

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.1 ความเป็นมาและความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.2 รูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.3 หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 1.3.1 หลักการกระจายอำนาจ
 - 1.3.2 หลักการมีส่วนร่วม
 - 1.3.3 หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน
 - 1.3.4 หลักการบริหารจัดการตนเอง
 - 1.3.5 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล
2. บริบทการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม

เขต 2

3. การสนทนากลุ่ม
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 4.2 งานวิจัยต่างประเทศ

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1. ความเป็นมาและความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ความเป็นมาและแนวคิดเรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ในระหว่างปี ค.ศ. 1960-1979 ในวงการศึกษามหาวิทยาลัยสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ได้แสวงหานวัตกรรมมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตร และวิธีการ

จัดการเรียนการสอนแบบใหม่ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จนกระทั่งปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา มีการศึกษาพบว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องปรับปรุงกระบวนการและวิธีการจัดการศึกษาที่เคยเน้นแต่เรื่องการจัดการเรียนการสอน ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารโรงเรียน โดยมุ่งปรับระบบโครงสร้างการบริหาร โรงเรียนเสียใหม่ มีการกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น (Beck and Murphy. 1996 : 4-5 ; อ้างถึง ในบุญมี เณรยอด. 2546 : 9)

นอกจากแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาแล้ว ยังเกิดกระแสเรื่องการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared-Decision Making Movement) ขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน และในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ได้มีการใช้วิธีการและกระบวนการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแห่งแรก แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่นๆ ทั่วภูมิภาคของโลก (Caldwell. 1990 : 5 ; Mohrman and Wohlstetter, 1994 : 13-14 ; อ้างถึง ในอ้างอิงในบุญมี เณรยอด. 2546 : 10) เฉพาะในสหรัฐอเมริกามีการใช้รูปแบบการบริหารแบบ SBM ถึง 44 มลรัฐ ในปี ค.ศ. 1993 (Herman and Herman. 1993 : 5-6 ; อ้างถึงในอ้างอิงในบุญมี เณรยอด. 2546 : 10) .ในปัจจุบันมีการบริหารแบบ SBM เกือบครบทุกมลรัฐ แต่ไม่ครอบคลุมทุกเขตการศึกษา (School Districts)

คำว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) นั้น เป็นรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษารูปแบบหนึ่ง ซึ่งเริ่มใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อคริสต์ศักราช 1980 (Cheng. 1996 : 43 ; Devos et al. 1998 : 70 ; อ้างถึงในบุญมี เณรยอด. 2546 : 7) ในภาษาไทยยังไม่มีคำบัญญัติคำศัพท์ที่แน่นอน ส่วนมากจะนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School-Based Management หรือเรียกย่อๆว่า SBM ซึ่งต่อมาได้มีการนำการบริหารจัดการรูปแบบนี้มาใช้ในประเทศไทย โดยมีนักการศึกษาได้บัญญัติศัพท์ดังนี้

Myer and Stonehill (1993 : 1 ; อ้างถึงในบุญมี เณรยอด. 2546 : 8) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครอง มีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

David (1989 : 45-53) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของ การปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น ซึ่งมีสมมติฐานว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

Edley jr. (1992 : 11-13) กล่าวว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียน ไม่ใช่แต่เพียงผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังมีตัวแทนคณะครู และผู้ปกครองอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางเวลาต่างๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ

Cheng (1996 : 44) ได้กล่าวไว้ว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง และชุมชนซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการ โรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิผลสูงขึ้น

ดิเรก วรรมเศียร (2545 : 4) กล่าวว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครองและชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารจัดการสถานศึกษาให้ เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

ถวิล มาตรฐาน (2545 : 47) กล่าวว่า โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการ หมายถึง การบริหารจัดการ โรงเรียนที่สอดคล้องกับคุณลักษณะและความต้องการของโรงเรียน โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมารวมพลังกันอย่างเต็มที่ รับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากร และแก้ปัญหา ตลอดจนดำเนินการเพื่อพัฒนากิจกรรมด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนในระยะสั้นและระยะยาว

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 189-190) การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่าและผู้บริหารโรงเรียน ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ การบริหารบุคคล งานวิชาการ และการบริหารงานทั่วไปให้ เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน โดยเน้นหลักการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน 4) หลักการบริหารจัดการตนเอง และ 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอสรุปเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า หมายถึง กระบวนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา มหาสารคาม เขต 2 ที่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองตามหลักการ 5 ประการ ได้แก่ หลักการ

กระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน หลักการบริหารจัดการตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยเน้นการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารงานทั่วไป ร่วมกับผู้ปกครอง และชุมชน ให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนเป็นหลัก

2. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาคปฏิบัติจริงนั้นเป็นการบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะและความจำเป็นของแต่ละโรงเรียนว่าใครเป็นหลัก ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 ก : 65-71)

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM)

ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ ได้จากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) เกิดจากแนวคิดที่ว่า

ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถลดแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุด ในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM)

แนวคิดสำคัญคือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครอง และชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่า ทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้เด็ก

เนื่องจากคนทั้ง 2 กลุ่ม ต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการ ได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการ โรงเรียนจะมีเท่าๆกัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่นๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ โรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นกลยุทธ์ทางการบริหารและการจัด

การศึกษาที่กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนภายใต้รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา การกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา ของโรงเรียน และการแสดงภาระงานที่ตรวจสอบได้ของโรงเรียน

3. หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 189-190) สรุปหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

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

สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (ธีระ รุญเจริญ. 2553 ค : 192) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นลักษณะของการที่สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงานบุคคล ด้านการจัดกรงบประมาณ และด้านการบริหารทั่วไป

Husen and Postlethwaite (เมตต์ เมตต์การุณจิต. 2553 : 214) ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) และภารกิจ (Function) ไปยังทุกระดับชั้นตามสายการบังคับบัญชาในองค์กร โดยกระจายอำนาจการบริหารลงไปให้มีความอิสระ เพื่อให้เกิดการจัดการต่างๆตามที่ต้องการ โดยมี 3 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจตามลักษณะกิจกรรมที่ให้บริการทางด้านเทคนิค การกระจายอำนาจตามอาณาเขตการปกครอง การกระจายอำนาจในลักษณะดำเนินการร่วมกัน

นกรินทร์ เมฆ ไตรรัตน์ และคณะ (2553 : 2) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ที่มีหน้าที่ในการปกครอง การโยกย้ายอำนาจจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง หรือระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง ซึ่งตำแหน่งจะแสดงถึงอำนาจในการตัดสินใจ คำว่า แหล่งของอำนาจนั้น หมายถึง ตำแหน่งหน้าที่ของงานหรือคณะกรรมการบริหาร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในด้านวิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังระดับเขตพื้นที่ การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องสอดคล้องตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติไว้

1.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจตามแนวคิดของ รอร์ดินีลลี (Rordinelli) (พินธุสุดา สิริขันธ์ศรี, 2544 : 35) แบ่งการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.2.1 การแบ่งอำนาจ หมายถึง หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่นตามสายงานการบังคับบัญชา หรือเป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับบนให้แก่หน่วยงานระดับล่างตามสายการบริหารขององค์กรนั้นๆ การกระจายอำนาจลักษณะนี้ จัดว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด เพราะเป็นเพียงการย้ายความรับผิดชอบการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค หรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า โดยที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมทุกอย่างไว้

1.2.2 การมอบอำนาจ หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือ หน่วยงานเฉพาะกิจ ได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางเพื่อดำเนินโครงการพิเศษ โดยมีอิสระในการกำหนดคน งบประมาณ การบริหารจัดการต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การลงนามทำสัญญา เป็นต้น

การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจเป็นวิธีการกระจายอำนาจที่กว้างขวางโดยส่วนกลางมอบหมายให้ส่วนราชการระดับต่ำกว่า “ขออิม” อำนาจไปใช้ หรือบางครั้งก็มอบให้หน่วยงานกึ่งอิสระซึ่งอำนาจที่ได้มาสามารถถูกเรียกคืนได้

1.2.3 การโอนอำนาจ หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลางโดยมีกฎหมายรองรับ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเอง ส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมและควบคุมกำกับทางอ้อม

การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุด และเป็นการกระจายอำนาจไปอย่างถาวร ไม่สามารถเรียกคืนได้

1.2.4 การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ หมายถึง รัฐกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงานและหอการค้า เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม รัฐก็ยังคงรับผิดชอบและกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรทั้งหลายมุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกันในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง

1.3 ความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆตามกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ก่อให้เกิดการเรียกร้องคุณภาพการจัดการศึกษาจนทำให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษาขึ้น เพื่อให้การจัดการศึกษาของสถานศึกษาและชุมชนเกิดการเรียนรู้ได้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จุดเน้นสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งจำเป็นต้องระดมสรรพกำลังทุกส่วนในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การศึกษาสามารถสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับกระแสประชาธิปไตยที่เข้มแข็งขึ้น สังคมได้เรียกร้องการมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นจนทำให้เกิดกระแสการกระจายอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้กระจายอำนาจในการปกครองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อลดปัญหาการจัดการศึกษาที่เป็นไปในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร ขาดระบบการกำกับตรวจสอบคุณภาพ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างต่อเนื่อง และขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีหลักการการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ให้ระบบการจัดการศึกษาสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชน

สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเสนอการจัดโครงสร้างหน้าที่ขององค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 5 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาของประเทศ

1.4 หลักการของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลักการดำเนินงานดังนี้

1.4.1 การมีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

หมายถึง ความเป็นเอกภาพในการกำหนดเป้าหมายในการจัดการศึกษา มีมาตรฐานและทิศทางการจัดการศึกษาเหมือนกัน แต่เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นเลือกวิธีดำเนินการที่หลากหลายได้ด้วยตนเอง ส่วนกลางจะเพียงแต่กำหนดนโยบาย ให้คำปรึกษาแนะนำ ตรวจสอบมาตรฐาน ติดตามและ

ประเมินผลการดำเนินงานเท่านั้น

การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นดำเนินการได้หลากหลายด้วยตนเอง เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มุ่งให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้นเพื่อที่จะพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สำหรับการจัดการศึกษานั้น ถึงแม้ว่าจะให้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษารวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1.4.2 การกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่ประสานและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

1.4.3 การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กร สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อที่จะระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามหลักการทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

การกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษาและการกระจายอำนาจให้กับสถาน

ศึกษา กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และ คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากชุมชนและองค์กรต่างๆในท้องถิ่น เป็นการ เปิดโอกาสให้ประชาชน ตลอดจนผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ในพื้นที่ สามารถเข้ามาเป็นกรรมการ ร่วมให้การสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน ประชาชน องค์กรและสถาบันสังคมกับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

1.4.4 การประหยัด คุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยยึดหลักการประหยัด คุ่มค่า คำนึงถึงการดำเนินการที่ลด ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการให้ได้ผลประโยชน์คุ่มค่า ลดปัญหาความซ้ำซ้อนและความสูญเปล่า ในการจัดการโดยจัดโครงสร้างสายการบริหารที่สั้นลง มีเพียงการบริหารระดับส่วนกลางและการ บริหารระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่นเท่านั้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังเปิดโอกาสให้มีอิสระ ในการใช้ทรัพยากรบนหลักการของความคุ่มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตรวจสอบได้

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้ปรับลดหน่วยงานให้มีขนาดเล็ก กะทัดรัด เพื่อบริหารงานด้วยความมีประสิทธิภาพ ให้บังเกิดประสิทธิผลและปรับเปลี่ยนภารกิจจน ทำให้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานลงได้จำนวนมาก

1.4.5 ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคล ใดได้รับโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้นในการกระจายอำนาจทางการศึกษาโดยการกำหนดเขตพื้นที่ การศึกษาที่มีพื้นที่พอเหมาะและคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านปริมาณงานที่ใกล้เคียงกัน และ สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพจะทำให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในการ จัดการศึกษา

1.5 การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ได้กำหนดรูปแบบของโครงสร้างการ บริหารและการจัดการศึกษาของชาติออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับราชการในส่วนกลางและระดับ องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น

1.5.1 การบริหารและการจัดการศึกษาระดับราชการในส่วนกลาง ได้ปรับ บทบาทจากเดิมที่เคยมีหน้าที่ทั้งในด้านอำนวยการบริหารและกำกับกรปฏิบัติ มาทำหน้าที่ด้านการ อำนวยการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารและการจัดการศึกษาระดับนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายและแผน มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบการประเมินผล และการดำเนินงานที่ต้อง ปฏิบัติในระดับชาติ

ตัวอย่างองค์กรราชการส่วนกลางที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอไว้

คือ สภาและสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศาสนา และวัฒนธรรมและสำนักงานปลัดกระทรวง

1.5.2 การบริหารและการจัดการศึกษาระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น กำหนดขึ้นตามแนวทางของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะบุคคลที่มาจากประชาชน ชุมชน และท้องถิ่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุนการศึกษาของชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

การบริหารและการจัดการศึกษาระดับองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น เป็นการบริหารและการดำเนินงานระดับปฏิบัติการในท้องถิ่น ที่กำหนดให้การปฏิบัติเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาให้มากที่สุด โดยยึดหลักความมีอิสระและคล่องตัวเป็นสิ่งสำคัญ แต่ถ้าหากไม่สามารถเสร็จสิ้นที่สถานศึกษาได้ ให้สิ้นสุดที่เขตพื้นที่การศึกษา โดยต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

1. เขตพื้นที่การศึกษา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ตราขึ้นเพื่อมุ่งที่จะปฏิรูประบบการบริหารจัดการการศึกษาของไทย ยึดหลักความมีเอกภาพในด้านนโยบายและมีความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ประชาชนมีส่วนร่วม จึงกำหนดให้มีการบริหารจัดการศึกษาในลักษณะของ“เขตพื้นที่การศึกษา” รวมทั้งกำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญายึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหลัก (มาตรา 37) กฎหมายได้กำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษามีภารกิจหลักดังนี้

1.1 กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา

1.2 พิจารณาการตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา

1.3 ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่

การศึกษา

1.4 ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

1.5 ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย

1.6 กำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

2. สถานศึกษา เป็นหน่วยงานปฏิบัติการจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้สามารถบริหารงานต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว และเสร็จสิ้นในองค์กรของตนเองได้มากที่สุด การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษามีลักษณะเป็นการบริหารที่ให้สถานศึกษา / โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

