

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1. ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
2. หลักการกระจายอำนาจ
3. หลักการมีส่วนร่วม
4. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน
5. หลักการบริหารจัดการตนเอง
6. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
7. หลักนิติธรรม
8. การสนทนากลุ่ม
9. บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 1
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1. ความเป็นมาและความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

คำว่า School Based Management หรือ SBM นั้นเป็นแนวคิดในการบริหารและจัดการศึกษาแนวคิดหนึ่ง มีการเริ่มใช้คำนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษที่ 1980 (Cheng, 1996 : 43 ; Devos et al. 1998 : 700) ในภาษาไทยยังไม่มีการบัญญัติศัพท์เฉพาะที่แน่นอน ส่วนมากจะนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School - Based Management หรือเรียกย่อ ๆ ว่า SBM แต่ได้พบว่า เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และ คณะ ได้เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2541 (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์และคณะ. 2541 : 95) ต่อมา อุทัย บุญประเสริฐ ได้ใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

ในปี พ.ศ.2543 (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 9) แต่ วิจิตร ศรีสะอาด (2542 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 175) เสนอแนะในการสัมมนาเรื่อง การบริหารจัดการที่สถานศึกษาใน ศตวรรษที่ 21 วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ณ โรงแรม ปรีณัฐพาเลส กรุงเทพมหานคร ให้ใช้คำว่า “การบริหารฐานโรงเรียน” สำหรับบทความนี้เลือกใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน” เนื่องจากมีความหมายตรงกับคำศัพท์เดิมในภาษาอังกฤษมากที่สุด และเป็นคำที่ นักวิชาการ รวมทั้งบุคลากรในวงการศึกษไทยนิยมใช้มากที่สุด การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน เป็นการบริหารโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ในการจัดการของสถานศึกษา เช่น การ ดำเนินการ การจัดทรัพยากร งบประมาณ ให้สอดคล้องกับ ความต้องการของนักเรียน ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา สามารถตอบสนองความต้องการ ด้านการเรียนรู้ของ นักเรียน มีนวัตกรรมใหม่เพิ่มมากขึ้น และนักเรียนมีคุณธรรมและมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ สูงขึ้น ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม คำนึงถึงผู้ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสถานศึกษา และ สามารถร่วมกันแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการพัฒนากิจกรรมทางการศึกษาได้ มีผู้ เสนอความหมาย หลักการ รูปแบบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

กรมสามัญศึกษา (2543 : 17) กล่าวถึง การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานว่าเป็น แนวคิดทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่มุ่งให้สถานศึกษาเป็นองค์กรหลักในการ จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ ภายใต้กรอบของกฎหมายที่กำหนด โดยมีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจที่จะพัฒนานโยบาย วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าประสงค์ของสถานศึกษาและ ร่วมมือ ดำเนินการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป โดยบุคคลที่มีส่วน ได้ส่วนเสีย อย่างเท่าเทียมกัน โดยมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ ภายใต้การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

David (1989 : 45 - 53) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทาง หนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ไปยังโรงเรียน ให้มากขึ้น โดยมีสมมติฐานว่า การให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของ โรงเรียน สูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : ข - ค) ได้ให้ ความหมายการใช้โรงเรียน เป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจ หน้าที่ในการตัดสินใจจาก ส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหาร โรงเรียน (บางโรงเรียนอาจมีตัวแทนนักเรียน เป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร

และวิชาการโดยให้เป็นที่ไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

ถวิล มาตรฐาน (2545 : 47) กล่าวว่า โรงเรียนเป็นฐานการบริหารจัดการ SBM หมายถึง การบริหารจัดการโรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน นั่นคือ สมาชิกโรงเรียน อันได้แก่ คณะกรรมการบริหาร โรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียน ครู - อาจารย์ พ่อ แม่ ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนสมาชิกชุมชน และองค์กรอื่น ๆ มารวมพลังกัน อย่างเต็มที่รับผิดชอบ ต่อการใช้ทรัพยากรและแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนา กิจกรรมด้านการจัดการศึกษา ของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

ดิเรก วรรณเศียร (2544 : 4) กล่าวถึง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจการบริหารจัดการทั้ง ด้านวิชาการ การเงิน บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นที่ไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

Myers and Stonehill (1993 : 1) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียนโดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณบุคลากร และหลักสูตร

David, J. L. (1996 : 4 - 5) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีความเชื่อว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้นและมีผลผลิตดีขึ้น

Wohlstetter (1995 : 1) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียนโดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และในบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่

ยอมรับได้มากขึ้น

Cheng, Yin Cheong (1996 : 44) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการ โรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิผลสูงขึ้นและได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 1-2) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นรูปแบบและแนวคิดในการบริหาร ที่จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทำให้สถานศึกษามีอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารตนเองในลักษณะเชิงเบ็ดเสร็จมีความคล่องตัวและมีอิสระมากยิ่งขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนในทุกด้านที่เกี่ยวกับภารกิจ ทั้งในด้านวิชาการและหลักสูตรการเงินและการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป

จากความหมายที่นักวิชาการทางการศึกษาได้ให้ไว้ข้างต้น สรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง แนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรงให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและความคล่องตัวในการบริหารจัดการมากที่สุดจากการสังเคราะห์ข้อบ่งชี้หรือภารกิจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management Tasks) หมายถึง ภารกิจที่ส่วนกลางมอบให้โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการ พบว่า ในทุกประเทศที่ปฏิรูปการศึกษาโดยนำแนวคิดในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปปฏิบัติ จะทำการกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้มีอำนาจความรับผิดชอบและการตัดสินใจสิ่งการเรื่องสำคัญของโรงเรียน 4 เรื่องได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานการเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและ การบริหารทั่วไป (Beck and Murphy. 1996 : 27-28 ; Carr. 1998 : 3 ; Devos et al. 1998 : 703 ; วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์. 2544 : 4)

ความเป็นมาของแนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จโดยมีหลักการ วิธีการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานสูงขึ้นมีคุณภาพสร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น โดยเน้นในเรื่องของการทำงานแบบมีส่วนร่วมและมอบอำนาจให้มีการตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จที่สาขาหรือหน่วยงานย่อยทั้งในประเทศหรือเมืองต่าง ๆ ในระหว่างปี ค.ศ. 1960 - 1979 ในวงการการศึกษา

ของสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ได้แสวงหานวัตกรรมมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมามีการศึกษาพบว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการและวิธีการจัดการศึกษาที่เคยเน้นแต่เรื่องการจัดการเรียนการสอนไปสู่การปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารโรงเรียน โดยมุ่งปรับระบบโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่ มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น และให้โรงเรียนบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น (Beck and Murphy. 1996 : 4 - 5)

นอกจากแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาแล้ว ยังเกิดกระแสเรื่องการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared -Decision Making Movement) ขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน และในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้มีการใช้วิธีการและกระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งแรกแล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของโลก (Caldwell. 1990 : 5 ; Mohrman and Wohlstetter. 1994 : 13-14) เฉพาะในสหรัฐอเมริกา มีการใช้รูปแบบการบริหารแบบ SBM ถึง 44 มลรัฐ ในปี ค.ศ.1993 (Herman and Herman. 1993 : 5 - 6) ในปัจจุบันมีการบริหารแบบ SBM เกือบครบทุกมลรัฐ สำหรับในประเทศไทย มีการนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ควบคู่กับการปฏิรูปการศึกษา จึงนับว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดหรือกลยุทธ์การบริหารโรงเรียนที่กำลังเป็นที่สนใจ และมีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั่วโลก

2. หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Cheng (1996 : 44) กล่าวถึงแนวคิดสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 2 ประการคือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ การตัดสินใจสั่งการที่ดีควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้นและลดการควบคุมจากส่วนกลางลง
2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูปการบริหารและจัดการศึกษา ความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกในโรงเรียนและชุมชนให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154-156) สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายโดยครอบครัวและชุมชน บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว องค์กรชุมชน สถานประกอบการ มีสิทธิจัดการศึกษาได้ หรือการมีตัวแทนชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนไปร่วมเป็นคณะกรรมการโรงเรียน

4. หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายแล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ คณะกรรมการโรงเรียน จะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันเสมอ

ดิเรก วรรณเศียร (2544 : 15) เห็นว่าหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจเป็นการกระจายจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน และโรงเรียนกระจายอำนาจไปยังทีมงานต่าง ๆ ในโรงเรียนอย่างทั่วถึง หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษามีการทำงาน เป็นทีม

จากแนวคิดและหลักการดังกล่าวสรุปได้ว่า หลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่สถานศึกษา หรือเรียกอีกนัยหนึ่ง คือ การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน เพื่อสนองความต้องการของชุมชน สร้างแนวคิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน ใช้หลักในการบริหารตนเอง มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งหลักการนี้สามารถทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร สร้างขวัญและกำลังใจ ให้บุคลากร มีการควบคุมการใช้งบประมาณอย่างประหยัด หากแต่เกิดประโยชน์สูงสุด โปร่งใส เกิดความคิด สร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตร และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา รูปแบบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น สรุปว่า หลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ หลักการกระจายอำนาจการศึกษาและหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาอื่นที่ผ่านมา

3. แบบของคณะกรรมการโรงเรียนของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือสภาโรงเรียน (School Council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน การกำกับ สนับสนุน และส่งเสริมการบริหารงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียนโดยทั่วไปจะประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิ และ ผู้บริหารโรงเรียน จากการศึกษาแบบ (Forms) ของคณะกรรมการโรงเรียนในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 แบบ ได้แก่ แบบที่มีผู้บริหารของโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control School Council) แบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control School Council) แบบที่ชุมชนเป็นหลัก (Community Control School Council) แบบที่ครูและชุมชนเป็นหลัก (Professional / Community Control School Council) (Leithwood and Menzies. 1998 : 1-21 ; Carr. 1998 : 1-8) สารสำคัญของแต่ละแบบ มีดังต่อไปนี้

3.1 แบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control School Council) เกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการ ให้แก่ผู้บริหารโรงเรียนเพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครองนักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมิบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธาน และเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบายการวางแผนการหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียนตัวอย่างคณะกรรมการโรงเรียนที่ควบคุมโดยผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนในเขต Edmonton เมือง Alberta ประเทศ Canada ซึ่งประกาศใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นทางการทั่วทั้งเขต ในปี ค.ศ. 1980 มีการประกาศตั้งคณะกรรมการโรงเรียนในทุกโรงเรียนให้ครูและผู้ปกครอง มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้มากขึ้น แต่อำนาจตัดสินใจยังอยู่ที่ตัวผู้บริหารโรงเรียน อีกตัวอย่างหนึ่งของคณะกรรมการโรงเรียนที่ผู้บริหารเป็นหลักในการควบคุมและตัดสินใจ คือการจัดการศึกษาในรัฐ Texas สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายประกาศใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในปี ค.ศ.1990 โดยในระยะแรกมีคณะกรรมการโรงเรียนแบบควบคุมโดยผู้บริหาร แต่ต่อมาได้ค่อยๆ เปลี่ยนไปใช้แบบที่ควบคุมโดยครู (Professional Control School Council) หรือมีครูเป็นหลัก

3.2 แบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control School Council) การจัดคณะกรรมการตามแนวนี้นี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียนการจัดคณะกรรมการแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติ

จึงยอมรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และ ถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุดตัวอย่างแรกของคณะกรรมการแบบนี้มีในเขต Columbus รัฐ Ohio สหรัฐอเมริกา ซึ่งประกาศใช้แบบนี้เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยก่อนหน้านั้นได้มีโครงการนำร่อง มีการตั้งสภา ABC (Association Building Council) ขึ้น ในแต่ละเขตการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสหภาพครู 1 คน ผู้แทนครู 2 คน เลือกโดยกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและผู้แทนครูอีก 2 คน ซึ่งเลือกโดยคณะกรรมการ รวมมีสมาชิกสภา ABC 5 คน ตัวอย่างของคณะกรรมการแบบที่ควบคุมโดยครูที่เห็นชัดอีก 2 แห่ง คือ ใน Miami และ Los Angeles โดยในแต่ละโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบไปด้วย ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และสมาชิก 1 คน จากสภา ABC การตัดสินใจใช้เสียงข้างมาก คือ 2 ใน 3 ขึ้นไป ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจคัดค้าน (Veto) ได้ บทบาทของคณะกรรมการเป็นกรรมการบริหาร

3.3 แบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control School Council) จุดประสงค์ของการเลือกแบบคณะกรรมการที่ควบคุมโดยชุมชน คือการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครองมากขึ้น และเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุดแนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรและการจัดการศึกษาของโรงเรียน ควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่น มากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีส่วนจำนวนผู้แทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุดตัวอย่างของการจัดรูปแบบคณะกรรมการโรงเรียนลักษณะนี้ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้มีกฎหมายปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียน และชุมชนมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนเรียกว่า คณะกรรมการสภาบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง 5 คน (มาจากการเลือกตั้ง) ผู้แทนครู 1 คน (จากการเลือกตั้ง) ผู้บริหารโรงเรียนและนักเรียน 1 คน (เฉพาะนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการเงิน การให้จ้างและเลิกจ้างผู้บริหารและครู และการบริหารทุกอย่างในโรงเรียน คณะกรรมการจะต้องมีนโยบายการบริหารที่ชัดเจน ระบุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อความชัดเจนในการบริหารจัดการและสามารถตรวจสอบได้ใน Chicago ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Chicago Reform Act) ในปี ค.ศ. 1988 ได้มอบอำนาจในการบริหารให้แก่คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีอำนาจในการจ้าง การประเมินหรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียนได้ คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยสมาชิก 11-12 คนเป็นผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน ผู้แทนครู 2 คน ผู้บริหารโรงเรียน และนักเรียน (เฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย) ผู้แทนผู้ปกครองและชุมชน มา

จากการเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี ผู้แทนครูได้รับการแต่งตั้งจากเขตการศึกษา โดยผ่านการลงมติจาก คณะครู ผู้บริหารมีสิทธิในการออกเสียงในทุกเรื่องยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและ สัญญาจ้างผู้บริหารเอง

3.4 แบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional/Community Control School Council) แนวคิดของคณะกรรมการ โรงเรียนลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะรับรู้ค่านิยมและ ความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สักส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนจากผู้ปกครอง/ ชุมชนจะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการ โรงเรียน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร ในเมือง Salt Lake City รัฐ Utah สหรัฐอเมริกา คณะกรรมการบริหาร โรงเรียน ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนครู ผู้บริหารโรงเรียนมี อำนาจบริหารงบประมาณประเมินบุคลากร จัดหลักสูตรและกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศ Spain ซึ่งประกาศการปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ. 1985 ตามกฎหมายการศึกษา (Education Law of 1985) คณะกรรมการ โรงเรียนประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน (เป็นประธาน) ผู้แทนของครูหรือ หัวหน้าวิชาการ (มากกว่า 1 ใน 3) ผู้แทนชุมชนและผู้ปกครองนักเรียน (มากกว่า 1 ใน 3) ผู้แทน จากเมือง 1 คน และเลขานุการ 1 คน (เลือกจาก โรงเรียน ไม่มีสิทธิ์ออกเสียง) คณะกรรมการจะ เลือกผู้บริหารโรงเรียน จากคณะครูในโรงเรียน มีสัญญาการทำงานวาระละ 3 ปี เมื่อพ้น 3 ปี แล้ว หากไม่ได้รับเลือกอีก ผู้บริหารผู้นั้นต้องออกไปทำหน้าที่ครูตามปกติ คณะกรรมการ โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการรับนักเรียน การจัดหลักสูตรการบริหารงบประมาณ การจัด กิจกรรมพิเศษ การจัดเครื่องอำนวยความสะดวก นิเทศการบริหารและการจัดการเรียนการสอน สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการ โรงเรียน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “School Board” (Office of the National Education Commission, 1999 : 17-18) เป็นคณะกรรมการ โรงเรียนที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control School Board) โดยมีสัดส่วนคณะกรรมการที่มาจากชุมชน (ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ) มากที่สุด โดยมี คณะกรรมการจากในโรงเรียน คือ ผู้แทนครู และ ผู้บริหารโรงเรียน

สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่กระจายอำนาจในการจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ให้โรงเรียนมี อำนาจอิสระคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนภายใต้ รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา การกระจายอำนาจ การ

จัดการศึกษาของ โรงเรียน และการแสดงภาระงานที่ตรวจสอบได้ของโรงเรียน

4. ความสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาเรื่องการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ในการบริหารโรงเรียน ได้พบว่ามีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษาโดยรวมดังนี้ (Myers and Stonehill. 1993 : 2 - 3 ; Herman and Herman. 1992 : 261 - 263 ; Florida Department of Education. 1998 : 1 - 4)

4.1 เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เพื่อร่วมกันจัดการศึกษาเปิดโอกาสให้ครู ผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิและตัวแทนองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารโรงเรียน

4.2 ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น เนื่องจากมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการบริหารและจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ครูเกิดความภาคภูมิใจในงานของโรงเรียน เพราะได้มีโอกาสร่วมคิดร่วมทำมากขึ้น

4.3 เป็นการระดมทรัพยากรจากชุมชนเพื่อจัดการศึกษา ทั้งด้านบุคลากรการเงินและวิชาการเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน โดยอาศัยเครือข่ายผู้แทนองค์กรต่าง ๆ และเครือข่ายผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา

4.4 สร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรในโรงเรียน การกระจายความรับผิดชอบให้ทีมงานต่าง ๆ ในโรงเรียนจะทำให้เกิดผู้นำกลุ่ม และสมาชิกในโรงเรียนจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นผู้นำในทีมงาน

4.5 เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร การบริหารแบบมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมทำให้ต้องมีการสื่อสารภายในทีมงาน และระหว่างหน่วยงานภายในโรงเรียนมากขึ้น และทำให้บุคลากรในโรงเรียนรับรู้และเข้าใจนโยบายและแนวทางของโรงเรียนเพิ่มขึ้น

4.6 เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์การให้โรงเรียนรับผิดชอบบริหารจัดการด้วยตนเอง ทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากขึ้น

4.7 เพิ่มประสิทธิภาพ การที่ครู ผู้ปกครอง และ ชุมชนมีส่วนร่วม ในการบริหารงบประมาณจึงเกิดแนวทางที่จะต้องใช้งบประมาณโดยประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุด

4.8 เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมและความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนเพิ่มขึ้น เนื่องจากเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการบริหารและจัดการศึกษารวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

4.9 โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับชุมชนมากขึ้น เนื่องจากชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษา

4.10 การบริหารและการตัดสินใจด้วยความโปร่งใส สามารถที่จะตรวจสอบได้ เนื่องจากการบริหารในรูปองค์คณะบุคคลจากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น

สรุปว่า ความสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ที่การบริหารโรงเรียนให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงการศึกษา และเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

5. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีรูปแบบที่สำคัญ 4 รูปแบบได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารเป็นหลัก (Administration Control SBM) ผู้บริหารโรงเรียน เป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู หรือชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้ คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการ โรงเรียน ผู้บริหารยังเป็นประธานคณะกรรมการ โรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการ โรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Community Control SBM) แนวคิดสำคัญคือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยม ของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการ โรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน เป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการ และเลขานุการ บทบาทหน้าที่ของกรรมการ โรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional Community SBM) แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่า ทั้งครู และ ผู้ปกครองต่างมีความสำคัญ ในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่ม ต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของ ครู และ ผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการ โรงเรียนจะมีเท่าๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่น ๆ ผู้บริหาร โรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการ โรงเรียน เป็นกรรมการบริหารสำหรับรูปแบบที่นำมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

การศึกษามาตรา 40 คือ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นหลัก (Community Control SBM) ได้แก่ คณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ละกลุ่มไม่น้อยกว่า 2 คนและมีจำนวนเท่าๆ กันให้คณะกรรมการ สถานศึกษาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และ อีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ

6. ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของ Wohlstetter (1995 : 22- 5) เกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยศึกษาจากโรงเรียนระดับต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ได้ข้อค้นพบที่สำคัญก็คือ โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องมีการปรับโครงสร้างองค์การของโรงเรียนใหม่ เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนมี “อำนาจหน้าที่ที่แท้จริง” (Real Authority) เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิผลสูงขึ้น Odden and Wohlstetter (1995 : 32-36) ได้ร่วมกับนักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัย Southern California ทำการศึกษาผลการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ พบว่ามีหลายแห่งประสบความสำเร็จแต่ก็มีอีกหลายแห่งที่นำไปใช้ไม่ได้ผล เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คือ

6.1 ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร2) อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การบริหารโรงเรียน และมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอนปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ (Wohlstetter and Morhman, 1993 : 1-22; Wohlstetter, 1995 : 22-25 ; Odden and Wohlstetter, 1995 : 32-36)

6.1.1 การกระจายอำนาจให้โรงเรียนอย่างแท้จริง และโรงเรียนต้องกระจายความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจให้ทีมงานต่าง ๆ ในโรงเรียนอย่างทั่วถึง

6.1.2 เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมและการบริหาร โดยองค์คณะบุคคล ในการปฏิบัติงานเน้นการทำงานเป็นทีมและการสร้างทีมงานที่มีคุณภาพ

