึ้นนอกระบบการศึกษาในโรงเรียนภาคปกติ เพื่อส่งเสริมความรู้ความสามารถทั้งในด้านความรู้ทั่วไป และวิชาชีพ ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ ประกอบอาชีพ และทำหน้าที่พลเมืองให้ดีขึ้น

กรมสามัญศึกษา (2520 : 45) ได้อธิบายความหมายของการศึกษานอกระบบ (ระบบ) โรงเรียนไว้ในหมวด 3 ที่ว่าด้วยระบบการศึกษาดังนี้ การศึกษานอกระบบ (ระบบ) โรงเรียนเป็นการศึกษาที่จัดขึ้นนอกเหนือไปจากการศึกษาในระบบโรงเรียนไม่ว่าการศึกษานั้นจะจัดขึ้นเป็นกิจกรรมการศึกษา โดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมอื่น เพื่อมุ่งให้รู้จักแก้ปัญหาอาชีพ หรือพัฒนาความรู้เฉพาะอย่างตามความต้องการและความสนใจของพลเมือง

กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา (2521 : 4) ให้ความหมายการศึกษานอกระบบโรงเรียน ในความหมายของการศึกษาผู้ใหญ่มีลักษณะความหมายคล้ายคลึงกันและอาจใช้แทนกันได้ในการกล่าวถึงอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ว่า หมายถึง ประสบการณ์และกิจกรรมที่จัดให้แก่ประชาชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนภาคปกติ เพื่อส่งเสริมความรู้ความสามารถทั้งในด้านความรู้ทั่วไป และวิชาชีพให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

บรรจง ชูสกุลชาติ (2522 ข : 17) สรุปไว้ในกรให้สัมภาษณ์วารสารครูปริทัศน์ ถึงความหมายของการศึกษานอกระบบ โรงเรียนว่า การศึกษานอก (ระบบ) โรงเรียน คือ การศึกษาที่พยายามจะจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือคน ซึ่งคิดหวังในระบบโรงเรียน หรือไม่มีโอกาสที่จะเข้าในระบบโรงเรียน หรือ ไม่ได้ได้รับความเสมอภาคในระบบการศึกษาในโรงเรียนให้มีโอกาสได้มีความเสมอภาคและให้สมหวังในการศึกษา เพื่อการดำรงชีวิตอยู่รอดปลอดภัย และดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขในสังคม

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ให้ความหมายของคำว่า การศึกษานอกระบบ (Non-formal education) เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลายรูปแบบ ไม่มีข้อจำกัดเรื่องอายุและสถานที่ โดยมุ่งหมายให้เป็นการศึกษาเพื่อพัฒนา คุณภาพมนุษย์ มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน คือ การวัดผลและประเมินผล ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งอาจแบ่งได้ 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทความรู้พื้นฐานสายสามัญประเภทความรู้และทักษะอาชีพ และประเภทข้อมูลความรู้ ทั่วไป

ทวีป อภิสิทธิ์ (2523 : 8-9) จากแนวความคิดเกี่ยวกับนิยามความหมายของการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามที่ได้ประมวลมา พอจะสรุปเป็นลักษณะสำคัญของการศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ด้านรูปแบบ การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นการจัดการศึกษาที่ไม่มีรูปแบบแน่นอน มีรูปแบบการจัดที่แตกต่างกันออกไป เป็นการจัดเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายหลายประการตามความประสงค์ของผู้จัดและผู้รับ เป็นการช่วยเสริมให้การศึกษานอกระบบโรงเรียนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
2. สถาบันที่รับผิดชอบ สถาบันที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนมีมากมายหลายหน่วยงานหลายสถาบันทั้งของรัฐและเอกชน
3. หลักสูตร หลักสูตรการศึกษานอกระบบโรงเรียน ยืดหยุ่นได้มากบางแห่ง อาจจะเข้มงวดเกี่ยวกับกำหนดเวลาเรียนเวลาสอน มีการใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาช่วย แต่บางแห่งก็ไม่เข้มงวดในเรื่องเหล่านี้ สามารถสร้างหลักสูตรจากความต้องการของผู้เรียนได้
4. วิธีสอน วิธีสอนของการศึกษานอกระบบโรงเรียนมีแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเหมาะสมบางครั้งจำเป็นต้องสอนในห้องเรียนระหว่างครูกับผู้เรียน แต่บางแห่งอาจต้องใช้การฝึกอบรม การสาธิต การศึกษาทางไปรษณีย์ เรียนด้วยตนเอง รวมทั้งการใช้โสตทัศนศึกษาและสื่อมวลชนเข้าช่วย
5. ครูผู้สอน อาจใช้ครูที่เรียนมาและมีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาโดยตรง หรืออาจเป็นผู้ที่ได้รับความรู้จากประสบการณ์ในการทำอาชีพของตนก็ได้

6. เนื้อหาวิชา การศึกษานอกระบบโรงเรียนอาจจะมีทั้งทฤษฎีและปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง

7. ระยะเวลา ขึ้นอยู่กับชนิดและลักษณะของวิชา ไม่มีการกำหนดอายุของผู้เรียน และเวลาเรียน ขึ้นกับความสนใจของผู้เรียนเป็นสำคัญ ไม่มีการบังคับ

8. ความยืดหยุ่นของการจัด โครงการต่าง ๆ ของการศึกษานอกระบบโรงเรียนนี้มักจัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของผู้เรียนเป็นสำคัญ วันเวลา สถานที่ หลักสูตร วิธีสอน ฯลฯ จึงมีความยืดหยุ่นได้มาก

9. การปรับระดับ การปรับระดับของการศึกษานอกระบบโรงเรียน อาจพัฒนาไปสู่การศึกษาในระบบ หรือมีการสลับสับเปลี่ยนเรียนต่อกัน ได้ทั้งหลักสูตรในระบบและนอกระบบโรงเรียน การขยายตัวของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนอาจพัฒนาไปสู่การศึกษาในระบบโรงเรียนก็ได้ เช่น ศูนย์อาชีพ ซึ่งเยาวชนหรือหน่วยงานเอกชนริเริ่มขึ้น ต่อมาเมื่อมีผู้ยอมรับมากขึ้น ก็อาจขยายตัวเป็นรูปแบบของการศึกษาในระบบโรงเรียนได้เช่นกัน

10. ความสามารถและคุณวุฒิ การศึกษานอกระบบโรงเรียนมักจะมีการประเมินผลในระหว่างชั้น ๆ วุฒิบัตร หรือประกาศนียบัตรที่ได้ ไม่ถือเป็นเรื่องสำคัญมากนัก ความรู้ความสามารถขึ้นอยู่กับตัวผู้เรียนเป็นสำคัญ

สรุปความหมายของ “การศึกษานอกระบบ” ได้ว่าหมายถึง การศึกษาที่จัดให้กับประชาชน ทุกเพศทุกวัย ไม่จำกัดพื้นฐานการศึกษา อาชีพ ประสบการณ์หรือความสนใจ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้เรียนได้รับความรู้พื้นฐาน ทักษะในการประกอบอาชีพ และทักษะที่จำเป็นสำหรับความรู้ด้านอื่นๆ เป็นฐานในการดำรงชีวิต การจัดการศึกษานอกระบบ มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดผลและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขความสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความต้องการของผู้เรียน

2.2 ความมุ่งหมายของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

ทวีป อภิสัทธ์ (2523 : 9-10) ให้หัวข้อความมุ่งหมายของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้ และมีนิสัยรักการอ่าน รักการค้นคว้า จะได้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาวิชาความรู้เพิ่มเติม

2. เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชน คิดเป็น แก้ปัญหาเป็น โดยใช้เหตุผล และมีความคิดเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น อันจะช่วยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข

3. เพื่อให้ประชาชนที่มีได้อยู่ในระบบโรงเรียน ได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมในชั้นที่สูงขึ้น เป็นการสร้างภาวะแวดล้อมของการเรียนรู้อย่างเท่าเทียมกัน ในการเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องกันไป

4. เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาวิชาชีพ และเพิ่มเติมวิชาความรู้ในการประกอบอาชีพที่ตนปฏิบัติอยู่ หรือในการที่จะเปลี่ยนอาชีพใหม่ตามความต้องการอันจะเป็นประโยชน์ในการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของตน ของครอบครัว ของชุมชนและของประเทศชาติ

5. เพื่อให้ประชาชนได้พัฒนาตนเองให้ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันของโลกซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตลอดจนมีสำนึกต่อการรับผิดชอบต่อชุมชนของตน

6. เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการใช้เวลาให้เป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

7. เพื่อส่งเสริม ศีลธรรม และวัฒนธรรมอันดีงามของชาติ

ความมุ่งหมายของการศึกษานอกระบบโรงเรียน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญ UNESCO โดย กูรูจี (Guruge. 1977 : 3) ได้เสนอไว้ในเอกสารเรื่อง Life Long Education โดยสรุปดังนี้

1. เพื่อสอนให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้ ควบคู่ไปกับการประกอบอาชีพ

2. เพื่อสอนด้านอาชีวศึกษาให้สามารถนำไปปรับปรุงงานอาชีพของตนเอง หรือเตรียมตัวให้พร้อมเพื่อการประกอบอาชีพต่อไป