1.5.3 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องโอนภารกิจในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการทั้งหมด ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินการในระยะยาว เรื่องการจัดการศึกษาจึงควรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางทรัพยากร บุคลากร และมีความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาเอง

เขตพื้นที่การศึกษาจะทำหน้าที่เพียงการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบาย และได้มาตรฐานการศึกษา แต่รัฐก็ยังคงกำกับดูแลการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อไป ทั้งในด้านการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและด้านอื่นๆ และสามารถเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2542

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

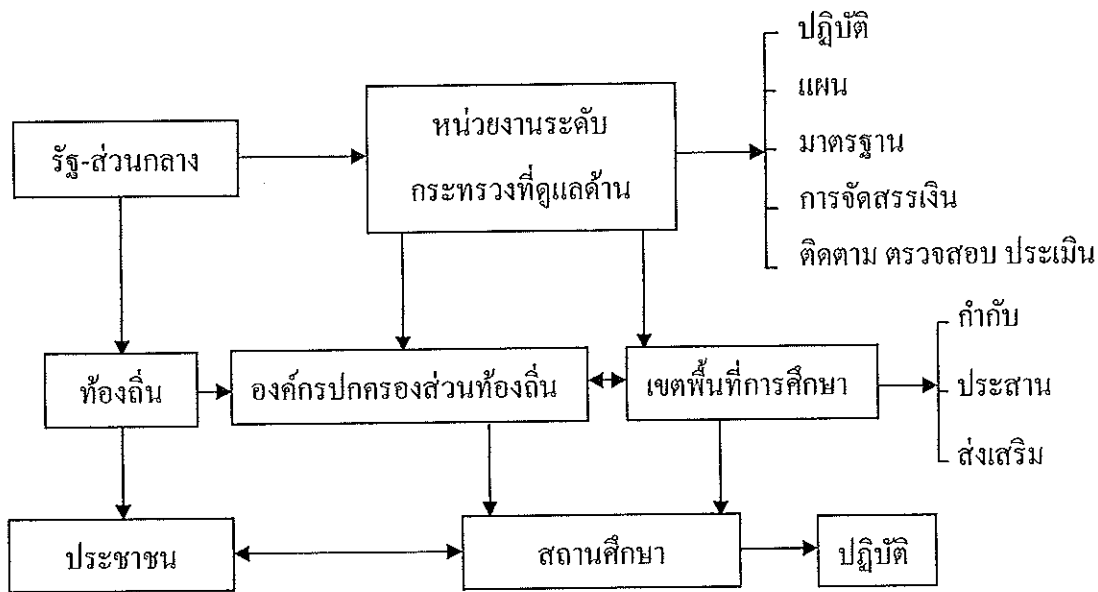
1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นองค์กรที่กำหนดให้มีขึ้นตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ในการพัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาทุกประเภท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

2) องค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา เป็นองค์กรที่กำหนดให้มีขึ้นตามมาตรา 53 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการประกันคุณภาพในการจัดการศึกษาของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระที่มีจัดตั้งอยู่เดิม คือ สถาบัน ส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (สสวท.) เป็นการปรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่เดิมให้มีหน้าที่ในการประสานส่งเสริมและจัดให้มีการพัฒนาการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากร การประเมินมาตรฐานแบบเรียนสื่อด้านวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี และพัฒนาส่งเสริมผู้มีความสามารถพิเศษทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

1.5.5 การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การกระจายอำนาจทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สรุปได้ดังภาพที่ 2 ดังนี้



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ที่มา : สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง (2545 ก : 9)

การกระจายอำนาจทางการศึกษาหรือการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา มีระดับของการกระจายอำนาจ และแบ่งอำนาจกันชัดเจน ระหว่างองค์กรราชการส่วนกลางและองค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอิสระ กล่าวคือ

1. องค์กรราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่เฉพาะด้านนโยบาย แผน มาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากรและการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลตามภารกิจขององค์กร
2. องค์กรปฏิบัติในท้องถิ่น แบ่งเป็น เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
 - 2.1 เขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เฉพาะกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมสถานศึกษาหรือหน่วยงาน องค์กรที่จัดการศึกษา
 - 2.2 สถานศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติ
3. องค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจ ได้อย่างมีอิสระ คล่องตัว และบริหารเบ็ดเสร็จในตนเอง
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบของการโอนอำนาจของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
5. เอกชน เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐให้ดำเนินการ
6. รัฐยังคงทำหน้าที่กำกับในด้านนโยบาย มาตรฐานการศึกษา การ

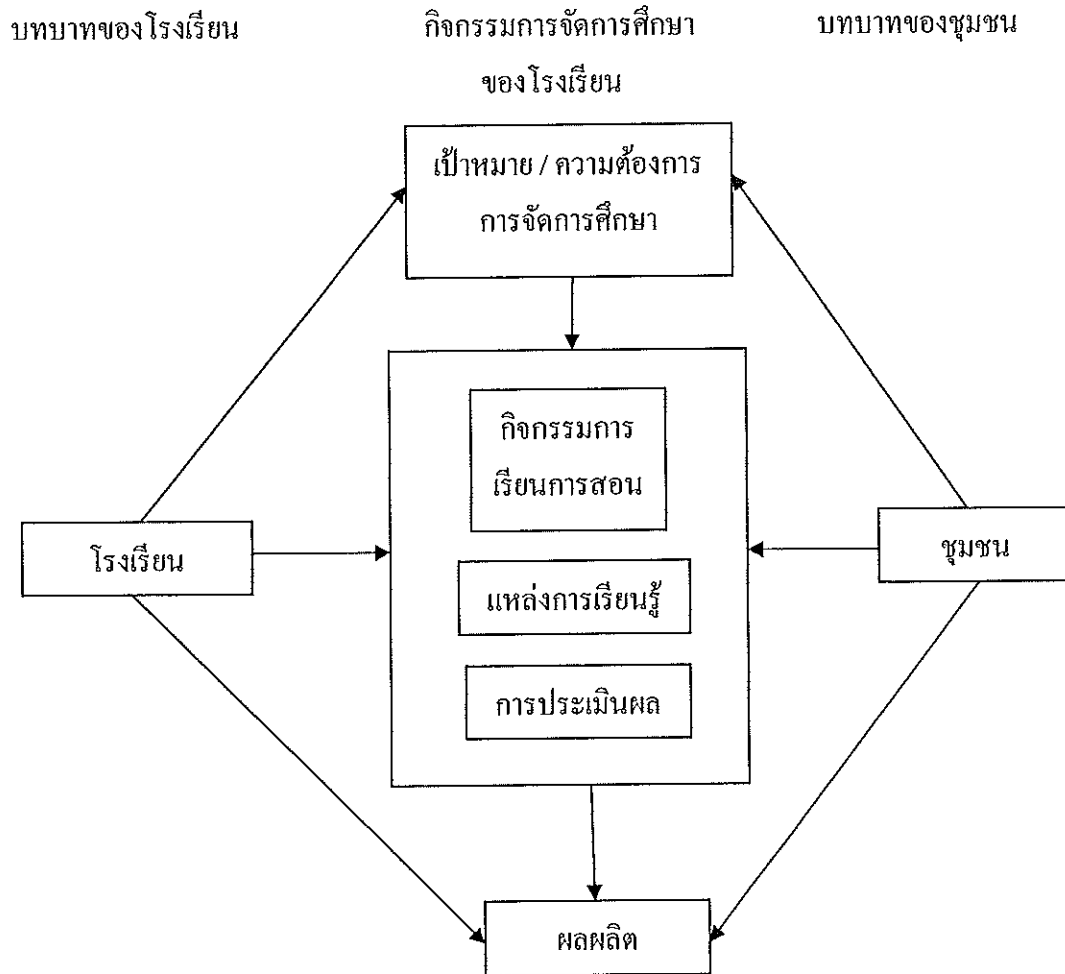
สนับสนุนทรัพยากรและการติดตาม ประเมินผลการจัดการศึกษา โดยรวม

องค์กรตามประเภทและระดับต่างๆ ดังที่กล่าวมา ต่างมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยง และประสานกัน ในอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลนำไปสู่การพัฒนาประเทศตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1.6 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อโรงเรียนและชุมชน
ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อโรงเรียน มีดังต่อไปนี้

1.6.1 อำนาจในการจัดการศึกษา หมายถึง ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน
ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนและชุมชน อำนาจในการจัดการศึกษาดังกล่าว ประกอบด้วย

- 1) อำนาจในการกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการจัดการศึกษาของ
โรงเรียน ให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น
- 2) อำนาจในการกำหนดหลักสูตรของตนเองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่
กำหนดไว้
- 3) อำนาจในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการจัดประสบการณ์
การเรียนรู้ให้ สอดคล้องกับหลักสูตร
- 4) อำนาจในการวัดและประเมินผลการจัดการศึกษา
- 5) อำนาจในการบริหารจัดการกับทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วย
เงิน คน และวัสดุอุปกรณ์ของโรงเรียน
- 6) อำนาจของชุมชนที่มีต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนอำนาจในการจัด
การศึกษาดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อบทบาทของโรงเรียนและบทบาทของชุมชนหลายประการ
สรุปได้ดังภาพที่ 3 ดังนี้



ภาพที่ 3 แผนภูมิแสดงบทบาทของ โรงเรียนและชุมชนในการจัดการศึกษา
 ที่มา : สรรค์ วรอินทร์ และทิพวัลย์ คำคง (2545 ข : 12)

1.6.2 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อโรงเรียน

1) การกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

โรงเรียนจะต้องจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กระทรวงและกรมเจ้าสังกัดจะกำหนดเป้าหมายและทิศทางการจัดการศึกษาให้โรงเรียนดำเนินการ ผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาทำให้บุคลากรในโรงเรียนและชุมชนต้องร่วมมือกัน กำหนดเป้าหมายและทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนที่จบการศึกษา โดยร่วมกันวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสิ่งแวดล้อมในอนาคต พร้อมทั้งร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ของการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดภารกิจของโรงเรียนที่จะต้องทำตลอดจน คุณลักษณะของนักเรียนที่ชุมชนท้องถิ่นต้องการ

2) การจัดทำหลักสูตรระดับสถานศึกษา ผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาทำให้โรงเรียนมีอิสระในตนเองที่จะกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนให้เป็นที่ไปตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น รัฐจะกำหนดหลักสูตรแกนกลางเป้าหมายการเรียนรู้ของกลุ่มวิชาต่างๆ และกำหนดสาระการเรียนรู้ไว้เท่านั้น โรงเรียนจะต้องดำเนินการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนของตนเองทั้งหมด ตามองค์ประกอบของหลักสูตร ซึ่งประกอบด้วย

- (1) จุดประสงค์ของหลักสูตร
- (2) โครงสร้างเนื้อหาสาระ
- (3) กิจกรรมการเรียนการสอน
- (4) สื่อ อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้
- (5) การวัดและประเมินผล
- (6) เอกสารหลักสูตร
 - (6.1) ตำราเรียน
 - (6.2) คู่มือ
 - (6.3) เอกสารการวัดและประเมินผล

ดังนั้น หลักสูตรระดับสถานศึกษานี้จึงแตกต่างกันไปตามความพร้อมของชุมชนท้องถิ่นที่แต่ละโรงเรียนตั้งอยู่

3) การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โรงเรียนมีอิสระที่จะจัดแผนการเรียน กิจกรรมการเรียนการสอน จัดทำสื่อ อุปกรณ์ และแหล่งการเรียนรู้ของตนเอง ที่สามารถส่งเสริมให้ผู้เรียน ได้เรียนรู้ได้เต็มตามศักยภาพของแต่ละคน ดังนั้นการร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดกิจกรรมการสอนของโรงเรียนร่วมกัน ระหว่างผู้บริหาร ครู และชุมชน จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะจะสามารถประสานงานและระดมทรัพยากรการเรียนรู้ในท้องถิ่นเข้ามาจัดการศึกษาได้

นอกจากนี้ โรงเรียนยังเป็นแหล่งทดลองค้นคว้านวัตกรรมการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นได้อีกด้วย

4) การวัดและประเมินผล เป็นอำนาจของโรงเรียนในการดำเนินการโดยโรงเรียนต้องพัฒนาเทคนิควิธีการวัดผลที่ส่งเสริมพัฒนาการของนักเรียนได้สูงสุด

5) การจัดการทรัพยากรทางการบริหาร โรงเรียนมีความเป็นอิสระในการบริหารบุคลากร การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ ดังนั้นโรงเรียนจะต้องจัดระบบการบริหารที่มีคุณภาพ นับตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์กร การบริหารบุคคล การสั่งการ การนิเทศติดตามผล และการรายงานผลการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การวางแผนโรงเรียนต้องสร้างระบบการวางแผนงานที่จะสามารถวิเคราะห์แนวโน้มความต้องการของชุมชนท้องถิ่น กำหนดเป็นแผนงานของโรงเรียน ซึ่งสามารถนำไปสู่การปฏิบัติและติดตามผลได้

(2) การจัดองค์กรของโรงเรียน เป็นการจัดโครงสร้างภารกิจของงานให้ประสานกันเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) การบริหารบุคลากร เป็นการจัดบุคคลให้เข้าทำงานได้เหมาะสมกับภารกิจ มีการพัฒนาให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถอย่างต่อเนื่อง

(4) การสั่งการ เป็นระบบการตัดสินใจดำเนินการและวิธีการ ต้องแจ้งผลการตัดสินใจให้กับบุคลากรทุกคนในองค์กรได้เข้าใจ สามารถดำเนินการได้ โรงเรียนต้องพัฒนาระบบการตัดสินใจ การสื่อสารข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ

(5) การนิเทศติดตามผล เป็นระบบการเข้าไปช่วยเหลือแนะนำให้ครูได้พัฒนางานให้บรรลุเป้าหมายเต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล

(6) การรายงานผล เป็นการรายงานผลการดำเนินงานที่ปฏิบัติตามแผนแล้ว เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไขปรับปรุงงาน และวางแผนการดำเนินงานต่อไป

1.6.3 ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อชุมชน

ผลกระทบของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาต่อชุมชน คือ ชุมชนจะเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น ทั้งในด้านของการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตรการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอน และการเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบผลการดำเนินงานของโรงเรียน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) บทบาทในการกำหนดทิศทางและหลักสูตรการจัดการศึกษา ตามแนวปฏิรูปการศึกษา ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชน ดังนั้นชุมชนจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะเข้าไปร่วมกับโรงเรียนในการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดคุณลักษณะของผู้เรียนที่ชุมชนต้องการ และช่วยกำหนดเนื้อหาสาระในหลักสูตรให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนด้วย