6.1.3 มุ่งพัฒนาบุคลากร ทั้งการพัฒนาผู้บริหาร โรงเรียน พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษารวมทั้งการพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียนให้มีความรู้ความเข้าใจ และทักษะการ

บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรวมทั้งเรื่องการจัดการเรียนการสอน และ เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6.1.4 การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารและจัดการศึกษา สารสนเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการวางแผนและการตัดสินใจสั่งการ

6.1.5 ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้ความสามารถ โรงเรียนที่จะประสบผลสำเร็จ มักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนคือ ผู้อำนวยการ ความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) และ ผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำ นวัตกรรม (Innovations) เข้าสู่โรงเรียนและเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า

6.1.6 การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Shared Vision) ที่ชัดเจนวิสัยทัศน์ต้องเกิดจากการร่วมมือร่วมใจของบุคลากรในโรงเรียนและรับรู้ร่วมกัน เพราะวิสัยทัศน์คือทิศทาง การบริหารจัดการของโรงเรียน

6.1.7 การให้รางวัล โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ควรได้รับรางวัลจากกระทรวงศึกษาธิการ อาจได้รับการยกย่องชมเชย หรือการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อให้กำลังใจแก่โรงเรียน โรงเรียนควรให้รางวัลแก่ทีมงานหรือหน่วยงานภายในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จด้วยจากการศึกษาความเห็นของนักวิชาการ ดังกล่าวสรุปว่า ความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การกระจายอำนาจให้โรงเรียนอย่างแท้จริง การบริหารแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาบุคลากร การใช้สารสนเทศเพื่อการบริหาร ผู้บริหารโรงเรียนมีความรู้ความสามารถ วิสัยทัศน์ร่วมที่ชัดเจนและการให้รางวัลอย่างเหมาะสม

7. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาผลงานของนักวิชาการหลายท่าน เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีปัญหาสำคัญโดยสรุป 5 ประการ ดังนี้ (David, 1996 : 34-36 ; Spilman, 1996 : 34- 39 ; Latham, 1998 : 85-86)

7.1 เวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเวลาทำงานปกติแต่ละวัน โดยเฉพาะการประชุม คณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ และการทำงานที่ได้รับมอบหมายมากขึ้น นอกจากนี้การที่โรงเรียนจะปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เห็นผลต้องใช้เวลาตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โรงเรียนส่วนใหญ่จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ อย่างมากในช่วง 2 ปีแรก แต่เมื่อไม่ปรากฏผลสำเร็จรวดเร็วดังที่คาดหวัง ทำให้

เกิดความเบื่อหน่ายและท้อแท้

7.2 คณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนนั้นถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบสูง แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการบางคนยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหาร โรงเรียนขาดทักษะกระบวนการจัดการขาดความชัดเจนในบทบาท เป็นต้น

7.3 ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ อาจได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่ไม่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน แต่บางเขตการศึกษาที่ไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง

7.4 ขาดอิสระในการตัดสินใจ โรงเรียนบางแห่งถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐหรือเขตการศึกษาให้นำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลาไม่เพียงพอการอบรมไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาตั้งแต่เริ่มนำแนวคิดการบริหารแบบนี้ไปปฏิบัติแล้ว นอกจากนี้ส่วนกลางยังไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารอย่างแท้จริง

7.5 ไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องวิชาการเท่าที่ควรความล้มเหลวในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ การไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียนของนักเรียนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะไปเน้นเรื่องกิจกรรมพิเศษ การแต่งตั้งกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ การออกระเบียบสำหรับการบริหารโรงเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น จากการศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

สรุปว่า ปัญหาสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือต้องใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงนาน คณะกรรมการไม่มีความสามารถและไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ โรงเรียน ไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ และมักไม่ให้ความสำคัญเรื่องการเรียนการสอนและ ผลการเรียนเท่าที่ควร

8. ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

การนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้กับการบริหารโรงเรียนในประเทศไทยเริ่มขึ้นพร้อมกับความพยายามกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา จนกระทั่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บรรจุการบริหารตามแนวคิดนี้ไว้ในมาตรา 39 และ 40 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหาร โรงเรียนมากมาย สำหรับการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ไปปฏิบัติที่สำคัญ

หลักการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

La Noue and Smith (อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ. 2541 : 16) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาแต่เดิมนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจในการกิจ ด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณ จากคณะกรรมการส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

Uveges (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ. 2544 : 28-32) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสองรูปแบบ คือการกระจายอำนาจเชิงการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจเชิงบริหาร (Administrative Decentralization) เขาได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจเชิงการเมืองเป็นการกระจายอำนาจไปยังหน่วยที่เป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Area) โดยจะคำนึงถึง ความต้องการจำเป็นของผู้ปฏิบัติในเขตพื้นที่เฉพาะ (A Specific Area) นั้นเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีความใกล้ชิดกับผู้ที่อาศัยในเขตพื้นที่นั้น สามารถ จะพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานตามลำดับในกรณีของการกระจายอำนาจเชิงบริหารเกิดขึ้นในกรณีหน่วยราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจบางประการ (Delegates Some of Power) หรือมอบอำนาจหน้าที่ (Delegating Authority) ไปให้หน่วยงานใต้สังกัด โดยจะมีสายการบังคับบัญชาเชิงหน้าที่ (Functional Lines) จากหน่วยงานต้นสังกัดตรงไปหน่วยงานใต้สังกัดตามลำดับไม่ใช่ไปยังเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ยิ่งกว่านั้น หน่วยงานใต้สังกัดจะมีการปฏิบัติภายใต้การควบคุมของหน่วยงานระดับสูง

Davkid (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตนะ. 2544 : 28-32) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของโรงเรียนแบบกระจายอำนาจว่าต้องประกอบด้วยความเป็นอิสระ (Autonomy) และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Participatory Decision Making) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Dinham (1983 : 87) ที่กล่าวว่า การบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจนั้นมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้ คือ

1. เป็นการเพิ่มความเป็นอิสระของโรงเรียนในการควบคุมงบประมาณและการปลดเปลื้องจากกฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัดทั้งหลาย
2. การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้แก่ครูและบุคคลอื่น ๆ ให้มากขึ้น เช่น ผู้ปกครอง นักเรียน หรือสมาชิกในชุมชน เป็นต้น โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าการตัดสินใจ

ในระดับล่างจะเป็นการตัดสินใจที่ดี และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะก่อให้เกิดความรู้สึกร่วมในความเป็นเจ้าของ และความมีพันธะผูกพันที่จะให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ

Caldwell และ Spinks (อ้างถึงใน วิโรจน์ สารรัตน์. 2544 : 33) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจว่าเป็น การกระจายอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจให้แก่โรงเรียนในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรซึ่งถือว่าเป็นการกระจายทางการบริหารมากกว่าที่จะเป็นทางการเมือง โดยที่การตัดสินใจนั้นยังอยู่ภายใต้กรอบและยังจะได้รับการตรวจสอบการจัดสรรทรัพยากรนั้นจากท้องถิ่น จากรัฐหรือจากรัฐบาลส่วนกลางอยู่และทรัพยากรเพื่อการจัดสรรนั้นหมายถึงทั้งด้านที่เป็นความรู้หรือหลักสูตร ด้านที่เป็นเทคโนโลยีหรือวิธีการเรียนการสอน ด้านวัสดุอุปกรณ์ หรือสิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือ เครื่องใช้ ด้านบุคลากร เวลาและงบประมาณ เป็นต้น

วิโรจน์ สารรัตน์ (2544 : 34-36) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจขององค์กรทางการศึกษา สรุปได้ว่า ในกรณีขององค์กรทางการศึกษานั้น มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบที่เน้น โครงสร้างเชิงอำนาจนิยมไปสู่โครงสร้างเชิงประชาธิปไตยนิยมมากขึ้นและองค์กรทางการศึกษาที่พึงประสงค์ตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงนั้นคือ องค์กรเชิงวิชาชีพ (Professional Organization) ที่มีการกระจายอำนาจสูง ให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ แก่ผู้ปฏิบัติในระดับล่างมากขึ้นมีการพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพสูงเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจนั้น จนถึงขั้นคาดหวังให้เป็นบุคลากรมืออาชีพ (Professional) ที่มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง กำหนดมาตรฐานการทำงานแห่งตนและมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน สำหรับการกระจายอำนาจนั้นไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจเชิงการเมืองหรืออำนาจเชิงบริหารแต่กระแสดการเปลี่ยนแปลงก็คือการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไม่ใช่การรวมอำนาจ (Centralization) แม้จะเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ว่ากระจายอำนาจแบบไหนจะดีกว่ากันก็ตามและยังได้สรุปการกระจายอำนาจเชิงการเมืองและการกระจายอำนาจเชิงบริหารไว้ว่าลักษณะขององค์กรทางการศึกษาไทยหากพิจารณาเฉพาะในกรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว มีความมุ่งหวังจะให้มีการกระจายอำนาจเชิงบริหารจัดการ ให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างมีอิสระ สามารถตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ได้ และคาดหวังที่จะมีบุคลากรในองค์กรที่มีคุณภาพ สามารถควบคุมตนเองและมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงานตามที่ได้รับกระจายอำนาจนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ธีระ รุณเจริณ (2546 : 64-65) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่านับเป็นก้าวใหม่ทางการศึกษาของไทย ที่กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไทย

สัญญา อภิपालกุล (2544 : 18-19) ได้ประมวลแนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการบริหาร สรุปได้ดังนี้ การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นนโยบายหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งระบุไว้ในหมวด 5 มาตรา 39 ว่า ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้นสถานศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารจะต้องมีความรู้ ความสามารถในการดำเนินการจนประสบผลสำเร็จในภารกิจ

ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ (2531 : 2-4) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจอาจแบ่งได้เป็น 6 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจและหน้าที่ และขอบข่ายของหน้าที่ซึ่งส่วนกลางได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา จากระดับกระทรวงสู่ส่วนท้องถิ่นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งมอบอำนาจระดับเบื้องต้นไปสู่ระดับต่าง ๆ ตามลำดับสายการบริหารในองค์กรนั้น ๆ

2. การให้อำนาจอิสระ (Delegation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ ให้รับผิดชอบดำเนิน โครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วย

3. การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอนความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่น ภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรง (direct control) ของส่วนกลาง มีความเป็นตัว

ของตัวเอง มีกฎหมายรองรับในความชอบธรรม

4. การให้เอกชน องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization or Non – government institutions) คือการให้เอกชนในรูปของบุคคล องค์กรผลประโยชน์ บริษัท ห้างร้าน หรือ บริษัทมหาชน เข้าดำเนินการในกิจการที่รัฐบาลเองไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การปรับโครงสร้างขององค์กร (Restructuring)

6. การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตย (Democratization) เป็นการกระจายอำนาจที่มีความแตกต่างจากที่กล่าวมาแล้ว คือ การใช้กระบวนการทางประชาธิปไตยที่จะให้อำนาจในการจัดการศึกษาได้อยู่ในความรับผิดชอบของประชาชนด้วย ทั้งนี้วิเคราะห์ตามแนวคิดประชาธิปไตยอย่างง่าย ๆ ที่สุด และในเชิงอุดมคตินั้น คือการทำให้การศึกษาเป็นไปเพื่อประชาชนเป็นของประชาชนและโดยประชาชน

กมล สุกประเสริฐ (2544 : 8) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจ และได้เสนอรูปแบบสำหรับประเทศไทยไว้ สรุปได้ว่า รูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทยตามที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ทุกประเทศกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญคือ หลักการด้านนิติบัญญัติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการความเป็นกลางทางการเมือง หลักการความเป็นมืออาชีพของบุคลากร หลักการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และ หลักการประกันคุณภาพ

ธีระ รุญเจริญ (2545 : 50) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (อ้างถึงใน ธีระ รุญเจริญ, 2553 : 192) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นลักษณะของการที่สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ด้านวิชาการ ด้านงานบุคคล ด้านการจัดการงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป

Husen and Postlethwaite (อ้างถึงใน เมตต์ เมตต์การ์ณจิต, 2553 : 214) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) และภารกิจ (Function) ไปยังทุกระดับชั้นตามสายการบังคับบัญชาในองค์กร โดยกระจายอำนาจ

การบริหารลงไปให้มีความอิสระ เพื่อให้เกิดการจัดการต่าง ๆ ตามที่ต้องการ โดยมี 3 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจตามลักษณะกิจกรรมที่ให้บริการทางด้านเทคนิค การกระจายอำนาจตามอาณาเขตการปกครอง และการกระจายอำนาจในลักษณะดำเนินการร่วมกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังระดับเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องสอดคล้องตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติไว้

2. รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจตามแนวคิดของ Rordinelli (อ้างถึงใน พิณสุดา สิริขันธ์ศรี. 2544 : 56-57) แบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบคือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 การแบ่งอำนาจ หมายถึง หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่นตามสายงานการบังคับบัญชาหรือเป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับบนให้แก่หน่วยงานระดับล่างตามสายการบริหารขององค์กรนั้น ๆ การกระจายอำนาจลักษณะนี้จัดว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด เพราะเป็นเพียงการย้ายความรับผิดชอบการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค หรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า โดยที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมทุกอย่างไว้

2.2 การมอบอำนาจ หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจ ได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางเพื่อดำเนินโครงการพิเศษ โดยมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การลงนามทำสัญญา เป็นต้น

การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจเป็นวิธีการกระจายอำนาจที่กว้างขวาง โดยส่วนกลางมอบหมายให้ส่วนราชการระดับต่ำกว่า “ขอยืม” อำนาจไปใช้ หรือบางครั้งก็มอบให้หน่วยงานถึงอิสระซึ่งอำนาจที่ได้มาสามารถถูกเรียกคืนได้

2.3 การโอนอำนาจ หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลาง โดยมีกฎหมายรองรับ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมและควบคุมกำกับทางอ้อม

การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุด และเป็นการกระจายอำนาจไปอย่างถาวร ไม่สามารถเรียกคืนได้

2.4 การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ หมายถึง รัฐบาลกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะให้ภาคเอกชนหรือองค์กรรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงานและหอการค้า เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม รัฐบาลก็ยังรับผิดชอบและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรทั้งหลายมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกันในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ตามกระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องคุณภาพการจัดการศึกษาจนทำให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาและชุมชนเกิดการเรียนรู้ได้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสามารถสนองตอบต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น สังคมได้เรียกร้องการมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น จนทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจในการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดระบบการกำกับตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเสนอการจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาของประเทศ

4. หลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการดำเนินงานดังนี้

4.1 การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

ความเป็นเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ หมายถึงความเป็นเอกภาพในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางในการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางจะเพียงแต่กำหนดนโยบายให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานเท่านั้น

การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หลากหลายด้วยตนเอง เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจัดการศึกษานั้นถึงแม้ว่าจะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4.2 การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

4.3 การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

การกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถานศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่ สามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4.4 การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้

การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการดำเนินการที่ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้ได้ผลประโยชน์คุ่มค่า ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่าในการจัดการ โดยจัดโครงสร้างสายการบริหารที่สั้นลง มีเพียงการบริหารระดับส่วนกลางและการบริหารระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้การกระจาย

อำนาจยังเปิดโอกาสให้มีอิสระในการใช้ทรัพยากรบนหลักการของความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตรวจสอบได้

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ปรับลดหน่วยงานให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด เพื่อบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ ให้บังเกิดประสิทธิผลและปรับเปลี่ยนภารกิจจนทำให้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานลงได้จำนวนมาก

4.5 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการจัดการศึกษา

5. การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา

ในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ได้กำหนดรูปแบบของโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการในส่วนกลางและระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น

5.1 การบริหารและการจัดการศึกษาระดับราชการในส่วนกลาง

การบริหารและการจัดการศึกษาระดับราชการในส่วนกลาง ได้ปรับบทบาทจากเดิมที่เคยมีหน้าที่ทั้งในด้านอำนวยการบริหารและกำกับการปฏิบัติ มาทำหน้าที่ด้านการอำนวยการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารและการจัดการศึกษาระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายและแผน มาตรฐานการสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบการประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติในระดับชาติ

5.2 การบริหารและการจัดการศึกษาระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น

องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น กำหนดขึ้นตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะบุคคลที่มาจากประชาชน ชุมชนและท้องถิ่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของชุมชน ท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

การบริหารและการจัดการศึกษาระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น เป็นการบริหาร และการดำเนินงานระดับปฏิบัติการในท้องถิ่นที่กำหนดให้การปฏิบัติเสร็จสิ้น ที่สถานศึกษาให้ มากที่สุด โดยยึดหลักความมีอิสระและคล่องตัวเป็นสำคัญ แต่ถ้าหากไม่สามารถเสร็จสิ้นที่ สถานศึกษาได้ ให้สิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา โดยต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. เขตพื้นที่การศึกษาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นเพื่อมุ่งที่จะ ปฏิรูประบบการบริหารจัดการการศึกษาของไทย ยึดหลักความมีเอกภาพในด้านนโยบายและ มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงกำหนดให้มีการบริหารจัดการ การศึกษาในลักษณะของ “เขตพื้นที่การศึกษา” รวมทั้งกำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญายึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก (มาตรา 37) กฎหมายได้ กำหนดให้เขตพื้นที่ศึกษามีภารกิจหลักดังนี้

1.1 กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา

1.2 พิจารณาการตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา

1.3 ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่ การศึกษา

1.4 ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัด การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

1.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา

1.6 สถานประกอบการ และสถาบัน

1.7 สังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

1.8 กำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่ การศึกษา

2. สถานศึกษา เป็นหน่วยงานปฏิบัติการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้สามารถบริหารงานต่าง ๆ ได้อย่าง

คล่องตัว และเสร็จสิ้นในองค์กรของตนเองได้มากที่สุด การกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา มีลักษณะเป็นการบริหารที่ให้สถานศึกษา/โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องโอนภารกิจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการทั้งหมด ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินการในระยะยาว เรื่องการจัดการศึกษาจึงควรให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางทรัพยากร บุคลากร และมีความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาเอง เขตพื้นที่การศึกษาจะทำหน้าที่เพียงการประสานและส่งเสริมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา แต่รัฐก็ยังคงกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อไป ทั้งในด้านการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและด้านอื่น ๆ และสามารถเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

5.3 องค์กรอิสระ

เพื่อให้การดำเนินงานบางอย่างที่มีลักษณะงานที่ต้องใช้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพเฉพาะเป็นอย่างมาก และเป็นงานที่ต้องการความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูง การปฏิบัติงานตามลักษณะงานดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระใหม่ขึ้น 2 องค์กร คือ

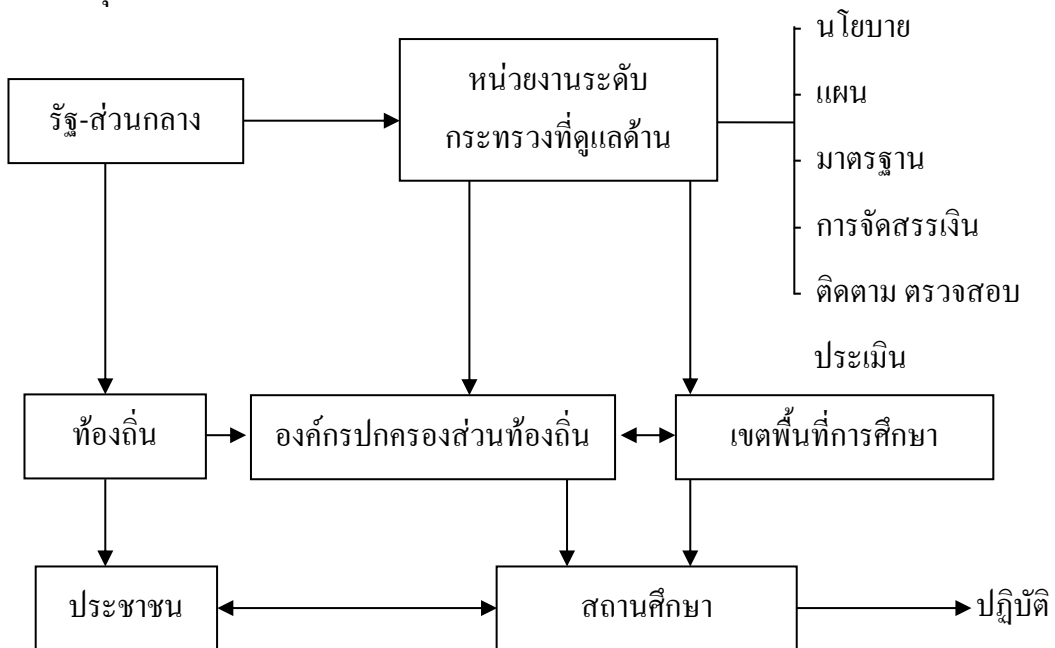
1. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นองค์กรที่กำหนดให้มีขึ้นตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ในการพัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการ

จัดการศึกษาเพื่อตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาทุกประเภท ทุกระดับ

2. องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา เป็นองค์กรที่กำหนดให้มีขึ้นตามมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการประกันคุณภาพในการจัดการศึกษาของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติ ตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระที่มีจัดตั้งอยู่เดิม คือ สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) เป็นการปรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่เดิมให้มีหน้าที่ในการประสานส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากรการประเมินมาตรฐานแบบเรียนสื่อด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี และพัฒนาส่งเสริมให้ผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังแผนภาพที่ 2.1



แผนภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงการกระจายอำนาจทางการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ : ออนไลน์)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาหรือการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา มีระดับของการกระจายอำนาจและแบ่งอำนาจกันชัดเจน ระหว่างองค์กรราชการ ส่วนกลางและองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระ กล่าวคือ

1. องค์กรราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่เฉพาะด้านนโยบาย แผน มาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากรและการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามภารกิจขององค์กร
2. องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น แบ่งเป็น เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
 - 2.1 เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เฉพาะกำกับ สนับสนุน ส่งเสริม สถานศึกษาหรือหน่วยงาน องค์กรที่จัดการศึกษา
 - 2.2 สถานศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติ
3. องค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินตามภารกิจได้อย่างมีอิสระ คล่องตัว และบริหารเบ็ดเสร็จในตนเอง
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบของการโอนอำนาจของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการ
5. เอกชน เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐ ให้ดำเนินการ
6. รัฐ ยังคงทำหน้าที่กำกับในด้านนโยบาย มาตรฐาน การศึกษา การสนับสนุนทรัพยากรและการติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษาโดยรวม

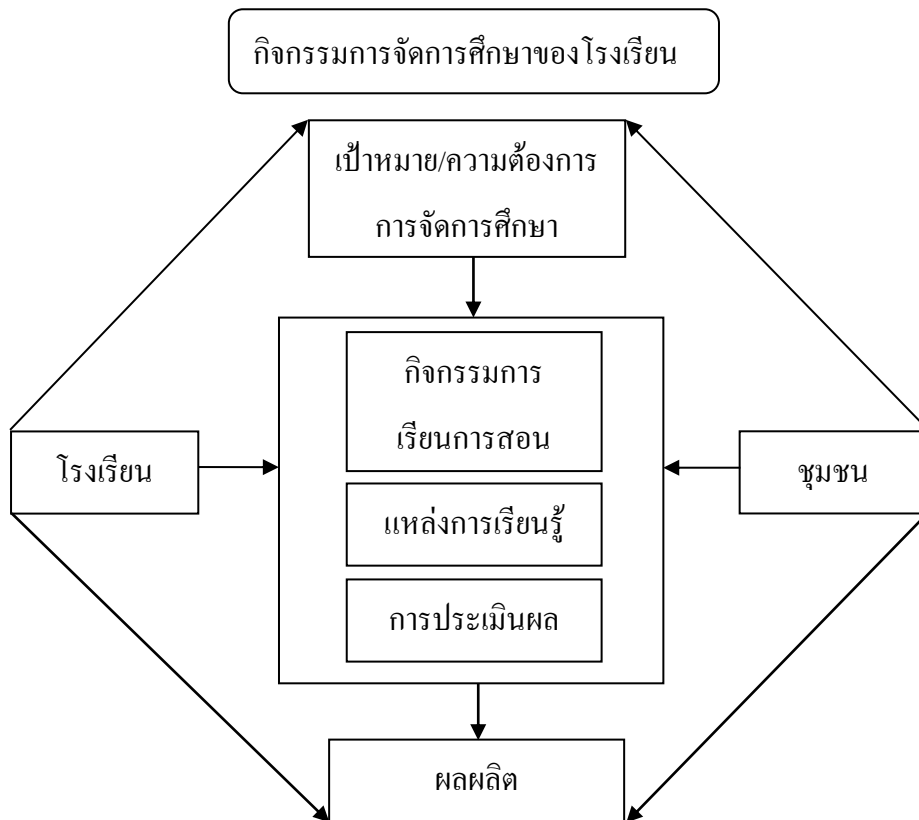
องค์กรตามประเภทและระดับต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา ต่างมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง และประสานกัน ในอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติมีประสิทธิภาพและ ก่อให้เกิดประสิทธิผลนำไปสู่การพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

6. ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนและชุมชน

อำนาจในการจัดการศึกษา หมายถึง ความเป็นอิสระในการดำเนินงานในการจัดการศึกษาของโรงเรียนและชุมชน อำนาจในการจัดการศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วย

1. อำนาจในการกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น
2. อำนาจในการกำหนดหลักสูตรของตนเองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด
3. อำนาจในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ให้สอดคล้องกับหลักสูตร

4. อำนาจในการวัดและประเมินผลการจัดการศึกษา
5. อำนาจในการบริหารจัดการกับทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วย เงินคน และวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียน
6. อำนาจของชุมชนที่มีต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียน อำนาจในการจัดการศึกษาดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อบทบาทของโรงเรียนและบทบาทของชุมชนหลายประการสรุปได้ดังนี้



แผนภาพที่ 3 แผนภูมิแสดงบทบาทของโรงเรียนและชุมชนในการจัดการศึกษา
(กระทรวงศึกษาธิการ : ออนไลน์)

6.1 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนดังต่อไปนี้

6.1.1 การกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน
โรงเรียนจะต้องจัดการศึกษาให้เป็นที่ไปตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากเดิม
ที่กระทรวงและกรมเจ้าสังกัดจะกำหนดเป้าหมายและทิศทางของการจัดการศึกษาให้โรงเรียน

ดำเนินการ ผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาทำให้บุคลากรในโรงเรียนและชุมชนต้องร่วมมือกันกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนที่จบการศึกษา โดยร่วมกันวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสิ่งแวดล้อมในอนาคต พร้อมทั้งร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ของการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดภารกิจของโรงเรียนที่จะต้องทำ ตลอดจนคุณลักษณะของนักเรียนที่ชุมชนท้องถิ่นต้องการ ความเป็นอิสระในการกำหนดเป้าหมายและทิศทางของโรงเรียนนี้จัดได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6.1.2 การจัดทำหลักสูตรระดับสถานศึกษาการกระจายอำนาจทางการศึกษาทำให้โรงเรียนมีอิสระในตนเองที่จะกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนให้เป็นที่ไปตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น รัฐจะกำหนดหลักสูตรแกนกลางเป้าหมายการเรียนรู้ของกลุ่มวิชาต่าง ๆ และกำหนดสาระการเรียนรู้ไว้เท่านั้น โรงเรียนจะต้องดำเนินการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนของตนเองทั้งหมดตามองค์ประกอบของหลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย

6.1.2.1 จุดประสงค์ของหลักสูตร

6.1.2.2 โครงสร้างเนื้อหาสาระ

6.1.2.3 กิจกรรมการเรียนการสอน

6.1.2.4 สื่อ อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้

6.1.2.5 การวัดและประเมินผล

6.1.2.6 เอกสารหลักสูตร

1) ตำราเรียน

2) คู่มือ

3) เอกสารการวัดและประเมินผล

ดังนั้น หลักสูตรระดับสถานศึกษานี้จึงแตกต่างกันไปตามความพร้อมของชุมชนท้องถิ่นที่แต่ละโรงเรียนตั้งอยู่

6.1.3 การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โรงเรียนมีอิสระที่จะจัดแผนการเรียน กิจกรรมการเรียนการสอน จัดทำสื่อ อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้ของตนเองที่สามารถส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ได้เต็มตามศักยภาพของแต่ละคน ดังนั้น การร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมการสอนของโรงเรียนร่วมกันระหว่างผู้บริหาร ครู และชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะจะสามารถประสานงานและระดมทรัพยากรการเรียนรู้ในท้องถิ่นเข้ามาจัดการศึกษาได้ และโรงเรียนยังเป็นแหล่งทดลองค้นคว้านวัตกรรมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่สามารถจัด

การศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้ด้วย

6.1.4 การวัดและประเมินผลเป็นอำนาจของโรงเรียนในการดำเนินการโดยโรงเรียนต้องพัฒนาเทคนิควิธีการวัดผลที่ส่งเสริมพัฒนาการของนักเรียนได้สูงสุด

6.1.5 การจัดการทรัพยากรทางการบริหาร โรงเรียนมีความเป็นอิสระในการบริหารบุคลากร การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ ดังนั้น โรงเรียนจะต้องจัดระบบการบริหารที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารบุคคล การสั่งการ การนิเทศติดตามผล และการรายงานผลการดำเนินงานดังนี้

6.1.5.1 การวางแผน โรงเรียนต้องสร้างระบบการวางแผนงานที่จะสามารถวิเคราะห์แนวโน้มตามความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น กำหนดเป็นแผนงานของโรงเรียนซึ่ง สามารถนำไปสู่การปฏิบัติและติดตามผลได้

6.1.5.2 การจัดองค์กรของโรงเรียน เป็นการจัดโครงสร้างภารกิจของงานให้ประสานกันเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6.1.5.3 การบริหารบุคลากร เป็นการจัดบุคคลให้เข้าทำงานได้เหมาะสมกับภารกิจ มีการพัฒนาให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง

6.1.5.4 การสั่งการ เป็นระบบการตัดสินใจดำเนินการและวิธีการต้องแจ้งผลการตัดสินใจให้กับบุคลากรทุกคนในองค์กรได้เข้าใจ สามารถดำเนินการได้ โรงเรียนต้องพัฒนาระบบการตัดสินใจ การสื่อสารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

6.1.5.5 การนิเทศติดตามผล เป็นระบบการเข้าไปช่วยเหลือแนะนำให้ครูได้พัฒนางานให้บรรลุเป้าหมายเต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล

6.1.5.6 การรายงานผล เป็นการรายงานผลการดำเนินงานที่ปฏิบัติตามแผนแล้ว เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงงาน และวางแผนการดำเนินงานต่อไป

6.2 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อชุมชนคือ ชุมชนจะเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น ทั้งในด้านของการกำหนดทิศทางทางการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตรการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน และการเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบผลการดำเนินงานของโรงเรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.2.1 บทบาทในการกำหนดทิศทางและหลักสูตรการจัดการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชน ดังนั้นชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะเข้าไปร่วมกับโรงเรียนในการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดคุณลักษณะของผู้เรียนที่ชุมชนต้องการและช่วยกำหนด

เนื้อหาสาระในหลักสูตรให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนด้วย

6.2.2 การส่งเสริม สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับนักเรียนในโรงเรียน โดยสนับสนุนด้านต่าง ๆ ดังนี้

6.2.2.1 จัดหาเงินทุนหรืองบประมาณสนับสนุนแก่โรงเรียน

6.2.2.2 เป็นวิทยากรหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเข้าร่วมในการสอนหรือบรรยายความรู้กับนักเรียน

6.2.2.3 สนับสนุน ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน โดยการให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านกำลังกาย กำลังสติปัญญา ทรัพยากร และการช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เป็นแหล่งการเรียนรู้ของโรงเรียน

6.3 การตรวจสอบผลการดำเนินการชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบผลการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนให้เป็นไปตามมาตรฐานและเป้าหมาย โดยอาจเข้าไปช่วยตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการ โรงเรียน หน่วยงานอิสระภายนอก เช่น การตรวจสอบมาตรฐานการวัดผลในด้านการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย และทิศทางที่กำหนด เป็นต้น

7. บทบาทของครูและชุมชนต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

7.1 ความเข้าใจในบทบาทของครูและบทบาทของชุมชน การกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่น มีผลกระทบต่อการทำงานของโรงเรียนและชุมชน ครูในฐานะเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียน จึงมีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ชุมชนมีบทบาทเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

7.1.1 บทบาทของครู

ครูมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังนี้

1. บทบาทในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

1.1 ศึกษาบริบททางการจัดการศึกษาของชุมชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงประเด็นหลักที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ

สังคม ค่านิยม ประเพณี และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำประเด็นเหล่านั้นมาพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา รายวิชาและแผนการสอน

1.2 พัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษาร่วมกับคณะครู ผู้บริหาร และชุมชน เพื่อจัดทำเนื้อหาสาระของหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

1.3 พัฒนาหลักสูตรระดับชั้นเรียน รายวิชา หรือแผนการสอนในรูปแบบชุดการสอนแผนการสอนแบบบูรณาการ เพื่อจะได้ประยุกต์นำเนื้อหาสาระจากท้องถิ่นมาใช้ในการสอน และนำหลักสูตรระดับสถานศึกษามาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

1.4 จัดกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการของผู้เรียนได้เต็มตามศักยภาพ โดยจัดหาแหล่งการเรียนรู้ที่เหมาะสม

2. บทบาทในการจัดหาแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยดำเนินการดังนี้

2.1 จัดรวบรวมแหล่งการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน และวางแผนการใช้แหล่งการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับผู้เรียน

2.2 จัดทำเอกสารแบบเรียนและสื่อประกอบการสอน

2.3 ประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนและท้องถิ่นมาช่วยในการจัดการศึกษา โดยการนำบุคคล ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรมาช่วยจัดการศึกษา หรือเป็นแหล่งเรียนรู้ของผู้เรียน

3. บทบาทในการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชน ได้เข้าใจถึงบทบาทของตนเองในการจัดการศึกษาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

3.2 ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

7.1.2 บทบาทของชุมชน

ชุมชนมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังนี้

1. กำหนดความต้องการในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน

2. เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา โดยเข้าเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา

3. ส่งเสริม สนับสนุน การจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ความร่วมมือในการจัดกระบวนการเรียนรู้กับสถานศึกษา เช่น เป็นวิทยากร เป็นแหล่งฝึกประสบการณ์ ตลอดจนสนับสนุนทางการเงิน กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์

4. ตรวจสอบผลดำเนินการในการจัดการศึกษา โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลและติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

7.2 การส่งเสริมและดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้นเป็นไปตามหลักการการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) นั่นคือ เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในทุกด้าน

1. หลักการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษามีหลักการสำคัญ ดังนี้

1.1 การส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

1.2 การจัดองค์กรการบริหาร โรงเรียนให้มีคณะกรรมการจากท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

1.3 การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณและการกำกับควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษาที่จะต้องแสดงผลปฏิบัติงานต่อองค์กรท้องถิ่น โดยอาจจัดทำเป็นสัญญาในการทำงาน

1.4 เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น เป็นเจ้าของ เป็นผู้รับผิดชอบสถานศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

7.3 การดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาจากหลักการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาดังกล่าว มีวิธีดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สรุปได้ดังนี้

7.3.1 การให้ชุมชนดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเองโดยตรง ดังนี้

7.3.1.1 ชุมชนจัดทำโรงเรียนของชุมชน โดยกำหนดรูปแบบการบริหารหลักสูตร การดำเนินงานของชุมชนเอง เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามความต้องการของ

ชุมชนนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่รัฐกำหนด โรงเรียนประเภทนี้มีการจัดการแล้ว เช่น โรงเรียนรุ่งอรุณ โรงเรียนหมู่บ้านเด็ก เป็นต้น ซึ่งจัดการศึกษาบนพื้นฐานปรัชญาและวิธีการของตนเอง

7.3.1.2 ชุมชนเข้าไปปรับพิชชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน โดยดูแลเป้าหมายงบประมาณและบุคลากรของโรงเรียน วิธีการนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างที่ได้ดำเนินการไปแล้วคือ การจัดการศึกษาของเทศบาล และเมื่อเทศบาลสามารถจัดการศึกษาได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ก็อาจจะสามารถจัดการศึกษาของตนได้เช่นเดียวกัน โดยอาจจัดตั้งโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กหรือศูนย์การเรียนรู้ก็ได้

7.3.1.3 ชุมชนจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยอาจจัดตั้งเป็นศูนย์การศึกษา ศูนย์ฝึกอบรม พิพิธภัณฑ์ อุทยาน และแหล่งเรียนรู้อื่น

7.3.1.4 ครอบครัวจัดการศึกษาในลักษณะของโรงเรียนที่บ้าน (Home School) ครอบครัวที่มีความพร้อมอาจเสนอหลักสูตรการเรียนรู้อันรู้และดำเนินการจัดการศึกษาขึ้นพื้นฐานด้วยตนเอง

7.3.2 การให้ชุมชนเข้าไปมีบทบาทในการจัดการศึกษาดังนี้

7.3.2.1 การเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.3.2.2 การเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร คณะกรรมการความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สมาคมครู และผู้ปกครอง เป็นต้น

7.3.2.3 การเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับสถานศึกษาและเยาวชน ในรูปแบบของสถานที่ศึกษาดูงาน แหล่งฝึกงานและเป็นวิทยากร เป็นต้น

7.3.2.4 การให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการส่งเสริมการเรียนรู้ของบุตรหลานของตนเอง เช่น การสอนเสริม การกวาดขันดูแลความประพฤติ การอบรมสั่งสอน เป็นต้น

7.3.3 การสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาดังนี้

7.3.3.1 การให้ทุนสนับสนุน เป็นการจัดหาเงินงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยการจัดหาทุน งบประมาณ หรือการเสี่ยภาษีส่งเสริมการจัดการศึกษา

7.3.3.2 การจัดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้กระบวนการเรียนรู้ของชุมชน เป็นการสื่อสารข้อมูลระหว่างชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

เพื่อให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ วิธีดำเนินการเช่น การจัดทำหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น รายการวิทยุเวทีประชาคม เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้

7.3.4 การตรวจสอบและติดตามผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดให้องค์กรระดับราชการ ในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษา โดยให้อิสระแก่สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น ดำเนินการจัดการศึกษาและให้ท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานด้านมาตรฐาน ทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษา ดังนั้นชุมชนจึงต้องมีบทบาทในการตรวจสอบและติดตาม ผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ดังนี้

7.3.4.1 การเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

7.3.4.2 การติดตามความเคลื่อนไหวของการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

7.3.4.3 การวิพากษ์วิจารณ์ให้ความคิดเห็นในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษา ในการมอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบ และให้อำนาจ การตัดสินใจในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผลงานที่มี ประสิทธิภาพ

หลักการมีส่วนร่วม

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

Chris Argyris (1974 : 34-35) กล่าวว่า การบริหารส่วนร่วมเป็นการ จูงใจให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมมือในการพัฒนา องค์กรที่ปฏิบัติอยู่ด้วยความเต็มใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขององค์กร ควรประกอบ สาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สมาชิกขององค์กรย่อมมีความ ผูกพันกับองค์กรที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ และมีความปรารถนาที่จะได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ในองค์กร แม้เพียงได้รับฟังความคิดเห็น ก็ทำให้รู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของ องค์กรแล้ว

2. การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดการยอมรับในเป้าหมาย เพราะนอกจากจะช่วยกระตุ้นให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังช่วยให้เกิดความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มสมาชิก และความร่วมมือนั้นจะแพร่ขยายไปทั้งองค์กร มีเป้าหมายเดียวกัน การมีส่วนร่วมเป็นการยินยอมและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ ซึ่งจะมีผลทั้งทางใจ การยอมรับ การสนับสนุน และผลต่อการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

3. การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ การที่บุคคลได้แสดงความคิดเห็นและยอมรับในเป้าหมายเดียวกัน จะช่วยกระตุ้นให้บุคคลเกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานขององค์กร

จุฑารัตน์ ชำนาญกิจ (2544 : 55-56) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงกระบวนการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาและส่งเสริมความเจริญให้ชุมชน

ประยูทธ สุวรรณโกตา (อ้างถึงใน ดิเรก สายศิริวิทย์, 2545 : 31) กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นการบริหารที่ให้โอกาสทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนกับข้าราชการที่อยู่ในองค์กรหรือทีมงาน ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางด้านความคิด จิตใจ อารมณ์ ซึ่งจะมีผลให้บุคคลหรือผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ทุ่มความสามารถให้งานบรรลุเป้าหมาย และการกระทำขององค์กรและทีมงานด้วยจิตใจอย่างแท้จริง

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 189) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

จะเห็นได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นลักษณะของการบริหารของกลุ่มบุคคลที่ได้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจและปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินผล การมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างกำลังใจให้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ มีประสิทธิภาพมากกว่าการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ยิ่งกว่านั้นการมีส่วนร่วมจะช่วยให้บุคคลสนับสนุนเป้าหมายของกลุ่ม ตลอดจนวัตถุประสงค์ร่วมขององค์กรด้วย เทคนิคการบริหารตามแนวความคิดนี้ถือว่า เป็นการรวมเอาเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์กรเข้าด้วยกัน (The Integration of Individual and Organization Goals) เหมือนกับหลักการของทฤษฎี

Y ตามแนวคิดของแมคเกรเกอร์ โดยผู้บริหารจะจัดสภาพของเขาและควบคุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือจุดหมายขององค์กร

ในการบริหารไม่ว่าองค์กรใดต่างก็มุ่งที่จะสร้างความร่วมมือร่วมใจ เพื่อที่จะให้ งานสำเร็จ แม้ว่าจะแบ่งแยกการทำงานซึ่งเป็นภารกิจสำคัญขององค์กรไปให้แต่ละบุคคล ปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่การที่จะให้บุคคลมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน นับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งขององค์กร ถ้าในการปฏิบัติงานมีความไม่ เข้าใจหรือเกิดความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ และมีได้มีส่วนร่วมในการ ดำเนินงานขององค์กรแล้ว การบริหารงานขององค์กรก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยยาก

หากจะเปรียบเทียบแนวความคิดของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นประเด็น สำคัญอยู่ที่การให้บุคคลได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติงานกับทฤษฎี z ที่ศาสตราจารย์วิลเลียม จี. โออุชิ (William G. Ouchi) เป็นผู้คิดขึ้น จะเห็นว่าหลักการทฤษฎี z ที่สำคัญประการหนึ่งและตรงกับแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ก็คือ การให้ผู้บังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในสังคมประชาธิปไตยจำเป็นต้องส่งเสริมบรรยากาศของการทำงานเป็นหมู่คณะ ผู้บริหารองค์กรจะทำอะไรคนเดียวไม่ได้ ต้องทำงานร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชา การเปิดโอกาส ให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้ ผู้ร่วมงานมีความผูกพันกับผู้บริหาร โดยให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้หลักประชาธิปไตยในการบริหารงาน

1.1 ข้อดีของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

1.1.1 ก่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกระดับใน องค์กร

1.1.2 ลดความขัดแย้งในการทำงาน และเพิ่มความไว้วางใจซึ่งกันและกันมาก ขึ้น

1.1.3 สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

1.1.4 ช่วยให้ผู้ร่วมงานมีสุขภาพจิตดี ทุกคนมีงานทำ

1.1.5 สร้างความเป็นประชาธิปไตยในองค์กร

1.1.6 ลดค่าใช้จ่ายและใช้ทรัพยากรอย่างทะนุถนอม

1.1.7 ช่วยให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.8 ช่วยให้พนักงานเกิดความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

1.2 ข้อจำกัดของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ถึงแม้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะมีส่วนดี แต่การที่ผู้บริหารจะนำการบริหารในรูปแบบนี้มาใช้ควรจะระมัดระวังถึงข้อจำกัดของการให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ เพราะอาจจะทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลขึ้นได้ และก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน ความรับผิดชอบและการกระทำของกลุ่มไม่มีหลักประกันอันได้แน่ชัด เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของกลุ่ม ผู้บริหารจึงควรคำนึงถึงผลได้ผลเสีย เช่น ค่าใช้จ่าย เวลาปัญหา และสถานการณ์ การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กร จึงควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ ก่อนจะให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2. แนวความคิดพื้นฐานของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

นักทฤษฎีองค์การมีแนวคิดเรื่องทฤษฎีการจูงใจที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Motivation Theory) มีความเชื่อว่า

1. มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเหมือนกัน ครอบคลุมที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ ก็จะเกิดปัญหาความต้องการอยู่ร่ำไป แต่ถ้าความต้องการได้รับการตอบสนอง ก็จะเลิกสนใจ

2. มนุษย์ตอบสนองความต้องการแตกต่างกัน ทางด้านปริมาณความต้องการ ระดับต่ำก่อนข้างมีขอบเขตจำกัด แต่ความต้องการระดับสูงมักจะมีขอบเขตไม่จำกัด มีความเชื่อว่า ปัจจัยที่จะจูงใจให้คนทำงานประกอบด้วย

2.1 ความสำเร็จในงานที่ทำ

2.2 การได้รับการยอมรับ ยกย่อง และนับถือ

2.3 ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่นำไปสู่ความสำเร็จ

2.4 ลักษณะของงานที่ทำ

2.5 ความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย

2.6 ความเจริญเติบโตส่วนบุคคล

3. จากการศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์ อากีริส (Argyris) พบว่าบุคคล จะมีวุฒิภาวะและบุคลิกภาพเป็นของตนเอง การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้บุคคลได้พัฒนาบุคลิกภาพของตนเองในด้านตัดสินใจ การควบคุมการทำงาน การแสดงออก ทักษะคติและการใช้ความสามารถที่จะประสบความสำเร็จได้

องค์การจึงต้องใช้ความสามารถของพนักงานอย่างเต็มที่ เพื่อกระจายอำนาจ ในการตัดสินใจ และเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอนและแตกต่างกันอย่างรวดเร็ว

3. เทคนิคการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

3.1 ใช้กับกลุ่มงานเฉพาะกิจและในรูปแบบคณะกรรมการ (Special Task Forces and Committee)

3.2 ใช้ในรูปแบบของกรรมการให้คำแนะนำ (Consulting)

3.3 การนำแนวความคิดของหมุดเชื่อมโยง (Linking Pin) มาใช้

3.4 ใช้การติดต่อสื่อสารแบบเปิดประตู (Open door)

3.5 ใช้การระดมความคิด (Brain Storming)

3.6 ใช้กับการฝึกอบรมแบบต่าง ๆ (Training)

3.7 ใช้การบริหารโดยมีวัตถุประสงค์ (MBO)

4. วิธีการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมสมัยใหม่

วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมสมัยใหม่ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคลและระดับกลุ่ม

4.1 ระดับบุคคล (Individual) เป็นวิธีการพิจารณาและปรับปรุงบุคคลให้ดีขึ้น มี 3 แบบคือ

แบบที่ 1 การฝึกอบรมให้มีความรู้สึกไว (Sensitivity Training) เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

1. ให้เข้าใจและยอมรับธรรมชาติของมนุษย์
2. ให้รู้จักยอมรับและพัฒนาตนเอง
3. ให้เข้าใจและยอมรับผู้อื่นให้มากขึ้น
4. ให้มีมนุษยสัมพันธ์ดีขึ้น
5. เพื่อให้มีความสุข มีขวัญและกำลังใจดีขึ้น
6. เพื่อให้การทำงานดีขึ้น

แบบที่ 2 ใช้กับการวิเคราะห์การติดต่อ (Transactional Analysis) ซึ่งเป็นวิธีการติดต่อที่แลกเปลี่ยนด้วยภาษาพูดและไม่ใช้ภาษาพูดระหว่างบุคคล ซึ่ง Eric Bern ชี้ให้เห็นว่าการติดต่อระหว่างบุคคลมี 3 แบบคือ

1. แบบพ่อ-แม่ ผู้ปกครอง (parent)
2. แบบผู้ใหญ่ (adult)
3. แบบเด็ก (child)

แบบที่ 3 การนั่งสมาธิแบบควบคุมจิต (Transcendental meditation) คือ การนั่งสมาธิเพื่อลดความเครียด และเพิ่มความคิดสร้างสรรค์

4.2 ระดับกลุ่มบุคคล (Groups) สามารถใช้กับวิธีการดังต่อไปนี้

4.2.1 ใช้กับการรวมกลุ่มแบบครอบครัว (Family Grouping)

4.2.2 ใช้กับการฝึกอบรมเพียงในนาม (Norminal Group Technique) หมายถึง บุคคลถูกรวมเข้าเป็นกลุ่ม แต่ไม่ได้สื่อสารกันด้วยวาจา เป็นการประชุมพร้อมกันที่โต๊ะเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาด้วยการใช้คำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยสมาชิกแต่ละคนจะใช้เวลาเขียนเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยไม่พูดจากัน

4.2.3 ใช้เทคนิคเดลไฟ (Delphi Technique) ซึ่งเป็นกระบวนการผู้ตัดสินใจ กำหนดกลุ่มที่ปรึกษาและกลุ่มผู้ตอบ แล้วสร้างแบบสอบถามส่งทางไปรษณีย์ ผู้ตอบก็จะตอบมายังทีมที่ปรึกษา แล้วสรุปการตอบแบบสอบถาม

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) คือ การบริหารราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

5.1 สร้างความเข้าใจในความหมายและความตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

5.2 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

5.3 เสริมสร้างทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่าง ๆ

5.4 สร้างความรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบและลักษณะสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

6. วัตถุประสงค์การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

6.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การตีพิมพ์ประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

6.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

6.3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

6.4 ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

6.5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการมีส่วนร่วม จึงหมายถึงความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษา ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานในสถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผนงาน การปฏิบัติ การตรวจสอบ การปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งร่วมรับผิดชอบและแสดงความยินดีในผลของการปฏิบัติงาน

หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน

1. ความหมายของการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 190) ได้กล่าวถึง หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน (Return Power to People) ว่าการจัดการศึกษาในอดีตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดการศึกษาเป็นแบบมีการรวมการจัดการศึกษาไปไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว คนมีการศึกษามากขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก และค่อนข้างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องให้อำนาจคืนสู่ท้องถิ่น ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน ให้ได้มีบทบาทจัดการศึกษามากขึ้น

หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชนเป็นหลักการหนึ่งของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งเดิมการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของวัดหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้ต่อมาได้มีการมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและการเป็นมาตรฐาน แต่เมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูงขึ้น การจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงมีการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชนได้ดำเนินการด้วยตนเองในลักษณะคณะกรรมการที่มีชื่อต่าง ๆ กัน เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการโรงเรียน และคณะสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการลักษณะนี้ถือว่า คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดการศึกษาแทนประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 ดังนี้

สำหรับจำนวนและส่วนประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 ได้กำหนดให้มีการเลือกสรรผู้สนใจการพัฒนาการศึกษา มีความประพฤติดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา เป็นคณะกรรมการอย่างน้อยสถานศึกษา

ละ 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย

1. ผู้แทนผู้ปกครอง ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานนั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน
2. ผู้แทนครู ได้แก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้สอนและผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน
3. ผู้แทนองค์กรชุมชน ได้แก่ ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใดที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน
4. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้แทนของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จำนวนไม่เกิน 4 คน
5. ผู้แทนศิษย์เก่า ได้แก่ ผู้แทนสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่าหรือบุคคลที่เคยศึกษาจากสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน
6. ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ผู้ทรงภูมิปัญญาท้องถิ่น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกิน 4 คน

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการ/เลขานุการ และให้คณะกรรมการเลือกคนหนึ่งที่มีได้เป็นข้าราชการในสถานศึกษาเป็นประธานและรองประธาน โดยการกำหนดจำนวนคณะกรรมการต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมด

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 38 วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ สาระ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2546 กำหนดให้สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน ให้มีคณะกรรมการจำนวน 9 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป ให้มีคณะกรรมการจำนวน 15 คน สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2546 : 1-2) ประกอบด้วย

1. ประธานคณะกรรมการ มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
2. กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง 1 คน
3. กรรมการที่เป็นผู้แทนครู 1 คน
4. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน 1 คน
5. กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1 คน
6. กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า 1 คน
7. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่สถานศึกษาขนาดเล็ก 1 รูป หรือ 1 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ 2 รูป หรือ 2 คน หรือ 1 รูป กับ 1 คน
8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสถานศึกษาขนาดเล็ก 1 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 6 คนและ
9. ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ
 - บทบาทและหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ดังนี้
 1. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา
 2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
 3. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตร์ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
 4. กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
 5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน
 6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
 7. เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา
 8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้านรวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปะและวัฒนธรรมของท้องถิ่นของชาติ

9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

10. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา

11. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการเพื่อการดำเนินงาน ตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร และ

12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 (มาตรา 38) สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 10-11) ได้ดังนี้

1. กำกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการต่าง ๆ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 (มาตรา 26) ดังนี้

3.1 กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา กำหนด

3.2 เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา เพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

3.3 ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา และ

3.4 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ศึกษามอบหมาย

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการค้ำอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอง ก็ให้ความสำคัญต่อบทบาท ภาระหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ

หลักการบริหารจัดการตนเอง

1. ความหมายของการบริหารตนเอง

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154-156) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารตนเองนั้นหมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งแล้วแต่ความพร้อมและสภาพการณ์ของโรงเรียน โดยปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายของส่วนกลาง

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 190) กล่าวว่า เนื่องจากในระบบการศึกษาโดยทั่วไปนั้น มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลักในแทบทุกเรื่อง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการด้วยตนเองเลย การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีความเชื่อว่า วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี และถ้าส่วนกลางทำหน้าที่เพียงแต่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานได้ สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันได้ แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

หลักการบริหารตนเองเป็นหลักการหนึ่งของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะการบริหารตนเองนั้นบุคลากรในองค์กรสามารถตัดสินใจเลือกวิธีการทำงาน สามารถคิดวิเคราะห์ แก้ปัญหาและตัดสินใจด้วยตนเอง

2. รูปแบบการบริหารตนเอง

การบริหารตนเองของโรงเรียนนั้น สามารถทำได้หลากหลายวิธีตามความพร้อม และศักยภาพของโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามนโยบายและ เป้าหมายที่วางไว้ในปัจจุบันโรงเรียนส่วนใหญ่เลือกใช้วงจรสู่ความสำเร็จหรือกระบวนการ ควบคุมคุณภาพ เป็นเครื่องมือในการบริหารตนเอง ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดดังนี้

ดิเรก สายศิริวิทย์ (2545 : 38-44) กล่าวว่า วงจรสู่ความสำเร็จหรือกระบวนการ ควบคุมคุณภาพเป็นกระบวนการบริหารงานเชิงระบบรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเดมมิ่ง (Deming) เป็นผู้ นำมาปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ จึงเรียกกันอย่างแพร่หลายว่า วงจรเดมมิ่ง (Deming Cycle) ประกอบด้วย

1. การวางแผนแก้ปัญหา (Plan : P) เป็นจุดเริ่มต้นของวงจรควบคุมคุณภาพ เพื่อให้การปรับปรุงพัฒนางานจึงจำเป็นต้องวางแผนให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. การลงมือปฏิบัติ (Do : D) ต้องพยายามทำตามแนวทางที่ได้คิดและวางแผน ไว้แต่ต้นด้วยการให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นกับทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการประชุมชี้แจงเพื่อให้ทุกคนได้รับรู้แผน เห็นความสำคัญและได้รับข้อเสนอแนะในการ ดำเนินงาน มีการปรับแผนให้เหมาะสมในระหว่างดำเนินการและมีการรวบรวมและวิเคราะห์ ข้อมูลด้วยการใช้หลักสถิติ
3. การตรวจสอบผล (Check : C) เป็นขั้นตอนที่ต้องสำรวจและประเมินผลการ แก้ไขปัญหาแต่ละสาเหตุและวิธีการที่ได้ลงมือปฏิบัติ มีการแสดงความก้าวหน้าของการแก้ไข ปัญหาหรือปรับปรุงพัฒนา โดยทำการเปรียบเทียบผลที่ได้จากการปฏิบัติจริงกับแผนที่ได้วาง ไว้และทำการตรวจสอบว่ามีข้อมูลอะไรใหม่ๆ เกิดขึ้นบ้าง พร้อมทั้งทำการรวบรวมและบันทึก ข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป
4. การปรับปรุงแก้ไข วางมาตรฐานและถือปฏิบัติ (Act : A) กรณีผลที่เกิดขึ้น เป็นไปตามแผนที่วางไว้ให้นำวิธีการหรือกระบวนการนั้น ๆ มาพยายามปรับใช้ให้กลายเป็น นิสัยหรือเป็นมาตรฐานส่วนตัวหรือองค์กร สำหรับใช้ปฏิบัติกับแผน หรือกิจกรรมที่มีลักษณะ เดียวกัน แต่กรณีผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เมื่อผลกับแผนไม่เป็นไปตามต้องการ ไม่ว่าจะมากหรือน้อย ให้เอาข้อมูลที่รวบรวมไว้มาวิเคราะห์และให้พิจารณาว่าควรดำเนินการ อย่างอื่น เช่น มองหาทางเลือกใหม่ที่น่าจะเป็นไปได้ ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม ขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น หรือเปลี่ยนเป้าหมายใหม่ เป็นต้น

สำหรับวงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะเกิดขึ้นเมื่อได้นำผลที่ได้หลังจากขั้นตอนการดำเนินงานให้เหมาะสมหรือลงมือแก้ไข (Act) ไปสู่กระบวนการวางแผน (Plan) อีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีสิ้นสุด จนในที่สุดสามารถจะใช้วงจรนี้กับทุกกิจกรรมที่ผ่านเข้ามาได้อย่างเป็นปกติ เป็นธรรมชาติไม่รู้สึกรู้สีกว่าเป็นเรื่องยุ่งยากอีกต่อไป

3. ภารกิจในการบริหารตนเองของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ภารกิจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ประกอบด้วยการบริหารงาน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ-การเงิน และการบริหารงานทั่วไป ซึ่งแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

1. ด้านวิชาการ

1.1 งานแผนวิชาการ

1.1.1 วิเคราะห์หลักสูตรและจัดทำแผนการสอน

1.1.2 จัดทำข้อมูลสถิติผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

1.1.3 จัดทำและนำเสนอนโยบายแนวการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

1.1.4 จัดทำธรรมนูญโรงเรียนและแผนปฏิบัติการประจำปี

1.1.5 จัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการ

1.2 งานจัดการเรียนการสอน

1.2.1 จัดบริการการศึกษาสำหรับคนพิการที่สามารถเรียนร่วมได้ ตลอดจนผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษตามสภาพความพร้อม

1.2.2 จัดบริการการศึกษาในระบบโดยให้ตอบสนองต่อนโยบายของชาติและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ และจัดการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัยตามสภาพความพร้อมหรือที่เห็นสมควร

1.2.3 กำหนดคาบเวลาเรียนตามเกณฑ์ขั้นต่ำ

1.2.4 ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น สถานศึกษาสามารถกำหนดวันเปิด-ปิดภาคเรียนให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น แล้วนำเสนอหน่วยเหนือทราบ

1.2.5 จัดตารางสอน

1.2.6 จัดชั้นเรียน

- 1.2.7 จัดครูเข้าสอน
- 1.2.8 จัดสอนซ่อมเสริม
- 1.3 งานด้านหลักสูตรและการพัฒนาส่งเสริมการเรียนการสอน
 - 1.3.1 จัดทำแผนพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
 - 1.3.2 เทียบโอนผลการเรียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด หรือตามที่ได้รับมอบหมาย
 - 1.3.3 จัดทำมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัดและแนวทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
 - 1.3.4 พัฒนา ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ
 - 1.3.5 ส่งเสริมให้ผู้สอนทำการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนของสถานศึกษา
 - 1.3.6 จัดหาและพัฒนาสื่อการเรียนการสอนให้บริการแก่นักเรียนและครู
 - 1.3.7 คัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
 - 1.3.8 นำเสนอการอนุมัติจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือแบบเรียนเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาจัดทำหรือพัฒนาขึ้นต่อคณะกรรมการสถานศึกษา
 - 1.3.9 จัดหาวิทยากรและแหล่งประกอบการฝึกงาน
 - 1.3.10 จัดบริการห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ
 - 1.3.11 จัดมุมค้นคว้าศึกษาในห้องเรียน
 - 1.3.12 จัดห้องหรือมุมวิชาการสำหรับการค้นคว้าของครู
 - 1.3.13 จัดให้มีกรณีศึกษาภายใน
- 1.4 งานการวัดและประเมินผล
 - 1.4.1 จัดการประเมินผลการเรียนรู้โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน
 - 1.4.2 ดำเนินการให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
 - 1.4.3 อนุมัติการจบการศึกษา
 - 1.4.4 ออกหลักฐานทางวิชาการ

1.4.5 จัดทำทะเบียนวัดผล

1.4.6 ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานด้านวิชาการ

1.4.7 จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลของสถานศึกษา

1.4.8 รายงานผลการเรียนของนักเรียนเป็นระยะ ๆ

1.5 งานอื่น ๆ

1.5.1 ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทางด้านวิชาการของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

1.5.2 ประสาน ส่งเสริม และดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิการจัดการศึกษาของครอบครัวและชุมชน

1.5.3 แต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการด้านวิชาการ (ถ้ามี)

2. ด้านงบประมาณ

2.1 งานบริหารงบประมาณและการเงิน

2.1.1 จัดตั้งงบประมาณหรือจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน

2.1.2 พิจารณานำเสนอเพื่อขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

2.1.3 บริหารเงินทั้งในและนอกงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.4 ติดตามและรายงานผลการใช้งบประมาณ

2.1.5 จัดทำบัญชีแสดงสถานะการใช้จ่ายเงิน

2.1.6 ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในสถานศึกษา

2.1.7 เก็บรักษาเงินได้ตามความต้องการของสถานศึกษา

2.1.8 เลือกประเภทการฝากเงิน

2.1.9 บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากรัฐพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้งบประมาณให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

นั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

2.1.10 เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ

2.1.11 เลือกรับบริการธนาคารได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่

2.1.12 นำเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อขอเปลี่ยนแปลงรายงาน

การใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่ายในกรณีที่มีเหตุอันสมควร

2.2 งานพัสดุ ครุภัณฑ์

2.2.1 เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์

2.2.2 กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์

2.2.3 จัดซื้อ จัดจ้างตามแผนการใช้จ่ายเงิน

2.2.4 มีอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง ได้ตามความต้องการของสถานศึกษา

2.2.5 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง

2.2.6 แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้าง

2.2.7 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้าง

2.2.8 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

2.2.9 สั่งจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์

2.2.10 การเบิกจ่าย วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา

2.2.11 จัดทำทะเบียนควบคุมพัสดุ ครุภัณฑ์

2.2.12 มีอำนาจในการรับบริจาควัสดุ ครุภัณฑ์ ได้ตามความเหมาะสม

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2.3 งานด้านอื่น ๆ

2.3.1 ระดมทรัพยากรจากองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนและสังคม
เพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

2.3.2 ดำเนินการด้านกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ในระดับ
มัธยมศึกษาตอนปลาย)