3. เพื่อฝึกอบรมวิชาชีพเพิ่มเติม แก่ผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่แล้ว และต้องการจะปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อความก้าวหน้ายิ่งขึ้น

4. เพื่อให้การฝึกอบรมที่รับกับการพัฒนาการของบ้านเมือง

5. เพื่อฝึกอบรมให้เป็นพลเมืองดี ให้มีความรับผิดชอบทางการเมือง เช่น ให้รู้จักหน้าที่พลเมืองทุกคนจะต้องปฏิบัติ เช่น การเสียภาษี การรักษาสังสารณประโยชน์ การใช้สิทธิทางการเมือง เป็นต้น

6. เพื่อฝึกอบรมในด้านศีลธรรม และวัฒนธรรม ตลอดจนนันทนาการ การฝึกอบรมในเรื่องนี้นอกจากการกล่อมเกลาคใจแล้วยังเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการส่งเสริมการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ เพิ่มพูนพลังกายและพลังใจ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในสังคมได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้นจุดมุ่งหมาย ของการศึกษานอกระบบโรงเรียนมีสาระสำคัญ 3 ประการ ตามที่ กรมสามัญศึกษา (2520 : 50) ได้สรุปไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 ดังนี้

1. เพื่อให้ประชาชนทุกเพศทุกวัย ทั้งในเมืองและชนบทซึ่งอยู่นอกระบบโรงเรียน ได้มีโอกาสศึกษา เพื่อเสริมสร้างทางด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตนเอง สิ่งแวดล้อมและสังคมให้ดียิ่งขึ้น

2. เพื่อเสริมสร้างทักษะที่จำเป็นในการดำรงชีวิตในปัจจุบัน เช่น การอ่านออกเขียนได้ การรู้จักหาข้อมูล และมีฝีมือในการทำงาน

3. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทัศนคติที่เหมาะสมเกี่ยวกับปัญหาของครอบครัว การอนามัย เศรษฐกิจ อาชีพ วัฒนธรรม หน้าที่พลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษานอกระบบเพื่อมุ่งหวังให้ผู้ที่ขาดโอกาส พลาดโอกาสและผู้ที่ย้ายโอกาสทางการศึกษา สามารถพัฒนาตนเอง และพึ่งพาตนเองได้โดยใช้กระบวนการจัดการศึกษาที่บูรณาการเรียนรู้เข้ากับชีวิตได้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน

2.3 เป้าหมายของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

บรรจง ชูสกุลชาติ (2522 ก : 11) ได้วางเป้าหมายของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนของกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีดังนี้

1. เป้าหมายด้านพื้นที่ เป้าหมายของการศึกษานอกระบบโรงเรียนในด้านพื้นที่ ก็คือชนบทและแหล่งเสื่อมโทรม ที่อยู่ในเมือง เช่น แหล่งสลัม เป็นต้น

2. เป้าหมายในด้านตัวคน เป้าหมายในด้านตัวคนของการศึกษานอกระบบโรงเรียนก็คือคนที่ไม่มีโอกาสจะเข้ารับการศึกษาใด ๆ ในโรงเรียนพวกหนึ่ง กับคนที่ล้มเหลวในการเข้ารับการศึกษาในระบบโรงเรียน เช่น คนสอบไล่ตก ซ้ำชั้น คนที่ถูกออกจากโรงเรียนกลางคัน ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ รวมทั้งคนที่ประสบปัญหาและประสบความล้มเหลวในชีวิต

3. เป้าหมายในด้านอายุ เป้าหมายในด้านอายุก็คือผู้ที่มีอายุระหว่าง 4-6 ปี พวกหนึ่งกับผู้ที่มีอายุระหว่าง 13-24 ปี อีกพวกหนึ่ง และผู้ที่มีอายุระหว่าง 25 ปีถึงตาย อีกพวกหนึ่ง

4. เป้าหมายในด้านความสำเร็จของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน คือประชาชนชาวไทยที่สามารถเพิ่มผลผลิตรายได้ มีความอยู่ดีกินดีตามอัตภาพ สามารถปรับตัวและรู้เท่าทันเหตุการณ์ สามารถเพิ่มทักษะในการทำงาน การใช้เวลาว่าง และการเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองประชาธิปไตย

สุมาลี สังข์ศรี (2545 : 119 - 120) กลุ่มเป้าหมายหลักที่การศึกษานอกระบบจะให้บริการคือ ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกสาขาอาชีพ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่นอกระบบโรงเรียนตั้งแต่วัยเด็กจนถึงวัยสูงอายุ และให้ความสำคัญมากแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ถ้าพิจารณาตามช่วงอายุตั้งแต่แรกเกิดจนตลอดชีวิต กลุ่มเป้าหมายของการศึกษานอกระบบจะครอบคลุมดังนี้ กลุ่มเด็กก่อนวันเรียน กลุ่มผู้ที่อยู่ในวัยเรียนแต่พลาดโอกาสหรือด้อยโอกาสทางการศึกษาในระบบโรงเรียน นอกจากนั้นยังครอบคลุมกลุ่มวัยเรียนที่ต้องการเรียนรู้ทางการศึกษานอกระบบเพิ่มเติม กลุ่มพ้นวัย

เรียนมาแล้วหรือกลุ่มวัยทำงาน และกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มเป้าหมายตามความจำเป็นที่จะต้องให้บริการเร่งด่วนมีดังนี้

1. กลุ่มเยาวชนที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อแต่ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน
2. กลุ่มแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานอยู่แล้วและมีการศึกษาน้อย ความรู้และทักษะทางอาชีพ
3. กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น
4. กลุ่มคนพิการ เด็กเร่ร่อน ผู้ต้องโทษและผู้ด้อยโอกาสในลักษณะอื่นๆ
5. กลุ่มพ่อแม่ ผู้ปกครอง ซึ่งต้องดูแลบุตรก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษา
6. กลุ่มผู้นำชุมชน กรรมการชุมชน องค์กรท้องถิ่นที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชน

การจัดการศึกษานอกระบบควรจัดบริการให้ทุกกลุ่มเป้าหมายไปพร้อมกัน แต่หากจำเป็นต้องมีการจัดลำดับเพื่อให้บริการ อาจพิจารณาจากจำนวนจากความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนั้นยังพบว่ากลุ่มที่มีโอกาสน้อยทางการศึกษามักจะเป็นผู้ที่ยากจนและมีความด้อยโอกาสทุกด้านในสังคม จำเป็นที่ต้องหาวิธีการที่จะช่วยให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้ารับการศึกษา

สรุปได้ว่า เป้าหมายสำคัญของการศึกษานอกระบบ คือ ประชาชนสามารถพัฒนาตนเอง และพึ่งตนเองได้ โดยใช้กระบวนการจัดการศึกษาที่บูรณาการ การเรียนรู้เข้ากับชีวิตให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน โดยมีหลักสำคัญ 5 ประการ คือ หลักความเสมอภาคทางการศึกษา หลักการพัฒนาตนเองและพึ่งพาตนเอง หลักการบูรณาการเรียนรู้และวิถีชีวิต หลักความสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน และหลักการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.4 ภารกิจของการศึกษานอกระบบโรงเรียน

เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่มีส่วนสัมพันธ์กับการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้วก็จะเห็นได้ว่า การศึกษานอกระบบโรงเรียนมีภาระหน้าที่ที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ประพันธ์ คูหามาศ (2544 : 73) กล่าวถึงภาระหน้าที่ของการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ว่า มีหน้าที่เก็บตกและเติมเต็ม วิธีการให้การศึกษาระบบเก็บตกเติมเต็มนี้เป็นการให้ความรู้จักคิด หรือที่เรียกว่า คิดเป็น คนเราเมื่อรู้จักคิดหรือคิดเป็นก็ตรงกับพุทธปรัชญาที่ว่ามีปัญหา และคนมีปัญหานั้นก็มักจะเป็นมี สติ และสมาธิ ด้วย สติ ปัญญา สมาธิ เป็นหัวใจของพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยให้มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาชีวิตได้ และในที่สุดก็จะเกิดความสุขแก่ตนเอง

ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของ บรรจง ชูสกุลชาติที่ว่า การศึกษานอกระบบโรงเรียนคือการพยายามจะจัด (การศึกษา) ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนซึ่งผิดหวังในระบบโรงเรียน หรือไม่มีโอกาสที่เข้าในระบบโรงเรียน หรือไม่ได้รับความเสมอภาคให้สมหวังในการศึกษา เพื่อการดำรงชีวิตอยู่รอดปลอดภัย และดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุขในสังคม

ส่วน โคลด์ (Cole) (เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 2521 : 13) ได้กล่าวถึงภาระหน้าที่ของการศึกษานอกระบบโรงเรียนไว้ดังนี้

1. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นการจัดขึ้น เพื่อ ทดแทน การศึกษาในระบบปกติ สำหรับผู้ซึ่งขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในระบบปกติ
2. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นการจัดขึ้นเพื่อ เสริม การศึกษาในระบบ(โรงเรียน) เป็นการดำเนินการด้านอื่น ๆ เสริมการศึกษาในระบบปกติอีกทีหนึ่ง หรือทำภาระอื่นๆ ที่การศึกษาในระบบไม่ได้ทำหรือทำไม่ได้ไม่ทั่วถึง
3. การศึกษานอกระบบโรงเรียนเป็นการจัดขึ้น เพื่อ ขยายการศึกษาในระบบโรงเรียน เพื่อช่วยขยายประโยชน์ของการศึกษาในระบบโรงเรียนให้เต็มที่ยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า ภาระหน้าที่ของการศึกษานอกระบบ คือการทดแทนการศึกษาในระบบปกติ สำหรับผู้ซึ่งขาดโอกาส ไม่ได้รับความเสมอภาคทางการศึกษา วิธีการให้การศึกษาแบบเก็บตกเติมเต็มนี้เป็นการให้ความรู้จักคิด หรือที่เรียกว่า คิดเป็น

3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาตามอัธยาศัย

3.1 แนวคิดและความหมายการศึกษาตามอัธยาศัย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2545 : ออนไลน์)ระบุว่า ประชาชนจะต้องมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการเรียนรู้จะต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึก ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ เป็นพระประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

การศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง วิธีการที่หลากหลายที่นำไปสู่การเรียนรู้ อาจเกิดขึ้นโดยการถูกผลักดันให้เกิดขึ้นผ่านกระบวนการสนทนา เกี่ยวข้องกับการ สำรวจ และขยายประสบการณ์

โดยไม่อาจทำนายล่วงหน้าได้ เป็นสิ่งที่บังเอิญเกิดขึ้น อุบัติขึ้น (วิศนี ศิลตระกูล และอมรา ปฐกัญญาบุรณ์. 2545 : 2-3)

การศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง การศึกษาที่เกิดขึ้นตามวิถีชีวิตที่เป็นการ เรียนรู้จาก ประสบการณ์ จากการทำงาน จากบุคคล จากครอบครัว จากชุมชน จาก แหล่งความรู้ต่างๆ เพื่อ เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความบันเทิง และการพัฒนาคุณภาพ ชีวิต โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ ไม่มี หลักสูตร ไม่มีเวลาเรียนที่แน่นอน ไม่จำกัดอายุ ไม่ มีการลงทะเบียน และไม่มีการสอน ไม่มีการรับ ประกาศนียบัตร มีหรือไม่มีสถานที่แน่นอน เรียนที่ไหนก็ได้ ลักษณะการเรียนส่วนใหญ่เป็นการ เรียนเพื่อความรู้และ นันทนาการ อีกทั้งยังไม่จำกัดเวลาเรียน สามารถเรียนได้ตลอดเวลาและเกิดขึ้น ในทุก ช่วงวัยตลอดชีวิต (กรมการศึกษานอกโรงเรียน. 2538 ก : 83)

ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน (2544 : 832) ให้ นิยาม การศึกษาตามอัธยาศัยว่า เป็นการจัดสภาพแวดล้อม สถานการณ์ ปัจจัย เกื้อหนุน สื่อ แหล่งความรู้ และบุคคล เพื่อส่งเสริมให้บุคคลได้เรียนรู้ตามความสนใจ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2546 (กระทรวงศึกษาธิการ. 2546 : 3) ให้ ความหมายของคำว่า การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal education) เป็นการศึกษาที่เกิดขึ้นตามวิถี ชีวิต เป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ การทำงาน หรือเรียนรู้จากบุคคล ครอบครัว สภาพแวดล้อม สื่อ ผู้เรียนเรียนรู้ได้ทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจ เป็นการจัดการศึกษาที่ไม่มีหลักสูตรชัดเจน ไม่มีระบบ และรูปแบบของการจัดการศึกษาแน่นอนจนถึงไม่มีเลย หากแต่กิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดการ เรียนรู้ ผู้เรียน มีความรู้ มีทักษะ มีเจตคติ เช่นเดียวกับการศึกษาอื่น ๆ

ในมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (กระทรวงศึกษาธิการ. 2548 : 13) นิยามว่า การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง ตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือ แหล่งความรู้อื่นๆ

นักการศึกษาคนสำคัญชื่อ คูมบ์สและอฮามัด (Coombs and Ahmed) (La Belle. 1982 : 161) ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งบุคคลแสวงหาและรับความรู้ ทักษะ ทักษะ ทักษะ ความเข้าใจที่กระจำจืดที่เกี่ยวกับประสบการณ์ในชีวิตประจำวัน และการแสดงออก ต่อ สิ่งแวดล้อมรอบๆ ตัวบุคคล

การศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง ผลของการเรียนรู้อันเกิดจากสถานการณ์ที่ ผู้เรียน หรือ แหล่งความรู้ใดๆอย่างใดอย่างหนึ่ง มีเจตจำนงเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ แต่ไม่ใช่ ทั้งสองปัจจัยเกิดตรงกัน (Evan. 1981 : 2)

การศึกษาตามอัธยาศัย ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Life long learning) ที่เติมเต็มความต้องการของปัจเจกที่ต้องการเรียนรู้ประสบการณ์ ต่างๆ นอกเหนือการเรียนในระบบ โรงเรียน โอกาสของการเรียนรู้ตามอัธยาศัยเกิดขึ้น ในสถานที่ต่างๆ และจากสื่อต่างๆ ตัวอย่างเช่น รายการกระจายเสียง ภาพยนตร์ ซีดี

นิยามของการศึกษาตามอัธยาศัยสามารถอธิบายได้ 2 มิติ คือ มิติของผู้เรียน และมิติของผู้จัด/หรือสภาพการที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ดังนี้

ผู้เรียน : ผู้เรียนควบคุมวิธีการเรียนเอง มีวิธีการเรียนที่หลากหลายที่นำไปสู่ การเรียนรู้ด้วยตนเองกระบวนการเรียนรู้และผลของการเรียนรู้เกี่ยวข้องกับประสบการณ์ และสร้างเสริมประสบการณ์โดยตรง ผู้เรียนสร้างความหมาย ตามความเข้าใจ และเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต

ผู้จัด/หรือสภาพการที่เอื้อต่อการเรียนรู้ : ส่งเสริมให้ผู้เรียนควบคุมวิธีการ เรียนรู้ด้วยตนเองจากบุคคล จากครอบครัว จากชุมชน จากสังคม จากประสบการณ์ จากการทำงาน และจากการดำรงชีวิตประจำวัน จาก สภาพแวดล้อมทั้งที่มีอยู่ตามธรรมชาติและมีการดำเนินการให้มีขึ้นไม่ว่าโดย มนุษย์ หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆ จากปัจจัยเกี่ยวพันต่างๆ จากสถานการณ์ และสื่อ ต่างๆ

การศึกษาตามอัธยาศัย จึงมุ่งให้เกิดการเรียนรู้ตามอัธยาศัย โดยเกื้อหนุนให้ผู้เรียน กำหนด/เลือกวิธีการเรียนเอง หรือตามวัตถุประสงค์ของสถาบันหรือ แหล่งความรู้ นั้น ๆ ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตลอดเวลา โดยมีเป้าหมาย เพื่อทำให้บุคคลมีโอกาสแสวงหาและรับความรู้ ทักษะ ทักษะคิด ความ เข้าใจ อันจะนำไปสู่การพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชน และสังคม

ควบคู่กับคำว่า “การศึกษาตามอัธยาศัย” (Informal education) ก็คือ การ เรียนรู้ตามอัธยาศัย (Informal learning) ซึ่งเป็นการอธิบายการเรียนรู้ในมิติของ ผู้เรียน “การเรียนรู้ตามอัธยาศัย” นี้ Livingston (1999) นิยามว่าเป็นกิจกรรมที่ เกี่ยวข้องกับความเข้าใจ ความรู้ หรือทักษะ ที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องเสนอโดยผ่านหลักสูตร หรือโปรแกรมจากสถาบันการศึกษาในระบบหรือนอกระบบ และในความพยายามในการจำแนกประเภทของการเรียนรู้ตามอัธยาศัยนั้น Schugurensky (2000) เสนอแนะว่ามี 3 ชนิด คือ การเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง (Self-directed learning) การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ (Incidental learning) และการเรียนรู้ในชีวิตประจำวัน

1. การเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง (Self-directed learning) เป็นโครงการ เรียนรู้ที่กำหนดโดยผู้เรียน โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากนัก การศึกษา แต่สามารถเป็นการนำเสนอของวิทยากร การเรียนรู้แบบนี้เป็น เรื่องของความตั้งใจ เพราะผู้เรียนมีจุดหมายในบางสิ่งบางอย่างที่ต้องการ เรียนรู้ สิ่งนั้นอาจมาก่อนที่กระบวนการเรียนรู้จะเกิดขึ้น เป็นเรื่องของ จิตสำนึก โดยปัจเจกบุคคลตระหนักว่าเขาต้องเรียนรู้ในบางสิ่งบางอย่าง

2. การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ (Incidental learning) หมายถึง ประสบการณ์ในการเรียนรู้ที่ผู้เรียนมิได้มีความตั้งใจมาก่อนว่าจะต้องเรียน สิ่งนั้น แต่เมื่อได้รับประสบการณ์ เขาก็รับรู้ได้ว่าเขาได้เรียนรู้บางอย่างขึ้นมา ดังนั้น จึงเป็นความไม่ตั้งใจแต่รู้สึกตัว (Unintended but conscious)

3. การเรียนรู้ในชีวิตประจำวัน (Tacit learning) หมายถึง การรู้ในคุณค่า ทักษะ พฤติกรรม หรือทักษะต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน มิใช่เพียงแต่การเรียนรู้ตามอรรถาธิบายที่เกิดขึ้น โดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “การตีความ” (Interpretation) ซึ่งวิธีการนี้มีกรนิยามไว้หลายลักษณะด้วยกัน แต่เมื่อไม่นานมานี้ก็เกิดขึ้นพร้อมๆ กันในนิยามที่ใกล้เคียงกันในสองลักษณะว่า “การตีความ” เป็นกระบวนการในการสื่อสารในลักษณะของความสัมพันธ์ ทางด้านอารมณ์และสติปัญญา ระหว่างความสนใจของผู้ชมและความหมายที่มีอยู่ใน แหล่งเรียนรู้ นั้น “การตีความ” ให้โอกาสกับประชาชนในทั้งทางด้านสติปัญญาและอารมณ์ การตีความควรมุ่งหมายที่จะนำเสนอในภาพรวม มากกว่าแยกส่วน “การตีความ” ที่นำเสนอต่อเด็กไม่ควรที่จะลดความเข้มข้นจากสิ่งที่เสนอต่อ ผู้ใหญ่ แต่ควรเสนอด้วยวิธีการพื้นฐานที่แตกต่างกัน โดยอาจแยกโปรแกรมกัน

สรุปได้ว่า การศึกษาตามอรรถาธิบาย หมายถึง การศึกษาที่เกิดขึ้นตามวิถีชีวิตที่ผู้เรียนเรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากประสบการณ์ การทำงาน บุคคล ครอบครั้ว สื่อมวลชน ชุมชน แหล่งความรู้ต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ไม่มีเวลาเรียนที่แน่นอน ไม่จำกัดอายุ ไม่มีการลงทะเบียน ไม่มีการสอบ ไม่มีการรับประกาศนียบัตร สามารถเรียนได้ตลอดเวลาและเกิดขึ้นในทุกช่วงวัยตลอดชีวิต

3.2 แนวคิดเรื่องหลักสูตรของการศึกษาตามอรรถาธิบาย

แนวคิดเรื่องหลักสูตรนี้ เจฟส์ และสมิท (Jeffs and Smith, 1999 : 199) ได้โต้แย้งความเห็นที่ว่าหลักสูตรทำให้เกิดการเส้นแบ่งระหว่างการศึกษาในระบบและการศึกษาตาม อรรถาธิบาย เขายืนยันว่าทฤษฎีหลักสูตรและการปฏิบัติกำหนดขึ้นภายใต้บริบทของโรงเรียน และนี่เองคือปัญหาที่สำคัญเมื่อ นำมาใช้ในการศึกษาตามอรรถาธิบาย การรับแนวคิดในเรื่องทฤษฎีหลักสูตรและการปฏิบัติ โดยนักการศึกษาตามอรรถาธิบาย เกิดขึ้นจากความต้องการที่จะให้มีการมีความชัดเจน เกี่ยวกับเนื้อหา ซึ่งก็ยังคงมีความลำบากในความเห็นนี้ ขอบเขตในความคิดนี้ ยังมีสิ่งที่จะต้องเน้นในเรื่องนี้สำหรับการศึกษาตามอรรถาธิบาย 2 ประการ

ประการแรก ในรูปแบบของหลักสูตร ครูเข้าสู่สถานการณ์ด้วยข้อเสนอของการปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดหลักการและรายละเอียดของการศึกษาที่ ชัดเจนแล้ว แต่การศึกษาตามอรรถาธิบายมิใช่เช่นนั้น นักการศึกษาตามอรรถาธิบายไม่ จำเป็นต้องมีสิ่งนี้ เขาไม่จำเป็นต้องก้าวสู่สถานการณ์ด้วยข้อเสนอของการปฏิบัติที่ ชัดเจน แต่เขามีความคิดที่จะทำอะไรเพื่อให้ความเป็นอยู่ของคนดีขึ้น

หรือชาวซึ้ง ในบทบาทและยุทธวิธี(ซึ่งยุทธวิธีอาจเป็นภาพกว้างๆ ของกลุ่มเป้าหมาย และวิธีการกว้างๆ) จากนั้นเขาก็พัฒนาเป้าหมายและวิธีการปฏิสัมพันธ์ที่จะสอดแทรกเข้าไป

ประการที่สอง คือบริบท ซึ่งการศึกษาตามอรรถศาสตร์ย่อมมีบริบทที่แตกต่างออกไป เมื่อบริบทเปลี่ยนไป ลักษณะของกิจกรรมก็ย่อมเปลี่ยนไปด้วย

ดังนั้นการศึกษาตามอรรถศาสตร์ เป็นการจัดศึกษาเพื่อให้คนได้เรียนรู้จากบุคคล ครอบครัว ชุมชน สื่อ หรือแหล่งเรียนรู้ต่างๆ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ความบันเทิง และพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยมีความยืดหยุ่นอย่างมากในเรื่องเนื้อหา ระยะเวลาเรียน กลุ่มเป้าหมาย มุ่งให้เกิดการเรียนรู้ด้วยการนำตนเอง อันจะนำไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิต

สรุปได้ว่า การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์เป็นรูปแบบการศึกษาที่ให้บริการสำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่สามารถเข้ารับ การศึกษาได้ตลอดชีวิต เป็นการศึกษาที่สมควรจะให้ความสำคัญและกำหนดแนวทาง วิธีการ และองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานอย่างชัดเจน เพื่อสามารถดำเนินการจัด การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์ได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ

4. การบริหารงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษา

ตามอรรถศาสตร์อำเภอ

ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์อำเภอ มีสถานภาพเป็นสถานศึกษาที่ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานและจัดการศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์ร่วมกับภาคีเครือข่าย โดยการดำเนินงานศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์อำเภอ อาจจัดให้มีศูนย์การเรียนชุมชนเป็นหน่วยจัดกิจกรรมและสร้างกระบวนการเรียนรู้ชุมชนได้ (ดิศกุล เกษมสวัสดิ์, 2552 : ออนไลน์)

จากประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา จากราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนพิเศษหน้า 2-3 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2551 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษาครอบคลุมทั้ง 11 ด้าน ดังนี้ 1) จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอรรถศาสตร์ 2) ส่งเสริม สนับสนุนและประสานภาคีเครือข่ายเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอรรถศาสตร์ 3) จัดส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษา ตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในพื้นที่ 4) จัด ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น 5) วิจัยและพัฒนาคุณภาพหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนรู้ และมาตรฐาน การศึกษานอกระบบ 6) ดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้ และประสบการณ์ 7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นิเทศภายใน ติดตามประเมินผลและรายงานผล การดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบและ

การศึกษาตามอัธยาศัย 8) พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และภาคีเครือข่าย 9) ระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 10) ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ให้สอดคล้องกับระบบหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนด 11) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

4.1 จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง การจัดการศึกษาที่ให้บริการสำหรับกลุ่มประชาชนทั่วไปที่สามารถเข้ารับการศึกษาได้ตลอดชีวิต โดยการสำรวจ จัดทำระบบข้อมูล ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและแหล่งเรียนรู้ต่างๆ พัฒนาองค์ความรู้ที่จำเป็นจัดกิจกรรมที่หลากหลายเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ จาก คู่มือการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 (2552 : ออนไลน์) เป็นแนวทางให้สถานศึกษานำไปจัดการเรียนการสอน ซึ่งการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นทางเลือกสำคัญของคนที่พลาดโอกาสที่จะได้มีโอกาสในการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ เป็นเครื่องมือในการดำรงชีวิตพื้นฐาน สนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งหลากหลายมากขึ้น

4.2 ส่งเสริม สนับสนุนและประสานภาคีเครือข่ายเพื่อจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง การส่งเสริมให้ภาคีเครือข่าย เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ในรูปแบบวิธีการที่หลากหลาย ประสานเชื่อมโยงกับชุมชนและแหล่งเรียนรู้ ซึ่งในความร่วมมือจะต้องมีความเข้าใจหรือมีการตกลงร่วมกันในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กรมการศึกษานอกโรงเรียน. 2542 ข : 77) ความร่วมมือซึ่งจะต้องมีความเข้าใจหรือมีการตกลงร่วมกันมีการระดมความคิด วิธีการ เทคนิค การจัดหาทรัพยากรมาสนับสนุนการจัดการศึกษาร่วมกัน ซึ่งการระดมทรัพยากรกำลังในการจัดการศึกษาครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เน้นการสร้างเครือข่ายเพื่อการระดมสรรพกำลังในการจัดการศึกษามีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการวางแผนและการจัดการศึกษา

4.3 ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษา ตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินในพื้นที่ หมายถึง การฝึกทักษะอาชีพ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนส่งเสริมความรู้และประสบการณ์ นำเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพต่างๆ เป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น (สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน. 2549 : 17) ซึ่งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินในพื้นที่ เป็นโครงการที่สำคัญโดยมีแนวคิดในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อสนองงานพระราชดำรินในการพัฒนาศักยภาพของผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพัฒนาตนเอง พัฒนาอาชีพ และพัฒนาชุมชนและสังคม

4.4 ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง การสำรวจ และจัดทำทำเนียบแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นพัฒนาแหล่งเรียนรู้ โดยวิธีการต่างๆ ตระหนัก ให้ครูเห็นความสำคัญของการใช้แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการปฏิรูปการเรียนการสอน โดยเน้นการมีส่วนร่วมระหว่างครูและผู้เรียนในการจัดการเรียนรู้ร่วมกัน (อุดม เขยกิจวงศ์. 2544 : 116) การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต เป็นการดำเนินงานตามมาตรา 25 โดยเน้นหนักการพัฒนาสถานที่และหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นแหล่งการเรียนรู้ทั้งที่เป็นแหล่งเรียนรู้ตามที่ระบุอยู่ใน มาตรา 25 และการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ขึ้นมาใหม่ รวมทั้งเน้นการพัฒนาคุณภาพการดำเนินงานของ แหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตามหลักการประกันคุณภาพการศึกษา

4.5 วิจัยและพัฒนาคุณภาพหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนรู้ และมาตรฐานการศึกษา นอกระบบ หมายถึง การจัดหลักสูตรที่มีเนื้อหาสาระและกิจกรรม สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนแต่ละบุคคล ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง โดยการฝึกปฏิบัติให้ คิด เป็น ทำเป็น รักการอ่าน และรู้จักคิดวิเคราะห์อย่างต่อเนื่อง ปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงาม จัดสื่อ การเรียนการสอนได้อย่างเหมาะสมพอเพียง ผู้เรียนและครูร่วมกันประเมินผลการเรียนรู้และมีการ นำผลการประเมินมาใช้ในการพัฒนาร่วมกันอย่างต่อเนื่อง(อุดม เขยกิจวงศ์. 2544 : 54-55) ปัจจัย สำคัญในการสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ 1) กระบวนการเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ดี ถ้าผู้เรียนมีโอกาส คิด ทำ สร้างสรรค์ โดยที่ครูช่วยจัดบรรยากาศการเรียนรู้ จัดสื่อและสรุปสาระการเรียนรู้ร่วมกัน 2) คำนี้ถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลในด้านความสามารถทางสติปัญญา อารมณ์ สังคม ความพร้อม ของร่างกายและจิตใจ และสร้างโอกาสให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ด้วยวิธีการที่หลากหลายต่อเนื่อง 3) สาระการเรียนรู้มีความเหมาะสมกับวัย ความถนัด ความสนใจของผู้เรียน และความคาดหวังของ สังคม ทั้งนี้ผลการเรียนรู้จากสาระและกระบวนการ จะต้องทำให้ผู้เรียนมีความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดี และมีความสุขในการเรียน 4) แหล่งเรียนรู้มีหลากหลายและเพียงพอที่จะให้ ผู้เรียนได้ใช้เป็นแหล่งค้นคว้าหาความรู้ ตามความถนัด ความสนใจ 5) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เรียน กับครู และระหว่างผู้เรียนกับผู้เรียน มีลักษณะเป็นกัลยาณมิตรที่ช่วยเหลือเกื้อกูล ห่วงใย มี กิจกรรมร่วมกันในกระบวนการเรียนรู้ 6) ศิษย์มีความศรัทธาต่อครูผู้สอน ทั้งนี้ครูต้องมีความเชื่อว่าศิษย์ ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้และมีวิธีการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน 7) สาระและกระบวนการเรียนรู้เชื่อมโยง กับเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมรอบตัวของผู้เรียนจนผู้เรียนสามารถนำผลการเรียนรู้ไปประยุกต์ใช้ ได้ในชีวิตจริง 8) กระบวนการเรียนรู้ มีการเชื่อมโยงกับเครือข่ายอื่นๆ เช่น ชุมชนองค์กรต่างๆ เพื่อ สร้างความสัมพันธ์และร่วมมือกันให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ และได้รับประโยชน์จากการเรียนรู้สูงสุด

4.6 ดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้ และประสบการณ์ หมายถึง การเทียบระดับการศึกษาในกรณีที่ผู้รับบริการต้องการ โดยเน้นการประเมินที่สามารถสะท้อน

ความรู้และทักษะของผู้เรียนได้จริง และมีมาตรฐานเท่าเทียมกับการศึกษาในระบบมีคณะกรรมการ
 ดำเนินการประเมินความรู้และประสบการณ์ผู้และอนุมัติผลการเทียบโอนตามหลักเกณฑ์และ
 วิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน จากประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องแนวทางการเทียบ
 โอนผลการเรียน เข้าสู่หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน หลักสูตรการศึกษาขั้น
 พื้นฐาน พุทธศักราช 2544 เพื่อให้สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและ
 การศึกษาตามอัธยาศัย สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สามารถดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนได้
 อย่างกว้างขวางและเป็นแนวทางเดียวกัน และสามารถใช้กลไกการเทียบโอนผลการเรียนเป็น
 เครื่องมือในการเชื่อมโยงผลการเรียนรู้ที่หน่วยงานต่างๆ ร่วมจัดการศึกษา และเชื่อมโยง ผลการ
 เรียนรู้จากวิธีการเรียนที่หลากหลาย จากการประกอบอาชีพและประสบการณ์ต่างๆ ดังนั้น จึงให้ใช้
 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2548 และเอกสารแนวทางการเทียบโอนผล
 การเรียน เข้าสู่หลักเกณฑ์และวิธีการจัดการศึกษานอกโรงเรียน หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2544
 ในการดำเนินการเทียบโอน

4.7 กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นิเทศภายใน ติดตามประเมินผลและรายงานผล การ
 ดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง กระบวนการทำงานและดำเนิน
 กิจกรรมร่วมกัน ระหว่างผู้บริหารและบุคลากรภายในสถานศึกษา มีการประเมินผลผู้เรียนโดย
 พิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ประกอบการประเมินผลในขั้นสุดท้าย โดยให้ผู้เรียนเป็นผู้
 ประเมินตนเอง ผู้เรียนกับผู้เรียนประเมินผลร่วมกัน ครูประเมินผู้เรียน และผู้เกี่ยวข้องเป็นผู้ประเมิน
 โดยทำการประเมินอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ
 เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการศึกษาที่กำหนดไว้

4.8 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และภาคี
 เครือข่าย หมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปรับทัศนคติ และกระบวนการทัศนเกี่ยวกับการ
 เรียนรู้ตลอดชีวิตของเจ้าหน้าที่และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยให้ตระหนักถึงจุดมุ่งหมายหรือปรัชญา
 ของการศึกษาที่แท้จริง ส่งเสริมให้มี การทำวิจัยในชั้นเรียน เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการจ้ด
 การศึกษา พัฒนาความรู้ตามแผนไม่ต่ำกว่า 20 ชั่วโมงต่อปี และสามารถนำความรู้ไปใช้ในงานของ
 ตนเอง (สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน. 2550 : 6) ตามยุทธศาสตร์และจุดเน้นการดำเนินงาน
 การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ปีงบประมาณ 2551 ให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการ
 บริหารจัดการขององค์กรและภาคีเครือข่าย โดยมีจุดเน้นการดำเนินงาน คือ พัฒนาบุคลากรให้มี
 วิสัยทัศน์และศักยภาพในการปฏิบัติงาน รวมทั้งสร้างวัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงานตามแนว
 ทิศทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

4.9 ระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดและพัฒนาศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หมายถึง การสำรวจทรัพยากรที่มีในพื้นที่ จัดทำโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดกิจกรรมเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้เป็นรายบุคคล โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้อย่างครอบคลุม (กรมการศึกษานอกโรงเรียน. 2544 : 24) การสำรวจทรัพยากรที่มีในพื้นที่ ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการจัดโดยการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน ทั้งจากรัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่นมาใช้ในการจัดการศึกษา

4.10 ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ให้สอดคล้องกับระบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด หมายถึง การชี้แจง เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในให้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง มีการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา แผนปฏิบัติงาน คู่มือสอดคล้องกับนโยบายสถานศึกษา ประกอบการจัดทำรายงานประเมินตนเองซึ่งสถานศึกษาทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตราที่ 48 กำหนดให้สถานศึกษามีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษา (สถาบันการศึกษาและพัฒนาต่อเนื่องสิรินธร. 2551 : 224) การประเมินตนเองของสถานศึกษา (SAR) และรายงานการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. จะเป็นวงจรในการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา

4.11 ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย หมายถึง การยกระดับการศึกษาโดยการจัดการศึกษาให้กับประชากรวัยแรงงานอายุระหว่าง 15-59 ปี จัดให้มีโครงการ กศน. เพื่อขจัดความยากจน เพื่อแก้ปัญหาความยากจนในระดับบุคคล มีการนำระบบ IT มาใช้ในการพัฒนาระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การเรียนการสอน แบบ e-learning การจัดเก็บเอกสารแบบ e-filing เพื่อให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และจุดเน้นการดำเนินงาน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ปีงบประมาณ 2551 (สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน. 2550 : 53)