2) การส่งเสริมสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน ชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับนักเรียนในโรงเรียนโดยสนับสนุนด้านต่างๆดังนี้

(1) จัดหาเงินทุน หรืองบประมาณสนับสนุนแก่โรงเรียน

(2) เป็นวิทยากรหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยเข้าร่วมในการสอนหรือ

บรรยายความรู้กับนักเรียน

(3) สนับสนุน ส่งเสริมกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน โดยการ

ให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านกำลังกาย กำลังสติปัญญา ทรัพยากร และการช่วยเหลือด้านอื่นๆ เป็นแหล่งการเรียนรู้ของโรงเรียน

3) การตรวจสอบผลการดำเนินการ ชุมชนจะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบผลการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนให้เป็นไปตามมาตรฐานและเป้าหมาย โดยอาจเข้าไปช่วยตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน หน่วยงานอิสระภายนอก เช่น การตรวจสอบมาตรฐานการวัดผลในด้านการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมายและทิศทางที่กำหนด เป็นต้น

1.7 บทบาทของครูและชุมชนต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา

1.7.1 ความเข้าใจในบทบาทของครูและบทบาทของชุมชน

การกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นมีผลกระทบต่อการทำงาน of โรงเรียนและ ชุมชนครูในฐานะเป็นผู้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนในโรงเรียนจึงมีบทบาทที่เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่ชุมชนมีบทบาทเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ดังจะได้กล่าวต่อไป

1) บทบาทของครู ครูมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางของการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังนี้

(1) บทบาทในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

(1.1) ศึกษาบริบททางการจัดการศึกษาของชุมชน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงประเด็นหลักที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของชุมชน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ค่านิยม ประเพณี และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำประเด็นเหล่านั้นมาพัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษา รายวิชา และแผนการสอน

(1.2) พัฒนาหลักสูตรระดับสถานศึกษาร่วมกับคณะครู ผู้บริหาร และชุมชน เพื่อจัดทำเนื้อหาสาระของหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

(1.3) พัฒนาหลักสูตรระดับชั้นเรียน รายวิชา หรือแผนการสอนในรูปแบบชุดการสอนแผนการสอนแบบบูรณาการ เพื่อจะได้ประยุกต์นำเนื้อหาสาระจากท้องถิ่นมาใช้ในการสอน และนำหลักสูตรระดับสถานศึกษามาสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(1.4) จัดกระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาการของผู้เรียนได้เต็มตามศักยภาพ โดยจัดหาแหล่งการเรียนรู้ที่เหมาะสม

(2) บทบาทในการจัดหาแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยดำเนินการ

ดังนี้

(2.1) จัดรวบรวมแหล่งการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน และวางแผนการใช้แหล่งการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับผู้เรียน

(2.2) จัดทำเอกสารแบบเรียนและสื่อประกอบการสอน

(2.3) ประสานความร่วมมือระหว่างชุมชนและท้องถิ่นมา

ช่วยในการจัดการศึกษา โดยการนำบุคคล ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรมาช่วยจัดการศึกษา หรือ เป็นแหล่งเรียนรู้ของผู้เรียน

(3) บทบาทในการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยดำเนินการดังต่อไปนี้

(3.1) เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนได้เข้าใจถึงบทบาทของตนเองในการจัดการศึกษาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

(3.2) ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

2) บทบาทของชุมชน ชุมชนมีบทบาทต่อการจัดการศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษา ดังนี้

(1) กำหนดความต้องการในการจัดการศึกษาให้กับโรงเรียน โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการจัดการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน

(2) เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษา โดยเข้าเป็น คณะกรรมการสถานศึกษา

(3) ส่งเสริม สนับสนุน การจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ความร่วมมือในการจัดกระบวนการเรียนรู้กับสถานศึกษา เช่น เป็นวิทยากร เป็นแหล่งฝึกประสบการณ์ ตลอดจนสนับสนุนทางการเงิน กำลังคน และวัสดุอุปกรณ์

(4) ตรวจสอบผลดำเนินการในการจัดการศึกษา โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการประเมินผลและติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

1.7.2 การส่งเสริมและดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

ชุมชนจะมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น เป็นไปตามหลักการการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All for Education) นั่นคือ เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในทุกด้าน

1) หลักการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา มีหลักการสำคัญ ดังนี้

- (1) การส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
- (2) การจัดองค์การบริหารโรงเรียนให้มีคณะกรรมการจากท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น
- (3) การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณและการกำกับควบคุมการดำเนินงานของสถานศึกษาที่จะต้องแสดงผลปฏิบัติงานต่อองค์กรท้องถิ่น โดยอาจจัดทำเป็นสัญญาในการทำงาน
- (4) เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของเป็นผู้รับผิดชอบสถานศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง

2) การดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาจากหลักการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาดังกล่าว มีวิธีดำเนินการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สรุปได้ดังนี้

(1) การให้ชุมชนดำเนินการจัดการศึกษาด้วยตนเอง ชุมชน สามารถดำเนินการจัดการศึกษาโดยตรง ดังนี้

(1.1) ชุมชนจัดทำโรงเรียนของชุมชน โดยกำหนดรูปแบบการบริหารหลักสูตร การดำเนินงานของชุมชนเอง เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามความต้องการของชุมชนนั้น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่รัฐกำหนด โรงเรียนประเภทนี้ มีการจัดการแล้ว เช่น โรงเรียนรุ่งอรุณ โรงเรียนหมู่บ้านเด็ก เป็นต้น ซึ่งจัดการศึกษามบนพื้นฐานปรัชญาและวิธีการของตนเอง

(1.2) ชุมชนเข้าไปรับผิดชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน โดยดูแลเป้าหมายงบประมาณ และบุคลากรของโรงเรียน วิธีการนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างที่ได้ดำเนินการไปแล้วคือ การจัดการศึกษาของเทศบาล และเมื่อเทศบาลสามารถจัดการศึกษาได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ก็อาจจะสามารถจัดการศึกษาของตนได้เช่นเดียวกัน โดยอาจจัดตั้งโรงเรียน ศูนย์พัฒนาเด็กหรือศูนย์การเรียนรู้ ก็ได้

(1.3) ชุมชนจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยอาจจัดตั้งเป็นศูนย์การศึกษา ศูนย์ฝึกอบรม พิพิธภัณฑ์ อุทยาน และแหล่งเรียนรู้อื่น

(1.4) ครอบครัวจัดการศึกษาในลักษณะของโรงเรียนที่บ้าน

(Home School) ครอบครัวที่มีความพร้อมอาจเสนอหลักสูตรการเรียนรู้และดำเนินการจัดการศึกษา
ขั้นพื้นฐานด้วยตนเอง

(2) การให้ชุมชนเข้าไปมีบทบาทในการจัดการศึกษา ชุมชนสามารถ
เข้าไปมีบทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาได้ ดังนี้

(2.1) การเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษาใน

รูปแบบของคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการการพัฒนาหลักสูตร คณะกรรมการความร่วมมือ
ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน สมาคมครู และผู้ปกครอง เป็นต้น

(2.3) การเป็นแหล่งเรียนรู้ให้กับสถานศึกษาและเยาวชน ใน

รูปแบบของสถานที่ศึกษาดูงาน แหล่งฝึกงาน และเป็นวิทยากร เป็นต้น

(2.5) การให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการส่งเสริม

การเรียนรู้ของบุตรหลานของตนเอง เช่น การสอนเสริม การกวดขันดูแลความประพฤติ การอบรม
สั่งสอน เป็นต้น

(3) การสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ชุมชน สามารถ
สนับสนุนการจัดการศึกษาได้ดังนี้

(3.1) การให้ทุนสนับสนุน เป็นการจัดหาเงินงบประมาณ

สนับสนุนการจัดการศึกษาโดยการจัดหาทุน งบประมาณ หรือการเสียภาษีส่งเสริมการจัดการศึกษา

(3.2) การจัดกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้

กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเป็นการสื่อสารข้อมูลระหว่างชุมชนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อให้
เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้วิธีการดำเนินการ เช่น การจัดทำหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น รายการวิทยุ เวที
ประชาคม เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนได้

(4) การตรวจสอบและติดตามผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ตามหลักการจัดการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ได้กำหนดให้องค์กรระดับราชการใน
ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษา โดยให้อิสระแก่สถานศึกษา ชุมชนท้องถิ่น
ดำเนินการจัดการศึกษา และให้ท้องถิ่นรวมทั้งหน่วยงานด้านมาตรฐาน ทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ
คุณภาพการจัดการศึกษา ดังนั้น ชุมชนจึงต้องมีบทบาทในการตรวจสอบและติดตามผลการจัด
การศึกษาของสถานศึกษา ดังนี้

(4.1) การเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

(4.2) การติดตามความเคลื่อนไหวของการจัดการศึกษาของ

สถานศึกษา

(4.3) การวิพากษ์วิจารณ์ ให้ความคิดเห็นในการจัดการศึกษาของ

สถานศึกษา

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง ความสามารถของ ผู้บริหารสถานศึกษาในการมอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบ และให้อำนาจการตัดสินใจในการ ปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และผลงานที่มีประสิทธิภาพ

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement)

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

คริส อากีริส (Chris Argyris) กล่าวว่า การบริหารส่วนร่วมเป็นการจูงใจให้ ผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กร ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมมือในการพัฒนา องค์กรที่ปฏิบัติด้วยความเต็มใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานขององค์กร ควรประกอบ สาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ

2.1.1 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สมาชิกขององค์กรย่อมมี ความผูกพันกับองค์กรที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่ และมีความปรารถนาที่จะได้มีส่วนร่วมในการ บริหารในองค์กร แม้เพียงได้รับฟังความคิดเห็น ก็ทำให้รู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ขององค์กรแล้ว

2.1.2 การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดการยอมรับในเป้าหมาย เพราะนอกจากจะ ช่วยกระตุ้นให้สมาชิกแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังช่วยให้เกิดความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ระหว่างกลุ่มสมาชิก และความร่วมมือกันนั้นจะแพร่ขยายไปทั้งองค์กรมีเป้าหมายเดียวกัน การมี ส่วนร่วมเป็นการยินยอมและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ. ซึ่งจะมีผลทั้งทางใจ การ ยอมรับ การสนับสนุน และผลต่อการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่

2.1.3 การมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ การ บุคคลได้แสดงความคิดเห็นและยอมรับในเป้าหมายเดียวกัน จะช่วยกระตุ้นให้บุคคลเกิดความ สำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานขององค์กร

จุฬารัตน์ ชำนาญกิจ (2544 : 55-56) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วม ว่า หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชน ร่วมกับการใช้ วิทยาการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาและส่งเสริมความเจริญให้ชุมชน

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 189) กล่าวว่า หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้สนใจได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร การ ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครูผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทน

นักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

จรรยาภรณ์ บุญยานุเคราะห์ (2549 : 15) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่สมาชิกในกลุ่มหรือองค์กรมีปฏิสัมพันธ์กัน มีการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานของตน โดยการมีส่วนร่วมนั้นทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินงานทุกขั้นตอนของกิจกรรม ร่วมรับผลประโยชน์และมีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นลักษณะของการบริหารของกลุ่มบุคคลที่ได้เกี่ยวข้องในการ ปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจและปฏิบัติงาน ตลอดจนการประเมินผล” การมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างกำลังใจให้ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งยิ่งกว่านั้นการมีส่วนร่วมจะช่วยให้บุคคลสนับสนุนเป้าหมายของกลุ่มตลอดจนวัตถุประสงค์ร่วมขององค์กรด้วย เทคนิคการบริหารตามแนวความคิดนี้ถือว่าการรวมเอาเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์กรเข้าด้วยกัน (The Integration of Individual and Organizational Goals) เหมือนกับหลักการของทฤษฎี Y ตามแนวคิดของแมคเกรเกอร์ โดยผู้บริหารจะจัดสภาพของเขา และควบคุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์กร

ในการบริหารไม่ว่าองค์กรใดต่างก็มุ่งที่จะสร้างความร่วมมือร่วมใจ เพื่อที่จะให้งานสำเร็จแม้ว่าจะแบ่งแยกการทำงานซึ่งเป็นภารกิจสำคัญขององค์กร ไปให้แต่ละบุคคล ปฏิบัติแล้วก็ตามแต่การที่จะให้บุคคลมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งขององค์กร ถ้าในการปฏิบัติงานมีความไม่เข้าใจหรือเกิดความรู้สึกที่ตนเองไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหมู่คณะ และได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรแล้วการบริหารงานขององค์กรก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยยาก

หากจะเปรียบเทียบแนวความคิดของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีประเด็นสำคัญอยู่ที่การให้บุคคลได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติงานกับทฤษฎี z ที่ศาสตราจารย์วิลเลียม จี. โออุชิ (William G. Ouchi) เป็นผู้คิดขึ้น จะเห็นว่าหลักการทฤษฎี z ที่สำคัญประการหนึ่ง และตรงกับแนวคิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ก็คือการให้ผู้ที่บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ในสังคมประชาธิปไตยจำเป็นต้องส่งเสริมบรรยากาศของการทำงานเป็นหมู่คณะผู้บริหารองค์กรจะทำอะไรคนเดียวไม่ได้ต้องทำงานร่วมกับผู้ที่บังคับบัญชา การเปิดโอกาสให้ผู้ที่บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและปฏิบัติงาน จึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้

ผู้ร่วมงานมีความผูกพันกับผู้บริหาร โดยให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้หลักประชาธิปไตยในการบริหารงาน

2.2 ข้อดีของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

2.2.1 ก่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงานทุกระดับในองค์กร

2.2.2 ลดความขัดแย้งในการทำงาน และเพิ่มความไว้วางใจซึ่งกันและกันมากขึ้น

2.2.3 สร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

2.2.4 ช่วยให้ผู้ร่วมงานมีสุขภาพจิตดี ทุกคนมีงานทำ

2.2.5 สร้างความเป็นประชาธิปไตยในองค์กร

2.2.6 ลดค่าใช้จ่าย และใช้ทรัพยากรอย่างทะนุถนอม

2.2.7 ช่วยให้การใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.8 ช่วยให้ผู้พนักงานเกิดความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