2.3.3 รักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการ

3. ด้านการบริหารบุคคล

3.1 วางแผนอัตรากำลังของสถานศึกษา

3.2 สรรหาบุคลากร

3.3 บรรจุและแต่งตั้งบุคลากรและรายงานให้เขตพื้นที่ทราบ

- 3.4 ปฐมนิเทศบุคลากรใหม่
- 3.5 จัดทำทะเบียนประวัติบุคลากร
- 3.6 ปกครองบังคับบัญชาบุคลากร
- 3.7 มอบหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากร
- 3.8 จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน
- 3.9 พิจารณาและอนุมัติความดีความชอบของบุคลากรในสถานศึกษา
- 3.10 พิจารณาและนำเสนอการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ
- 3.11 พัฒนาศึกษาบุคลากร
- 3.12 อนุญาตลาป่วย ลากิจ ลาคลอด ลาอุปสมบท ลาไปประกอบพิธีสำคัญทางศาสนาในประเทศ
- 3.13 อนุญาตการลาไปเข้ารับการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน
- 3.14 อนุญาตลาศึกษาต่อในประเทศ
- 3.15 ให้ความเห็นชอบการไปช่วยราชการของบุคลากรในสถานศึกษา
- 3.16 อนุญาตการไปราชการในเขตพื้นที่ของบุคลากรในสถานศึกษา
- 3.17 พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอเกี่ยวกับการโอนย้ายของบุคลากรในสถานศึกษา
- 3.18 จัดองค์กรในสถานศึกษา
- 3.19 พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากร
- 3.20 จัดสวัสดิการแก่บุคลากรในสถานศึกษา
- 3.21 ส่งเสริมวินัยและดำเนินการทางวินัย
- 3.22 ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ด้านบุคลากรของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา
- 3.23 ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบประกอบวิชาชีพตามที่ได้รับมอบหมาย
- 3.24 ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษา

4. ด้านการบริหารทั่วไป

4.1 งานธุรการและสารบรรณ

- 4.1.1 จัดทำหนังสือและเอกสารอื่น ๆ
- 4.1.2 การส่งและการรับเอกสาร
- 4.1.3 การเก็บรักษาและการขี้ม
- 4.1.4 การทำลายเอกสาร
- 4.1.5 จัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของสถานศึกษา
- 4.1.6 การประชุมครูและงานอื่น ๆ

4.2 งานทะเบียน สถิติ และรายงาน

- 4.2.1 จัดทำทะเบียนสถิตินักเรียน ครู และลูกจ้าง
- 4.2.2 จัดทำรายงานผลการดำเนินการของสถานศึกษา
- 4.2.3 รายงานข้อมูล ผลการดำเนินงาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ต่อหน่วยงาน

ที่กำกับดูแลและสาธารณชน

- 4.2.4 เก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ของสถานศึกษา
- 4.2.5 จัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

4.3 งานอาคารสถานที่

- 4.3.1 งานวางแผนบริเวณสถานศึกษา
- 4.3.2 ปรับปรุงบริเวณสถานศึกษา
- 4.3.3 กำหนดแผนการใช้อาคารสถานที่
- 4.3.4 ควบคุมการก่อสร้าง การปรับปรุงอาคารสถานที่ห้องเรียน
- 4.3.5 กำหนดมาตรการป้องกันอัคคีภัย ภัยธรรมชาติและอุบัติภัยอื่น ๆ
- 4.3.6 รักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่
- 4.3.7 จัดทำทะเบียนประวัติการใช้และการซ่อมแซมอาคารสถานที่
- 4.3.8 จัดให้นักเรียนได้ร่วมกันดูแลและทำความสะอาดห้องเรียน

รวมทั้งบริเวณสถานศึกษา

- 4.3.9 กำหนดรูปแบบอาคารเรียนและอาคารประกอบให้เหมาะสมกับ

การใช้งานและสถานที่

4.4 งานกิจการนักเรียนและบริการต่าง ๆ

- 4.4.1 ควบคุมดูแลความประพฤติและระเบียบวินัย

- 4.4.2 แนะนำด้านการศึกษาและอาชีพ และให้คำปรึกษา
- 4.4.3 จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร
- 4.4.4 บริการอาหารกลางวัน
- 4.4.5 บริการด้านสุขภาพ
- 4.4.6 นำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานที่
- 4.4.7 ประสานงานกับผู้ปกครองนักเรียน
- 4.4.8 จัดหาทุนการศึกษา
- 4.4.9 จัดพาหนะรับส่งนักเรียน (ถ้ามี)
- 4.4.10 บริการด้านกีฬาและแหล่งพักผ่อน
- 4.4.11 เกณฑ์เด็กเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ
- 4.4.12 รับนักเรียนเข้าเรียน
- 4.4.13 จัดบริการโสตทัศนูปกรณ์
- 4.4.14 จัดบริการน้ำดื่ม น้ำใช้
- 4.4.15 ปฐมนิเทศนักเรียนใหม่และปัจฉิมนิเทศนักเรียนที่จะจบการศึกษา
- 4.4.16 จัดโครงการป้องกันสารเสพติด สื่อลามก การพนันและการทะเลาะวิวาทในสถานศึกษา
- 4.4.17 จัดโครงการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในสถานศึกษา
- 4.4.18 กิจกรรมอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร
- 4.5 งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
 - 4.5.1 ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียนแก่ชุมชน
 - 4.5.2 ร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน
 - 4.5.3 ส่งเสริมการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม
 ประเพณี โดยเฉพาะในท้องถิ่น
 - 4.5.4 ประชาสัมพันธ์โรงเรียน
 - 4.5.5 จัดทำ ให้บริการข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนแก่ชุมชน
 - 4.5.6 ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสมาคมผู้ปกครองและครู
 สมาคมศิษย์เก่าหรือมูลนิธิ
 - 4.5.7 เสนอแต่งตั้งและจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา
 - 4.5.8 จัดทำเอกสารสำคัญให้แก่ผู้มีอุปการคุณต่อสถานศึกษา

- 4.5.9 รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชน
- 4.5.10 ระดมความร่วมมือในชุมชนเพื่อการจัดการศึกษา
- 4.5.11 สำรวจแหล่งวิชาการ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างเป็นเครือข่ายในการจัดการศึกษา
- 4.5.12 จัดการประชุมผู้ปกครองนักเรียน
- 4.5.13 สำรวจความต้องการและให้บริการการศึกษาแก่ชุมชน
- 4.5.14 เสริมสร้างศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนให้แพร่หลายยิ่งขึ้น
- 4.5.15 จัดหรือประสานการจัดบริการด้านการอบรมเลี้ยงดูเด็กแก่ผู้ปกครองหรือชุมชน

กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพการบริหารตามหลักการบริหารตนเอง หมายถึงความสามารถของผู้บริหารในการจัดระบบ และมีกระบวนการบริหารงานได้ตามศักยภาพของสถานศึกษา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสร้างความพึงพอใจต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

1. ความหมายของการตรวจสอบ

สำนักงานทดสอบทางการศึกษาระดับชาติด้านอาชีวศึกษา (2542 : 26) ได้ให้ความหมายว่า การตรวจสอบเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงาน การประเมินสภาพ และผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามแผนพัฒนาคุณภาพที่กำหนดในธรรมนูญสถานศึกษา เพื่อปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 29) ได้ให้ความหมายว่า การตรวจสอบประเมินผลเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพราะจะทำให้ข้อมูลย้อนกลับที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด ต้องปรับปรุงแก้ไขเรื่องใดบ้าง

หลักการดำเนินการตรวจสอบประเมินผล สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 31-44) ได้ให้หลักการเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบประเมินผล ดังนี้

1. การวางกรอบการประเมิน คณะกรรมการควรประชุมร่วมกับผู้เกี่ยวข้องในการวางกรอบการประเมิน เพื่อกำหนดแนวทางในการประเมิน
2. การจัดหา/จัดทำเครื่องมือ คณะกรรมการควรประชุมร่วมกันกับผู้เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสถานศึกษา ไม่ควรจัดเก็บใหม่ ให้นำข้อมูลที่มีอยู่แล้วประมวลผล วิเคราะห์ แล้วนำไปใช้ได้เลย สถานศึกษาควรวางแผนการจัดเก็บข้อมูลให้สอดคล้องกับการทำงานปกติของสถานศึกษาให้มากที่สุด
4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้รับผิดชอบควรร่วมกันพิจารณากรอบการวิเคราะห์ ว่าข้อมูลแต่ละประเด็นวิเคราะห์ในระดับใด
5. การแปลความหมาย การแปลความหมายของข้อมูลจะมีประโยชน์ต่อเมื่อมีการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด
6. การตรวจสอบ/ปรับปรุงคุณภาพการประเมิน เมื่อสถานศึกษาประเมินตามแผนที่กำหนด ต้องมีการตรวจสอบว่ามีความเหมาะสม ถูกต้อง และน่าเชื่อถือเพียงใด ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมประชุมร่วมกันเป็นระยะ ๆ

2. การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

สำนักงานทดสอบทางการศึกษา กรมวิชาการ (2542 ก : 26) ได้กำหนดไว้ว่า การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา สำหรับนำไปเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

เป้าหมายของการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (กรมวิชาการ, 2542 : 9) ได้วางเป้าหมายของการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาดังต่อไปนี้

1. มีการตรวจสอบและทบทวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตนเองของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
2. มีการตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. เสนอแนะสถานศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐานให้ปรับปรุงแก้ไข
4. มีการรายงานความก้าวหน้า คุณภาพการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ

การดำเนินงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (กรมวิชาการ. 2542 : 26) ได้วางการดำเนินงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ดังนี้

1. กำหนดแผนการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาไว้ในแผนงานทุกงานและโครงการของสถานศึกษา
2. มอบหมายงานการตรวจสอบคุณภาพการปฏิบัติงานตรวจสอบผลผลิตและตรวจสอบระบบคุณภาพให้บุคลากรตามความเหมาะสมของลักษณะของสิ่งที่จะตรวจสอบ ทั้งนี้ต้องมีคณะผู้รับผิดชอบงานนั้นร่วมอยู่ด้วย
3. ดำเนินการตรวจสอบตามแผนและวิธีการที่กำหนดไว้
4. เก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการตรวจสอบและปฏิบัติการปรับปรุงแก้ไข
5. ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติการปรับปรุงแก้ไข
6. รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะผู้บริหารเพื่อทบทวนคุณภาพทุกสิ้นภาคเรียนและสิ้นปีการศึกษา

3. การประกันคุณภาพสถานศึกษา

3.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 7-8) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาสถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้ ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาที่ได้พัฒนากันอยู่ในขณะนี้ มีแนวคิดเพื่อส่งเสริมและเสนอแนวทาง โดยมีการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ดังนี้

3.1.1 การควบคุมคุณภาพ เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพและการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน

3.1.2 การตรวจสอบคุณภาพเป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

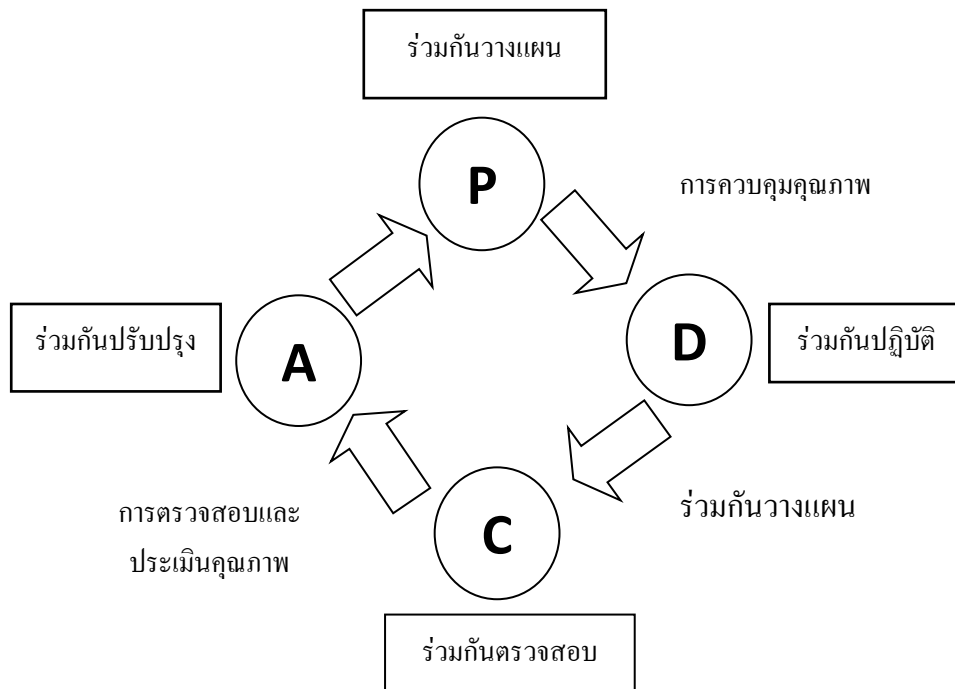
3.1.3 การประเมินคุณภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในเขตพื้นที่และหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง

3.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 8-9) ได้เสนอแนวคิดตามหลักการบริหาร สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้ ตามหลักการบริหารนั้น การประกันคุณภาพภายในเป็นกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ต้องการ

หลักการและกระบวนการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งที่ใช้ในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ โดยต้องมีกระบวนการวางแผน (Plan) ทำตามแผน (Do) ตรวจสอบประเมินผล (Check) และพัฒนาปรับปรุงอยู่เสมอ (Action) เพื่อให้การทำงานได้ผลและมีคุณภาพดี

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาจึงเป็นกระบวนการที่บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมายและวิธีการ ลงมือทำตามแผนในทุกขั้นตอน มีการบันทึกข้อมูลเพื่อร่วมกันตรวจสอบผลงาน หาจุดเด่น จุดที่ต้องปรับปรุงแล้วร่วมกันปรับปรุงแผนงานนั้น ๆ โดยมุ่งหวังให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

3.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 10) ได้เสนอความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดของระบบประกันคุณภาพและแนวคิดตามหลักการบริหาร สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้ แนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพที่ประกอบด้วยการควบคุม และการตรวจสอบคุณภาพกับหลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (PDCA) ซึ่งประกอบด้วยการร่วมกันวางแผน (P) ร่วมกันปฏิบัติตามแผน (D) ร่วมกันตรวจสอบ (C) และร่วมกันปรับปรุง (A) จะเห็นว่ามีคุณสมบัติสอดคล้องกัน ดังแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการประกันคุณภาพและแนวคิดตามหลักการบริหาร

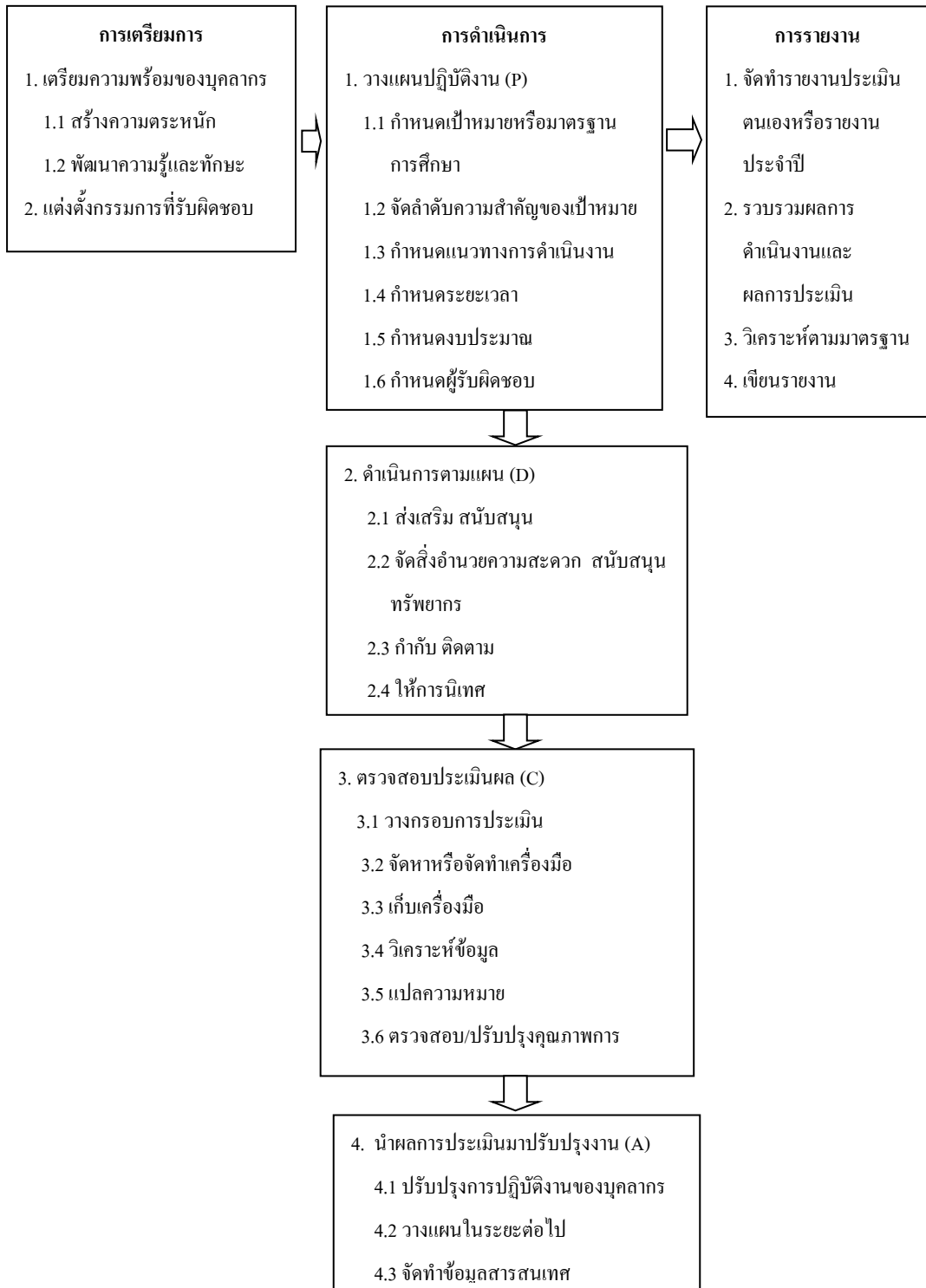
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ. 2543 : 10

จากแผนภูมิข้างต้น การควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบคุณภาพ คือ กระบวนการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพตามหลักการบริหารนั่นเอง โดยการควบคุมคุณภาพก็คือ การที่สถานศึกษาต้องร่วมกันวางแผนและดำเนินการแผน เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา ส่วนการตรวจสอบคุณภาพ คือ การที่สถานศึกษาต้องร่วมกันตรวจสอบ เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา เมื่อสถานศึกษามีการตรวจสอบตนเองแล้ว หน่วยงานในเขตพื้นที่และต้นสังกัดก็เข้ามาช่วยติดตาม และประเมินคุณภาพเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาปรับปรุงสถานศึกษา

3.4 หลักการของการประกันคุณภาพภายใน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 11) ได้เสนอหลักการของการประกันคุณภาพภายใน ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพภายใน คือ การที่สถานศึกษาร่วมกันพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานการศึกษา
 2. การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการและการทำงานของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา
 3. การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในสถานศึกษา
- 3.5 ขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาสามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 5 ต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5 ขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพภายใน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ, 2543 : 13

3.6 บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 50-51) ได้เสนอบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง อันได้แก่บุคลากรของสถานศึกษาและบุคลากรอื่นที่ควรเข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

3.6.1 บทบาทเดิม ผู้บริหารและครูในสถานศึกษาส่วนใหญ่ มักจะจัดการศึกษาโดยไม่เน้นการประกันคุณภาพภายในและการจัดการเรียนการสอนที่ครูเป็นหลัก ในขณะที่ผู้บริหารไม่ได้เข้ามาช่วยจัดการและส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดกระบวนการประกันคุณภาพรวมทั้งไม่ได้ให้บุคคลและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

3.6.2 บทบาทที่พึงประสงค์ ผู้บริหาร ครู ผู้เรียน ผู้ปกครองชุมชน เขตพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ควรเข้ามามีบทบาทร่วมกันในการประกันคุณภาพภายใน ดังนี้

ผู้บริหารมีบทบาทในการบริหารจัดการ ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก ให้คำปรึกษา แนะนำ ดูแลให้มีการประกันคุณภาพภายในที่ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม โดยผู้บริหารควรจะเป็นแกนนำในการจัดทำแผน รวมทั้งกำกับติดตามให้มีการดำเนินงานตามแผนการนำผลจากการประเมินตนเองมาใช้ในการปรับปรุงสถานศึกษาและรายงานผลให้สาธารณชนทราบ

ครูและบุคลากรในสถานศึกษา มีบทบาทร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานประกันคุณภาพภายในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินตนเองในการจัดการเรียนการสอนและการทำงานที่มีการวางแผนและเป้าหมายที่ชัดเจน สอดคล้องกับแผนพัฒนาสถานศึกษาและจุดมุ่งหมาย หลักการหรือมาตรฐานการศึกษาที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

