

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้ ต้องการศึกษถึงการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนมัธยมศึกษาตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดกรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 12 โดยจำแนกตามขนาดของโรงเรียนและช่วงเวลา ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด หลักการ จากหนังสือ วารสาร บทความ เอกสารประกอบหลักสูตร ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการเรียบเรียงและนำเสนอตามลำดับหัวข้อดังนี้

1. ความหมายและประเภทขององค์การ
2. การเปลี่ยนแปลงองค์การ
3. การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้

โรงเรียนเป็นฐาน

4. การเปลี่ยนแปลงการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา
5. ความหมายของบทบาทหน้าที่
6. ความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
8. บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาในต่างประเทศ
9. บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาในประเทศไทย
10. ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย
11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายและประเภทขององค์การ

ความหมายขององค์การ (organization) หน่วยงานใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐและเอกชนต้องอยู่ภายใต้องค์การ เพราะว่า องค์การเป็นศูนย์กลางกิจกรรมที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงาน ถ้าเป็นหน่วยงานเพื่อสาธารณะเรียกว่า องค์การบริหารราชการ ถ้าเป็นหน่วยงานของเอกชน เรียกว่า องค์การบริหารธุรกิจ (พจนานุกรม, 2525, หน้า 871)

อุทัย นิรัญโต (2526, หน้า 217) ได้ให้ความหมายว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มคนที่ร่วมกันประกอบกิจการงานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีการจัดระเบียบไว้

ศิริอร ชันธหัตต์ (2539, หน้า 25) กล่าวว่า องค์การ หมายถึง การที่บุคคลร่วมกันจัดกิจกรรมขึ้นในรูปของหน่วยงาน เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ เช่น บริษัท จำกัด องค์การการค้าสุรา และกรมทะเบียนการค้า เป็นต้น

เอทซีโอนิ Etzioni, 1962, pp. 16-20) ได้ให้ความหมายว่า องค์การ หมายถึงหน่วยสังคมที่ดำเนินกิจการร่วมกันตามวัตถุประสงค์

เวเบอร์ (Weber, 1966, p. 151) กล่าวว่า องค์การเป็นระบบของสังคมที่มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเฉพาะด้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

มูเนย์ และรีลลี (Mooney & Reilly, 1931 citing Dessler, 1986, pp. 28-29) กล่าวว่า องค์การ คือ ที่รวมของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปใช้ความพยายามร่วมกันในการดำเนินงานให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งต้องใช้หลักการประสานงาน สายการบังคับบัญชาและการแบ่งงาน

โจนส์ (Jones, 1955, p. 4) กล่าวว่า องค์การ คือ เครื่องมือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มคนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่มีอยู่มากมายหลายอย่าง องค์การจึงเป็นแหล่งรวมของความรู้ ค่านิยม วิสัยทัศน์ของบุคคล ใช้ความพยายามร่วมกันให้บรรลุสิ่งที่ปรารถนา และตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และ Gareth R. Jones ยังเห็นว่า องค์การเป็นระบบสังคมและภายในองค์การยังประกอบด้วยกลุ่มคน (องค์การที่ไม่เป็นทางการ) มีค่านิยม บรรทัดฐาน ทัศนคติเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมให้สมาชิกเกิดการยอมรับความเป็นเจ้าขององค์การ สร้างขวัญกำลังใจในการเพิ่มผลผลิต

เคทซ์ และคาน (Katz & Kahn, 1966, p. 94) ให้ความเห็นว่า องค์การ คือ ระบบสังคม ซึ่งประกอบด้วยส่วนต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์และพึ่งพากันการออกแบบระบบภายในองค์การจะต้องพิจารณาสิ่งแวดล้อมและความคาดหวังของบุคคลเป็นประการสำคัญ

วรรัตน์ เชี่ยวไพร (2542, หน้า 3) ให้ความเห็นว่า องค์การเกิดจากการรวมตัวของบุคคลเพื่อกระทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยที่บุคคลไม่สามารถดำเนินการเพียงคนเดียวได้ ภายในองค์การจึงเกิดการงานย่อยที่มีกิจกรรมการ ดำเนินงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ และระบบสังคมซึ่งประกอบด้วย ค่านิยม บรรทัดฐาน ทัศนคติของบุคคลและกลุ่ม ทั้ง 2 ระบบมีความเกี่ยวข้องและปฏิสัมพันธ์กัน องค์การจึงมีการออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ และกิจกรรมในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ขององค์การและการยอมรับของบุคคลและกลุ่ม นอกจากนี้องค์การจะสามารถเจริญเติบโตต่อไปได้ต้องปรับระบบภายในขององค์การให้เชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป

กล่าวโดยสรุปได้ว่า องค์การ เป็นสังคมหนึ่งที่กลุ่มคณะบุคคลที่ร่วมกันดำเนินกิจการหรือภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งตามระเบียบในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยใช้แหล่งรวมของความรู้ ค่านิยม วิสัยทัศน์ของบุคคล ในการตอบสนองความต้องการของมนุษย์ตามสภาวะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

ประเภทขององค์การ เมื่อบุคคลรวมกลุ่มกันและจัดตั้งองค์การขึ้น จึงเกิดองค์การขึ้นหลายประเภท ดังนี้

1. แบ่งตามความมุ่งหมายที่จัดตั้ง แบ่งได้เป็น 4 ประเภทคือ

1.1 องค์การเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (mutual-benefits) เช่น พรรคการเมือง สมาคมและสหกรณ์ เป็นต้น

1.2 องค์การธุรกิจ (business concerns) เช่น บริษัท ห้างร้าน และธนาคาร เป็นต้น

1.3 องค์การเพื่อสาธารณะ (commonweal organization) เช่น กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นต้น

1.4 องค์การเพื่อบริการ (service organization) เช่น โรงเรียน และโรงพยาบาล เป็นต้น

2. แบ่งตามหลักการจัดระเบียบภายในขององค์การ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 องค์การที่เป็นทางการ (formal organization) หรือองค์การรูปนัย เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์และมีระเบียบแบบแผน มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละแผนกงานอย่างชัดเจน เช่น วิทยาลัยครู แบ่งเป็นคณะวิชา และภาควิชาตามลำดับ เป็นต้น

2.2 องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal organization) หรือองค์การอรูปนัย เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นจากความสัมพันธ์ของบุคคลในกลุ่มขององค์การที่เป็นทางการหรืออาจเกิดขึ้นในสังคมใด ๆ ก็ได้ ดังนั้นเมื่อมีองค์การที่เป็นทางการที่ใด ส่วนใหญ่จะต้องมีองค์การที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นควบคู่กันด้วยเสมอ เช่น สโมสรอาจารย์ ชมรมผู้เกษียณอายุราชการ เป็นต้น แต่ขาดกฎหมายรองรับและขาดโครงสร้างที่แน่นอน

3. แบ่งตามลักษณะการเป็นเจ้าของ แบ่งได้ 2 ประเภทคือองค์การรัฐกิจ ได้แก่ องค์การที่รัฐเป็นเจ้าของ เช่น กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ

3.1 องค์การรัฐกิจ ได้แก่ องค์การที่เอกชนเป็นเจ้าของ เช่น บริษัท ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด และห้างหุ้นส่วนยิ่งเจริญ เป็นต้น (ศิริอร ชันธหัตถ์, 2539, หน้า 25)

การเปลี่ยนแปลงองค์การ

การเปลี่ยนแปลงองค์การ หมายถึง ความพยายามที่จะปรับปรุงกรรมวิธีในการทำงาน และโครงสร้างขององค์การ หรือกระบวนการที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของมนุษย์ในองค์การ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น (เสนาะ อุณากรุล, 2527) ซึ่งสอดคล้องกับ ราฟ (Ralf, 1983) ที่กล่าวว่า เป็นความพยายามที่จะปรับปรุงหน้าที่ต่างๆ ขององค์การทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การ เพื่อประสิทธิผลขององค์การ

การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่องค์การไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าเกิดขึ้นตามกระบวนการวิวัฒนาการอันเป็นการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติ การเปลี่ยนที่มนุษย์ทำให้เกิดขึ้น หรือ การเปลี่ยนแปลงโดยการวางแผนอย่างมีระบบ ทั้งองค์การที่เป็นภาครัฐหรือเอกชน จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์การ เพื่อรองรับกับสภาพแวดล้อมภายใต้การเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจการเมือง และสังคม ซึ่งอาจมีสาเหตุได้ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ องค์การต้องปรับตัว อาจจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ขยาย หรือลดแผนงาน
2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม สภาวะทางสังคม ได้แก่ วัฒนธรรม ระเบียบ แผนงาน ขนบธรรมเนียมประเพณี และค่านิยมทางสังคมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การเป็นอย่างมาก
3. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเมืองและการบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารมีองค์การต่าง ๆ ที่ จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น เมื่อฝ่ายการเมืองมีนโยบายใหม่ ๆ ฝ่ายบริหารจำเป็นต้อง นำนโยบายนั้นมาปฏิบัติ
4. การเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐ เมื่อใดที่อำนาจรัฐเปลี่ยนแปลงไป อาจจะถูกลิดรอน อำนาจลงหรือถูกบังคับโดยเงื่อนไขอื่น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและพฤติกรรมของ องค์การ

5. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและนวัตกรรม เมื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมได้รับการพัฒนาขึ้นตามลำดับ ผลก็คือองค์กรได้นำเทคโนโลยีและนวัตกรรมนั้นมาใช้ในการปฏิบัติงาน ทำให้สามารถเพิ่มผลผลิต ขยายงาน ขยายสาขา ฯลฯ ทำให้องค์กรเปลี่ยนแปลงไป

6. การเกิดองค์การที่ไม่เป็นทางการ ในองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ โดยทั่วไปจะมีองค์การที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นเสมอ ซึ่งบรรดาองค์การที่ไม่เป็นทางการนี้อาจจะมีลักษณะเป็นหลอกลวงแสร้ง อันจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์การไม่มากนัก

7. ความเจริญเติบโตขององค์การเมื่อเวลาผ่านไปองค์การจะได้รับการพัฒนาขึ้นตามลำดับ จากองค์การขนาดเล็กมาเป็นขนาดกลาง ขนาดใหญ่และขนาดใหญ่พิเศษในที่สุด

8. สาเหตุอื่น ๆ เช่น มีกฎหมายออกใหม่เรื่องแรงงาน มีสภาพบังคับต่อองค์การ (ศิริอร ชันธหัตถ์, 2539, หน้า 35)

ดังนั้น สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงองค์การ เกิดจากการที่องค์การมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ให้เหมาะสม หรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสภาพการณ์บางอย่างจะเป็นเครื่องชี้ให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การได้ทราบว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาองค์การ เช่น

1. เทคนิคการจัดการไม่ทันสมัย จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการหรือกลยุทธ์ในด้านการจัดการในองค์การเสียใหม่

2. องค์การขาดการสร้างบรรยากาศที่สามารถสนองทั้งความต้องการของบุคคลและองค์การให้สอดคล้องกัน และเกิดปัญหาจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายในองค์การให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

3. ระบบงานขององค์การ หรือที่เรียกว่าวัฒนธรรม ค่านิยม และขนบธรรมเนียมประเพณีภายในองค์การไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์

4. รูปแบบโครงสร้างของการจัดองค์การเกิดปัญหาไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ผู้ปฏิบัติขาดการปฏิบัติตนเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ และไม่อาจรับหรือเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ ได้

6. เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อองค์การ และองค์การในขณะนั้นไม่อาจจะดำเนินงานต่อไปให้มีประสิทธิภาพได้

7. มีอัตราการเข้าออกงานสูง พนักงานขาดขวัญ กำลังใจ ขาดความสามัคคี

8. การปฏิบัติงานขององค์การด้อยประสิทธิภาพ และมีแนวโน้มที่ประสิทธิภาพจะ

ลดลงเรื่อย ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่าความจำเป็นในการพัฒนาองค์การจะเกิดจากสาเหตุใหญ่ ๆ 2 ส่วนคือ

1. แรงผลักดันจากภายในองค์การ เช่น

1.1 ยุทธศาสตร์หรือวิธีการจัดการแบบเดิมไม่ทันสมัย จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ในการจัดการเสียใหม่

1.2 วัฒนธรรม ค่านิยม และขนบธรรมเนียมประเพณี หรือระบบวิธีปฏิบัติงานขององค์การไม่ทันสมัย จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยและเหมาะสม

1.3 ทีมปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ เช่น ขาดความสามัคคี ไม่อยากทำงาน คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป เป็นต้น

1.4 ผลการปฏิบัติงานด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิภาพลดลงเรื่อยๆ

2. แรงผลักดันจากภายนอกองค์การ เช่น

2.1 เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเหตุการณ์ที่กระทบต่อความอยู่รอดขององค์การ

2.2 เกิดองค์การคู่แข่ง หรือมีแนวโน้มเกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือความอยู่รอดขององค์การ

องค์การย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามกระแสของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ผู้บริหารองค์การต้องมีส่วนในการเตรียมการกับแนวคิดใหม่ ผลผลิตใหม่ ๆ และการท้าทายใหม่ ๆ ที่มีมากขึ้นกว่าเดิม ต้องจัดการกับข้อมูลที่มีมากขึ้น ต้องพัฒนาความสามารถในการเปลี่ยนแปลง จัดการองค์การต้องมีแผนการเปลี่ยนแปลงจัดการที่แน่นอนในการที่จะเพิ่มความสามารถของบุคลากรในองค์การได้ตามที่คาดหวัง และต้องเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น (Stoner, 1995, p. 15) นอกจากนั้น ยังต้องบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การให้เป็นไปอย่างมีระบบ โดยพิจารณารายละเอียดที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้อง เหมาะสม (สมิต สัจฉกร, 2539, หน้า 39-41) ดังนี้

1. การทำความเข้าใจของค้ประกอบที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลง นับเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ลักษณะขององค์การ ลักษณะของการบริหาร ความเป็นทางการ การแบ่งระดับชั้น บรรยาภาศขององค์การ ผลการดำเนินงาน และประสิทธิภาพการทำงาน

2. การป้องกันการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง มีข้อควรคำนึงหลายประการนับตั้งแต่การสร้างความรู้สึกไว้วางใจในผู้บริหาร การพิจารณาให้ข่าวสารข้อมูล การให้คำอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลสามารถยอมรับได้ และการใช้เทคนิคต่าง ๆ เป็นการป้องกันการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

3. การลดความวิตกกังวล นอกจากการให้ข่าวสารที่ถูกต้อง นำเชื่อถือและทัน เหตุการณ์แล้ว ยังต้องมีการยอมรับ ความมั่นใจในสิ่งต่างๆซึ่งจะช่วยลดความวิตกกังวลอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลง

4. การลดความหวาดกลัว ความกลัวเกิดจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจ หรือกลัวเสียประโยชน์ จึงต้องมีการสร้างความเข้าใจให้ถูกต้อง

5. การทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกมั่นคง โดยการบริหารที่ยึดหลักการอันถูกต้อง จะช่วยให้พนักงานเกิดความรู้สึกมั่นคง