2.3 ข้อจำกัดของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ถึงแม้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะมีส่วนดี แต่การที่ผู้บริหารจะนำการบริหารในรูปแบบนี้มาใช้ควรระมัดระวังถึงข้อจำกัดของการให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ เพราะอาจจะทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลขึ้นได้ และก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน ความรับผิดชอบและการกระทำของกลุ่มไม่มีหลักประกันอันใดแน่ชัด เพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของกลุ่ม ผู้บริหารจึงควรคำนึงถึงผลได้ผลเสีย เช่น ค่าใช้จ่าย เวลาปัญหา และสถานการณ์ การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กร จึงควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ ก่อนจะให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

2.4 แนวความคิดพื้นฐานของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์(Maslow's Motivation Theory) มีความเชื่อว่า

1. มนุษย์ทุกคนมีความต้องการเหมือนกัน トラバドที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ ก็จะเกิดปัญหาความต้องการอยู่ร่ำไป แต่ถ้าความต้องการได้รับการตอบสนอง ก็จะเลิกสนใจ

2. มนุษย์ตอบสนองความต้องการแตกต่างกัน ทางด้านปริมาณความต้องการระดับต่ำค่อนข้างมีขอบเขตจำกัด แต่ความต้องการระดับสูงมักจะมีขอบเขตไม่จำกัดมีความเชื่อว่า ปัจจัยที่จะจูงใจให้คนทำงานประกอบด้วย

2.1 ความสำเร็จในงานที่ทำ

- 2.2 การได้รับการยอมรับ ยกย่องและนับถือ
- 2.3 ความก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่นำไปสู่ความสำเร็จ
- 2.4 ลักษณะของงานที่ทำ
- 2.5 ความรับผิดชอบในงานที่ได้รับมอบหมาย
- 2.6 ความเจริญเติบโตส่วนบุคคล

3. จากการศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์ อากีริส (Argyris) พบว่า บุคคลจะมีวุฒิภาวะและบุคลิกภาพเป็นของตนเอง การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะช่วยให้บุคคลได้พัฒนาบุคลิกภาพของตนเองในด้านทัศนคติ การควบคุมการทำงาน การแสดงออก ทัศนคติและการใช้ความสามารถที่จะประสบความสำเร็จได้

องค์การจึงต้องใช้ความสามารถของพนักงานอย่างเต็มที่ เพื่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอนและแตกต่างกันอย่างรวดเร็ว

2.5 เทคนิคการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม

2.5.1 ใช้กับกลุ่มงานเฉพาะกิจและในรูปแบบคณะกรรมการ (Special Task Forces and Committee)

2.5.2 ใช้ในรูปแบบของกรรมการให้คำแนะนำ (Consulting)

2.5.3 การนำแนวความคิดของหมุดเชื่อมโยง (Linking Pin) มาใช้

2.5.4 ใช้การติดต่อสื่อสารแบบเปิดประตู (Open Door)

2.5.5 ใช้การระดมความคิด (Brain Storming)

2.5.6 ใช้กับการฝึกอบรมแบบต่างๆ (Training)

2.5.7 ใช้การบริหารโดยมีวัตถุประสงค์ (MBO)

2.6 วิธีการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมสมัยใหม่

วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมสมัยใหม่ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคล และระดับกลุ่ม

2.6.1 ระดับบุคคล (individual) เป็นวิธีการพิจารณาและปรับปรุงบุคคลให้ดีขึ้นมี 3 แบบ คือ

วัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) แบบที่ 1 การฝึกอบรมให้มีความรู้สึกไว (Sensitivity Training) เพื่อ
 - (1) ให้เข้าใจและยอมรับธรรมชาติของมนุษย์
 - (2) ให้รู้จักยอมรับและพัฒนาตนเอง

- (3) ให้เข้าใจและยอมรับผู้อื่นให้มากขึ้น
- (4) ให้มีมนุษยสัมพันธ์ดีขึ้น
- (5) เพื่อให้มีความสุข มีขวัญและกำลังใจดีขึ้น
- (6) เพื่อให้การทำงานดีขึ้น

2) แบบที่ 2 ใช้กับการวิเคราะห์การติดต่อ (Transactional Analysis) ซึ่งเป็นวิธีการติดต่อที่แลกเปลี่ยนด้วย ภาษาพูดและไม่ใช้ภาษาพูดระหว่างบุคคล ซึ่ง Eric Bern ซึ่งให้เห็นว่า การติดต่อระหว่างบุคคลมี 3 แบบ คือ

- (1) แบบพ่อ-แม่ ผู้ปกครอง (Parent)
- (2) แบบผู้ใหญ่ (Adult)
- (3) แบบเด็ก (Child)

3) แบบที่ 3 การนั่งสมาธิแบบควบคุมจิต (Transcendental Meditation) คือ การนั่งสมาธิเพื่อลดความเครียด และเพิ่มความคิดสร้างสรรค์

2.6.2 ระดับกลุ่มบุคคล (Groups) สามารถใช้กับวิธีการดังต่อไปนี้

- 1) ใช้กับการรวมกลุ่มแบบครอบครัว (Family Grouping)
- 2) ใช้กับการฝึกอบรมเพียงในนาม (Nominal Group Technique) หมายถึง บุคคลถูกรวมเข้าเป็นกลุ่ม แต่ไม่ได้สื่อสารกันด้วยวาจา เป็นการประชุมพร้อมกันที่โต๊ะเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาด้วยการใช้คำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยสมาชิกแต่ละคนจะใช้เวลาเขียน เพื่อแสดงความคิดเห็นโดยไม่พูดจากัน

- 3) ใช้เทคนิคเดลฟี (Delphi Technique) ซึ่งเป็นกระบวนการผู้ตัดสินใจ กำหนดกลุ่มที่ปรึกษาและกลุ่มผู้ตอบ แล้วสร้างแบบสอบถามส่งทางไปรษณีย์ ผู้ตอบก็จะตอบมายังทีมที่ปรึกษา แล้วสรุปการตอบแบบสอบถาม

2.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) คือ การบริหารราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการบริหารและดำเนินงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

2.7.1 สร้างความเข้าใจในความหมายและความตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

2.7.2 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.7.3 เสริมสร้างทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารราชการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในงานราชการในระดับต่างๆ

2.7.4 สร้างความรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบและลักษณะสำคัญของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

2.8 วัตถุประสงค์การพัฒนาการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

2.8.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นกรมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2.8.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2.8.3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

2.8.4 ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็น หุ่นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

2.8.5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการมีส่วนร่วม จึงหมายถึง ความสามารถของผู้บริหารสถานศึกษา ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานในสถานศึกษา มีส่วน

ร่วมในการวางแผนงาน การปฏิบัติ การตรวจสอบ การปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งร่วมรับผิดชอบและ แสดงความยินดีในผลของการปฏิบัติงาน

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้กับประชาชน (Return Power to People)

3.1 ความหมายของการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 190) ได้กล่าวถึง หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษา ให้แก่ประชาชน (Return Power to People) ว่าการจัดการศึกษาในอดีตตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การจัดการศึกษาเป็นแบบมีการรวมการจัดการศึกษาไปไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้เกิดเอกภาพและและ มาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อความเจริญก้าวหน้าต่างๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว คนมีการศึกษา มากขึ้น สังคมเปลี่ยนแปลงไปมากและค่อนข้างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมี ข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้อง ให้อำนาจคืนสู่ท้องถิ่น ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน ให้ได้มีบทบาทจัด การศึกษามากขึ้น

หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชนเป็นหลักการหนึ่งของการ บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งเดิมการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของวัดหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้ต่อมาได้มีการมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวไปให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดเอกภาพและการเป็นมาตรฐาน แต่เมื่อประชากรมีจำนวนมากขึ้น ความก้าวหน้าทาง เทคโนโลยีสูงขึ้น การจัดการศึกษาโดยกระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถสนองความต้องการของ ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงมีการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ได้ดำเนินการด้วยตนเองใน ลักษณะคณะกรรมการที่มีชื่อต่างๆ กัน เช่น คณะกรรมการศึกษา คณะกรรมการ โรงเรียน และ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการลักษณะนี้ ถือว่า คณะกรรมการ ดังกล่าวเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดการศึกษาแทนประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้การดำเนินการ ดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน พุทธศักราช 2543 ดังนี้

สำหรับจำนวนและส่วนประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 ได้ กำหนด ให้มีการเลือกสรรผู้สนใจการพัฒนาการศึกษา มีความประพฤติดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา เป็นคณะกรรมการอย่างน้อยสถานศึกษาละ 9 คน แต่ไม่

เกิน 15 คน ประกอบด้วย

1. ผู้แทนผู้ปกครอง ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานนั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน
2. ผู้แทนครู ได้แก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้สอนและผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน
3. ผู้แทนองค์กรชุมชน ได้แก่ ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชนหรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใดที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะและมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษานั้น 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 ข้าราชการบำนาญข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้นจำนวนไม่เกิน 4 คน

ให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการ/เลขานุการ และให้คณะกรรมการเลือกคนหนึ่งที่มีได้เป็นข้าราชการในสถานศึกษาเป็นประธานและรองประธาน โดยการกำหนดจำนวนคณะกรรมการต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมด

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 มาตรา 38 วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ สาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2546 กำหนดให้สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน ให้มีคณะกรรมการ จำนวน 9 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป ให้มีคณะกรรมการ จำนวน 15 คน สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 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. กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ สถานศึกษาขนาดเล็ก 1 รูป หรือ 1 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ 2 รูป หรือ 2 คน หรือ 1 รูป กับ 1 คน

8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสถานศึกษาขนาดเล็ก 1 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 6 คน และ

9. ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

3.2 บทบาทและหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2.1 บทบาทและหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตาม ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2543 กำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของสถานศึกษา
- 2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
- 3) ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- 4) กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
- 5) ส่งเสริม และสนับสนุน ให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน
- 6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ ให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
- 7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา
- 8) ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้านรวมทั้งสืบสานจารีตประเพณี ศิลปะ และวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ
- 9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และ

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

10) ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา

11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการเพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร และ

12) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

3.2.2 บทบาทและหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 (มาตรา 38) สรุปลำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. 2547 : 10-11) ได้ดังนี้

1) กำกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่างๆ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พุทธศักราช 2547 (มาตรา 26) ดังนี้

(1) กำกับ ดูแลการบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่ ก.ค.ศ. และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษากำหนด

(2) เสนอความต้องการจำนวนและอัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณา

(3) ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาต่อผู้บริหารสถานศึกษา และ

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่นหรือตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามอบหมาย

4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กล่าวโดยสรุป สภาพการบริหารตามหลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน

หมายถึง ความสามารถของผู้บริหาร ในการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเอง ก็ให้ความสำคัญต่อบทบาท ภาระหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ

4. หลักการบริหารตนเอง (Self- Managing)

4.1 ความหมายของการบริหารตนเอง

จุฑัย บุญประเสริฐ (2543 ก : 154 -156) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารตนเองนั้น หมายถึง โรงเรียนมีระบบการบริหาร ด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งแล้วแต่ความพร้อม และสภาพการณ์ของโรงเรียน โดยปฏิบัติตามนโยบายและเป้าหมายของส่วนกลาง

จุฑัย บุญประเสริฐ (2546 : 190) กล่าวว่า เนื่องจากในระบบการศึกษา โดยทั่วไปนั้นมักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลักในแทบทุกเรื่อง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการด้วยตนเองเลย การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี และถ้าส่วนกลางทำหน้าที่เพียงแค่กำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงานได้ สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการที่แตกต่างกันได้ แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้ น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

หลักการบริหารตนเองเป็นหลักการหนึ่งของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพราะ การบริหารตนเองนั้น บุคลากรในองค์กรสามารถตัดสินใจเลือกวิธีการทำงาน สามารถคิดวิเคราะห์ แก้ปัญหาและตัดสินใจด้วยตนเอง

4.2 รูปแบบการบริหารตนเอง

การบริหารตนเองของโรงเรียนนั้น สามารถทำได้หลากหลายวิธีตามความพร้อมและศักยภาพของโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ ในปัจจุบันโรงเรียนส่วนใหญ่เลือกใช้วงจรสู่ความสำเร็จหรือกระบวนการควบคุมคุณภาพ เป็นเครื่องมือในการบริหารตนเอง ซึ่งผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดดังนี้

ดิเรก สายศิริวิทย์ (2545 : 38-44) กล่าวว่า วงจรสู่ความสำเร็จหรือกระบวนการควบคุมคุณภาพเป็นกระบวนการบริหารงานเชิงระบบรูปแบบหนึ่งซึ่งเดมมิ่ง(Deming) เป็นผู้นำมาปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบจึงเรียกกันอย่างแพร่หลายว่าวงจรเดมมิ่ง(Deming Cycle) ประกอบด้วย

1. การวางแผนแก้ปัญหา (Plan : P) เป็นจุดเริ่มต้นของวงจรควบคุม

คุณภาพเพื่อให้การปรับปรุงพัฒนางานจึงจำเป็นต้องวางแผนให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. การลงมือปฏิบัติ (Do : D) ต้องพยายามทำตามแนวทางที่ได้คิดและวางแผนไว้แต่ต้นด้วยการให้ความรู้และสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นกับทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยการประชุมชี้แจงเพื่อให้ทุกคนได้รับรู้แผน เห็นความสำคัญ และได้รับข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน มีการปรับแผนให้เหมาะสมในระหว่างดำเนินการและมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการใช้หลักสถิติ

3. การตรวจสอบผล (Check : C) เป็นขั้นตอนที่ต้องสำรวจและประเมินผลการแก้ไขปัญหาแต่ละสาเหตุและวิธีการที่ได้ลงมือปฏิบัติ มีการแสดงความก้าวหน้าของการแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงพัฒนา โดยทำการเปรียบเทียบผลที่ได้จากการปฏิบัติจริงกับแผนที่ได้วางไว้และทำการตรวจสอบว่า มีข้อมูลอะไรใหม่ๆ เกิดขึ้นบ้าง พร้อมทั้งทำการรวบรวมและบันทึกข้อมูลที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

4. การปรับปรุง แก้ไข วางมาตรฐานและถือปฏิบัติ (Act : A) กรณีผลที่เกิดขึ้นเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ให้นำวิธีการหรือกระบวนการนั้นๆ มาพยายามปรับใช้ให้กลายเป็นนิสัยหรือเป็นมาตรฐานส่วนตัวหรือองค์กร สำหรับใช้ปฏิบัติกับแผน หรือกิจกรรมที่มีลักษณะเดียวกัน แต่กรณีผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เมื่อผลกับแผนไม่เป็นไปตามต้องการไม่ว่าจะมากหรือน้อย ให้เอาข้อมูลที่รวบรวมไว้มาวิเคราะห์และให้พิจารณาว่าควรดำเนินการอย่างอื่น เช่น มองหาทางเลือกใหม่ที่น่าจะเป็นไปได้ ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น หรือเปลี่ยนเป้าหมายใหม่ เป็นต้น