กรรมการสถานศึกษา เข้ามามีบทบาทในการกำกับส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาและการประกันคุณภาพของผู้บริหารและครู ตามหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ผู้เรียน พ่อแม่ ผู้ปกครอง มีบทบาทโดยเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา โดยให้ข้อคิดเห็น ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้เรียนและให้ข้อมูลย้อนกลับ เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา รวมทั้งคอยติดตามผลการประเมินตนเองของสถานศึกษาและมีส่วนร่วมในการนำผลการประเมินไปพัฒนาปรับปรุงผู้เรียนที่บ้าน

ชุมชน มีบทบาทโดยเข้ามามีส่วนร่วมคิด/ร่วมทำ ร่วมให้ และใช้ข้อมูล เพื่อกำหนดเป้าหมาย จัดทำแผนพัฒนา ตรวจสอบ ประเมินผลและปรับปรุงสถานศึกษา

เขตพื้นที่และหน่วยงานที่กำกับดูแล มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ทางด้านวิชาการและการสนับสนุนทรัพยากร รวมทั้งกำกับ ติดตามให้สถานศึกษาพัฒนา คุณภาพให้เป็นไปตามแผนพัฒนาสถานศึกษาและมาตรฐานการศึกษา

สื่อมวลชน มีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ สนับสนุนการดำเนินงาน ประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลเชิงสร้างสรรค์

3.7 ผลที่ผู้มีส่วนร่วมจะได้รับ สถาบันส่งเสริมการประเมินคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 52) ได้เสนอไว้ดังนี้

ผู้เรียนและผู้ปกครองมีหลักประกันและความมั่นใจว่าสถานศึกษาจะจัด การศึกษาที่มีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ครูได้ทำงานอย่างมืออาชีพ มีการทำงานที่เป็นระบบโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ที่ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและเน้นคุณภาพ ได้พัฒนาตนเองและผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง ทำให้ เป็นที่ยอมรับของผู้ปกครองและชุมชน

ผู้บริหารได้ใช้ภาวะผู้นำและความรู้ความสามารถในการบริหารอย่างเป็นระบบ และมีความโปร่งใส เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับและนิยมชมชอบของ ผู้ปกครองและชุมชน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และเป็น ประโยชน์ต่อสังคม

กรรมการสถานศึกษาได้ทำงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเหมาะสม เป็นผู้ที่ทำ ประโยชน์และมีส่วนพัฒนาสถานศึกษาและคุณภาพทางการศึกษาให้แก่เยาวชนและชุมชน ร่วมกับผู้บริหารและครู

หน่วยงานที่กำกับดูแล ได้สถานศึกษาที่มีคุณภาพและศักยภาพในการพัฒนา ตนเอง ซึ่งจะช่วยแบ่งเบาภาระในการกำกับดูแลสถานศึกษาและก่อให้เกิดความมั่นใจใน คุณภาพทางการศึกษาและคุณภาพของสถานศึกษา

ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ได้เยาวชนและคนที่ดีมีคุณภาพและศักยภาพที่ จะช่วยพัฒนาองค์กร ชุมชนและสังคม ประเทศชาติต่อไป

3.8 การประเมินคุณภาพภายนอก

3.8.1 หลักการการประเมินคุณภาพภายนอก การประเมินคุณภาพภายนอก สถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหลักการ 5 ประการคือ

3.8.1.1 เป็นการประเมินเพื่อมุ่งให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ไม่ได้ มุ่งเน้นเรื่องการตัดสินใจ การจับผิด หรือการให้ข้อหาให้โทษ

3.8.1.2 ยึดหลักความเที่ยงตรง เป็นธรรม โปร่งใสมีหลักฐานข้อมูลตาม สภาพความจริง (Evidence-Based) และมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability)

3.8.1.3 มุ่งสร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางการศึกษากับจุดมุ่งหมาย และหลักการทางการศึกษาของชาติ โดยมีเอกภาพเชิงนโยบาย แต่ยังคงมีความหลากหลาย ในทางปฏิบัติที่สถานศึกษาสามารถกำหนดเป้าหมายเฉพาะและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เต็ม ตามศักยภาพของสถานศึกษาและผู้เรียน

3.8.1.4 มุ่งเน้นเรื่องการส่งเสริมและประสานงานในลักษณะกัลยาณมิตร มากกว่าการกำกับควบคุม

3.8.1.5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพและการจัดการ การศึกษาจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.8.2 วัตถุประสงค์ของการประเมินคุณภาพภายนอก

3.8.2.1 เพื่อตรวจสอบ ยืนยันสภาพจริงในการดำเนินงานของสถานศึกษา และประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพตามกรอบแนวทาง และวิธีการที่สำนักงานกำหนดและสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและ หน่วยงานต้นสังกัด

3.8.2.2 เพื่อให้ได้ข้อมูลซึ่งช่วยสะท้อนให้เห็นจุดเด่น-จุดด้อยของ สถานศึกษา เงื่อนไขของความสำเร็จและสาเหตุของปัญหา

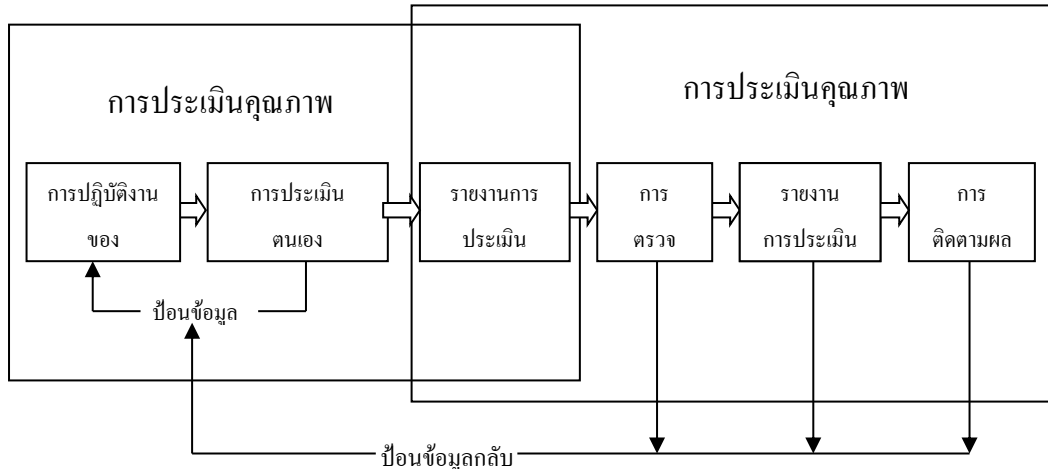
3.8.2.3 เพื่อช่วยเสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา แก่สถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

3.8.2.4 เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพและประกัน คุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง

3.8.2.5 เพื่อรายงานผลการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของ สถานศึกษาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

3.8.3 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพ ภายนอก การประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอกเชื่อมโยงกันด้วยมาตรฐาน การศึกษา โดยสถานศึกษาจะใช้มาตรฐานใดก็ได้ตามความเหมาะสมและบริบทของสถานศึกษา แต่ควรมีส่วนที่สอดคล้องกับมาตรฐานการประเมินภายนอกซึ่งพัฒนาตามจุดมุ่งหมาย หลักการ

และแนวการจัดการศึกษาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติรวมอยู่ด้วย ดังแผนภาพที่ 6

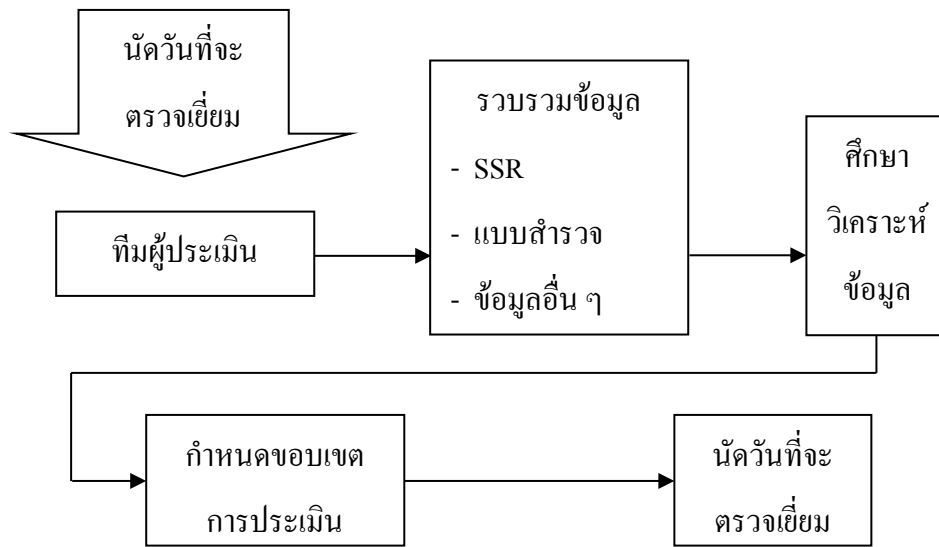


แผนภาพที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2544 : 6

จากภาพที่ 6 แสดงให้เห็นว่าสถานศึกษามีการดำเนินงานประกันคุณภาพภายใน และจัดทำรายงานการประเมินตนเองเป็นประจำทุกปี (Self-Study Report หรือ SSR) รายงานดังกล่าวจะเสนอต่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก

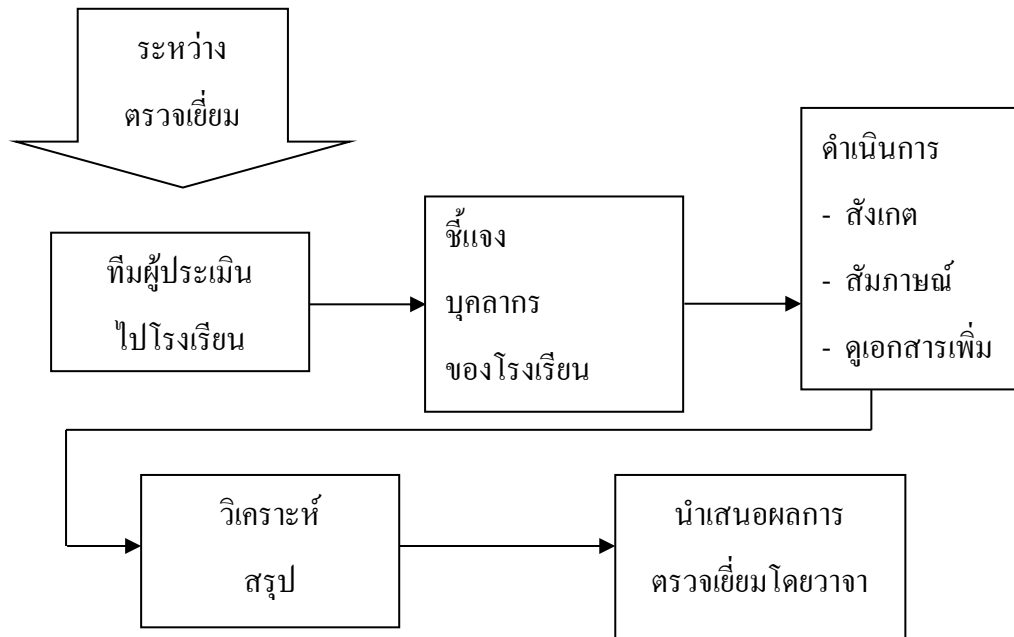
3.8.4 กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอก การประเมินภายนอก ประกอบด้วยขั้นตอนการดำเนินการ 3 ขั้นตอน ดังแผนภาพที่ 7-9



แผนภาพที่ 7 ขั้นตอนที่ 1 ก่อนการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2544 : 8

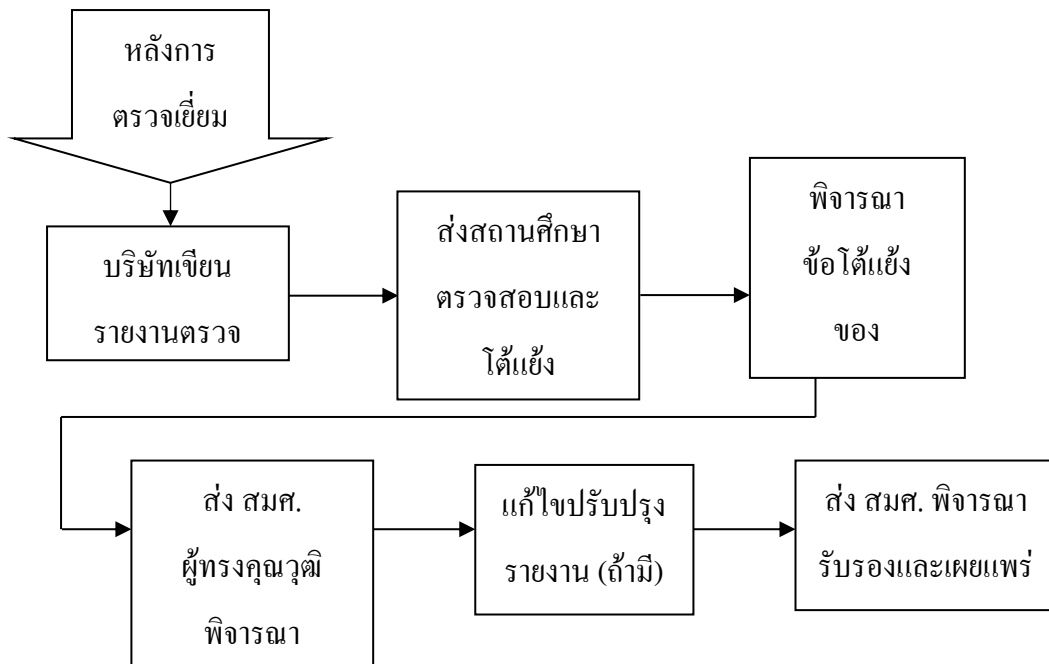
เมื่อคณะผู้ประเมินภายนอกได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประเมินสถานศึกษาแต่ละแห่ง จะทำการศึกษารายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา ซึ่งสถานศึกษาจัดส่งมาให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ล่วงหน้า แล้วนัดวันที่จะไปตรวจเยี่ยมและแจ้งกำหนดการตรวจเยี่ยมต่อสถานศึกษา



แผนภาพที่ 8 ขั้นตอนที่ 2 ระหว่างการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2544 : 10

ระหว่างการตรวจเยี่ยมซึ่งมีกำหนดเวลาประมาณ 3 วัน คณะผู้ประเมินภายนอกจะทำการประเมินคุณภาพสถานศึกษา ทั้งด้านการบริหารจัดการการเรียนการสอนและอื่น ๆ ตามรายมาตรฐาน เพื่อประเมินคุณภาพภายนอก ทั้งนี้การตรวจเยี่ยมมิใช่การสร้างแรงกดดันให้กับสถานศึกษา คณะผู้ประเมินจะเข้าไปยังสถานศึกษาในลักษณะผู้ร่วมงานกับสถานศึกษา ในการค้นหาสภาพความเป็นจริงของการพัฒนา รวมทั้งให้คำแนะนำมากกว่าที่จะเข้าไปในลักษณะผู้ตัดสินชี้ขาด สิ่งที่คณะผู้ประเมินตรวจสอบไม่ใช่สิ่งที่เป็นความลับของสถานศึกษา เนื่องจากใช้รายงานการประเมินตนเองที่สถานศึกษาส่งผลให้ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) เป็นเอกสารหลักในการตรวจเยี่ยม



แผนภาพที่ 9 ขั้นตอนที่ 3 หลังการตรวจเยี่ยมสถานศึกษา

ที่มา : สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. 2544 : 13

เมื่อเสร็จภารกิจในการไปตรวจเยี่ยมสถานศึกษาแล้ว คณะผู้ประเมินภายนอกจะต้องร่วมกันจัดทำร่างรายงานผลการประเมินสถานศึกษา โดยนำข้อมูลทั้งหมดมาเขียนให้ตรงตามหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ และตรงตามที่รายงานให้สถานศึกษาทราบด้วยวาจาไม่ใช่จากความรู้สึกหรือความคิดเห็นส่วนตัวของผู้ประเมิน แล้วจัดส่งให้สถานศึกษาตรวจสอบและโต้แย้งภายใน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างรายงานฯ ผู้ประเมินพิจารณาแล้วอาจมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยืนยันตามรายงานแล้วแต่กรณี เมื่อเสร็จสิ้นแล้วจึงนำเสนอต่อสำนักงานเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากสำนักงานพิจารณาความถูกต้อง ชัดเจนครอบคลุมสาระที่กำหนดในแต่ละมาตรฐาน ครบถ้วนและมีความเชื่อถือได้ หากรายงานยังขาดคุณภาพให้ผู้ประเมินทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิ และส่งให้สถานศึกษาพิจารณาตรวจสอบและโต้แย้งอีกครั้งตามระยะเวลาที่กำหนด เมื่อทั้งหมดเรียบร้อยแล้วสำนักงานจึงให้การรับรองและเผยแพร่ต่อไป

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึงความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษา ในการจัดระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แลละเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสียมีความพึงพอใจต่อการจัดการศึกษา

หลักนิติธรรม

1. ความหมายของ “หลักนิติธรรม”

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์คณะนิติศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษโดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไคซ์กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ” นั่นคือหลักนิติธรรม ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของ ไคซ์ประกอบด้วยหลัก 3 ประการได้แก่

หลักข้อที่ 1 บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาเบื้องหน้าศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่าหลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใด ๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวางไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครองที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ 2 คือไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย

หลักข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

คำอธิบายหลักนิติธรรมของไคเซ่ข้างต้นมีสาระสำคัญใกล้เคียงกับแนวคิดที่ว่าด้วย “นิติรัฐ” สมัยใหม่ (Legal State (eng.) หรือ Etat de droit (fr.) หรือ Rechtsstaat (gr.)) ของระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ของภาคพื้นยุโรป ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องนี้มาใช้ในระบบกฎหมายมหาชนไทยด้วยในฐานะที่เห็นว่าหลักนิติรัฐเป็นระบบที่เกื้อหนุนและเป็นเสาหลักค้ำจุนระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หากปราศจากซึ่งหลักนิติรัฐ การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ ตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและ รวดเร็วด้วย

กำหนด โสภณวุฒ ก่อว่าว่า หลักนิติธรรม คือ “การปกครองประเทศโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลเสมอภาคกันในกฎหมาย บุคคลจักต้องรับโทษในการกระทำผิดอันใด ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาคดีจากศาลยุติธรรม ที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ไม่ว่าจะ เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเองก็ดี หรือระหว่างเอกชนกับรัฐก็ดี” อาจถือได้ว่าหลักนิติธรรม นั้นเป็นหลักสำคัญของนิติรัฐ ตลอดจนเป็นรากแก้วของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยแท้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม ที่ดี พ.ศ.2542 กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

การสนทนากลุ่ม

1. การสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม คือ การสัมภาษณ์ในอีกรูปแบบหนึ่งที่รวบรวมข้อมูลจากการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Moderator) เป็นผู้คอยจุดประเด็นในการสนทนา เพื่อชักจูงให้กลุ่มเกิดแนวคิดและแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือแนวทางการสนทนาอย่างกว้างขวางละเอียดลึกซึ้ง โดยมีผู้เข้าร่วม

สนทนาเลือกมาจากประชากรเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

การสนทนากลุ่มเหมาะสำหรับการศึกษาที่มีจุดมุ่งหมายหลากหลาย เช่น การค้นหาประเด็นของเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ยังไม่มีความรู้มาก่อน (Exploratory) การหาคำอธิบายสำหรับปรากฏการณ์บางอย่าง (Explanatory) การประเมินสถานการณ์ (Assessment)

2. ประโยชน์ของการสนทนากลุ่ม

2.1 ใช้ในการศึกษาความคิดเห็น ทักษะคิด ความรู้สึก การรับรู้ ความเชื่อ และพฤติกรรม

2.2 ใช้ในการกำหนดสมมติฐานใหม่ๆ

2.3 ใช้ในการกำหนดคำถามต่าง ๆ ที่ใช้ในแบบสอบถาม

2.4 ใช้ค้นหาคำตอบที่ยังคลุมเครือ หรือยังไม่แน่ชัดของการวิจัยแบบสำรวจ เพื่อช่วยให้งานวิจัยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.5 ใช้ในการประเมินผลทางด้านธุรกิจ

3. การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

โดยทั่วไปจะเลือกจากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะทางประชากร สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึง

4. ขั้นตอนดำเนินการสนทนากลุ่ม

ขั้นตอนดำเนินการสนทนากลุ่ม มีดังนี้

4.1 กำหนดปัญหาหรือหัวข้อ รวมทั้งคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้เหมาะสม

4.2 กำหนดกรอบการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

4.3 กำหนดทีมงาน ประกอบด้วย ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) ผู้จดบันทึก (Notetaker) และผู้ช่วยทั่วไป (Assistant)

4.4 สร้าง/ทดสอบแนวคำถาม

4.5 เลือกกลุ่มตัวอย่าง

4.6 จัดการสนทนากลุ่ม

5. การดำเนินการสนทนากลุ่ม

ในช่วงแรกผู้ดำเนินการสนทนาควรเริ่มจากการแนะนำตนเองและทีมงาน (ผู้จัดบันทึกและผู้บริการทั่วไป) โดยควรพยายามสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเอง ควรจัดเตรียมอุปกรณ์ (กระดาษสำหรับจัดบันทึกและดินสอ ชาร์ทหรือกระดานดำ เครื่องบันทึกเสียง) ที่ใช้ในการสนทนากลุ่มให้พร้อม หลังจากนั้นจึงดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