6. การทำให้เกิดความไว้วางใจในฝ่ายบริหาร เป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการกระทำครั้งก่อน ๆ จะทำให้พนักงานเกิดความศรัทธาในความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

7. การทำให้เกิดความหวังในทางบวก อาจเป็นการให้สัญญา การประกันความมั่นใจ แต่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เป็นจริง

8. การทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกมีความสำคัญในตนเองเพิ่มขึ้น ด้วยการให้พนักงานมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาพนักงานด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นการเพิ่มพูนความรู้ใหม่ ๆ มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติเพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงองค์กร ต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ส่วนต่าง ๆ ภายในองค์กร เพื่อปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการแข่งขันและสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า เรียกว่า การรื้อปรับระบบ (reengineering) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเริ่มต้นกันใหม่ โดยการละทิ้งวิธีการทำงานแบบเดิมๆออกไป แล้วพยายามเริ่มต้นคิดค้นวิธีการทำงานที่ดีกว่ามาทดแทน ซึ่งมีใช้การแก้ปัญหาเพียงบางจุด หรือเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย ผลจากการรื้อปรับระบบจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การหลายประการ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2538, หน้า 21) คือ

1. หน่วยปฏิบัติงานจะเปลี่ยนจากฝ่ายตามสายงานต่างๆมาเป็นทีมตามกระบวนการ เพื่อรับผิดชอบปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นทั้งกระบวนการ ซึ่งอาจเป็นเพียงบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลที่อาจจะรวมกันอย่างถาวรหรือเป็นการเฉพาะกิจก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะงาน

2. ลักษณะงานเปลี่ยนจากรูปแบบที่เรียบง่ายและเป็นกิจวัตรประจำวันไปสู่รูปแบบที่มีมิติ หลากหลาย มีความสลับซับซ้อนและท้าทายความสามารถ รวมทั้งสร้างความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น

3. บทบาทของผู้ปฏิบัติงานจะเปลี่ยนจากเดิมที่ถูกควบคุมให้ดำเนินงานตามกฎระเบียบไปสู่การให้อำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ดังนั้นในการเลือกสรรบุคลากรขององค์กรจะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะในการมีวินัยต่อตนเอง และจิตใจใฝ่บริการ

4. การเตรียมบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน จะเปลี่ยนจากการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะและความสามารถไปสู่การให้การศึกษา เพื่อสามารถทำความเข้าใจและคิดค้นได้ด้วยตนเอง

5. การวัดผลการปฏิบัติงานและการให้รางวัลตอบแทนจะเปลี่ยนจากการใช้ฐานกิจกรรม ระดับตำแหน่งหรืออาวุโสมาเป็นฐานผลงานหรือมูลค่างาน

6. การโยกย้ายไปสู่งานใหม่จะเป็นเรื่องของความสามารถ ไม่ใช่เรื่องของผลการปฏิบัติงานและการให้รางวัลตอบแทน

7. โครงสร้างขององค์กรจะเปลี่ยนไปจากเดิมที่มีหลายลำดับชั้นเป็นแบบแบนราบ ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจต่าง ๆ จะเสร็จสิ้นในระดับผู้ปฏิบัติงาน

8. บทบาทของผู้บริหารระดับสูงจะเปลี่ยนจากผู้กำกับการมาเป็นผู้นำที่จะต้องคอยโน้มน้าวจูงใจและตอกย้ำค่านิยม และความเชื่อที่เปลี่ยนไป ทั้งในแง่ของคำพูดและการกระทำ

การเปลี่ยนแปลงหรือปรับระบบถือเป็นเรื่องปกติ ที่เกิดขึ้นในทุกองค์กรเป็นความเปลี่ยนแปลงตามแนวคิด หลักการ และวิธีการของการจัดรูปองค์กรของนักวิชาการ ดังเช่น ในยุคสังคมอุตสาหกรรม มีการแบ่งงานตามลักษณะความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialization) มีการแบ่งสายงานเป็นสายบังคับบัญชา (line) เป็นหลัก และสายวิชาการ (staff) เป็นงานเสริม ตลอดทั้งถือว่าประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเป็นเรื่องที่ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการเฉพาะทางเป็นผู้กำหนด โดยยุคแรก ๆ เป็นการจัดโครงสร้างแบบรวมอำนาจ (centralization) และต่อมาเป็นการกระจายอำนาจบางส่วนไป (decentralization) แต่ในอนาคตซึ่งเป็นยุคสังคมข่าวสารที่มีการติดต่อสื่อสารรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงอย่างไม่เคยมีมาก่อนในอดีต เป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างขนานใหญ่ทั่วโลก ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงใน 4 ประการ (วีระ บำรุงรักษ, 2539, หน้า 14-15) ดังนี้

1. มีการปรับองค์กรให้เล็กลง (down sizing)
2. มีการกระจายอำนาจมากขึ้น (decentralization)
3. ให้ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทนรัฐ (privatization)
4. ต้องปรับระบบการทำงาน (reengineering)

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงองค์การ การเปลี่ยนแปลงองค์การมี 3 ลักษณะ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงอย่างมีแบบแผน หมายถึง เน้นการเปลี่ยนแปลงที่มีเป้าหมายที่จะปรับปรุงสภาพเดิมขององค์การ โดยการสร้างสิ่งใหม่ๆ ในองค์การจำนวนมาก แทนที่จะมุ่งเน้นแก้ปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนี้ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับระบบย่อยต่างๆขององค์การ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะระบบ (system approach) โดยการเปลี่ยนแปลงระบบใดระบบหนึ่งขององค์การ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบย่อยหลายๆระบบพร้อมกันไป เพราะระบบย่อยภายในองค์การจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างแยกไม่ออก โดยมีองค์การระบบย่อยต่างๆ ดังนี้

2.1 ระบบเทคโนโลยี (technological subsystem) ได้แก่ เทคโนโลยีต่าง ๆ เครื่องจักร กระบวนการ และวิธีการทำงาน

2.2 ระบบการจัดการ (managerial subsystem) ได้แก่ โครงสร้างของงาน สายการบังคับบัญชาโครงสร้างของบทบาทและความรับผิดชอบนโยบายทางการบริหาร กระบวนการตัดสินใจ ระบบการใช้ทางจัดกรออกแบบการลงโทษ และการจัดคนด้านอื่นๆ

2.3 ระบบมนุษย์ในองค์การ (human subsystem) ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การที่ได้รับการคัดเลือกและฝึกฝนให้มีความรู้ ทักษะเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ยังเผยถึงความต้องการ ความคาดหวังและพฤติกรรมด้านอื่นๆด้วย

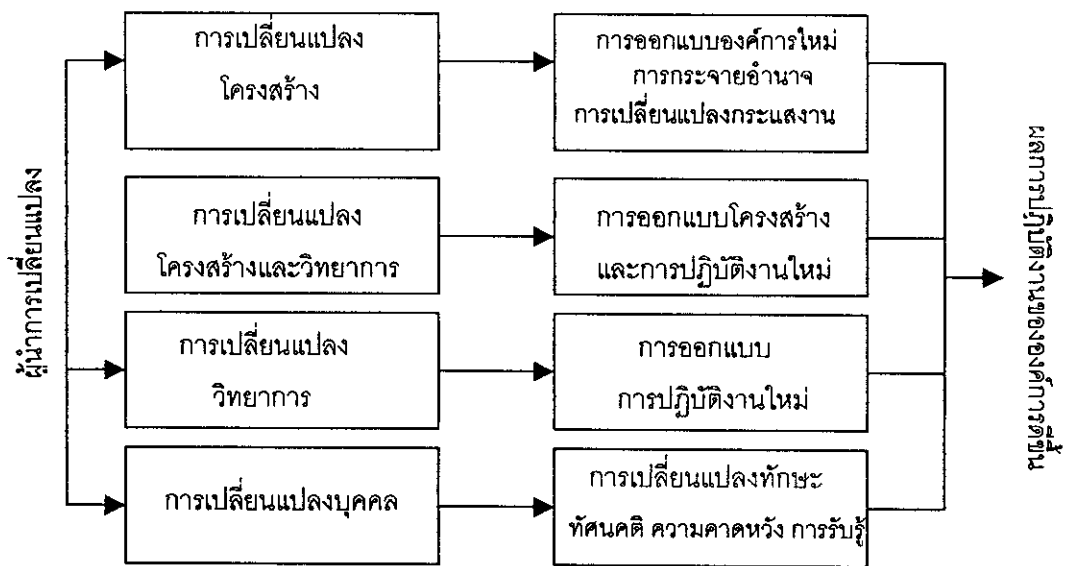
2.4 ระบบวัฒนธรรม (cultural subsystem) ได้แก่ ค่านิยมเกี่ยวกับอะไรควรทำหรือไม่ควรทำ ซึ่งมีการปฏิบัติจนเป็นบรรทัดฐานขององค์การและมีการกำหนดบทบาทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนและรางวัลตอบแทนสำหรับผู้ปฏิบัติตาม

3. การเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดความแตกต่างไปจากสภาพเดิม ซึ่งทำให้การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์หรือสภาพเดิมของมนุษย์ในองค์การ

การเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างมีแบบแผน เลวิตท์ (Leavitt, 1964, pp. 55-71) กล่าวว่า องค์การอาจจะถูกเปลี่ยนแปลงโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง วิทยาการ และ/หรือบุคคล การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างองค์การเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบระบบภายในองค์การเสียใหม่ เช่น สายใยของการติดต่อสื่อสาร กระแสงาน หรือสายการบังคับบัญชาขององค์การ การเปลี่ยนแปลงวิทยาการขององค์การ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ เทคนิคของการวิจัย หรือ

วิธีการผลิตขององค์การ การเปลี่ยนแปลงบุคคลขององค์การเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง การคัดเลือก การฝึกอบรมความสามัคคี ทักษะ หรือบทบาทของสมาชิกองค์การ

องค์ประกอบทั้งสามภายในองค์การ ได้แก่ โครงสร้าง วิทยาการและบุคคล ขึ้นอยู่ระหว่างกันมากรการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย



ภาพที่ 2 วิธีการเปลี่ยนแปลงองค์การ

วิธีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (structural approaches) อาจแบ่งได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยการประยุกต์หลักการออกแบบองค์การสมัยเดิมด้วยการกำหนดความรับผิดชอบของสมาชิกขององค์การอย่างระมัดระวังและชัดเจน ให้ความสำคัญกับการแบ่งงานกันทำเฉพาะสายงานบังคับบัญชา โดยการเปลี่ยนแปลงขนาดของการควบคุมสายการบังคับบัญชา ขอบเขตความรับผิดชอบ ระดับการบริหาร และอื่น ๆ กลุ่มที่สองเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์การโดยการกระจายอำนาจ โดยให้แต่ละแผนกงานปรับโครงสร้างของแผนกงานให้เหมาะกับงานหรือสภาพแวดล้อมภายนอกแผนกงาน กลุ่มที่สาม มีความมุ่งหมายอยู่ที่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงงานภายในองค์การ โดยมีพื้นฐานเหตุผลที่ว่ากระแสนงานที่เหมาะสมนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของการผลิต กำลังใจ ความพอใจให้สูงขึ้น

วิธีการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการ (technological approaches) ทำโดยการออกแบบการทำงานและผลตอบแทนใหม่ แต่มักเกิดปัญหาการเปลี่ยนแปลงวิทยาการมักจะเข้ากันไม่

ได้กับโครงสร้างขององค์การ และจะเกิดความไม่พอใจของสมาชิกองค์การ ดังนั้น ผู้บริหารจึงพยายามที่เปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและวิทยาการพร้อมกันไป เพื่อให้ทั้งสองอย่างเข้ากันได้มากยิ่งขึ้น

การรวมวิธีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและวิทยาการเข้าด้วยกัน จะปรับปรุงผลการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงลักษณะบางอย่างของทั้งโครงสร้างและวิทยาการขององค์การ เช่น โครงการเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบ งานต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นงานใดงานหนึ่ง แนวทางของการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของพนักงานจะถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับปรุงความพอใจและประสิทธิภาพของการผลิตของพนักงานให้ดีขึ้น ในการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบ กิจกรรมตามแนวคิดขององค์การถูกรวมเข้าเป็นงานใดงานหนึ่ง เพื่อให้เป็นงานที่มีความท้าทายและความรับผิดชอบมากขึ้น และโครงการขยายงาน งานที่แตกต่างกันที่อยู่ระดับเดียวกันขององค์การถูกรวมเข้าด้วยกัน

วิธีการเปลี่ยนแปลงทางบุคคล (people approaches) ทั้งวิธีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและวิทยาการ พยายามปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ของงาน บนพื้นฐานของข้อสมมุติฐานที่ว่า การสร้างสถานการณ์ของงานที่เหมาะสม ทำให้พฤติกรรมของพนักงานเป็นไปในแนวทางที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามวิธีการเปลี่ยนแปลงทางบุคคล จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของพนักงานโดยตรง โดยรวมจุดสนใจอยู่ที่ทัศนคติและทักษะของพนักงาน วิธีการเปลี่ยนแปลงนี้ขึ้นอยู่กับข้อสมมุติฐานที่ว่า การปรับปรุงทัศนคติและทักษะของพนักงานให้ดีขึ้น ทำให้พนักงานปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทัศนคติและทักษะใหม่ๆ ยังส่งเสริมให้พนักงานทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวิทยาการขององค์การอีกด้วย เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น

การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกาศและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542 การบริหารและการจัดการศึกษาจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปตามพระราชบัญญัติฯ หมวดที่ 5 ซึ่งแบ่งการบริหารและการจัดการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนของรัฐ ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนของเอกชน เพื่อสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักการจัดการศึกษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

1. มีเอกภาพด้านนโยบาย แต่หลากหลายในการปฏิบัติ

2. มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

3. การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน เอกชน องค์กรต่าง ๆ และสถาบันสังคมต่าง ๆ ตามมาตรา 31 กำหนดให้มีกระทรวงเดียวในการกำกับดูแลสถานศึกษาทุกระดับ ที่เรียกว่ากระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มีการกำหนดองค์กรหลัก 4 องค์กร ระดับในการเสนอนโยบาย ได้แก่

1. สภาพการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ มีหน้าที่ พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตลอดจนนโยบายและแผนด้านศิลปะ วัฒนธรรม และศาสนาของ 3 องค์กรที่เหลือในมาตรา 34 โดยทั้ง 4 องค์กรมีความเป็นอิสระซึ่งกันและกัน ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ

2. คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเสนอแนะนโยบายและกำกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. คณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อเสนอแนะนโยบายและกำกับการอุดมศึกษา

4. คณะกรรมการการศาสนา และวัฒนธรรม เพื่อเสนอแนะนโยบายและกำกับการศาสนา และวัฒนธรรม

นอกจากนี้ ตามมาตรา 39 ยังให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ตามมาตร 40 (พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ, 2542)

แนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยมุ่งหวังให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการให้มีส่วนในการตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้ได้มากที่สุด ซึ่งเป็นแนวคิดในการบริหารในลักษณะที่โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและให้มีการบริหารในรูปคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ผู้แทนชุมชน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุดเกิด

161209

373.1201
W1247

๓๓๐

จากการตัดสินใจของคนบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้เรียนมากที่สุด

(Wohlstetter, 1995)