สำหรับวงจร PDCA ที่สมบูรณ์นั้นจะเกิดขึ้น เมื่อได้นำผลที่ได้หลังจากขั้นตอนการดำเนินงานให้เหมาะสมหรือลงมือแก้ไข(Act) ไปสู่กระบวนการวางแผน (Plan) อีกครั้งหนึ่ง และจะเป็นวงจรเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ ไม่มีสิ้นสุด จนในที่สุดสามารถจะใช้วงจรนี้กับทุกกิจกรรมที่ผ่านเข้ามาได้อย่างเป็นปกติ เป็นธรรมชาติไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องยุ่งยากอีกต่อไป

4.3 การกิจในการบริหารตนเองของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ภารกิจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ประกอบด้วยการบริหารงาน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ-การเงิน และการบริหารงานทั่วไป ซึ่งแต่ละด้านมีรายละเอียด ดังนี้

4.3.1 ด้านวิชาการ

1) งานแผนวิชาการ

- (1) วิเคราะห์หลักสูตรและจัดทำแผนการสอน
- (2) จัดทำข้อมูลสถิติผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
- (3) จัดทำและนำเสนอนโยบายแนวการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่อ
คณะกรรมการสถานศึกษา
 - (4) จัดทำธรรมเนียมโรงเรียนและแผนปฏิบัติการประจำปี
 - (5) จัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการ
- 2) งานจัดการเรียนการสอน
 - (1) จัดบริการการศึกษาสำหรับคนพิการที่สามารถเรียนร่วมได้ ตลอดจน
ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษตามสภาพความพร้อม
 - (2) จัดบริการการศึกษาในระบบ โดยให้ตอบสนองต่อนโยบายของชาติ
และความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ และจัดการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัยตามสภาพ
ความพร้อมหรือที่เห็นสมควร
 - (3) กำหนดคาบเวลาเรียนตามเกณฑ์ขั้นต่ำ
 - (4) ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น สถานศึกษาสามารถกำหนดวันเปิด-ปิดภาค
เรียนให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นแล้วนำเสนอหน่วยเหนือทราบ
 - (5) จัดตารางสอน
 - (6) จัดชั้นเรียน
 - (7) จัดครูเข้าสอน
 - (8) จัดสอนซ่อมเสริม
- 3) งานด้านหลักสูตรและการพัฒนาส่งเสริมการเรียนการสอน
 - (1) จัดทำแผนพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
 - (2) เทียบโอนผลการเรียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด หรือ
ตามที่ได้รับมอบหมาย
 - (3) จัดทำมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐาน
การศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัดและแนวการจัดการศึกษาตาม
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
 - (4) พัฒนา ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ
 - (5) ส่งเสริมให้ผู้สอนทำการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนการ
สอนของสถานศึกษา
 - (6) จัดหาและพัฒนาสื่อการเรียนการสอนให้บริการแก่นักเรียนและครู

- (7) คัดเลือก หนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
 - (8) นำเสนอการอนุมัติจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือแบบเรียนเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาจัดทำหรือพัฒนาขึ้นต่อคณะกรรมการสถานศึกษา
 - (9) จัดหาวิทยากรและแหล่งประกอบการฝึกงาน
 - (10) จัดบริการห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้อื่นๆ
 - (11) จัดมุมค้นคว้าศึกษาในห้องเรียน
 - (12) จัดห้องหรือมุมวิชาการสำหรับการค้นคว้าของครู
 - (13) จัดให้มีการนิเทศภายใน
- 4) งานการวัดและประเมินผล
- (1) จัดการประเมินผลการเรียนรู้โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไป กระบวนการเรียนการสอน
 - (2) ดำเนินการให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
 - (3) อนุมัติการจบการศึกษา
 - (4) ออกหลักฐานทางวิชาการ
 - (5) จัดทำทะเบียนวัดผล
 - (6) ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานด้านวิชาการ
 - (7) จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลของสถานศึกษา
 - (8) รายงานผลการเรียนของนักเรียนเป็นระยะๆ
- 5) งานอื่น ๆ
- (1) ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทางด้านวิชาการของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา
 - (2) ประสาน ส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิการจัดการศึกษาของครอบครัวและชุมชน
 - (3) แต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการด้านวิชาการ (ถ้ามี)
- 4.3.2 ด้านงบประมาณ
- 1) งานบริหารงบประมาณและการเงิน

- สถานศึกษา
- ประสิทธิภาพ
- (1) จัดตั้งงบประมาณหรือจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน
 - (2) พิจารณานำเสนอเพื่อขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการ
 - (3) บริหารเงินทั้งในและนอกงบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
 - (4) ติดตามและรายงานผลการใช้งบประมาณ
 - (5) จัดทำบัญชีแสดงสถานะการใช้จ่ายเงิน
 - (6) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในสถานศึกษา
 - (7) เก็บรักษาเงินได้ตามความต้องการของสถานศึกษา
 - (8) เลือกระเบียบการฝากเงิน
 - (9) บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษาและเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด
 - (10) เบิกจ่ายเงินประเภทต่างๆ
 - (11) เลือกรับบริการธนาคารได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่
 - (12) นำเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อขอเปลี่ยนแปลงรายงานการใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่ายเงินในกรณีที่มีเหตุอันสมควร
- 2) งานพัสดุ ครุภัณฑ์
- (1) เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์
 - (2) กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์
 - (3) จัดซื้อ จัดจ้างตามแผนการใช้จ่ายเงิน
 - (4) มีอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้างได้ตามความต้องการของสถานศึกษา
 - (5) แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง
 - (6) แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้าง
 - (7) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้าง
 - (8) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
 - (9) สั่งจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์
 - (10) การเบิกจ่าย วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา

(11) จัดทำทะเบียนควบคุมพัสดุ ครุภัณฑ์

(12) มีอำนาจในการรับบริจาควัสดุ ครุภัณฑ์ ได้ตามความเหมาะสม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

3) งานด้านอื่น ๆ

(1) ระดมทรัพยากรจากองค์กรและสถาบันต่างๆ ในชุมชนและสังคมเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

(2) ดำเนินการด้านกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ในระดับ ม.ปลาย)

(3) รักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการ

4.3.3 ด้านการบริหารบุคคล

1) วางแผนอัตรากำลังของสถานศึกษา

2) สรรหาบุคลากร

3) บรรจุและแต่งตั้งบุคลากรและรายงานให้เขตพื้นที่ทราบ

4) ปฐมนิเทศบุคลากรใหม่

5) จัดทำทะเบียนประวัติบุคลากร

6) ปกครองบังคับบัญชาบุคลากร

7) มอบหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากร

8) จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน

9) พิจารณาและอนุมัติความคิดเห็นความชอบของบุคลากรในสถานศึกษา

10) พิจารณาและนำเสนอการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ

11) พัฒนาบุคลากร

12) อนุญาตลาป่วย ลากิจ ลาคลอด ลาอุปสมบท ลาไปประกอบพิธีสำคัญ

ทางศาสนาในประเทศ

13) อนุญาตการลาไปเข้ารับการฝึกอบรม ศึกษาดูงาน

14) อนุญาตลาศึกษาต่อในประเทศ

15) ให้ความเห็นชอบการไปช่วยราชการของบุคลากรในสถานศึกษา

16) อนุญาตการไปราชการในเขตพื้นที่ของบุคลากรในสถานศึกษา

17) พิจารณาให้ความเห็นชอบและนำเสนอเกี่ยวกับการโอนย้ายของ

บุคลากรในสถานศึกษา

18) จัดองค์กรในสถานศึกษา

19) พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากร

20) จัดสวัสดิการแก่บุคลากรในสถานศึกษา
 21) ส่งเสริมวินัยและดำเนินการทางวินัย
 22) ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานต่างๆด้านบุคลากร
 ของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือ
 บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของ
 สถานศึกษา

23) ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบประกอบวิชาชีพตามที่ได้รับ

มอบหมาย

24) ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษา

4.3.4 ด้านการบริหารทั่วไป

1) งานธุรการและสารบรรณ

- (1) จัดทำหนังสือและเอกสารอื่นๆ
- (2) การส่งและการรับเอกสาร
- (3) การเก็บรักษาและการยืม
- (4) การทำลายเอกสาร
- (5) จัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของสถานศึกษา
- (6) การประชุมครูและงานอื่นๆ

2) งานทะเบียน สถิติและรายงาน

- (1) จัดทำทะเบียนสถิติด้านนักเรียน ครูและลูกจ้าง
- (2) จัดทำรายงานผลการดำเนินการของสถานศึกษา
- (3) รายงานข้อมูล ผลการดำเนินงาน หรือกิจการต่างๆต่อหน่วยงานที่

กำกับดูแลและสาธารณชน

(4) เก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ของสถานศึกษา

(5) จัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

3) งานอาคารสถานที่

- (1) งานวางแผนบริเวณสถานศึกษา
- (2) ปรับปรุงบริเวณสถานศึกษา
- (3) กำหนดแผนการใช้อาคารสถานที่
- (4) ควบคุมการก่อสร้าง การปรับปรุงอาคารสถานที่ห้องเรียน
- (5) กำหนดมาตรการป้องกันอัคคีภัย ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุอื่น ๆ

บริเวณสถานศึกษา

ใช้งานและสถานที่

- (6) รักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่
- (7) จัดทำทะเบียนประวัติการใช้และการซ่อมแซมอาคารสถานที่
- (8) จัดให้นักเรียนได้ร่วมกันดูแลและทำความสะอาดห้องเรียน รวมทั้ง
- (9) กำหนดรูปแบบอาคารเรียนและอาคารประกอบให้เหมาะสมกับการ

4) งานกิจการนักเรียนและบริการต่างๆ

- (1) ควบคุมดูแลความประพฤติและระเบียบวินัย
- (2) เน้นแนวทางการศึกษาและอาชีพ และให้คำปรึกษา
- (3) จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร
- (4) บริการอาหารกลางวัน
- (5) บริการด้านสุขภาพ
- (6) นำนักเรียนไปทัศนศึกษานอกสถานที่
- (7) ประสานงานกับผู้ปกครองนักเรียน
- (8) จัดหาทุนการศึกษา
- (9) จัดพาหนะรับส่งนักเรียน (ถ้ามี)
- (10) บริการด้านกีฬาและแหล่งพักผ่อน
- (11) เกณฑ์เด็กเข้าเรียนการศึกษาระดับมัธยม
- (12) รับนักเรียนเข้าเรียน
- (13) จัดบริการโสตทัศนูปกรณ์
- (14) จัดบริการน้ำดื่ม น้ำใช้
- (15) ปฐมนิเทศนักเรียนใหม่และปัจฉิมนิเทศนักเรียนที่จะจบการศึกษา
- (16) จัดโครงการป้องกันสารเสพติด สื่อลามก การพนันและการทะเลาะ

วิชาวทในสถานศึกษา

- (17) จัดโครงการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมในสถานศึกษา
- (18) กิจกรรมอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร
- 5) งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
 - (1) ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียนแก่ชุมชน
 - (2) ร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน
 - (3) ส่งเสริมการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมประเพณี

โดยเฉพาะในท้องถิ่น

- (4) ประชาสัมพันธ์โรงเรียน
- (5) จัดทำ ให้บริการข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนแก่ชุมชน
- (6) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคม

ศิษย์เก่าหรือมูลนิธิ

- (7) เสนอแต่งตั้งและจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา
- (8) จัดทำเอกสารสำคัญให้แก่ผู้มีอุปการะคุณต่อสถานศึกษา
- (9) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชน
- (10) ระดมความร่วมมือในชุมชนเพื่อการจัดการศึกษา
- (11) สำรวจแหล่งวิทยาการ ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างเป็นเครือข่ายใน

การจัดการศึกษา

- (12) จัดการประชุมผู้ปกครองนักเรียน
- (13) สำรวจความต้องการและให้บริการการศึกษาแก่ชุมชน
- (14) เสริมสร้างศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนให้แพร่หลายยิ่งขึ้น
- (15) จัดหรือประสานการจัดบริการด้านการอบรมเลี้ยงดูเด็กแก่

ผู้ปกครองหรือชุมชน

กล่าวโดยสรุปแล้ว สภาพการบริหารตามหลักการบริหารตนเอง หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการจัดระบบ และมีกระบวนการบริหารงานได้ตามศักยภาพของสถานศึกษาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสร้างความพึงพอใจต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

5. การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

5.1 แนวคิดและหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุล

สมศักดิ์ รอบคอบ (2548 : เว็บบไซต์) กล่าวว่า หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นหลักการ ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุมมาตรฐาน ส่วนการตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระจะดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

อุทัย บุญประเสริฐ (2542 : 3) กล่าวว่า หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนด และเป็นไปตามนโยบายของชาติ จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

กรมบัญชีกลาง (2546 : เว็บไซท์) ได้ให้ความหมายว่า การถ่วงดุลแห่งอำนาจ เป็นการส่งเสริมให้เกิดการจัดสรรการใช้ทรัพยากรขององค์กรเป็นไปอย่างเหมาะสมตามลำดับความสำคัญเพื่อให้ได้ผลงานที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 29) ได้ให้ความหมายว่า การตรวจสอบประเมินผลเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา เพราะจะทำให้ข้อมูลย้อนกลับที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ผ่านมาว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงใด ต้องปรับปรุงแก้ไขเรื่องใดบ้าง

5.2 หลักการดำเนินงานการตรวจสอบประเมินผล

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 31-44) ได้ให้หลักการเกี่ยวกับการดำเนินงานการตรวจสอบประเมินผล ดังนี้