- 5.1 อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษา และจุดมุ่งหมายในการจัดสนทนากลุ่ม
- 5.2 เกริ่นนำด้วยคำถามอุ่นเครื่อง เพื่อสร้างบรรยากาศผ่อนคลายเป็นกันเอง
- 5.3 เมื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเริ่มมีความคุ้นเคยกัน จึงเริ่มคำถามในแนวการสนทนาที่จัดเตรียมไว้

6. บทบาทของทีมงานในการจัดสนทนากลุ่ม

6.1 ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator)

- 6.1.1 คุยเก่ง มีความสามารถในการซักถาม ควรมีการพูดแทรกตกอย่างเหมาะสม
- 6.1.2 สามารถสร้างบรรยากาศให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกัน ไม่ควรซักถามรายบุคคล
- 6.1.3 ไม่แสดงความคิดเห็นของตนเอง ไม่ควรข่มเหงความคิดผู้อื่น หรือชักนำผู้อื่นให้เห็นคล้อยตามกับผู้พูดเก่ง (Dominate) ควรจะปล่อยให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่อิสระและเป็นธรรมชาติมากที่สุด
- 6.1.4 สร้างบรรยากาศให้คนที่ไม่ค่อยพูดแสดงความคิดเห็นออกมาให้ได้

6.2 ผู้จัดบันทึก (Notetaker)

- 6.2.1 จะต้องอยู่ร่วมตลอดเวลา
- 6.2.2 ควรทำหน้าที่ในการจัดบันทึกเพียงอย่างเดียว ไม่ควรร่วมสนทนาด้วย เพราะจะทำให้การจดบันทึกข้อมูลไม่ครบถ้วน
- 6.2.3 จะต้องเป็นผู้ถอดเทปด้วยตนเอง เพื่อความเข้าใจในสิ่งที่ได้บันทึกและเนื้อหาสาระในเทปที่ตรงกัน

6.3 ผู้ช่วยทั่วไป (Assistant)

- 6.3.1 ควบคุมเครื่องบันทึกเสียงและเปลี่ยนเทปขณะที่กำลังดำเนินการสนทนา

6.3.2 อำนวยความสะดวกแก่ผู้ดำเนินการสนทนาและผู้จัดบันทึก เพื่อให้แต่ละคนทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

7. ข้อดีของการสนทนากลุ่ม

ช่วยให้เก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวนหลายคนได้ในระยะเวลาสั้น และสามารถเสนอผลการศึกษาได้ในเวลาอันจำกัด มีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น และใช้กับกลุ่มตัวอย่างได้หลายแบบ

7.1 นักวิจัยสามารถเลือกใช้ได้ตามต้องการ สามารถใช้เสริมกับการวิจัยแบบอื่นก็ได้

7.2 ข้อมูลที่ได้เป็นการผ่านการถกเถียงโต้ตอบกันเองของกลุ่มสนทนา ทำให้มั่นใจในความถูกต้องแม่นยำ มีความน่าเชื่อถือ และมีความหลากหลายของข้อมูล

7.3 ข้อมูลการสนทนากลุ่มแต่ละครั้ง ทำให้ได้ประเด็นคำถามใหม่ ๆ หรือสมมติฐานใหม่ๆ เพื่อการค้นคว้าศึกษาต่อ

7.4 ปฏิติกริยาของผู้ร่วมวงสนทนาต่อประเด็นที่สนทนา และต่อกันและกัน ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับอิทธิพลของวัฒนธรรมและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมของผู้เข้าร่วมวงสนทนาที่มาจากวัฒนธรรมเดียวกัน

7.5 บรรยากาศเป็นกันเอง การมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ช่วยทำให้การสนทนาของกลุ่มเป็นไปอย่างมีชีวิตชีวา ไม่ตึงเครียด

7.6 ผู้วิจัยสามารถดำเนินการสนทนาตามไปด้วย คอยควบคุมและสร้างบรรยากาศให้ราบรื่นไปตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

8. ข้อจำกัดของการสนทนากลุ่ม

ผู้ดำเนินการสนทนาที่ไม่ได้รับการฝึกฝนอย่างถูกต้อง จะทำให้การดำเนินกลุ่มไม่ราบรื่น

8.1 แนวทางการสนทนากลุ่มที่เรียบเรียงไม่ดี ไม่มีลำดับ มีความซับซ้อน จะทำให้การสนทนาวกวน สับสน ในที่สุดผู้ร่วมสนทนาก็จะคร้านที่จะออกความคิดเห็น

8.2 ผู้ร่วมวงสนทนาไม่มีลักษณะร่วมคล้ายกัน หรือวัฒนธรรมเดียวกัน และสามารถข่มกันได้ การสนทนาก็จะไม่ราบรื่น บรรยากาศกลุ่มเสีย หรือมีคนไม่พูดมากขึ้น

8.3 ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มไม่สามารถให้ภาพพฤติกรรมจริง ซึ่งได้จากการสังเกตเพราะสิ่งที่คิดหรือพูดออกมาอาจไม่ใช่สิ่งที่ทำ

8.4 ข้อมูลจากกลุ่มแต่ละกลุ่ม ไม่สามารถเป็นตัวแทนของสังคมหรือวัฒนธรรมที่ผู้ร่วมสนทนาคำเนินชีวิตอยู่ได้ ใช้อธิบายได้เฉพาะกับบริบทของกลุ่มนั้น ๆ เท่านั้น

8.5 ไม่เหมาะที่จะใช้ในหัวข้อสนทนาที่เป็นเรื่องส่วนตัวมาก ๆ

8.6 การสร้างแนวคำถาม จะต้องเรียงเรียงแนวคำถามให้ดีไม่วกวน โดยอาจจะเรียงลำดับตามประเภทของประเด็นตามความยากง่ายหรือตามลำดับความตรงไปตรงมา และซับซ้อนและเหตุผลดังนั้น ควรจะต้องมีการทดสอบ (Pretest)

8.7 การคัดเลือกสมาชิกผู้เข้าร่วมวงสนทนา จะต้องได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยต้องมีลักษณะต่าง ๆ ที่เหมือนกัน (Homogeneous) ไม่ข่มขึงกันและกัน

การสนทนากลุ่มนั้นถือได้ว่าเป็นเทคนิคในการศึกษาข้อมูลในเชิงคุณภาพที่สามารถใช้กับการวิจัยได้หลายแบบ เป็นวิธีการที่ประหยัด สะดวก รวดเร็ว มีความยืดหยุ่น มีความน่าเชื่อถือแต่ข้อจำกัดคือ ข้อมูลที่ได้ใช้อธิบายได้เฉพาะกับบริบทของกลุ่มนั้น ๆ เท่านั้น ไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มสังคมใหญ่ๆ ได้ แต่การจะได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้นั้นต้องมีการวางแผนและเตรียมความพร้อมอย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เหมาะสมกับจุดประสงค์ของการสนทนามากที่สุด

บริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 1

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 1 ตำบลหนองกอมเกาะ อำเภอเมือง จังหวัดหนองคาย เป็นหน่วยงานที่จัด ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้กับโรงเรียนในสังกัดจำนวน 160 โรงเรียน ในเขตพื้นที่ 6 อำเภอ ประกอบด้วย 1) อำเภอเมืองหนองคาย 2) อำเภอท่าบ่อ 3) อำเภอสังคม 4) อำเภอศรีเชียงใหม่ 5) อำเภอสระใคร 6) อำเภอโพธิ์ตาก มีการบริหารจัดการองค์กร โดยการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษาที่มาตรฐาน บุคลากรในสังกัดได้รับการพัฒนาสมรรถนะเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 1. 2555 : 20-24)

1. พันธกิจ

1.1 ส่งเสริมสนับสนุน การจัดการศึกษาภาคบังคับและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ประชากรวัยเรียนทุกกลุ่มอายุได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง

1.2 พัฒนาการจัดการศึกษาภาคบังคับและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่สถานศึกษาในสังกัดให้มีคุณภาพตามมาตรฐาน

1.3 พัฒนาบุคลากรในสังกัดให้มีสมรรถนะสูงเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.4 พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการศึกษาให้ทันสมัยสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้และผู้รับบริการ

1.5 พัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการองค์กรตามมาตรฐานการบริหารการจัดการภาครัฐ

2. ค่านิยมองค์กร

ประหยัคคุ้มคำ วาจาอ่อนหวาน บริการประทับใจ เน้น ICT สถานี่งดีงาม

3. เป้าประสงค์

3.1 ผู้เรียนในเขตบริการทุกคนได้เข้ารับการศึกษิตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ

3.2 สถานศึกษาในสังกัดได้รับการพัฒนาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้รับการรับรองคุณภาพจาก สมศ. ทุกโรง

3.3 ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นักเรียน และเจ้าหน้าที่ในสังกัดทุกคนได้รับการพัฒนาความสามารถเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ภายในปี 2558

3.4 สถานศึกษาทุกแห่งมีและใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมการศึกษาที่ทันสมัยและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้และผู้รับบริการ

3.5 หน่วยงานในสังกัดมีระบบการพัฒนาบุคคลและองค์กรที่มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานการบริหารจัดการภาครัฐทุกองค์กร

4. กลยุทธ์

4.1 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับตามหลักสูตร และส่งเสริมความสามารถด้านเทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้

4.2 ปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทยและวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

4.3 ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุมผู้เรียนได้รับโอกาสในการพัฒนา
เต็มตามศักยภาพ

4.4 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ให้สามารถ
จัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ

4.5 พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจ
ทางการศึกษา หลักธรรมาภิบาล เน้นการมีส่วนร่วม และความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

5. จุดเน้น

เพื่อมุ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย
เขต 1 จึงได้กำหนดปัจจัยความสำเร็จสำคัญ (Key Success Factors) 4 ประการ คือ

1. มุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพการศึกษาสู่สากล
2. ยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 5 กลุ่มสาระหลักเพิ่มขึ้น
อย่างน้อยร้อยละ 5 และเพิ่มศักยภาพนักเรียนด้านเทคโนโลยี และด้านภาษาอังกฤษ
เตรียมพร้อมสู่อาเซียน
3. นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ทุกคนอ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น
4. และนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทุกคนอ่านคล่อง เขียนคล่องและคิด
คำนวณที่ซับซ้อนขึ้น
5. นักเรียนทุกคนมีความสำนึกในความรักชาติไทย และวิถีตามหลักปรัชญา
เศรษฐกิจพอเพียงและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
6. สถานศึกษาทุกแห่งมีระบบประกันคุณภาพภายในที่เข้มแข็งและผ่านการ
รับรองจากการประเมินคุณภาพภายนอก
7. มุ่งลดช่องว่างทางการศึกษา การพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ชนบทได้แก่
โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา โรงเรียนดีประจำอำเภอ โรงเรียนดีประจำตำบล และ
การบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก
8. ครูและผู้บริหารโรงเรียนมีศักยภาพอย่างสูงด้านการจัดการเรียนรู้ พัฒนาครู
และผู้บริหาร โรงเรียนให้ยึดมั่นในจรรยาบรรณ และมีศักยภาพอย่างสูงด้านการจัดการเรียนการ
สอนให้ประสบผลสำเร็จ
9. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่อย่างเข้มแข็ง
นิเทศติดตามความก้าวหน้าของโรงเรียนเป็นรายโรง ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาการดำเนินงาน

หากโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมาย

5.1 จุดเน้น มาตรการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ

กลยุทธ์ 1 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับตามหลักสูตร และส่งเสริมความสามารถด้านเทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
1. การเตรียมความพร้อมด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา ตามหลักสูตรการศึกษาปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ	ยกระดับคุณภาพการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนปฐมวัย	1. ร้อยละ 90 ของโรงเรียนจัดเตรียมความพร้อมปฐมวัยอย่างมีคุณภาพ 2. ร้อยละ 100 ของนักเรียนที่จบการศึกษาก่อนประถมศึกษาตามกำหนดเวลาของหลักสูตร
2. นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ทุกคนอ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น และนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทุกคนอ่านคล่อง เขียนคล่อง คิดเลขคล่อง และมีทักษะการคิดขั้นพื้นฐาน	พัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนภาษาไทย และคณิตศาสตร์เร่งพัฒนาการเรียนการสอนและสื่อการเรียนรู้ให้เป็นไปตามเป้าหมายหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1. ร้อยละ 100 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 อ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น 2. ร้อยละ 100 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทุกคนอ่านคล่อง เขียนคล่อง คิดเลขคล่อง และมีทักษะการคิดขั้นพื้นฐาน 3. นักเรียนชั้นประถมศึกษาทุกคน ใช้เวลาอ่านหนังสือนอกเวลาโดยเฉลี่ย อย่างน้อย วันละ 60 นาที

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>3. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน 5 กลุ่มสาระวิชาหลัก เพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 5</p> <p>4. เพิ่มศักยภาพนักเรียนด้าน คณิตศาสตร์ ด้าน วิทยาศาสตร์และด้าน เทคโนโลยี</p>	<p>ยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการ เรียนตามหลักสูตรการศึกษา ขั้นพื้นฐาน 8 กลุ่มสาระ โดย เน้น 5 กลุ่มวิชาหลัก ได้แก่ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาไทย สังคมศึกษา และ ภาษาต่างประเทศ</p> <p>ส่งเสริม สนับสนุนให้ สถานศึกษาใช้ระบบ คอมพิวเตอร์ และสื่อ อิเล็กทรอนิกส์เพื่อจัดการ เรียนการสอนเพิ่มขึ้น</p>	<p>4. ร้อยละ 100 ของนักเรียน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทุกคนอ่านคล่อง เขียน คล่อง คัดเลขคล่อง และมี ทักษะการคิดขั้นพื้นฐาน</p> <p>5. ร้อยละ 70 ของนักเรียน มีทักษะในการแสวงหา ความรู้ได้ด้วยตนเอง รัก การเรียนรู้และพัฒนา ตนเองอย่างต่อเนื่อง</p> <p>6. ร้อยละ 75 ของนักเรียน มีความสามารถในการคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ มีวิจารณญาณ มีความคิด สร้างสรรค์ตามระดับ การศึกษา</p> <p>1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน วิชาหลักระดับการศึกษา ขั้นพื้นฐานจากการ ประเมินระดับชาติเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5</p> <p>1. ร้อยละ 100 ของนักเรียน ชั้น ป. 1 ได้รับการ สนับสนุนคอมพิวเตอร์ พกพา</p>

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>5. นักเรียน ครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา ได้รับการพัฒนาเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมพหุวัฒนธรรม</p>	<p>พัฒนาศักยภาพผู้เรียน ครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาให้มีทักษะภาษาที่สองและมีความพร้อมต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน</p>	<p>2. ร้อยละ 100 ของนักเรียนชั้น ป. 1 ที่ได้รับการสนับสนุนคอมพิวเตอร์พกพา ได้รับการพัฒนาศักยภาพ</p> <p>3. ร้อยละ 100 ของนักเรียนมีทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ</p> <p>4. ร้อยละ 100 ของนักเรียนที่ใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อการเรียนรู้</p> <p>5. อัตราส่วนคอมพิวเตอร์ต่อ นักเรียน 1 : 10</p> <p>6. ร้อยละ 80 ของสื่อการเรียนรู้ 8 กลุ่มสาระที่มีคุณภาพทั้งเนื้อหาและรูปแบบให้สถานศึกษาเลือกใช้อย่างหลากหลาย</p> <p>1. ร้อยละ 60 ของโรงเรียนจัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมสู่อาเซียน</p> <p>2. สพป. ดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเข้าสู่ประชาคมอาเซียน</p> <p>3. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในวิชาภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5</p>

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>6. นักเรียนมีทักษะชีวิตในการรับมือกับสถานการณ์และภัยพิบัติต่าง ๆ</p>	<p>พัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีทักษะชีวิตในการรับมือภัยพิบัติได้</p>	<p>4. ร้อยละ 50 ของโรงเรียน ต้นแบบประเภทต่าง ๆ จัดการเรียนรู้ผ่าน มาตรฐาน</p> <p>5. ร้อยละ 100 ของโรงเรียน จัดกิจกรรมสร้างความ เข้าใจในการเปลี่ยนแปลง และสังคมพหุวัฒนธรรม</p> <p>1. ร้อยละ 100 ของโรงเรียน จัดกิจกรรมรับมือภัยพิบัติ ที่เหมาะสมกับบริบทของ พื้นที่</p> <p>2. ร้อยละ 100 ของโรงเรียน สามารถเรียนรู้และปรับตัว เข้ากับสถานการณ์กับภัย พิบัติ</p> <p>3. ร้อยละ 80 ของนักเรียน และบุคลากรได้รับการ ช่วยเหลือในเบื้องต้น</p>

กลยุทธ์ 2 ปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทยและวิถีชีวิตตามหลัก
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
1. นักเรียนทุกคนมีความ สำนึกในความรักชาติไทย	<p>1. ปลูกฝังให้ผู้เรียนมี คุณลักษณะอันพึงประสงค์ ตามหลักสูตรการศึกษาขั้น พื้นฐาน</p> <p>2. ส่งเสริมจิตสำนึกความ เป็นชาติไทยในสถาบันชาติ ศาสนา และ พระมหากษัตริย์ การ ปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข</p> <p>3. ส่งเสริมและพัฒนา กระบวนการเรียนรู้ ประวัติศาสตร์ชาติไทย สังคมศึกษา ประชาธิปไตย มีความเป็นพลเมืองไทย</p> <p>4. ส่งเสริมการพัฒนา คุณธรรมจริยธรรมใน สถานศึกษา</p>	<p>1. ร้อยละ 100 ของนักเรียน มีคุณลักษณะอันพึง ประสงค์ตามหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐาน</p> <p>2. ร้อยละ 100 มีความสำนึก ในความรักชาติ</p> <p>3. ร้อยละ 100 นักเรียน ได้เรียนรู้ประวัติศาสตร์ ชาติไทย สังคมศึกษา ประชาธิปไตย มีความเป็น พลเมืองไทย</p> <p>4. ร้อยละ 100 ของนักเรียนมี คุณธรรมจริยธรรม (คุณธรรมพื้นฐาน 8 ประการ ได้แก่ ขยัน ประหยัด ซื่อสัตย์ มีวินัย สุภาพ สะอาด สามัคคี มี น้ำใจและกตัญญู)</p> <p>5. ร้อยละ 100 ของนักเรียน ประกอบกิจกรรมทาง ศาสนาและกิจกรรมที่เป็น ประโยชน์ต่อผู้อื่นและ สังคมอย่างสม่ำเสมอ</p>

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
2. ส่งเสริมการจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยการขยายผลสถานศึกษาพอเพียงต้นแบบ	1. ส่งเสริมการดำเนินงานตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2. ขยายผลสถานศึกษาพอเพียงต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง	1. ร้อยละ 100 ของโรงเรียนจัดการศึกษาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง 2. ร้อยละ 30 ผ่านการประเมินเป็นสถานศึกษาต้นแบบเศรษฐกิจพอเพียง
3. นักเรียนมีทักษะชีวิตในการรับมือกับสถานการณ์และภัยพิบัติต่าง ๆ	1. ส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม 2. ส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมในสถานศึกษา	1. ร้อยละ 100 ของโรงเรียนจัดกิจกรรมส่งเสริมความมีจิตสาธารณะ ความรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม

กลยุทธ์ 3 ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุมผู้เรียนได้รับโอกาสในการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
1. สร้างทางเลือกในการเรียนรู้ที่เน้นให้ประชากรวัยเรียนทุกคนเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง ลดอัตราการออกกลางคัน ศึกษาต่อ และประกอบอาชีพ	1. เร่งรัดให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2. สนับสนุนค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	1. ร้อยละของผู้เรียนต่อจำนวนประชากรวัยเรียนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นร้อยละ 2 2. ร้อยละ 100 ของผู้จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกำหนดเวลาของหลักสูตร 3. ร้อยละ 100 ของผู้เรียนได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	<p>3. สนับสนุนค่าใช้จ่ายการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน</p> <p>4. เสริมสร้างระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน และความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างครูกับนักเรียน</p> <p>5. ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด</p> <p>6. ส่งเสริมการจัดการศึกษาทางเลือกโดยครอบครัวสถานประกอบการ องค์กรเอกชน</p> <p>7. ส่งเสริมการจัดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ</p>	<p>4. ร้อยละ 100 ของผู้ปกครองมีความพึงพอใจที่ได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน</p> <p>5. อัตราการออกกลางคันลดลง</p> <p>6. อัตราการเรียนต่อของผู้จบชั้น ม. 3 สูงขึ้น</p> <p>7. จำนวนนักเรียนอายุต่ำกว่า 15 ปี ที่ตั้งครรภ์ลดลง ร้อยละ 100</p> <p>8. นักเรียนที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อสารเสพติดลดลง ร้อยละ 100</p> <p>9. ร้อยละ 100 ของนักเรียนที่ติดสารเสพติดเข้ารับการบำบัด</p> <p>10. ร้อยละ 100 ของผู้การศึกษาทางเลือกตามกำหนดเวลาของหลักสูตร</p> <p>11. ร้อยละ 50 ของผู้เรียนได้เรียนรู้งานอาชีพเหมาะสมกับศักยภาพของตนเอง และสามารถนำไปประกอบอาชีพได้เมื่อจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างน้อย 1 อาชีพ</p>