4.12 ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ หมายถึง การที่ผู้บริหารและครูผู้สอน มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ พัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ค้นคว้าหาความรู้ด้านหลักสูตร วิธีการสอน การวัด และประเมินผลการศึกษา สามารถจัดทำคู่มือครู เอกสารประกอบการสอนและสื่อการเรียนรู้ เพื่อเผยแพร่แก่บุคลากรและจัดการเรียนการสอนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ชลทิพย์ เอี่ยมสำอางค์. 2552 : 17) บทบาทภารกิจหลักของครูการศึกษานอกโรงเรียน ประกอบไปด้วย

4.12.1 จัดกิจกรรมการเรียนรู้ทั้งการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตามพันธกิจของงานการศึกษานอกโรงเรียนและสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ

4.12.2 จัดทำข้อมูลศักยภาพของชุมชน

4.12.3 จัดทำแผนงานโครงการ ปฏิบัติงานของศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ

4.12.4 จัดบริการสื่อการเรียนรู้ที่หลากหลาย

4.12.5 สร้างเครือข่ายส่งเสริมการเรียนรู้ โดยประสานงานกับห้องสมุดประชาชน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนอื่นๆ เพื่อเป็นเครือข่ายในการจัดกิจกรรมและหมุนเวียนสื่อการเรียนรู้

4.12.6 ประสานงานกับพันธมิตร เครือข่ายหน่วยงานต่างๆ ในชุมชนในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้

4.12.7 ประชาสัมพันธ์กิจกรรมการเรียนรู้ของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

4.12.8 ปฏิบัติงานธุรการของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเกี่ยวกับการเรียนการสอน

4.12.9 สรุปและรายงานผลการดำเนินงานเสนอศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในชุมชน

4.13 การประสานงานหน่วยงาน หมายถึง การที่ผู้บริหารและครูผู้สอน ใช้การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ กำหนดแผนการประสานงานไปอย่างชัดเจน ร่วมมือกับบุคลากรและภาคีเครือข่ายในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน (ชุมพล หนูสง และพรประไพ อุทะนุด. 2544 : 9) บุคลากร กศน. ควรมีหน้าที่เป็นผู้ประสานส่งเสริมและเผยแพร่การจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียน ภายใต้หลักการให้ชุมชนเป็นฐานในการเรียนรู้ เพื่อดำเนินการจัดกิจกรรมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้สอดคล้องกับความต้องการชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

4.14 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หมายถึง การที่ผู้บริหารและครูผู้สอนมีส่วนร่วมการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานกันค้ำ และสร้างหลักสูตรท้องถิ่นตามความต้องการของผู้เรียน ส่งเสริมและพัฒนาโครงการต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้เกณฑ์มาตรฐาน (สถาบันการศึกษาและพัฒนาต่อเนื่องสิรินธร. 2551 : 38) แนวทางการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน คือ

4.14.1 มีการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน

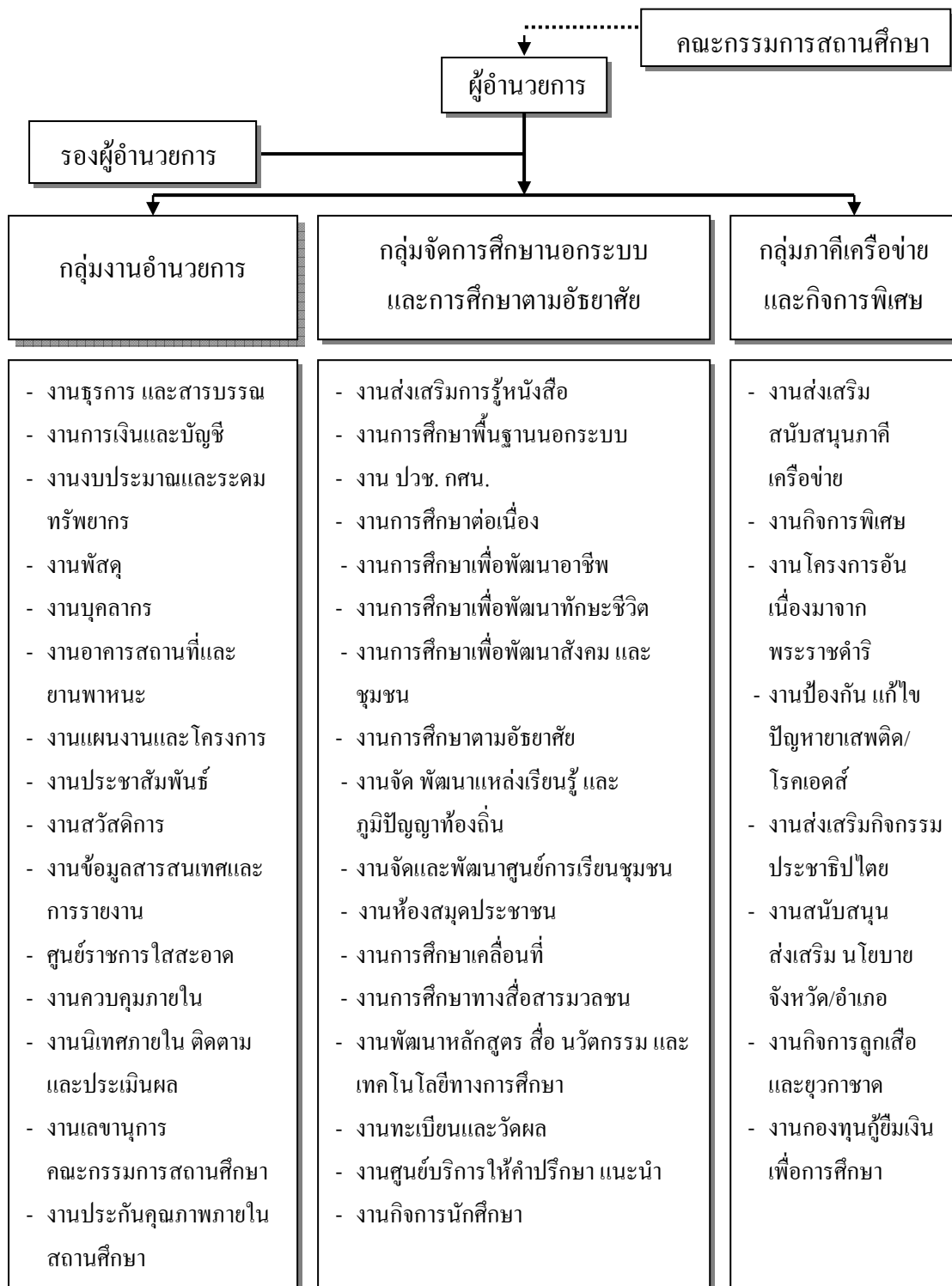
4.14.2 ผู้บริหารมีหน้าที่ในการเป็นผู้อำนวยความสะดวก

4.14.3 สร้างวิสัยทัศน์ของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน

- 4.14.4 ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมแข่งขันในกระบวนการทำงาน
- 4.14.5 ทุกคนเป็นกำลังสำคัญของกลุ่ม
- 4.14.6 ผู้ปฏิบัติงานเห็นความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างงาน
- 4.14.7 มีการเปิดโอกาสรับฟังและและดิชมผลงาน
- 4.14.8 งานที่ทำสร้างความรู้สึกพึงพอใจและความสำเร็จ แก่ผู้ปฏิบัติ
- 4.14.9 มีการทบทวนสะท้อนความคิดต่อสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว
- 4.14.10 มีการเรียนรู้ผลการทำงาน เพื่อปรับปรุงทักษะและผลงานอย่างต่อเนื่อง
- 4.14.11 สมาชิกกลุ่มทุกคนสามารถพัฒนาทักษะ และความเชี่ยวชาญของคนอย่าง

ต่อเนื่อง

ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ มีโครงสร้างการบริหาร ดัง
ภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 โครงสร้างศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ

ที่มา : โครงสร้างศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ. 2551 : ออนไลน์

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 งานวิจัยในประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาผลการบริหารงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ศูนย์ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดสระบุรี ที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้

พัฒนา ปู่วัง (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการจัดการศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษา ตามอัธยาศัย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามการรับรู้ของผู้บริหาร สถานศึกษาชั้นพื้นฐาน จังหวัดหนองคาย เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาชั้น พื้นฐาน โดยรวม มีการรับรู้ต่อการจัดการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย อยู่ในระดับ ปานกลางทุกด้าน ($X = 3.11$, $-X = 3.36$) ทั้งเพศชายและเพศหญิง มีการรับรู้ต่อการจัดการศึกษา นอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ยกเว้นผู้บริหารสถานศึกษา เพศหญิง มีการรับรู้ในด้านการบริหารงานทั่วไปอยู่ในระดับมาก และการรับรู้ไม่แตกต่างกัน ผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่มีอายุแตกต่างกัน มีการรับรู้ต่อการจัดการศึกษานอกโรงเรียนและ การศึกษาตามอัธยาศัย อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน และพบว่า การรับรู้ด้านส่งเสริมการจัด การศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย และด้านงานวิชาการ แตกต่างกัน อย่างมี นัยสำคัญทางสถิติ ที่ ระดับ .05 ส่วนผู้บริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ที่มีอายุราชการต่างกัน มีพฤติ การศึกษาต่างกัน และในสถานศึกษาที่มีขนาดต่างกัน มีการรับรู้ต่อการจัดการศึกษานอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย อยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน และการรับรู้ไม่แตกต่างกัน