1. การวางกรอบการประเมิน คณะกรรมการควรประชุมร่วมกันกับผู้เกี่ยวข้องในการวางกรอบการประเมินเพื่อกำหนดแนวทางในการประเมิน
2. การจัดหา / จัดทำเครื่องมือ คณะกรรมการควรประชุมร่วมกันกับผู้เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล ข้อมูลที่มีอยู่แล้วในสถานศึกษาไม่ควรจัดเก็บใหม่ให้นำข้อมูลที่มีอยู่แล้วประมวลผล วิเคราะห์ แล้วนำไปใช้ได้เลย สถานศึกษาควรวางแผนการจัดเก็บข้อมูลให้สอดคล้องกับการทำงานปกติของสถานศึกษาให้มากที่สุด
4. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้รับผิดชอบควรร่วมกันพิจารณากรอบการวิเคราะห์ว่าข้อมูลแต่ละประเด็นวิเคราะห์ในระดับใด
5. การแปลความหมาย การแปลความหมายของข้อมูลจะมีประโยชน์ต่อเมื่อมีการเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนด
6. การตรวจสอบ/ปรับปรุงคุณภาพการประเมิน เมื่อสถานศึกษาประเมินตามแผนที่กำหนด ต้องมีการตรวจสอบว่ามีความเหมาะสม ถูกต้องและน่าเชื่อถือเพียงใดซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องต้องร่วมประชุมร่วมกันเป็นระยะ ๆ

5.3 การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

สำนักทดสอบทางการศึกษา (2542 ก : 26) ได้กำหนดไว้ว่า การตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาสำหรับนำไปเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุง และพัฒนาการ

ดำเนินงานตามแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่กำหนดไว้ในธรรมนูญสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5.3.1 เป้าหมายของการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

สำนักทดสอบทางการศึกษา (2542 ข : 9) ได้วางเป้าหมายของการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาดังต่อไปนี้

- 1) มีการตรวจสอบและทบทวนการดำเนินงานเพื่อพัฒนาตนเองของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 2) มีการตรวจสอบและทบทวนคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 3) เสนอแนะสถานศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐานให้ปรับปรุงแก้ไข
- 4) มีการรายงานความก้าวหน้าคุณภาพการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ

5.3.2 การดำเนินงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

สำนักทดสอบทางการศึกษา (2542 ก : 26) ได้วางการดำเนินงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ดังนี้

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

5.4 การตรวจสอบและถ่วงดุลย์กับการประกันคุณภาพสถานศึกษา

5.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 : 7-8) ได้เสนอแนวคิด ดังนี้ ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาที่ได้พัฒนากันอยู่ในขณะนี้ มีแนวคิดเพื่อส่งเสริมและเสนอแนวทาง โดยมีการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) การควบคุมคุณภาพ เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพและการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน

2) การตรวจสอบคุณภาพเป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

3) การประเมินคุณภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในเขตพื้นที่และหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง

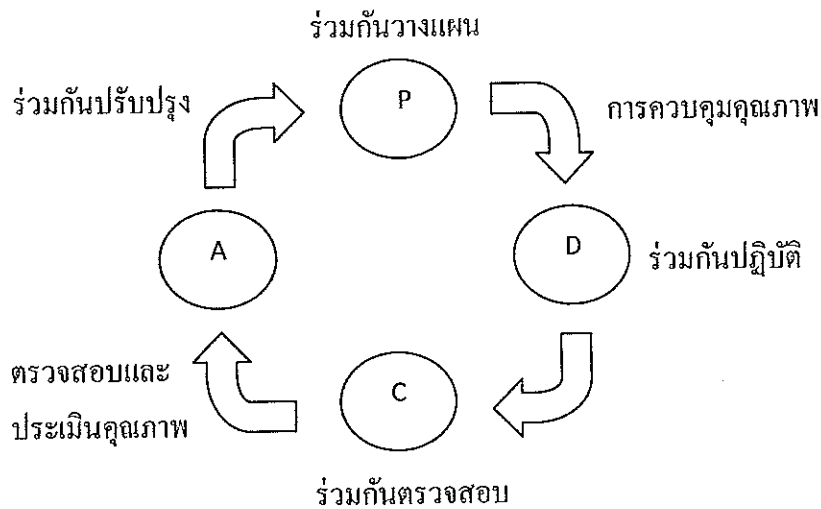
5.4.2 แนวคิดตามหลักการบริหาร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 ง : 8-9) ได้เสนอแนวคิด ดังนี้ ตามหลักการบริหารนั้น การประกันคุณภาพภายในเป็นกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ต้องการ

หลักการและกระบวนการบริหารดังกล่าว เป็นสิ่งที่ใช้ในการทำงานให้ประสบ

ความสำเร็จ โดยต้องมีกระบวนการวางแผน (Plan) ทำตามแผน (Do) ตรวจสอบประเมินผล (Check) และพัฒนาปรับปรุงอยู่เสมอ (Action) เพื่อให้การทำงานได้ผลและมีคุณภาพดี

การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาจึงเป็นกระบวนการที่บุคลากรทุกฝ่ายในสถานศึกษาร่วมกันวางแผน กำหนดเป้าหมายและวิธีการ ลงมือทำตามแผนในทุกขั้นตอน มีการบันทึกข้อมูลเพื่อร่วมกันตรวจสอบผลงาน หาจุดเด่น จุดที่ต้องปรับปรุงแล้วร่วมกันปรับปรุงแผนงานนั้น ๆ โดยมุ่งหวังให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานศึกษาที่เน้นคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ

5.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดของระบบประกันคุณภาพและแนวคิดตามหลักการบริหาร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 ค : 10) ได้เสนอความสัมพันธ์ ดังนี้ แนวคิดเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพที่ประกอบด้วย การควบคุม และการตรวจสอบคุณภาพกับหลักการบริหารที่เป็นระบบครบวงจร (PDCA) ซึ่งประกอบด้วย การร่วมกันวางแผน (P) ร่วมกันปฏิบัติตามแผน (A) ร่วมกันตรวจสอบ (C) และร่วมกันปรับปรุง (D) จะเห็นว่ามีความสอดคล้องกัน ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการประกันคุณภาพและแนวคิดตามหลักการบริหาร
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543 ค : 10)

จากแผนภูมิข้างต้น การควบคุมคุณภาพและการตรวจสอบคุณภาพ คือ กระบวนการบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพตามหลักการบริหารนั่นเอง โดยการควบคุมคุณภาพก็คือ การที่สถานศึกษาต้องร่วมกันวางแผนและดำเนินการแผน เพื่อพัฒนาสถานศึกษาให้มีคุณภาพตาม เป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา ส่วนการตรวจสอบคุณภาพ คือ การที่สถานศึกษาต้องร่วมกัน ตรวจสอบ เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษา เมื่อ สถานศึกษามีการตรวจสอบตนเองแล้ว หน่วยงานในเขตพื้นที่และต้นสังกัดก็เข้ามาช่วยติดตาม และประเมินคุณภาพเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาปรับปรุงสถานศึกษา

5.5 การตรวจสอบและถ่วงดุลกับหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance in Education) กับการตรวจสอบและถ่วงดุล

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2548 : 7) ได้กล่าวว่า หลักการบริหารจัดการ การศึกษาที่ดี (Good Governance in Education) เมื่อมีการกระจายอำนาจก็จำเป็นต้องมีระบบการ ตรวจสอบอย่างต่อเนื่องเพื่อประกันว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและทั่วถึง สามารถแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐซึ่งผู้จัดสรรทรัพยากรและต่อชุมชนซึ่งเป็นเจ้าของสถานศึกษา และต้องมีระบบการแสดงความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ธรรมนูญเป็นปัจจัยสำคัญข้อหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดรายละเอียดของหลักธรรมนูญไว้ 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับ การให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกา ที่ตกลงกันไว้อย่าง

เครื่องครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดง ประชามติ หรือ อื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงจูงใจให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จากหลักการดังกล่าว เมื่อนำคำว่า ธรรมาภิบาล มาใช้กับการบริหารและจัดการศึกษา น่าจะหมายถึง การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้โดยยึดสิทธิและประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดคือ ผู้เรียนเป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุข โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีความโปร่งใส การศึกษามีความเป็นมาตรฐานตามความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและสมดุล

กล่าวโดยสรุปสภาพการบริหารตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงาน การประเมินสภาพ และผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามแผนพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

บริบทการบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม

เขต 2

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2 เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2555-2558 เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดให้จัดระบบการวางแผนและการบริหารจัดการศึกษาโดยยึดพื้นที่เป็นฐาน Area-Based Educational Planning and Management System (AEPMS) และนโยบายของรัฐบาล รวมถึงให้สอดคล้องกับความเป็นอัตลักษณ์ของพื้นที่ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญในอันที่จะจัดการศึกษาให้นักเรียนเป็นคนดี คนเก่ง มีสุขภาพสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจมีคุณธรรมจริยธรรม อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2555 : เว็บไซต์)

การกำหนดนโยบายการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2 มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่จะทำให้การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับตามหลักสูตรและส่งเสริมความสามารถทาง เทคโนโลยีเพื่อเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ มีการปลูกฝังคุณธรรม ความสำนึกในความเป็นชาติไทยและวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุม ผู้เรียนได้รับโอกาสในการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ ให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพ และพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา ตามแนวการกระจายอำนาจทางการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาลเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2555 : เว็บไซต์)

การบริหารงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2 ได้ดำเนินงานตามวิสัยทัศน์ของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561) ที่ว่าคนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิต อย่างมีคุณภาพ รวมถึงนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มุ่งพัฒนาส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษาให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพ โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญเพื่อให้ผู้เรียน มีความรู้ มีคุณธรรมจริยธรรม และมีความสามารถตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน และพัฒนาสู่คุณภาพระดับสากล

(สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2555 : เว็บไซต์) แต่จากผลการประเมินกลยุทธ์การดำเนินงาน คำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี และประเมินมาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีผลการประเมินยังไม่เป็นที่น่าพอใจมากนัก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องเร่งยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล การบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามหลักการบริหารเชิงยุทธศาสตร์และพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการศึกษาตามมาตรฐานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการจัดการศึกษาโดยรวมของเขตพื้นที่การศึกษา กระจายอำนาจ และสนับสนุนทรัพยากรการดำเนินงานในระดับศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษาและสถานศึกษาได้ร่วมกันพัฒนาคุณภาพการศึกษามากขึ้น นำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการบริการ ให้สะดวกและรวดเร็ว เพื่อให้ครูและผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหลักที่สถานศึกษาและห้องเรียนเป็นสำคัญ เชื่อมโยงและบูรณาการร่วมกันระหว่างองค์คณะบุคคล โดยยึดคุณภาพผู้เรียนเป็นค่านิยม และเป้าหมายหลักร่วมกัน ตลอดจนส่งเสริม สนับสนุน การสร้างและพัฒนาเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาที่หลากหลาย มีระบบการนิเทศ ติดตามผลที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2. 2555 : เว็บไซต์)

การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการสนทนากลุ่มเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับผู้บริหาร สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามหาสารคาม เขต 2 ดังนั้นเพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนผู้วิจัยจึงขอพบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ดังที่ กรแก้ว จันทภาษา (2555 : เว็บไซต์) ได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการสนทนากลุ่มไว้ดังนี้

1. การสนทนากลุ่ม

การสนทนากลุ่ม คือการสัมภาษณ์ในอีกรูปแบบหนึ่งที่รวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง โดยมีผู้ดำเนินการสนทนากลุ่ม (Moderator) เป็นผู้คอยจุดประเด็นในการสนทนา เพื่อชักจูงให้กลุ่มเกิดแนวคิดและแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นหรือแนวทางการสนทนาอย่างกว้างขวางละเอียดลึกซึ้ง โดยมีผู้เข้าร่วมสนทนาเลือกมาจากประชากรเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

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

2. ประโยชน์ของการสนทนากลุ่ม

2.1 ใช้ในการศึกษาความคิดเห็น พัฒนาคติ ความรู้ลึก การรับรู้ ความเชื่อ และ

พฤติกรรม

2.2 ใช้ในการกำหนดสมมติฐานใหม่ๆ

2.3 ใช้ในการกำหนดคำถามต่างๆที่ใช้ในแบบสอบถาม

2.4 ใช้ค้นหาคำตอบที่ยังคลุมเครือ หรือยังไม่แน่ชัดของการวิจัยแบบสำรวจ เพื่อช่วย

ให้งานวิจัยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.5 ใช้ในการประเมินผลทางด้านธุรกิจ

3. การเลือกกลุ่มตัวอย่าง

โดยทั่วไปจะเลือกจากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะทางประชากร สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม และมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึง

4. ขั้นตอนดำเนินการสนทนากลุ่ม ขั้นตอนดำเนินการสนทนากลุ่ม มีดังนี้

4.1 กำหนดปัญหาหรือหัวข้อ รวมทั้งคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยให้

เหมาะสม

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

ในช่วงแรกผู้ดำเนินการสนทนาควรเริ่มจากการแนะนำตนเอง และทีมงาน (ผู้จดบันทึก และผู้บริการทั่วไป) โดยควรพยายามสร้างบรรยากาศที่เป็นกันเอง ควรจัดเตรียมอุปกรณ์ (กระดาษสำหรับจดบันทึกและดินสอ ชาร์ทหรือกระดานดำ เครื่องบันทึกเสียง) ที่ใช้ในการสนทนากลุ่มให้พร้อม หลังจากนั้นจึงดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

5.1 อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษา และจุดมุ่งหมายในการจัดสนทนากลุ่ม

5.2 เกริ่นนำด้วยคำถามอุ่นเครื่องเพื่อสร้างบรรยากาศผ่อนคลาย เป็นกันเอง

5.3 เมื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเริ่มมีความคุ้นเคยกัน จึงเริ่มคำถามในแนวการสนทนา

ที่จัดเตรียมไว้

6. บทบาทของทีมงานในการจัดสนทนากลุ่ม

6.1 ผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator)

6.1.1 ผู้คุยเก่ง มีความสามารถในการซักถาม ควรมีการพูดแทรกตลอดอย่าง

เหมาะสม

6.1.2 สามารถสร้างบรรยากาศให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อกัน ไม่ควร

ซักถามรายบุคคล

6.1.3 ไม่แสดงความคิดเห็นของตนเอง ไม่ควรข่มความคิดผู้อื่น หรือชักนำผู้อื่นให้ เห็นคล้อยตามกับผู้ที่พูดเก่ง (Dominate) ควรจะปล่อยให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ได้อย่างเต็มที่ อิสระเสรีและเป็นธรรมชาติมากที่สุด

6.1.4 สร้างบรรยากาศให้คนที่ไม่ค่อยพูดให้แสดงความคิดเห็นออกมาให้ได้

6.2 ผู้จดบันทึก (Notetaker)