แนวคิดในการบริหารในลักษณะที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1960 และ ค.ศ.1970 ประเทศต่าง ๆ ในโลกได้พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาโดยใช้นวัตกรรมต่างๆแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1980 ภาควิทยาศาสตร์และภาคธุรกิจมีการพัฒนาการบริหารแนวใหม่จนประสบผลสำเร็จ ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาเริ่มตระหนักว่าสามารถนำแนวการบริหารแนวใหม่ของภาควิทยาศาสตร์และภาคธุรกิจมาใช้ในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาได้เช่นกัน จึงเกิดความเคลื่อนไหวมากมายในระยะนั้น สถานศึกษาจำนวนมากได้มีการปฏิรูปโครงสร้างและรูปแบบการบริหารภายในสถานศึกษา ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลภายในสถานศึกษา พัฒนาระบบผู้นำ วางแผนงบประมาณด้วยตนเอง เน้นความอิสระในการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษา ให้ผู้รับผิดชอบกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาบุคลากร การรับนักเรียน เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวนี้ เรียกว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management) และในปลายทศวรรษ 1980 ได้กลายเป็นประเด็นร่วมและเป็นยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษาในส่วนต่าง ๆ ของโลกแทนการบริหารสั่งการมาจากต้นสังกัดที่เรียกว่า การบริหารรูปแบบการควบคุมจากภายนอก (External Control Management)

ยุทธศาสตร์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของการพัฒนามาจากความเชื่อที่ว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาจำเป็นที่จะต้องเริ่มก้าวกระโดด จากการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในห้องเรียนไปสู่ระดับองค์กรของโรงเรียน โดยโรงเรียนจะต้องมีการปฏิรูประบบโครงสร้างและกำหนดรูปแบบการจัดการของโรงเรียน และจากความเชื่อดังกล่าว ทำให้มีการกำหนดลักษณะประสิทธิภาพของโรงเรียนคุณภาพ (effective school) โดยเน้นภาวะผู้นำของโรงเรียน ผสมกับความร่วมมือของผู้ปกครองและชุมชน รวมทั้งความเป็นเอกเทศในการใช้ทรัพยากรของโรงเรียนในเรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณของโรงเรียน การพัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน การพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน และการแนะแนวนักเรียนของโรงเรียน เป็นต้น (เลวานิตย์ ชัยมุสิก, 2544)

เพื่อให้การศึกษารูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น Leithwood, Kenneth and Teresa (1998) จึงได้จัดรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่มีผู้บริหารเป็นหลัก (Administrative Control SBM) รูปแบบที่ครูเป็นหลัก

(Professional Control SBM) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) และรูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional /Community Control SBM)

การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียน ให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น Myers and Stonehil (1993) กล่าวว่า ผู้บริหารโรงเรียน และคณะกรรมการโรงเรียนจะต้องได้รับความไว้วางใจ และการให้การสนับสนุนจากเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอย่างดี การกำหนดบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้บริหารแต่ละระดับจะต้องชัดเจน เป็นมาตรฐานและง่ายต่อการตรวจสอบ นอกจากนี้ คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องได้รับการพัฒนาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร เช่น การตัดสินใจ การสั่งการ การแก้ปัญหา กลุ่มสัมพันธ์ การวางแผนหลักสูตรและการเรียนการสอน งบประมาณ การบริหารบุคคล และผู้บริหารโรงเรียนต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติม เกี่ยวกับทักษะ ภาวะผู้นำ เพื่อการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ให้ประสบผลสำเร็จมีปัจจัยดังนี้

1. ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานส่วนกลางไปยังผู้บริหารโรงเรียนอย่างแท้จริง
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (authority) ความรับผิดชอบ
3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้จักประสงค์การปฏิบัติงานบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนเองและของผู้อื่น
4. บุคลากรในโรงเรียนจะต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและการสื่อสาร
5. มีการพัฒนาวิชาชีพและฝึกอบรมให้แก่ครู และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการ การแก้ปัญหาหลักสูตรและการสอน และได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและมีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ
6. ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน
7. จะต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งในสายงาน ข้ามสายงาน หรือข้ามองค์การได้

จากการศึกษาของ Wohlstetter (1995) เกี่ยวกับความสำเร็จ และความล้มเหลว โดยศึกษาจากโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย พบว่า โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องมีการปรับโครงสร้างองค์การของโรงเรียนใหม่ทั้งหมด เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน “มีอำนาจที่แท้จริง” เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

จะเห็นได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยึดหลักการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสีย ได้เข้ามามีบทบาทในการร่วมกับบริหารจัดการในโรงเรียน เป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพในรูปแบบของคณะกรรมการโรงเรียน โดยที่ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการโรงเรียนและผู้เกี่ยวข้อง ต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ วิธีการ ตลอดจน กระบวนการการบริหาร หรือการได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมให้เป็นผู้มีความรอบรู้ในเชิงบริหาร และภาวะผู้นำ เพื่อให้การปฏิบัติงานที่ย่างยากซับซ้อนประสบความสำเร็จได้ด้วยดี

การเปลี่ยนแปลงการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา

สภาพการจัดการศึกษาของไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 กับการปฏิรูปศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาเป็นสถาบันทางการศึกษาที่ สำคัญสถาบันหนึ่งในชุมชนที่ให้การศึกษแก่ประชาชนทุกระดับ ไม่จำกัดเฉพาะแต่เยาวชนเท่านั้น ยังเป็นแหล่งให้ความรู้แก่ ประชาชนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ โรงเรียนมัธยมศึกษาจึงมี ส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านสังคม วัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจ การจัดการ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาจึงต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในด้านต่าง ๆ เช่น ด้าน การบริหาร ด้านการเรียนการสอน ด้านงบประมาณและปัจจัยต่างๆมาสนับสนุนจึงจะประสบผล สำเร็จ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสังคมในด้านสภาพแวดล้อม ของประชากร สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ศาสนา วัฒนธรรม สื่อสารมวลชน และ เทคโนโลยีอย่างรวดเร็วมากก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ อย่างตามมา (สำนักงานคณะกรรมการ การการศึกษาแห่งชาติ, 2518, หน้า 13) เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมก็ส่งผลให้บทบาทและ หน้าที่ของโรงเรียนมัธยมศึกษาต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย เพราะโรงเรียนมัธยมศึกษาจำเป็นต้องจัด การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและการบริหารประเทศ และมีหน้าที่ที่จะต้องจัด การศึกษาให้ทันต่อเหตุการณ์ (เรื่อง เจริญชัย, 2524, หน้า 35)

ตั้งแต่มีการปฏิรูปการศึกษาจากการจัดการศึกษาแบบไม่เป็นพิธีการ (informal education) ไปสู่ระบบการจัดการศึกษาแบบเป็นพิธีการ (formal education) โดยมีการตั้ง โรงเรียนหลวงครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2414 นั้น การจัดการศึกษาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็น ลำดับ โดยมีโครงการศึกษา 7 ฉบับ แผนการศึกษาชาติ 3 ฉบับและมีแผนการศึกษาแห่งชาติตั้งแต่ พ.ศ.2503 จนถึงปัจจุบันรวม 3 ฉบับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถึงปัจจุบันรวม 8 ฉบับ ซึ่งในระหว่างนั้น การจัดการศึกษามุ่งสนองและเน้นความเปลี่ยนแปลงมาตลอด แต่ยังไม่ทันและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมโลก ด้วยแผนการศึกษาแห่ง