ประณมพร เพ็ชรโปรี (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการบริหารสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน ของ สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 1 พบว่า มีระดับการบริหารการศึกษา ชั้นพื้นฐานโดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน อยู่ในระดับปานกลางและระดับมาก 1 ด้าน โดยเรียงจาก น้อยไปมาก ดังนี้ ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงบประมาณ และ ด้านการบริหารงานบุคคล ตามลำดับ สำหรับด้านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างขนาดสถานศึกษาและ ตำแหน่ง ต่อระดับการบริหารโดยรวมและรายด้าน 3 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ การบริหาร งบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนด้านการ บริหารงานบุคคลไม่พบว่ามีความสัมพันธ์กัน

ฐปนพรรณ ฤกษ์เปลี่ยน (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพในการบริหาร โรงเรียนกีฬาตามแนวปฏิรูปการศึกษาผลการวิจัย พบว่า ประสิทธิภาพในการบริหาร โรงเรียนกีฬา ตามแนวปฏิรูปการศึกษา ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้าน งบประมาณ มีประสิทธิภาพอยู่ในลำดับสูงสุด ส่วนด้านวิชาการ ด้านการบริหารทั่วไป และด้าน

การบริหารงานบุคคล กลุ่มผู้บริหารกับกลุ่มครูผู้สอนของโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการการบริหารโรงเรียนกีฬาตามแนวปฏิรูปการศึกษาแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ครูผู้สอนวิชาสามัญกับครูผู้ฝึกสอนกีฬาของโรงเรียนกีฬา สังกัดสถาบันการพลศึกษากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการการบริหารโรงเรียนกีฬาตามแนวปฏิรูปการศึกษาไม่แตกต่างกัน ผู้บริหารกับกลุ่มครูผู้สอนส่วนใหญ่ ได้เสนอปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารโรงเรียนกีฬาตามแนวปฏิรูปการศึกษา โดยโรงเรียนควรประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล มีสื่อ วัสดุอุปกรณ์ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งแหล่งการเรียนรู้ อย่างเพียงพอ มีการจัดอบรมสัมมนาครูผู้สอนและบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดกระบวนการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การวิจัยในชั้นเรียนและงานที่ปฏิบัติ พัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดี โดยเน้นให้มีการวางแผนอย่างมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การมอบหมาย การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การประสัมพันธ์ และการจัดให้มีการอบรมสัมมนาผู้บริหารเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ โดยนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ

สมศักดิ์ รอบคอบ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพในการบริหารโรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 1 พบว่า ผลการวิจัย พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยประสิทธิภาพด้านการบริหารตนเองอยู่ในลำดับสูงสุด รองลงมาได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมและด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลตามลำดับ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีขนาดและที่ตั้งของสถานศึกษาต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่แตกต่างกัน สำหรับ แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษาที่เกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ปรับปรุงระบบการวางแผน การสร้างทีมงาน การมอบหมายงาน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การตัดสินใจ การประเมินผล การประกันคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบภายใน การประชาสัมพันธ์ และให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาคุณหมวย สร้างเครือข่ายการบริหารเพื่อช่วยเหลือในด้านการบริหารงบประมาณ

เด่น นพรัตน์ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดจันทบุรี พบว่าผลการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาโดยภาพรวมมีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน

ได้แก่ ด้านการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ด้านการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และด้านการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา มีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก และการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่และประสบการณ์ในการทำงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วนิดา เพื่อนงาม (2545 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านความพึงพอใจของชุมชนของโรงเรียนเทศบาล 1 วัดแหลมใต้ (สุดสุนทร) เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา พบว่าด้านผู้บริหารสถานศึกษาและครูเป็นที่ศรัทธาและยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านสถานศึกษาได้มาตรฐานเป็นที่พึงพอใจและยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน ด้านผู้ปกครองและชุมชนให้การสนับสนุนและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษา และด้านผู้เรียนมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและชุมชนอยู่ในระดับปานกลาง ตามลำดับ และผู้ปกครองนักเรียนที่มีอาชีพต่างกันมีความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานตามมาตรฐานด้านความพึงพอใจของชุมชนของโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นด้านผู้บริหารสถานศึกษาและครูเป็นที่ศรัทธาและยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน และด้านผู้ปกครองและชุมชนให้การสนับสนุนและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษา พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ.05

ประเวศ แจ่มประดิษฐ์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานตามมาตรฐานการบริหารโรงเรียน ตามความคิดเห็นของบุคลากรในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสระบุรี พบว่าประสิทธิภาพการบริหารงานในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 3 มาตรฐาน คือมาตรฐานที่ 1, 2, 3 และระดับปานกลาง 2 มาตรฐาน คือ มาตรฐานที่ 4, 5 ส่วนสถานะผู้บริหารและครูผู้สอนพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา 2 ระดับ กับ 3 ระดับ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

เต็ม เสืออ่วม (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลการดำเนินงานการนิเทศงานโรงเรียนโดยผู้บริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบ่อทอง พบว่า ผลการดำเนินงานการนิเทศงานโรงเรียนโดยผู้บริหารโรงเรียน ทั้ง 6 ด้านอยู่ในระดับดี เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังนี้ งานธุรการและการเงิน งานอาคารสถานที่ งานกิจการนักเรียน งานวิชาการ งานบุคลากร และงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

บุญรัฐ หลีกแหลม (2543 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องประสิทธิภาพเชิงประจักษ์ในการประสานงานการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน จากการศึกษาพบว่า ความแตกต่างในการประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง

กับโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานปกติ มีการใช้กระบวนการและกรรมวิธีการประสานงานการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนโดยรวมมีความแตกต่างกัน และการประสานงานเชิงบริหารแบบการใช้บุคคล การใช้กลุ่ม และการประสานเชิงปฏิบัติแบบควบคู่แบบร่วมมือหลายๆ ฝ่าย มีความแตกต่างกัน โดยที่โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสูงมีการประสานงานที่ดีกว่า นอกจากนั้นยังพบอีกว่าการประสานงานให้มีประสิทธิภาพนั้น โรงเรียนจะต้องดำเนินการประสานทั้งเชิงบริหารและเชิงปฏิบัติควบคู่กันไปและรู้จักใช้กระบวนการทำงานกับชุมชนอีกด้วย

กมลชนก ศรีธา (2539 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททางพฤติกรรมกรรมการบริหารและผลการบริหารของผู้บริหาร โรงเรียนตามทัศนคติของครู โรงเรียนประถมศึกษาในเขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พบว่าบทบาททางพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารในด้านพฤติกรรมเกี่ยวกับสถาบัน พฤติกรรมเกี่ยวกับบุคคล และพฤติกรรมผสมผสานอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน ผลการบริหารงานของผู้บริหารมีผลการบริหารงาน 6 ด้านคือ งานกิจการนักเรียน งานอาคารสถานที่ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนอยู่ในระดับมาก แต่งานวิชาการ งานบุคลากร งานธุรการและการเงิน อยู่ในระดับปานกลาง บทบาททางพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารศึกษากับผลการบริหารงานตามทัศนคติของครูในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีความสัมพันธ์กัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .01

ประทวน บุญรักษา (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลการบริหารงานของโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่าการบริหารวิชาการตามความคิดเห็นของผู้บริหารและครูสายผู้สอนในภาพรวมทั้ง 4 งาน มีผลการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาแต่ละผลการบริหารงานแต่ละด้านพบว่า ผลงานด้านการวัดผลและประเมินผลอยู่ในระดับมาก ผลงานด้านหลักสูตรและการนำไปใช้ ด้านการนิเทศการศึกษา และผลงานด้านการเรียนการสอนอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการครู จำแนกตามตัวแปรที่ศึกษา พบว่าข้าราชการครูที่มีตำแหน่งต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการรวมทั้ง 4 งานแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการแต่ละงานแล้ว พบว่างานด้านการวัดผลและประเมินผล มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน ส่วนอีกทั้ง 3 งานมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ข้าราชการครู ที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนที่มีขนาดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการในภาพรวมทั้ง 4 งานไม่แตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการแต่ละงานแล้ว พบว่า ผลการบริหารงานด้านหลักสูตรและการนำไปใช้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ส่วนอีกทั้ง 3 งานไม่แตกต่างกัน ประสพการณ์การบริหารต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการ ไม่แตกต่างกันในภาพรวมทั้ง 4 งาน