6.2.1 จะต้องอยู่ร่วมตลอดเวลา

6.2.2 ควรทำหน้าที่ในการจดบันทึกเพียงอย่างเดียวไม่ควรร่วมสนทนาด้วย เพราะ จะทำให้การจดบันทึกข้อมูลไม่ครบถ้วน

6.2.3 จะต้องเป็นผู้ถอดเทปด้วยตนเอง เพื่อความเข้าใจในสิ่งที่ได้บันทึกและเนื้อหา สารในเทปที่ตรงกัน

6.3 ผู้ช่วยทั่วไป (Assistant)

6.3.1 ควบคุมเครื่องบันทึกเสียงและเปลี่ยนเทปขณะที่กำลังดำเนินการสนทนา

6.3.2 อำนวยความสะดวกแก่ผู้ดำเนินการสนทนาและผู้จดบันทึก เพื่อให้แต่ละคน ทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

7. ข้อดีของการสนทนากลุ่ม

ช่วยให้เก็บข้อมูลจากตัวอย่างจำนวนหลายคนได้ในระยะเวลาสั้น และสามารถเสนอ ผลการศึกษาได้ในเวลาอันจำกัด มีโครงสร้างที่ยืดหยุ่น และใช้กับกลุ่มตัวอย่างได้หลายแบบ

7.1 นักวิจัยสามารถเลือกใช้ได้ตามต้องการ สามารถใช้เสริมกับการวิจัยแบบอื่นก็ได้

7.2 ข้อมูลที่ได้เป็นการผ่านการถกเถียงโต้ตอบกันเองของกลุ่มสนทนา ทำให้มั่นใจ ในความถูกต้องแม่นยำ มีความน่าเชื่อถือ และมีความหลากหลายของข้อมูล

7.3 ข้อมูลการสนทนากลุ่มแต่ละครั้งทำให้ได้ประเด็นคำถามใหม่ๆ หรือสมมติฐาน ใหม่ๆ เพื่อการค้นคว้าศึกษาต่อ

7.4 ปฏิติยาของผู้ร่วมวงสนทนาต่อประเด็นที่สนทนา และต่อกันและกัน ทำให้ได้ ข้อมูลเกี่ยวกับอิทธิพลของวัฒนธรรมและคุณค่าต่างๆ ของสังคมของผู้เข้าร่วมวงสนทนาที่มาจาก วัฒนธรรมเดียวกัน

7.5 บรรยากาศเป็นกันเอง การมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ช่วยทำให้การสนทนาของกลุ่มเป็นไปอย่าง มีชีวิตชีวา ไม่ตึงเครียด

7.6 ผู้วิจัยสามารถดำเนินการสนทนาตามไปด้วย คอยควบคุมเกมส์ และสร้างบรรยากาศให้ราบรื่น ไปตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

8. ข้อจำกัดของการสนทนากลุ่ม

ผู้ดำเนินการสนทนาที่ไม่ได้รับการฝึกฝนอย่างถูกต้อง จะทำให้การดำเนินกลุ่มไม่ราบรื่น

8.1 แนวทางการสนทนากลุ่มที่เรียบเรียงไม่ดี ไม่มีลำดับ มีความซับซ้อน จะทำให้การสนทนาวกวน สับสน ในที่สุดผู้ร่วมสนทนาก็จะคร่ำครึที่จะออกความคิดเห็น

8.2 ผู้ร่วมวงสนทนา ไม่มีลักษณะร่วมคล้ายกัน หรือวัฒนธรรมเดียวกัน และสามารถข่มกันได้ การสนทนาก็จะไม่ราบรื่น บรรยากาศกลุ่มเสีย หรือมีคนไม่พูดมากขึ้น

8.3 ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มไม่สามารถให้ภาพพฤติกรรมจริง ซึ่งได้จากการสังเกต เพราะสิ่งที่คิดหรือพูดออกมาอาจไม่ใช่สิ่งที่ทำ

8.4 ข้อมูลจากกลุ่มแต่ละกลุ่มไม่สามารถเป็นตัวแทนของสังคมหรือวัฒนธรรมที่ผู้ร่วมสนทนาคำเนินชีวิตอยู่ได้ ใช้อธิบายได้เฉพาะกับบริบทของกลุ่มนั้นๆ เท่านั้น

8.5 ไม่เหมาะที่จะใช้ในหัวข้อสนทนาที่เป็นเรื่องส่วนตัวมากๆ

8.6 การสร้างแนวคำถาม จะต้องเรียบเรียงแนวคำถามให้ดีไม่วกวน โดยอาจจะเรียงลำดับตามประเภทของประเด็นตามความยากง่ายหรือตามลำดับความตรงไปตรงมาและซับซ้อนของเหตุผลคั้งนั้นควรจะต้องมีการทดสอบ (Pretest)

8.7 การคัดเลือกสมาชิกผู้เข้าร่วมวงสนทนา จะต้องได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยต้องมีลักษณะต่างๆที่เหมือนกัน (Homogeneous) ไม่ข่มซึ่งกันและกัน

การสนทนากลุ่มนั้นถือได้ว่าเป็นเทคนิคในการศึกษาข้อมูลในเชิงคุณภาพที่สามารถใช้กับการวิจัยได้หลายแบบ เป็นวิธีการที่ประหยัด สะดวก รวดเร็ว มีความยืดหยุ่น มีความน่าเชื่อถือ แต่ข้อจำกัด คือ ข้อมูลที่ได้ใช้อธิบายได้เฉพาะกับบริบทของกลุ่มนั้นๆ เท่านั้น ไม่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มสังคมใหญ่ๆได้ แต่การจะได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้นั้นต้องมีการวางแผนและเตรียมความพร้อมมาอย่างเหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เหมาะสมกับจุดประสงค์ของการสนทนามากที่สุด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในระแเทศและต่างประเทศ ดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

ได้มีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้
 วสันต์ กิ่งพลอยเดิม (2547 : เว็บไซต์) ได้ศึกษาความคิดเห็นการบริหารโดยใช้
 โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู โรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดรช
 มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความคิดเห็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู
 โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดรช โดยจำแนกตามตำแหน่ง วุฒิ
 การศึกษา ขนาดสถานศึกษา และที่ตั้งสถานศึกษา ผลการวิจัย พบว่า

1. ความคิดเห็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู โรงเรียน
 มัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดรช จำแนกตามตำแหน่ง โดยรวมแตกต่างกัน
2. ความคิดเห็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู โรงเรียน
 มัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดรช จำแนกตามวุฒิการศึกษาโดยรวม แตกต่างกัน
3. ความคิดเห็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู โรงเรียน
 มัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดรช จำแนกตามขนาดสถานศึกษาโดยรวม ไม่
 แตกต่างกัน เมื่อพิจารณารายด้าน ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นด้านวิชาการ
4. ความคิดเห็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารและครู โรงเรียน
 มัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดรช จำแนกตามที่ตั้งสถานศึกษาโดยรวม ไม่
 แตกต่างกัน

สมศักดิ์ รอบคอบ (2548 : 92-95) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหาร
 โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม
 เขต 1 ผลการวิจัย พบว่า 1) ประสิทธิภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้น
 พื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 1 ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อ
 พิจารณาเป็นรายด้านพบว่า อยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยประสิทธิภาพด้านการบริหารตนเองอยู่ใน
 ลำดับสูงสุด รองลงมาได้แก่ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่
 ประชาชน ด้านการมีส่วนร่วมและด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลตามลำดับ 2) สถานศึกษาขั้น
 พื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 1 ที่มีขนาดและที่ตั้งของสถานศึกษา
 ต่างกัน มีประสิทธิภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่แตกต่างกัน 3) แนวทางการพัฒนา
 ประสิทธิภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
 สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครปฐม เขต 1 ควรพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และ
 กรรมการสถานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ปรับปรุงระบบการวางแผน การสร้าง
 ทีมงาน การมอบหมายงาน การระดมทรัพยากรทางการศึกษา การตัดสินใจการประเมินผล การ

ประกันคุณภาพการศึกษา การตรวจสอบภายใน การประชาสัมพันธ์ และให้มีการแต่งตั้งที่ปรึกษา
กฎหมาย สร้างเครือข่ายการบริหารเพื่อช่วยเหลือในด้านการบริหารงบประมาณ

สุจิต พิระพงค์ (2547 : เว็บไซต์) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น
ฐานของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในจังหวัดสงขลา
การวิจัยพบว่า

1. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษา โดยภาพรวมและ
รายด้านอยู่ในระดับมาก

2. การเปรียบเทียบระดับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหาร
สถานศึกษาพบว่า

2.1 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษา ที่ปฏิบัติงาน
ในสถานศึกษาขนาดต่างกัน มีระดับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวมและรายด้าน
แตกต่างกัน

2.2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษา ที่มี
ประสบการณ์การดำรงตำแหน่งต่างกัน มีระดับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่แตกต่างกัน

3. การประมวลข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
สรุปได้ว่า ควรให้ชุมชน ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร
สนับสนุนและประสานความร่วมมือในการ ใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษา

สฤณี จิตนอก (2548 : 208-216) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
เพื่อเปรียบเทียบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น
พื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระบุรี โดยจำแนกตามวุฒิการศึกษา อาชีพ ขนาดของ
สถานศึกษา แหล่งที่มาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน บทบาทในอดีตต่อสถานศึกษา
การเข้าร่วมประชุม ระดับการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเขตพื้นที่การศึกษา ผลการ
วิจัย พบว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามทัศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
ด้านการบริหารงานวิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหาร
ทั่วไป อยู่ในระดับมาก ส่วนการเปรียบเทียบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำแนกตามด้าน
ต่างๆ พบว่า ทุกด้านมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05

อัคนาถ เพ็ชใจแก้ว (2548 : 119-122) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาในการบริหาร
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทรรศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนแกน
นำปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา ตามหลักการบริหาร
โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการกระจายอำนาจ ด้านการมีส่วนร่วมด้านการบริหาร

ตนเอง และด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ผลการวิจัยพบว่า

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนแกนนำปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา มีทรศนะเกี่ยวกับสภาพในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก

2. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนแกนนำปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา มีทรศนะเกี่ยวกับปัญหาในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง

3. เปรียบเทียบสภาพและปัญหาในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทรศนะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานว่าเป็นผู้บริหารและผู้แทนครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ในโรงเรียนแกนนำปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา โดยภาพรวมและรายด้าน ไม่แตกต่างกันที่ระดับนัยสำคัญ .05

ก้องภัก กุศลสุทธิเสถียร (2549 : 73-82) การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและเพื่อเปรียบเทียบความเห็นต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำแนกตามสถานภาพของคณะกรรมการ โรงเรียนและครูตลอดจนศึกษาปัญหาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนนวมินทราชูทิศ พายัพ อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ ผลการวิจัย พบว่าการบริหารงานแบบการกระจายอำนาจ การบริหารงานแบบการมีส่วนร่วม และการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน โดยภาพรวมมีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับปานกลางส่วนการบริหารตนเอง และการตรวจสอบและถ่วงดุลอยู่ในระดับมากความคิดเห็นต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำแนกตามสถานภาพของคณะกรรมการ โรงเรียนและครู ได้แก่ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ และประสบการณ์ในการฝึกอบรม ไม่แตกต่างกันส่วนปัญหาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้านการบริหารงานแบบการกระจายอำนาจเกี่ยวกับบริหารงานวิชาการพบว่าวิสัยทัศน์และพันธกิจยังไม่สอดคล้องกับนโยบาย การจัดการศึกษา การจัดหลักสูตรยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน เกี่ยวกับการบริหารงานงบประมาณการเบิกจ่ายเงินยังคงมีความล่าช้าไม่คล่องตัวและมีขั้นตอนมาก เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลยังคงมีการจัดบุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับงาน เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปยังขาดระบบการประสานงาน และขาดระบบ การทำงานเป็นทีม ด้านการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม บุคลากรในองค์กรยังเข้ามามีส่วนร่วมน้อย การพัฒนาระบบเครือข่าย และการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เป็นการกำหนดรูปแบบจากกลุ่มบริหารแล้วดำเนินงานตามแนวปฏิบัติ ด้านการบริหารตนเองมีมาตรฐานการปฏิบัติงานแต่ยังไม่มีการนำไปปฏิบัติและการนิเทศติดตามอย่างจริงจัง การประเมินผลการ

ปฏิบัติงานยังขาดระบบ และความรัดกุมตามมาตรฐาน ด้านการกินอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน เช่น การให้บทบาทชุมชนเข้ามาสนับสนุนการทำกิจกรรมของโรงเรียนยังคงมีน้อย ส่งผลให้ชุมชนขาดความเข้าใจ ด้านการตรวจสอบ และการถ่วงดุล โรงเรียนมีความพร้อมในด้านต่างๆเพื่อรับ การตรวจสอบอยู่ในระดับหนึ่ง และการบริหารคุณภาพการศึกษายังไม่มีรูปแบบการบริหารที่จะทำให้งบเกิดผลเชิงปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน

บุชาติ แปลงล้วน (2551 : 74-80) ได้ศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาความต้องการพัฒนาของ โรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพ ผู้เรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต 4 โดยทำการศึกษาในเรื่องภารกิจ การบริหาร โรงเรียน 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหาร ทวีไป และหน้าที่การบริหารโรงเรียน 4 ด้าน ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การนำ และการควบคุม แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียนและเอกสาร เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการใช้ แบบตรวจสอบรายการจากเอกสารและแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาได้ทราบถึงสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการพัฒนาของโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพ ผู้เรียนในด้านภารกิจ การบริหารโรงเรียน 4 ด้าน คือ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล การบริหารทวีไป และในด้านหน้าที่การบริหาร 4 ด้าน ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร การนำ และการควบคุม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษากิจการการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานใน แง่มุมต่างๆ ต่อไป

สมยศ พสทบุตร (2550 : เว็บไซค์) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการ โดยโรงเรียนเป็นฐานกับขวัญกำลังใจของครูในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษานครนายก การวิจัยมีจุดประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาระดับการรับรู้เรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐานของครูในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก 2) เพื่อศึกษา ระดับ ขวัญกำลังใจของครูในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก 3) เพื่อศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้เรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับขวัญกำลังใจของครูใน โรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก ผลการวิจัย พบว่า 1) ครูในโรงเรียน สังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายกมีการรับรู้เรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ใน ระดับปานกลาง 2) ครูในโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครนายก มีขวัญกำลังใจอยู่ ในระดับปานกลาง 3) การรับรู้เรื่องการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไม่มีความสัมพันธ์กับขวัญ กำลังใจของครู