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
	8. ส่งเสริมศักยภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาส	12. ร้อยละ 90 ของผู้ปกครองมีความพึงพอใจที่ได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานผู้ด้อยโอกาสมีคุณภาพตามมาตรฐานการเรียนรู้ของหลักสูตร

กลยุทธ์ 4 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
นักเรียน ครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงและสังคมพหุวัฒนธรรม	<p>1. ประสานการวางแผนการผลิตพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นระบบ มีปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพ</p> <p>2. พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาผ่านการประเมินความเข้มแข็งด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในระดับดี</p> <p>2. ร้อยละ 80 ของความสำเร็จในการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการพัฒนาตามศักยภาพและบริบทรอบตัวผู้เรียน</p> <p>3. ร้อยละ 80 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่พัฒนาครูด้วยระบบ IT</p>

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
		<p>4. ร้อยละ 100 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่พัฒนาครูให้สามารถจัดการเรียนการสอนด้วยคอมพิวเตอร์พกพา</p> <p>5. ร้อยละ 80 ของครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการเตรียมความพร้อมด้านภาษาที่สองเพื่อสู่ประชาคมอาเซียน</p>

กลยุทธ์ 5 พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการศึกษา หลักธรรมาภิบาล เน้นการมีส่วนร่วม และความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
1. สถานศึกษาทุกแห่งมีระบบประกันคุณภาพภายในที่เข้มแข็งและได้รับการรับรองจากการประเมินคุณภาพภายนอก ตลอดจนการพัฒนาโรงเรียนในพื้นที่ชนบท โรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา และ โรงเรียนสู่มาตรฐานสากล	1. พัฒนาส่งเสริมการดำเนินงานตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก	<p>1. ร้อยละ 100 ของสถานศึกษามีระบบการประกันคุณภาพภายในที่เข้มแข็ง</p> <p>2. ร้อยละ 100 ของสถานศึกษาที่เข้ารับการประเมินคุณภาพภายนอก รอบสามได้รับการรับรองคุณภาพ</p>

จุดเน้น	มาตรการ	ตัวชี้วัดความสำเร็จ
<p>2. สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาผ่านการประเมิน คุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐาน ของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา</p>	<p>2. พัฒนาส่งเสริมการ ดำเนินงานตามระบบ ประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาให้มีความ เข้มแข็งเพื่อรองรับการ ประเมินคุณภาพภายนอก</p> <p>3. พัฒนาสถานศึกษาให้มี ขนาดที่เหมาะสมกับการ บริหารจัดการนิเทศ กำกับ ติดตาม ความก้าวหน้าของ สถานศึกษาและให้ความ ช่วยเหลือเป็นรายโรง</p> <p>1. พัฒนาการบริหารจัดการ ของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาให้ มีประสิทธิภาพเป็นไปตาม มาตรฐาน</p>	<p>3. จำนวนสถานศึกษาที่ ไม่ผ่านการรับรองคุณภาพ ภายนอกทุกแห่งได้รับการ แก้ไขแทรกแซงเพื่อการ พัฒนาคุณภาพ</p> <p>4. ร้อยละ 50 ของ สถานศึกษาที่ได้รับการ พัฒนาให้มีขนาดที่ เหมาะสมกับการบริหาร จัดการ</p> <p>5. ร้อยละ 100 ของ สถานศึกษาได้รับการนิเทศ กำกับ ติดตาม และ ช่วยเหลือการดำเนินงานให้ มีคุณภาพ</p> <p>1. สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาผ่านการประเมิน คุณภาพตามเกณฑ์ มาตรฐานของสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา</p> <p>2. ร้อยละ 80 ของผู้รับบริการ มีความพึงพอใจในการ ส่งเสริมการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน</p>

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

ได้มีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

ณรงค์ แจ่มแรง (2550 : 116) ได้วิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสภาพปัญหา กับประสิทธิผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษามุกดาหาร พบว่า 1) สภาพ ปัญหา และประสิทธิผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐานตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและครูผู้สอน โดยรวม สภาพ และปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประสิทธิผลอยู่ในระดับมาก 2) เปรียบเทียบสภาพ ปัญหา และประสิทธิผลการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามความ คิดเห็นของผู้บริหาร ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และครูผู้สอน พบว่าไม่ แยกต่างกัน 3) เปรียบเทียบสภาพ ปัญหา และประสิทธิผลการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามขนาดของโรงเรียน พบว่าไม่แยกต่างกัน 4) สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กับประสิทธิผลการบริหารงานในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุกดาหาร ตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และครูผู้สอน มีความสัมพันธ์กันในทางบวก

ณรงค์ โภคสวัสดิ์ (2550 : 105-107) ได้วิจัยเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 ตามความ คิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครู และผู้ปกครอง จำแนกตามตำแหน่ง พบว่า 1) สถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 มีการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน โดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก 2) ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครูที่เป็นคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้แทนผู้ปกครองที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 3) ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนครู และผู้แทนผู้ปกครองที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานที่มีขนาดแตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อสภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 โดยภาพรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

สกล สัตยธรรม (2550 : 65-67) ได้วิจัยเกี่ยวกับสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในฝัน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 1 ระหว่างประเภทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริหารโรงเรียนทั้ง 4 ด้าน ผลการวิจัย พบว่า 1) สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 1 โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก 2) สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในฝัน ระหว่างประเภทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนในฝัน โดยรวมและรายด้าน พบว่า แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ระหว่างผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ

อาชว์ บุตรวงศ์ (2550 : 154-158) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานองคาย เขต 2 พบว่า 1. การดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานองคาย เขต 2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นด้านการบริหารทรัพยากรอยู่ในระดับมาก การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำแนกตามประสบการณ์การบริหารของผู้บริหาร พบว่า ผู้บริหารมีประสบการณ์การบริหารต่ำกว่า 10 ปี มีการดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผู้บริหารที่มีประสบการณ์บริหารตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป มีการดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก และการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จำแนกตามขนาดโรงเรียน พบว่า ผู้บริหารที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็ก มีการดำเนินงานโดยบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผู้บริหารที่อยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ มีการดำเนินงานโดยบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งโดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก 2. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประสบการณ์การบริหารของผู้บริหารและขนาดของโรงเรียนที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานองคาย เขต 2 พบว่า ประสบการณ์การบริหารของผู้บริหารและขนาดของโรงเรียน มีปฏิสัมพันธ์ต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยภาพรวมในด้านประสบการณ์การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.1 โดยผู้บริหารที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 10 ปี ทั้งโดยภาพรวมและรายด้าน ส่วนผู้บริหารที่อยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสูงกว่าผู้บริหารที่อยู่ในโรงเรียนขนาดเล็กทั้งโดยภาพรวมและรายด้าน

นุกูล เ่งคี (2551 : 87) ได้ศึกษาและเปรียบเทียบยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย พบว่า 1) ยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่าอยู่ในระดับ มาก ทั้งภาพรวมและรายด้าน 2) เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า โดยภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 3) ยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของครูผู้สอน จำแนกตามขนาดของโรงเรียน พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้งโดยรวมและรายด้าน 4) เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของครูผู้สอน จำแนกตามขนาดของโรงเรียน พบว่า โดยภาพรวมไม่แตกต่างกัน 5) ยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามขนาดของโรงเรียน พบว่า อยู่ในระดับมาก ทั้งโดยรวมและรายด้าน 6) เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จำแนกตามขนาดของโรงเรียน พบว่า ทั้งโดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน

ประดับ ยอดป่องเทศ (2551 : 89-94) ได้ทำการศึกษาการรับรู้บทบาทหน้าที่และการมีส่วนร่วมบริหารตามโครงสร้างของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 ผลการวิจัย พบว่า การรับรู้บทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 โดยภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การบริหารทั่วไป รองลงมาคือ การบริหารงานวิชาการ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การบริหารงานบุคคล ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 จำแนกตามประเภทคณะกรรมการสถานศึกษา มีความคิดเห็นต่างกัน แต่จำแนกตามขนาดสถานศึกษา มีความเห็นไม่แตกต่างกัน

ปณต จตุพศ (2551 : 101) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการปฏิบัติงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรี เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับมาก 2) เมื่อเปรียบเทียบระดับสภาพการปฏิบัติงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานนทบุรีเขต 2 พบว่า ครูผู้สอนในสถานศึกษามีการปฏิบัติงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสูงกว่าคณะกรรมการสถานศึกษาและแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ 3) ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะว่า โรงเรียนควรบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้มากขึ้นในเรื่องเหล่านี้ คือ การส่งเสริมให้ผู้ปกครอง ชุมชนมีส่วนร่วมในด้านวิชาการ การนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาและบริหารแบบมีส่วนร่วม การจัดระบบประชาสัมพันธ์โรงเรียน

อ้อย ทองภู (2552 : 63-64) ศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนประถมศึกษา ในอำเภอน้ำเย็น สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงลำดับคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารวิชาการ ในด้านความพร้อมระหว่างความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอน โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และความพร้อมระหว่างโรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โดยรวมและรายด้านแตกต่างกัน

ทิพย์สุคนธ์ สอนพลทัน (2553 : 56-57) การศึกษาสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 จากการศึกษาพบว่าสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านมีค่าเฉลี่ยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการกระจายอำนาจ รองลงมา ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ด้านการบริหารแบบพึ่งตนเอง ด้านความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ตามลำดับ ผลการวิเคราะห์สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านมีค่าเฉลี่ยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการกระจายอำนาจ รองลงมา ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

ประลอง ไชยวี (2555 : 179) ได้ศึกษาสภาพการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 พบว่า 1) ความคิดเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีต่อการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต 2 โดยรวมอยู่ในระดับมาก 2) เมื่อศึกษาความคิดเห็นตามขนาดของโรงเรียน พบว่า ทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่และโรงเรียนขนาดเล็ก มีระดับความคิดเห็นทั้งโดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

Lillian (2000 : 265) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษารายกรณี ผลกระทบของการกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใน Puerto Rico (The impact of Decentralization and School-Based Management in Puerto Rico : A Case Study) การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการทางชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic) ในการศึกษาบริหารจัดการโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งเป็นเวลาหนึ่งปี เนื่องจากประเทศ Puerto Rico มีกฎหมายเกี่ยวกับโรงเรียนชุมชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีบทบาทในการจัดซื้อและจัดการการเงินอยู่บ้างเล็กน้อย แต่ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการจ้างบุคคลและการตัดสินใจเกี่ยวกับหนังสือหรือพัสดุรายการที่สำคัญ ซึ่งส่วนกลางยังคงมีบทบาทควบคุมเช่นเดิม คณะกรรมการโรงเรียนแทบไม่ได้ประชุมในรอบปี และการตัดสินใจสั่งการยังคงอยู่ที่ผู้อำนวยการโรงเรียน ความร่วมมือจากชุมชนรอบโรงเรียนยังไม่ดีพอ สาเหตุที่การปฏิรูปการศึกษาระดับโรงเรียนล้มเหลวเพราะเป็นการสั่งการจากส่วนกลาง ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของโรงเรียน นโยบายโรงเรียนไม่เน้นด้านวิชาการของนักเรียน นโยบายด้านการปฏิรูประบบโรงเรียนยังขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริงไปยังโรงเรียน หน่วยงานด้านปฏิรูปการศึกษาปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแนวทางเดียวกับทางราชการที่มีมาตรการควบคุมเคร่งครัด การจัดสรรทรัพยากรให้โรงเรียนไม่เท่าเทียมกัน เน้นจัดสรรไปพื้นที่จากจนเป็นหลัก แบบจำลองการบริหารที่กำหนดในกฎหมาย ไม่ได้ถูกนำมาสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน

Park (2000 : 239) ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างชุมชนโรงเรียนที่ปกครองตนเอง : การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเกาหลี (Creating an Autonomous School Community : School-Based Management in Korea) การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้าน

บทบาทของครู พ่อแม่ และการบริหารโรงเรียน ภายหลังจากปฏิรูปการศึกษาและการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศเกาหลี ใช้วิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นบันทึกการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน รายงานและแผนปฏิบัติการรวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 4 ปี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีบทบาทตามที่คาดหวัง อำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตรงบประมาณ บุคลากร ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง รัฐบาลและเขตการศึกษาไม่ได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนเพียงพอ ผลการวิจัยยังระบุว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ ครู ผู้ปกครอง มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งการมากที่สุด บทบาทหน้าที่เหล่านี้ต้องถูกกำหนดไว้ในนโยบายทุกระดับ

Iverson (2001 : 192) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษารายกรณีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : A Case Study) ผู้วิจัยทำการศึกษารายกรณีการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง New York City เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ไม่ได้เกิดจากภายในโรงเรียน แต่ถูกตั้งการลงมาจากรัฐ โดยในเบื้องต้นโรงเรียนเพียงรับรู้ว่าให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ครูใหญ่ของโรงเรียนมีความเข้าใจดี ว่าผู้บริหารและคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารโรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะประสบความสำเร็จ ต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในโรงเรียน ต้องออกกฎหมายที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและมีธรรมาภิบาลหรือแผนแม่บทในระดับโรงเรียนอย่างชัดเจน

Wilson (2001 : 337) ทำการวิจัย เรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta) : การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ. 1994 – 1997 โดยมีจุดประสงค์ของการวิจัยเพื่อพัฒนาและทำความเข้าใจวิธีการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติในเขตรัฐอัลเบอร์ตา ระหว่าง ค.ศ. 1994 – 1997 โดยศึกษาบทบาท หน้าที่และทัศนคติของผู้นำในโรงเรียน ซึ่งได้แก่ ผู้นำครู ผู้บริหารและประธานกรรมการโรงเรียน จำนวน 18 คน จากโรงเรียนระดับประถมศึกษา 3 แห่ง และโรงเรียนมัธยมศึกษา 3 แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ สังเกตและศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดจากผู้นำโรงเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชนและพัฒนาการสื่อสารผู้นำใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนหรืออำนวยความสะดวก ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนรู้สึกพอใจกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Summak and Rosan (2006 : 317) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินความคิดเห็นของครูและผู้บริหารเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา (กรณีศึกษาในจังหวัด Greater Gaziantep) จากการศึกษา พบว่าโดยทั่วไปครูและผู้บริหารมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความเป็นไปได้ด้านการจัดทำงบประมาณค่อนข้างต่ำ ในขณะที่ทัศนคติระหว่างครูและผู้บริหารมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

Cindi Noel and others (2008 : 58-59) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามทัศนะของบุคลากรในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา การวิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับทัศนะของครูและผู้บริหารเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโรงเรียน พบว่าทั้งผู้บริหารและครูมีความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่แตกต่างกัน โดยผู้บริหารมีความรับรู้อย่างมีนัยสำคัญมากกว่าครู ผู้วิจัยยังพบอีกว่าผู้บริหารและครูอาจจะมีการเตรียมตัวต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่เพียงพอ นั่นอาจเป็นเพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจน้อยนั่นเอง

William R. Schlinker and others (2008 : 41-42) การสนับสนุนและปัจจัยต่อการตัดสินใจเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษา : การรับรู้ของสมาชิกคณะกรรมการสถานศึกษาในสมัยก่อนของโรงเรียนในระดับอำเภอสองโรงเรียนของเมืองเคนดักก็ กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้ตอบแบบสำรวจมีแนวโน้มที่เชื่อในความสำคัญ และมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการสถานศึกษา หรือบางที่ผู้ที่มีความเต็มใจในการให้บริการอาจเป็นผู้ที่มีความคิดทางบวกต่อโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา สิ่งสำคัญที่สุดของการศึกษาในครั้งนี้ คือ ความจำเป็นในการทำให้ประชาชนได้รับรู้บทบาทและหน้าที่ในฐานะสมาชิกของคณะกรรมการสถานศึกษาต่อการพัฒนาคุณภาพของนักเรียน

Agustinus Bandur (2009 : 24) ได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอินโดนีเซีย กรณีการบริหารความขัดแย้งในระดับภูมิภาค จากการศึกษา พบว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้กลายเป็นระบบการบริหารที่แพร่หลายไปทั่วโลก ในอินโดนีเซียรัฐบาลกลางได้ให้การรับหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการศึกษานี้ได้กำหนดรูปแบบการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ หลังจากนั้นรัฐบาลได้ขยายรูปแบบการบริหาร โดยคณะกรรมการสถานศึกษาไปยัง Western Sumatra, Eastern Java และ Bali ในการบริหารนี้คณะกรรมการสถานศึกษาถือว่าเป็น

กลุ่มที่จะประชาสัมพันธ์หลักประชาธิปไตยในโรงเรียน พัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการโรงเรียน และพัฒนาคุณภาพการศึกษา งานวิจัยนี้ยังได้ชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอินโดนีเซีย ได้ทำให้เกิดการบริหารความขัดแย้งได้อย่างไรในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะระหว่างรัฐบาลกับผู้มีส่วนร่วม

Ogundele and Modupe (2009 : 295) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพนักเรียน โดยการสนับสนุนจากชุมชนหรือบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา จากการศึกษาพบว่าคุณภาพการศึกษาวัดได้จากคุณภาพของเนื้อหาในหลักสูตร และวิธีที่ดีดังกล่าวเหมาะสมกับความต้องการในปัจจุบันและอนาคตของผู้เรียน ซึ่งแนวคิดใหม่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพของนักเรียน คุณภาพผู้เรียนตามแนวคิดขององค์การ UNESCO คือ การที่ผู้เรียนมีสุขภาพดีและได้รับการสนับสนุนด้านการเรียนรู้จากผู้ปกครองและชุมชน งานวิจัยนี้มุ่งประเด็นไปที่สุขภาพของนักเรียนและสนับสนุนการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษา

Bambang Sumintono (2010 : 64-65) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและหลักการปฏิบัติในระดับเขต Post New Order ของอินโดนีเซีย เพราะแนวคิดของการบริหารตนเองเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน งานวิจัยได้ศึกษาอยู่สองแนวทาง คือ วิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงศึกษาธิการ เลขที่ 044/U/2002 ที่ประกาศใช้หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การเชิญชวนและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติและการเข้ามามีบทบาทของผู้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในระดับเขต ด้วยวิธีการสนทนา ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง และวิเคราะห์เนื้อหา จากการศึกษาพบว่า นโยบายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาขาดความชัดเจน ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาจึงได้รับการแนะนำอย่างเร่งรีบและเน้นการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องชี้แจงเหตุผลหรือแนวทางการนำไปใช้

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดเรื่องหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของบุคคลและหน่วยงานต่าง ๆ และสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แนวคิดหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ข้อ	การบริหารโรงเรียนเป็นฐาน	ถวิล มาตรเดียม	ชนศ จำเกิด	ธีระ รุญเจริญ	อุทัย บุญประเสริฐ	สำนึกงาน ก.พ.ร.	สนง. คณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ	สนง. เลขาธิการสภาการศึกษา	รวมจำนวนความถี่
1.	หลักคุณภาพ	✓	-	-	-	-	-	-	1
2.	หลักการกระจายอำนาจ	✓	✓	-	✓	✓	✓	✓	6
3.	หลักระบบบริหารจัดการ ตนเอง	✓	✓	-	✓	✓	✓	-	5
4.	หลักการริเริ่ม	✓	-	-	-	-	-	-	1
5.	หลักการมีส่วนร่วมและการ ร่วมคิดร่วมทำ	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	6
6.	หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล	-	✓	✓	✓	✓	-	-	4
7.	หลักการยึดหลักธรรมาภิบาล	-	✓	✓	-	✓	-	-	3
8.	หลักการคืนอำนาจการจัด การศึกษาให้ประชาชน	-	-	-	✓	-	✓	✓	3
9.	หลักการมีภาวะผู้นำแบบ เกื้อหนุน	-	-	-	-	-	✓	-	1
10.	หลักนิติธรรม	-	-	✓	-	✓	-	-	2
11.	หลักการบริหารจัดการที่ดี	-	-	-	-	-	-	✓	1
	รวม	4	5	4	5	6	6	3	

จากตารางข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการสรุปแนวคิดที่ได้จากการศึกษาจากหนังสือ เอกสาร ข้อมูลต่าง ๆ จึงได้สรุป หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามกรอบแนวคิดในการทำวิจัยตามหัวข้อดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ
2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม
3. หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน
4. หลักการบริหารจัดการตนเอง
5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
6. หลักนิติธรรม

และจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นหลักซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เน้นให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถสนองตอบความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน แต่ในปัจจุบันสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สามารถนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้ เนื่องจากสถานศึกษาต่าง ๆ มีบริบทที่ต่างกันการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ นั้น จะต้องอาศัยปัจจัย ด้านการกระจายอำนาจการบริหาร การมีส่วนร่วมการบริหาร การบริหารจัดการตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน การตรวจสอบและถ่วงดุล และหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลัก ในการบริหารการศึกษาและหลักการจัดการศึกษา หลักการเหล่านี้จะส่งผลให้บุคลากรในองค์กรมีความรัก ความสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน มีความสุขในการทำงานทำให้องค์กร มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ตอบสนองการปฏิรูปการศึกษาส่งผลให้การศึกษาของประเทศมีการพัฒนายิ่งขึ้น