และแยกแต่ละงาน ครูสายผู้สอนที่มีประสบการณ์การสอนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการ ไม่แตกต่างกันในภาพรวมทั้ง 4 งาน และแยกแต่ละงาน ผู้บริหาร โรงเรียนและครูสายผู้สอน ที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการไม่แตกต่างกันในภาพรวมทั้ง 4 งาน และแยกแต่ละงาน ผู้บริหาร โรงเรียนและครูสายผู้สอนที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการในภาพรวมทั้ง 4 งาน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการแต่ละงานแล้ว พบว่า งานนิเทศการศึกษา มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันส่วนอีก 3 งาน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ผู้บริหาร โรงเรียนและครูสายผู้สอนที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อผลการบริหารงานวิชาการ ไม่แตกต่างกันในภาพรวมทั้ง 4 งาน และแยกแต่ละงาน

นวนลศรี มงคลเดช (2538 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปทุมธานี พบว่า อายุ รายได้ ระดับการศึกษา ระยะเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่ ความมีมนุษยสัมพันธ์ การประสานงาน ในหน่วยงาน การได้รับการฝึกอบรม การมีกิจกรรมร่วมกับชุมชน ไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน แต่ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน นอกจากนี้ตัวแปรความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ของผู้บริหารโรงเรียนมีผลมากที่สุด ต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน ส่วนปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียน คือ 1) ขาดหลักการบริหาร และการจัดการที่ดีของตัวผู้บริหารโรงเรียน 2) ความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงาน 3) งบประมาณ ที่รัฐจัดสรรให้ไม่เพียงพอ 4) ความร่วมมือจากชุมชนมีน้อย

5.2 งานวิจัยต่างประเทศ

เจนกินส์ (Jenkins. 1981 : 59) ได้ศึกษาพบว่ารูปแบบการสอนทางไกลที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการสอนที่ใช้สื่อประสม ประกอบด้วย สิ่งพิมพ์ เอกสาร และรายการวิทยุรวมทั้ง มีการสอนเสริมหรือพบปะกับผู้สอนเป็นครั้งคราว สื่อเอกสารเป็นสื่อที่ผู้เรียนได้ศึกษด้วยตนเอง เพราะถ้าเป็นสื่อวิทยุ โทรทัศน์ เมื่อรายการจบแล้วไม่สามารถกลับมาได้อีก

เชฟเฟอร์ (Sheffer. 1990 : 64-66) ได้ศึกษาเรื่องการจัดองค์การและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมขององค์การการศึกษาต่อเนืองระดับสูง ได้ศึกษาวิเคราะห์กลุ่มตัวอย่าง การศึกษาแอตแลนติกตอนกลางของสหรัฐอเมริกา พบว่าการมีความรู้เกี่ยวกับองค์การและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมมีความสัมพันธ์เป็นรูปแบบครบวงจร ซึ่งมีส่วนประกอบ 7 ส่วนด้วยกัน คือ สภาพแวดล้อม การคัดเลือก การมีโอกาสด้านการศึกษา การเป็นผู้นำ ความสามารถในการเรียนรู้ความรู้เกี่ยวกับการจัดองค์การและการปรับปรุงสภาพแวดล้อม ความรู้เกี่ยวกับการจัดองค์การขนาดเล็กที่มีความสัมพันธ์

กับรูปแบบขนาดใหญ่ ซึ่งรวมตัวแปรของการคัดเลือก การมีโอกาสด้านการศึกษา การเป็นผู้นำและความสามารถในการเรียนรู้

เกเบรียล (Gabriel. 1991 : 69-73) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการศึกษานอกโรงเรียนที่ทำในช่วงปี 1980 – 1989 โดยสถาบันเพื่อการวางแผนการศึกษาระหว่างประเทศเพื่อหาข้อสรุปและนำไปใช้สำหรับการกำหนดนโยบาย และการวางแผนกรณีศึกษาทำใน 4 ประเทศ ได้แก่ อาร์เจนตินา แคนาดา ฮังการี และรัสเซีย การศึกษาดังกล่าวได้ศึกษาในหลายลักษณะ โดยศึกษาองค์ประกอบที่หลากหลายของการศึกษานอกระบบจากนั้นก็วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง กำหนดแนวทางการวางแผนและกระบวนการ ประเมินผลบทบาทของการวางแผนการจัดการศึกษา โดยเน้นหนักที่การจัดการศึกษานอกโรงเรียนในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยในบทที่ 1-3 เน้นการเรียนรู้อะไรบ้าง การจัดการศึกษานอกโรงเรียน เช่นการกำหนดรูปแบบการเรียน ที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดการ ผู้รับผิดชอบ ผู้ได้รับประโยชน์ บทที่ 4-5 เน้นการวางแผนการจัดการศึกษานอกโรงเรียนในระดับต่างๆ ในอนาคต

เปอร์กี และสมิธ (Perkey and Smith) (แสงเลข สุขสมัย. 2543 : 7-8) ได้วิจัยโรงเรียนมัธยมศึกษาที่ประสบความสำเร็จ 571 โรงเรียน พบว่าโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย ตัวแปรด้านการจัดองค์กรและโครงสร้างการบริหาร คือ 1) ความเป็นอิสระในการบริหาร (School site autonomy) 2) ความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง (Strong leadership) 3) ความมีเสถียรภาพของทีมงาน (Staff stability) 4) ความสมบูรณ์ของการวางแผนและการกำหนดเป้าประสงค์ในโครงการบริหาร (Planned and purposeful secondary program) 5) การเปิดโอกาสในการพัฒนาบุคลากร (School-wide staff development) 6) การให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมและสนับสนุนโรงเรียน (Parent involvement and support) 7) การสนับสนุนจากชุมชน (District support) 8) การทำให้สาธารณชนยอมรับในความสำเร็จทางวิชาการของโรงเรียน (School-wide and public recognition of academic success) 9) เพิ่มเวลาในการจัดการเรียนการสอน (Maximized learning time) และตัวแปรด้านกระบวนการ คือ 1) การให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในองค์กร (Collaborative planning and good collegial relationship) 2) การรับฟังเสียงสะท้อนจากชุมชน (A school-wide sense of community) 3) การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและมีความคาดหวังสูง (Clear goals and high expectation) 4) การปรับปรุงบรรยากาศ และวินัยในห้องเรียน (Improved classroom control and discipline)

6. สรุปแนวคิดและทฤษฎีที่นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า การบริหารคือ กระบวนการของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ เพื่อ บรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยมีหลักการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยงานหลักอันเป็นงานสำคัญของ องค์กร งานการบริหารบุคคลและงานการสร้างบรรยากาศของหน่วยงานให้อบอุ่นและมั่นคง หากพิจารณาความจำเป็นในการสร้างทักษะให้แก่ผู้บริหาร เพื่อเตรียมความพร้อมในการ บริหารงานจะประกอบไปด้วย ทักษะด้านความคิด ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ ทักษะด้านเทคนิค เฉพาะด้าน ผู้บริหารส่วนใหญ่มีงานสำคัญก็คือ การวินิจฉัยสั่งการและแก้ปัญหาต่างๆ หัวใจของ การบริหารคือ กระบวนการบริหาร ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงาน บุคคล การอำนวยการ การจัดทำงบประมาณ การประสานงาน และการรายงานผล

จะเห็นได้ว่าในการบริหารงานใดๆ ทั้งในอดีต ปัจจุบันคงหลีกเลี่ยงวงจรการบริหารไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็น เงิน คน วัสดุ อุปกรณ์ และการบริหารองค์การล้วนแล้วแต่มีความสำคัญที่ไม่อาจแยก จากกันได้ ผลของการบริหารงานเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงระบบการจัดการสถานศึกษา นอกจากการ บริหารงานด้านงบประมาณ วิชาการ บุคลากร และบริหารทั่วไปแล้ว การสร้างเครือข่าย การกระจายอำนาจ การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การประชาสัมพันธ์ การมอบหมายงาน การอบรมสัมมนา ทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารทั้งสิ้น โดยเฉพาะการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อมุ่งหวังให้ผู้ที่มีขาดโอกาส พลาดโอกาส และผู้ที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา สามารถพัฒนาตนเอง และพึ่งพาตนเองได้โดยใช้ กระบวนการจัดการศึกษาที่บูรณาการเรียนรู้เข้ากับชีวิตได้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความ ต้องการของประชาชน

ดังนั้นประสิทธิภาพในการบริหารงานต่างๆ จะดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยมีความสนใจศึกษาเกี่ยวกับ การศึกษาผล การบริหารงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอ ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา จาก ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 25 มีนาคม 2551 กำหนดและครอบคลุมทั้ง 11 ด้าน ดังนี้ 1) จัดการศึกษา นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 2) ส่งเสริม สนับสนุนและประสานภาคีเครือข่ายเพื่อจัด การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย 3) จัดส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัด การศึกษา ตามโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริในพื้นที่ 4) จัด ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น 5) วิจัยและพัฒนาคุณภาพหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนรู้ และมาตรฐาน การศึกษานอกระบบ 6) ดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้

และประสบการณ์ 7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นิเทศภายใน ติดตามประเมินผลและรายงานผล การดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 8) พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย และภาคีเครือข่าย 9) ระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดและ พัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 10) ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ให้ สอดคล้องกับระบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด 11) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ผลการศึกษาจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพควบคู่กันไป