อาชว์ นุตรวงศ์ (2550 : 154-158) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 2 พบว่า การดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคายเขต 2 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวม และรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง ยกเว้นด้านการบริหารทรัพยากรอยู่ในระดับมาก ส่วนปฏิสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพการบริหารของผู้บริหารและขนาดของโรงเรียนที่ส่งผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต 2 พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารของผู้บริหารและขนาดโรงเรียน มีปฏิสัมพันธ์ต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวม ในด้านประสิทธิภาพการบริหารของผู้บริหาร และขนาดของโรงเรียน มีผลต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ประดับ ยอดป้องเทศ (2551 : เว็บบไซต์) ได้ทำการศึกษารับรู้บทบาทหน้าที่และการมีส่วนร่วมบริหารตามโครงสร้างของ การ บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 ผลการวิจัย พบว่า การรับรู้บทบาทหน้าที่ตาม โครงสร้างของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่นเขต 4 โดยภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ การบริหารทั่วไป รองลงมาคือ การบริหารงานวิชาการ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การบริหารงานบุคคล ส่วนการมีส่วนร่วมบริหาร โดยภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับปานกลาง ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดคือการบริหารทั่วไป รองลงมาคือ การบริหารงานวิชาการ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ การบริหารงานบุคคล ส่วนการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมบริหารตาม โครงสร้างของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ของ โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4 จำแนกตามประเภทคณะกรรมการสถานศึกษา มีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่จำแนกตามขนาดสถานศึกษา มีความคิดเห็น ไม่แตกต่างกัน

อ้อย ทองภู (2552 : เว็บบไซต์) ศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ โรงเรียนประถมศึกษา ในอำเภอน้ำยืน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1 ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับมาก เรียงตามลำดับคะแนนเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารวิชาการ ในด้านความพร้อมระหว่างความคิดเห็นของผู้บริหารและครูผู้สอน โดยรวมและรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และความพร้อมระหว่าง โรงเรียนขนาดเล็ก 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 จำแนกตามสถานภาพ พบว่า โดยภาพรวมแตกต่างกัน สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาในสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านมีค่าเฉลี่ยเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการกระจายอำนาจ รองลงมา ได้แก่ ด้านภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน

ธนัส วิชาวเจริญ (2553 : เว็บไซท์) ศึกษาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโรงเรียนแม่อนวิทยาลัย จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่ ได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งได้จัดการศึกษาโดยยึดหลักการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม แบ่งโครงสร้างการบริหารเป็นฝ่าย พร้อมขอขยายของงานส่งเสริมให้คณะกรรมการนักเรียนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมของโรงเรียน กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน จัดทำระบบสารสนเทศ ระบบฐานข้อมูลที่เป็ปัจจุบัน กำกับงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย สำหรับปัญหาที่พบส่วนน้อยได้เสนอไว้ดังนี้ กระจายอำนาจไม่ทั่วถึง บุคลากรในแต่ละฝ่ายไม่ได้ทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง และบทบาทร่วมในการจัดกิจกรรมของคณะกรรมการผู้ปกครองของโรงเรียนยังไม่ชัดเจน โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้ การบริหารควรจัดทำในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อช่วยในการตัดสินใจ และควรให้คณะครูทุกท่านแสดงความคิดเห็นร่วมกันในเรื่องที่สำคัญ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไว้ดังนี้

Lillian (2000 : 265) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาการกระจายผลกระทบของการกระจายอำนาจและการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ใน Puerto Rico (The Impact of Decentralization and School-Based Management in Puerto Rico : A Case Study) การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการทางชาติ

พันธุวรรณา (Ethnographic) ในการศึกษาการบริหารจัดการ โรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่ง เป็นเวลาหนึ่งปี เนื่องจากประเทศ Puerto Rico มีกฎหมายเกี่ยวกับ โรงเรียนชุมชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนมีบทบาทในการจัดซื้อและจัดการการเงินอยู่บ้างเล็กน้อย แต่ไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรและการตัดสินใจเกี่ยวกับหนังสือเรียนหรือพัสดุรายการที่สำคัญ ซึ่งส่วนกลางยังคงมีบทบาทควบคุมเช่นเดิม คณะกรรมการโรงเรียนแทบไม่ได้ประชุมในรอบปี และการตัดสินใจสั่งการยังคงอยู่ที่ผู้อำนวยการ โรงเรียน ความร่วมมือจากชุมชนรอบโรงเรียนยังไม่ได้พอสาเหตุที่การปฏิรูปการศึกษาระดับโรงเรียนล้มเหลวเพราะเป็นการสั่งการจากส่วนกลางไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของโรงเรียน นโยบายโรงเรียนไม่เน้นด้านวิชาการของนักเรียน นโยบายด้านการปฏิรูประบบโรงเรียนยังขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่เปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่มีการมอบอำนาจอย่างแท้จริงไปยังโรงเรียน หน่วยงานด้านปฏิรูปการศึกษาปฏิบัติงานไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับทางราชการที่มีมาตรการควบคุมเคร่งครัด การจัดสรรทรัพยากรให้โรงเรียนไม่เท่าเทียมกัน เน้นจัดสรรไปพื้นที่ยากจนเป็นหลัก แบบจำลองการบริหารที่กำหนดในกฎหมาย ไม่ได้ถูกนำมาสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน

Park (2000 : เว็บไซท์) ทำการวิจัยเรื่อง การสร้างชุมชนโรงเรียนที่ปกครองตนเอง : การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเกาหลี (Creating an Autonomous School Community : School-Based Management in Korea) การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของครู พ่อแม่ และการบริหารโรงเรียน ภายหลังจากการปฏิรูปการศึกษาและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศเกาหลี ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการศึกษาเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นบันทึกการประชุมคณะกรรมการโรงเรียน รายงานและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องย้อนหลัง 4 ปี ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีบทบาทตามที่คาดหวัง อำนาจการตัดสินใจด้านหลักสูตร งบประมาณ บุคลากร ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางรัฐบาลและเขตการศึกษาไม่ได้กระจายอำนาจให้โรงเรียนเพียงพอ ผลการวิจัยยังระบุว่า ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อ ครู ผู้ปกครอง มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสั่งการมากที่สุด บทบาทหน้าที่เหล่านี้ต้องถูกกำหนดไว้ในนโยบายทุกระดับ

Iverson (2001 : 192) ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : A Case Study) ผู้วิจัยทำการศึกษารายกรณีการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่งในเมือง New York City เป็นเวลา 1 ปี ผลการวิจัยพบว่า SBM ไม่ได้เกิดขึ้นจากภายในโรงเรียนแต่ถูกสั่งการลงมาจากรัฐ โดยในเบื้องต้นโรงเรียนเพียงรับรู้ทำให้โรงเรียนตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม ครูใหญ่ของโรงเรียนมีความ

เข้าใจดี ว่าผู้บริหารและคณะกรรมการ โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมากขึ้น จำนวนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการบริหาร โรงเรียนเพิ่มขึ้น การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะประสบความสำเร็จต้อง ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมใน โรงเรียน ต้องออกกฎหมายที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างจริงจังและมีธรรมเนียมหรือแผนแม่บทในระดับ โรงเรียนอย่างชัดเจน

Wilson (2001 : 337) ทำการวิจัย เรื่อง การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในรัฐอัลเบอร์ตา (Alberta): การรับรู้ของผู้นำในโรงเรียนของรัฐ ค.ศ. 1994-1997 โดยมีจุดประสงค์ของการวิจัยเพื่อพัฒนาและทำความเข้าใจวิธีการนำการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติในเขตรัฐอัลเบอร์ตา ระหว่างปี ค.ศ. 1994-1997 โดยศึกษาบทบาท หน้าที่และทัศนคติของผู้นำในโรงเรียนซึ่งได้แก่ ผู้นำครู ผู้บริหารและประธานคณะกรรมการ โรงเรียน จำนวน 18 คน จากโรงเรียนระดับประถมศึกษา 3 แห่ง และโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา 3 แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์สังเกตและศึกษาเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดจากผู้นำในโรงเรียนมีบทบาทในการตัดสินใจ เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของชุมชน และพัฒนาการสื่อสารผู้นำใช้ภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนหรืออำนวยความสะดวกผู้มีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนรู้สึกพอใจกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Summak and Rosan (2006 : เว็บไซค์) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินความคิดเห็นของครูและผู้บริหารเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา (กรณีศึกษาในจังหวัด Greater Gaziantep) จากการศึกษา พบว่าโดยทั่วไปครูและผู้บริหารมีทัศนคติที่ดีต่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความเป็นไปได้ด้านการจัดทำงบประมาณค่อนข้างต่ำ ในขณะที่ ทัศนคติระหว่างครูและผู้บริหารมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

Noel and others (2008 : เว็บไซค์) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามทัศนะของบุคลากร โรงเรียนระดับมัธยมศึกษา การวิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับทัศนะของผู้บริหารและครูเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโรงเรียน พบว่าทั้งผู้บริหารและครูมีความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่แตกต่างกัน โดยผู้บริหารมีความรับรู้อย่างมีนัยสำคัญมากกว่าครู ผู้วิจัยยังพบอีกว่าผู้บริหารและครูอาจจะมีการเตรียมตัวต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่เพียงพอ นั่นอาจเป็นเพราะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจน้อยนั่นเอง

William R. Schlinker and others (2008 : 41-42) การสนับสนุนและปัจจัยสนับสนุนต่อการตัดสินใจเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษา : การรับรู้บทบาทของสมาชิกคณะกรรมการสถานศึกษาในสมัยก่อนของ โรงเรียนในระดับอำเภอสอง โรงเรียนในเมืองเคนต์คิงส์กลาว์ โดยสรุปแล้ว ผู้ตอบแบบสำรวจมีแนวโน้มที่เชื่อ ในความสำคัญ และความมีประสิทธิภาพของ

คณะกรรมการสถานศึกษา หรือบางทีผู้ที่มีความเต็มใจในการให้บริการอาจเป็นผู้ที่มีความคิดทางบวกต่อโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา สิ่งสำคัญที่สุดของการศึกษาในครั้งนี้ คือความจำเป็นในการทำให้ประชาชนได้รับรู้บทบาทและหน้าที่ในฐานะสมาชิกของคณะกรรมการสถานศึกษา ยิ่งมีความเหมาะสมหากจะทำให้อย่างต่อเนื่องและส่งเสริมให้เห็นความสำคัญของคณะกรรมการสถานศึกษา ต่อการพัฒนาศักยภาพของนักเรียน

Agustinus Bandur (2009 : เว็บไซค์) ได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอินโดนีเซีย กรณีการบริหารความขัดแย้งในระดับภูมิภาค จากการศึกษาพบว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้กลายเป็นระบบการบริหารที่แพร่หลายไปทั่วโลก ในอินโดนีเซียรัฐบาลกลางได้จัดให้มีการรับหลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติการศึกษานี้ได้กำหนดรูปแบบการบริหารของคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ หลังจากนั้นรัฐบาลได้ขยายรูปแบบการบริหาร โดยคณะกรรมการสถานศึกษาไปยัง Western Sumatera, Eastern Java และ Bali ในการบริหารนี้คณะกรรมการสถานศึกษาถือว่าเป็นกลุ่มที่จะประชาสัมพันธ์หลักประชาธิปไตยในโรงเรียน พัฒนาระดับการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในรูปแบบของคณะกรรมการ โรงเรียน และพัฒนาคุณภาพการศึกษา งานวิจัยนี้ยังได้ชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอินโดนีเซียได้ทำให้เกิดการบริหารความขัดแย้งได้อย่างไรในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะระหว่างรัฐบาลกับผู้มีส่วนร่วม

Ogundele and Modupe (2009 : เว็บไซค์) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพนักเรียน โดยการสนับสนุนจากชุมชนหรือบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา จากการศึกษาพบว่าคุณภาพการศึกษาวัดได้จากคุณภาพของเนื้อหาในหลักสูตร และวิธีที่ดีดังกล่าวเหมาะสมกับความต้องการในปัจจุบันและอนาคตของผู้เรียน ซึ่งแนวคิดใหม่นี้มีความสัมพันธ์กันกับคุณภาพของนักเรียน คุณภาพผู้เรียนตามแนวคิดขององค์การ UNESCO คือ การที่ผู้เรียนมีสุขภาพดีและได้รับการสนับสนุนด้านการเรียนรู้จากผู้ปกครองและชุมชน งานวิจัยนี้มุ่งประเด็นไปที่สุขภาพของนักเรียนและสนับสนุนการเข้าไปมีบทบาทในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษา

Bambang Sumintono (2009 : เว็บไซค์) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและหลักการปฏิบัติในระดับเขต Post New Order ของอินโดนีเซีย เพราะแนวคิดของการบริหารตนเองเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน งานวิจัยได้ศึกษาอยู่สองแนวทาง คือ วิเคราะห์เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงศึกษาธิการ เลขที่ 044/U/2002 ที่ประกาศใช้หลักการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การ

เชิญชวนและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติและการเข้ามามีบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับเขตด้วยวิธีการสนทนา ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง และวิเคราะห์เนื้อหา จากการศึกษา พบว่านโยบายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาขาดความชัดเจน ดังนั้นพระราชกฤษฎีกาจึงได้รับการแนะนำอย่างเร่งรีบและเน้นการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ต้องชี้แจงเหตุผลหรือแนวทางการนำไปใช้

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า การบริหารงาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารงานในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มุ่งเน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน แต่ในปัจจุบันสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สามารถนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพได้ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างใหม่และสถานศึกษาต่างๆ ก็มีบริบทที่ต่างกัน การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ นั้น จะต้องอาศัยปัจจัย ด้านการกระจายอำนาจการบริหาร การมีส่วนร่วมในการบริหาร การบริหารตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน การตรวจสอบและถ่วงดุล ซึ่งเป็นหลักในการบริหารและจัดการศึกษาไป หลักการเหล่านี้จะส่งผลให้บุคลากรในองค์กรมีความรัก ความสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน มีความสุขในการทำงาน ทำให้องค์กรมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ตอบสนองการปฏิรูปการศึกษาส่งผลให้การศึกษาของประเทศชาติ มีการพัฒนาทัดเทียมนานาประเทศที่มีการพัฒนาแล้วยิ่งขึ้น ไป