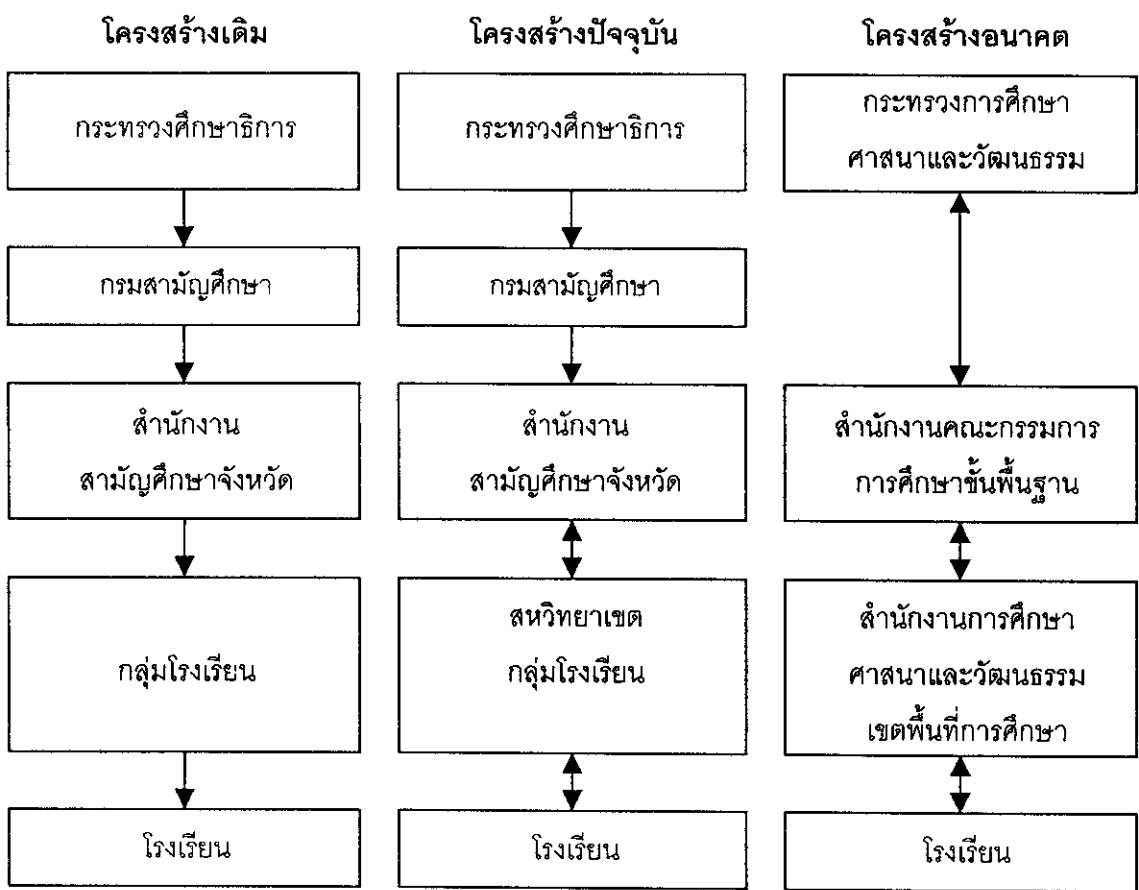
ชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา มีลักษณะการจัดเป็นแบบรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งการบริหารหลักสูตร งบประมาณและบุคลากร ซึ่งผลการจัดการศึกษาดังกล่าวทำให้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า ยิ่งให้การศึกษาค้นคว้ายิ่งหลุดจากวงจรการศึกษา เพราะเป็นการจัดในลักษณะแข่งขัน มีผู้แพ้และผู้ชนะ ส่วนมากผู้แพ้มักเป็นคนจนและคนในชนบท ส่วนผู้ชนะมักเป็นคนรวยและคนในเมือง ยิ่งกว่านั้นหลักสูตรการศึกษา ซึ่งกำหนดจากส่วนกลาง มุ่งพัฒนาคนในทุกท้องถิ่นให้มีรูปแบบพิมพ์เดียวกันทั่วประเทศ ให้มีคุณลักษณะสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งความทันสมัย จึงทำให้คนชนบทที่ได้รับการศึกษาจากระบบโรงเรียนมีคุณลักษณะแปลกแยกจากชุมชน มีรสนิยมแบบคนเมือง ดูกฎวิธีชีวิตแบบดั้งเดิมของตนเอง แต่ขณะเดียวกัน โอกาสที่จะหางานทำในเมืองก็สู้คนรวยหรือคนในเมืองไม่ได้ เพราะระบบอุปถัมภ์มีอิทธิพลต่อการมีงานทำอยู่มากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ผลจากการพัฒนาการศึกษาใน แนวทางดังกล่าว จึงก่อให้เกิดภาพที่ตรงกันข้ามขึ้น นั่นคือ ภาพการแข่งขันกันเข้าเรียนหนังสือในเมือง และภาพการรณรงค์เพื่อให้นักเรียนเข้าเรียนหนังสือในชนบท ซึ่งภาพที่เกิดขึ้นในชนบทนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งแม้จะเกิดจากสภาวะทางเศรษฐกิจของชาวชนบท แต่วิกฤตศรัทธาของ ชาวชนบทที่มีต่อการศึกษาก็เป็นสาเหตุสำคัญ เพราะนอกจากการศึกษาจะทำให้เด็กในชนบทมี คุณลักษณะแบบคนเมืองดังกล่าวแล้ว ยังอยู่ในฐานะเสียเปรียบคนรวยหรือคนเมืองในการได้งานทำอีกด้วย จากสภาพดังกล่าว มีผู้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ท้องถิ่น ทั้งด้านการบริหาร ด้านการพัฒนาหลักสูตร ด้านงบประมาณ และด้านบุคลากร เน้นการมีส่วนร่วมกับประชาชนมากขึ้น ควรปรับเปลี่ยนทิศทางและบทบาทของการศึกษานอกโรงเรียนให้เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ และยิ่งกว่านั้นไม่ควรฝากความหวังสำหรับการพัฒนาคนของประเทศไว้เฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียนเท่านั้น เนื่องจาก ในปีการศึกษาหนึ่ง ๆ มีนักเรียนในชนบทไม่เรียนต่อระดับมัธยมศึกษาถึงประมาณร้อยละ 70-80 ของผู้จบการศึกษาระดับประถมศึกษา แม้รัฐจะ พยายามทุ่มเทความพยายามและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างมากและต่อเนื่องก็ตาม แต่อัตรา การเรียนต่อก็ไม่กระเตื้องขึ้นมากนัก และสิ่งที่รัฐทุ่มลงไปนั้น ส่วนมากจะตกอยู่กับผู้ที่มีโอกาสอยู่แล้ว ส่วนผู้ที่ขาดโอกาส แม้รัฐจะพยายามให้โอกาสมากเพียงใด ก็ยังคงไม่สามารถใช้โอกาสนั้นได้ ดังนั้น เพื่อมิให้นักเรียนส่วนที่หลุดจากการศึกษาในระบบโรงเรียนในวัยที่ยังน้อยอยู่ถูกปล่อยปละละเลย มีผู้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรคืนการจัดการศึกษาสู่ประชาชน ให้พวกเขา จัดการกันเอง โดยรัฐให้ความสนับสนุนด้านงบประมาณจะดีกว่า ส่วนวิธีการจัดการศึกษาของประชาชนนั้นมีหลายรูปแบบ ดังที่ได้มีผู้เสนอไว้แล้ว โดยเห็นว่า นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาต่างๆดังกล่าว ยังจะทำให้สามารถ

ตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาเพื่อพึ่งพาตนเองได้อีกด้วย เพราะประชาชนสามารถ จัดการ ศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนปัจจุบันและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการ ศึกษาแล้ว ยังมีปัจจัยที่ที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยว กับแนวทางการจัดการศึกษาไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 43 ระบุว่า รัฐจะต้องจัด การศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 81 ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษา อบรม และสนับสนุนให้จัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกจิตสำนึกที่ถูกต้อง พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒน ธรรมของชาติ เป็นต้น ส่วนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดสาระเกี่ยว กับการจัดการศึกษาของประเทศจะส่งผลกระทบสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของ ชาติอย่างมาก นับตั้งแต่ มาตรา 6 ความมุ่งหมายของการศึกษาที่เน้นการพัฒนาคนไทยให้เป็น มนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มาตรา 8 ให้มีการจัดการศึกษา โดยยึดหลักการศึกษาลดข้อขัดแย้ง สำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา มาตรา 10-14 การกำหนดสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาของบุคคล บิดามารดา ครอบครัว ชุมชน องค์กรรัฐ องค์กรเอกชน สถาบันต่าง ๆ ทางสังคม มาตรา 15 การกำหนดระบบการ ศึกษา ซึ่งระบุไว้ว่ามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตาม อรรถาธิบาย โดยให้มีการผสมผสานและการเทียบโอนผลการเรียนรู้ระหว่างรูปแบบและต่างรูปแบบ กันได้ มาตรา 31-40 การกำหนดการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งมุ่งเน้นความเป็น เอกภาพ ประสิทธิภาพและการกระจายอำนาจ มาตรา 41 การกำหนดสิทธิในการจัดการศึกษา ขององค์กรท้องถิ่น มาตรา 43 การบริหารและจัดการศึกษาเอกชน ซึ่งมุ่งเน้นความเป็นอิสระ โดย มีการกำกับติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานโดยรัฐ มาตรา 47-51 การกำหนดมาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบ ต่อเนื่องและชัดเจน มาตรา 52-57 การ พัฒนาครูอาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นวิชาชีพที่มีมาตรฐานสูง มาตรา 58-68 การ ระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา

กรมสามัญศึกษา ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีหน้าที่ รับผิดชอบการจัดและส่งเสริมการมัธยมศึกษา การศึกษาเพื่อคนพิการและการศึกษาสงเคราะห์

มีความมุ่งมั่นที่จะเป็นองค์กรผู้นำในการปฏิรูปการศึกษา ให้เป็นไปเพื่อผู้เรียนเป็นสำคัญ การดำเนินงานเน้นการร่วมคิด ร่วมทำ สร้างบรรยากาศแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน และการร่วมทุกข์ร่วมสุข เพื่อหล่อหลอมพลังภายในองค์กรไปสู่การปฏิรูปการศึกษา (วิสัยทัศน์กรมสามัญศึกษา) ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้



ภาพที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานกระทรวงศึกษาธิการ

โครงสร้างการบริหารงานของกรมสามัญศึกษาเดิมและปัจจุบันขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในอนาคตกระทรวงศึกษาธิการจะปรับเปลี่ยนเป็นกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542 กรมสามัญศึกษาจะถูกปรับยุบลงไป โดยส่งผ่านสายการบังคับบัญชาลงไปยังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแทนสำนักงานสามัญศึกษาในโครงสร้างเดิมและโครงสร้างปัจจุบัน การควบคุมดูแลโรงเรียนตามโครงสร้างเดิมซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มโรงเรียน และโครงสร้างปัจจุบันซึ่งมีสหวิทยาเขตเป็นหน่วยงานซึ่งปรับคุณภาพของโรงเรียนให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกันควบคุมไปกับกลุ่มโรงเรียนนั้น ในอนาคตจะอยู่ใน

ความดูแลของสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

การเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 การบริหารโรงเรียนในประเทศไทยที่ผ่านมา นั้น ปรากฏว่า มีการพยายามให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาค่อนข้างมากในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาแต่บทบาทที่เป็นจริงแล้วส่วนใหญ่มีบทบาทแบบเป็นคณะที่ปรึกษามากกว่ากรรมการบริหาร และเมื่อพิจารณาโดยทัศนะเชิงบริหารแล้วอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนน้อยมาก ทั้งในการจัดดำเนินการทำให้โรงเรียนมีบทบาทตอบสนองต่อความต้องการของ ผู้เรียน ต่อชุมชนที่ตั้งของโรงเรียนหรือสถานศึกษานั้น และต่อการ เปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมจะมีค่อนข้างจำกัด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544, หน้า 2)

ในการบริหารโรงเรียนด้วยวิธีการหรือแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้น โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานหรือตัวแทนจากส่วนกลาง นโยบายและแนวทางการดำเนินงานในโรงเรียน จะมาจากส่วนกลาง การบริหารมักจะไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนไม่มีอำนาจ ไม่มีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดการบริหารงานของโรงเรียนในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโรงเรียนโดยตรง ซึ่ง Cheng (1996) ได้เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดย
การควบคุมจากภายนอก

แนวคิด/หลักการ	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา	- มีเป้าหมายที่จำกัด - สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง - ไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา - เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง - คำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก	- มีเป้าหมายที่หลากหลาย - สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา - มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา - เน้นประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง - คำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก
หลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียน	โครงสร้างมาตรฐาน - ใช้มาตรฐานเดียวกันของวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมาย - เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน การรวมอำนาจ - ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ ควรมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา - เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการ หลักการของระบบปฏิบัติตามคำสั่ง - ถูกควบคุมจากภายนอก	ความหลากหลาย - มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย - เน้นความยืดหยุ่น การกระจายอำนาจ - ปัญหาควรถูกแก้ไขโดยกัลยาณมิตร - มุ่งที่ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา หลักการของระบบปฏิบัติตามคำสั่ง - บริหารตนเอง
แนวคิด/หลักการ	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก - รับคำสั่งให้ปฏิบัติ - ตรวจสอบยาก การควบคุมตามโครงสร้าง - มีการนิเทศติดตามจากภายนอก - เพิ่มการควบคุมตามระบบราชการ	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน - แก้ปัญหาด้วยตนเอง - รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย การมีส่วนร่วม - พัฒนาทรัพยากรในองค์กร - สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

จากตาราง 1 จะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะมีเป้าหมายที่จำกัด ไม่ซับซ้อนและมีลักษณะที่เหมือนกันทุกแห่ง สภาพแวดล้อมทางการศึกษาไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงจึงไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจาก

เน้นมาตรฐานเดียวและคำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก แต่การการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีเป้าหมายที่หลากหลาย เนื่องจากมีผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนมาก สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จะมีการเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้อยู่เสมอ จึงมีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุ เป้าหมายที่หลากหลาย และเน้นเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

ส่วนหลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียนนั้น การบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกนั้น จะเน้นเรื่องมาตรฐานการปฏิบัติ เน้นกระบวนการและเป้าหมายที่ใช้เป็นแบบเดียวกันในทุกโรงเรียน ไม่นิยมการกระจายอำนาจ ใช้หลักการปฏิบัติตามระเบียบนโยบายและคำสั่ง การรวมอำนาจนั้นเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีกระบวนการในการควบคุมเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหภายใน อำนาจการบริหารที่แท้จริงมักจะอยู่ส่วนกลาง โรงเรียนมีอำนาจในการ ตัดสินใจน้อยมาก โรงเรียนมักถูกกำหนดให้เป็นหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายของส่วนกลาง การทำงานเป็นลักษณะการรับคำสั่งและการควบคุมจากส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจน การดำเนินการเรื่องต่าง ๆ จำเป็นต้องปรึกษา ส่วนกลางก่อน หรือดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนดเสมอและเมื่อเกิดปัญหาในโรงเรียนก็ต้องรอส่วนกลางสั่งการ ซึ่งมักทำให้แก้ปัญหาไม่ทันการ

การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเน้นที่โครงสร้างของระบบงาน ควบคุมโครงสร้างของงาน หากงานใดที่มีเป้าหมายและรายละเอียดของงานชัดเจน การใช้ควบคุมจากภายนอกเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ถ้างานกำหนดหน้าที่และรายละเอียดการปฏิบัติไว้ไม่ชัดเจน ก็จะเป็นการเพิ่มความเข้มที่การนิเทศและการควบคุมขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในที่สุดจะพบว่าระบบ เช่นนี้จะนำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเน้นในเรื่องลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญ การบริหารมีความยืดหยุ่น โดยใช้โรงเรียนได้บริหารตนเองในสถานการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากแต่ละโรงเรียนและชุมชนมีความแตกต่างกัน จึงไม่เหมาะที่จะกำหนดให้ใช้วิธีการดำเนินงานหรือใช้วิธีแก้ปัญหาที่เหมือนกัน ต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้บริหารตนเองจึงจะเป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เน้นที่การให้ความสำคัญกับคน ถือว่ามนุษย์เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของประสิทธิผลขององค์การ

การบริหารที่ควบคุมจากภายนอกกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น นอกจากแนวคิดพื้นฐาน หลักการ ทฤษฎีการบริหารที่มีความแตกต่างกันแล้ว ยังมีลักษณะงานในหน้าที่

และลักษณะสำคัญต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2544, หน้า 22) ดังนี้

ตารางที่ 2 ลักษณะสำคัญและหน้าที่ในการบริหารระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก

ลักษณะสำคัญ / หน้าที่	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
พันธกิจ	• พันธกิจไม่ค่อยชัดเจน ถูกมอบหมายมาจากภายนอก สมาชิกไม่มีส่วนร่วมกำหนดและอาจไม่ยอมรับ • เน้นการปฏิบัติตามพันธกิจที่มอบหมายจากภายนอก • วัฒนธรรมองค์การอ่อนแอและไม่เป็นเอกภาพ	• พันธกิจชัดเจน สมาชิกในโรงเรียนมีส่วนร่วมกำหนดพันธกิจ • เน้นการร่วมมือในการพัฒนาตามพันธกิจ • วัฒนธรรมองค์การเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ
ธรรมชาติของกิจกรรมในโรงเรียนของโรงเรียน	• เนื้อหาและรูปแบบการบริหารและการจัดการศึกษาถูกกำหนดจากภายนอก	• บริหารและจัดการศึกษาตามสภาพและความต้องการจำเป็นของโรงเรียน
กลยุทธ์การบริหารความคิดรวบยอดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์	• ทฤษฎี X • มองมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ • ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและควบคุม	• ทฤษฎี Y • มองมนุษย์ในหลายแง่มุม • ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันพัฒนา
ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับองค์การในโรงเรียน	• โรงเรียนเป็นเครื่องมือ ครูเป็นลูกจ้างจะปฏิบัติงานตามที่โรงเรียนมอบหมายเท่านั้น	• โรงเรียนเป็นสถานที่ที่นักเรียนครูและผู้บริหารมาอยู่ร่วมกัน ทุกคนมีสิทธิในการร่วมกันพัฒนาโรงเรียน
รูปแบบการตัดสินใจ	• รวมอำนาจ • ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว	• กระจายอำนาจ • ตัดสินใจโดยมีส่วนร่วมจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน
รูปแบบภาวะผู้นำ	• ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐาน เน้นภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษย์	• ใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับนอกจากภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษย์แล้ว ยังใช้ภาวะผู้นำ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ หน้าที่	การบริหารแบบคุ่มคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
การใช้อำนาจ	● มักใช้อำนาจตามกฎหมายการให้รางวัลและการบังคับ	ด้านสัญลักษณ์ ด้านวัฒนธรรมและด้านการศึกษา ● มักใช้อำนาจอ้างอิงและอำนาจโดยความเชี่ยวชาญ
เทคนิคการบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากร	● ใช้เทคนิคการบริหารแบบง่ายๆหรือใช้ประสบการณ์ ● ถูกควบคุมโดยเคร่งครัดจากส่วนกลาง ● ขึ้นอยู่กับการจัดสรรที่มาจากภายนอกหรือการสั่งการหรืออนุญาต ● พยายามหลีกเลี่ยงการเพิ่มแหล่งทรัพยากรเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา	● ใช้เทคนิคการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ ● บริหารงบประมาณด้วยตนเอง ● ตรงตามความต้องการของโรงเรียน ● แก้ปัญหาได้ทันการ ● พยายามเพิ่มแหล่งทรัพยากรการศึกษา
ความแตกต่างในบทบาท บทบาทของโรงเรียน	● รูปแบบการปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดจากส่วนกลาง ● หลีกเลี่ยงความผิดพลาด	● รูปแบบการพัฒนาที่สร้างขึ้นเอง เพื่อพัฒนาโรงเรียน ครูและนักเรียน ● มุ่งแก้ปัญหา ● ผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา
บทบาทของครู	● ลูกจ้าง ● ผู้ตาม ● ผู้รับคำสั่ง ● ผู้ปฏิบัติ	● ผู้ร่วมงาน ● ผู้ตัดสินใจ ● ผู้ริเริ่ม / ผู้ปฏิบัติ
บทบาทของผู้ปกครอง	● ผู้รับบริการเชิงปริมาณ ● บุคคลภายนอกไม่มีส่วนร่วมหรือให้ความร่วมมือ	● ผู้รับบริการเชิงคุณภาพ ● ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ● ผู้สนับสนุนโรงเรียน การร่วมงาน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ลักษณะสำคัญ/ หน้าที่	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
มนุษย์สัมพันธ์	● การบังคับบัญชา ● หัวหน้า-ลูกน้อง บรรยายภาคแบบปิดและปกป้องตนเอง ● ชัดแย้งกัน ● บรรยายภาคทำงานเป็นแบบควบคุม	● เน้นการทำงานเป็นทีม เปิดกว้างและร่วมมือ ● มีอันทามติ ● บรรยายภาคองค์กรเป็นแบบความร่วมมือ
คุณภาพของผู้บริหาร โรงเรียน	● การบริหารงานโดยอาศัยประสบการณ์ ● ทำงานตามขั้นตอนและคำสั่งหลักเลี้ยงปัญหา ● คั่นเคยและรับฟังเฉพาะคนใกล้ชิด	● มีความรู้และเทคนิคการบริหารทันสมัย ● เรียนรู้ ค้นหา พัฒนา แก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง ● ใจกว้าง รับฟังความคิดเห็นของทุกคน
ดัชนีประสิทธิผล	● ให้ความสนใจเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการหรือผลผลิต ไม่สนใจเรื่องกระบวนการหรือตัวบ่อน ● การประเมินผลเป็นวิธีการในการตรวจสอบการบริหาร	● สนใจทั้งระบบ ทั้งตัวบ่อน กระบวนการ ผลผลิต ซึ่งรวมทั้งผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการด้วย ● การประเมินผลเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียน

จากตาราง 2 แสดงถึงลักษณะสำคัญและหน้าที่ในการบริหารที่แตกต่างกันระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเห็นว่าพันธกิจของโรงเรียน (school mission) ในการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลางโดยมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศทั้งด้านการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่น ๆ สมาชิกในโรงเรียนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจ ทำให้สมาชิกขาดแรงจูงใจที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานให้กับโรงเรียน ส่วนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สมาชิกจะมีส่วนร่วมดำเนินการ พันธกิจจะได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน จึงให้ความร่วมมือร่วมใจและทุ่มเทให้กับการทำงานมากกว่า วัฒนธรรมองค์กรที่มีความร่วมมือสูงเป็นแรงจูงใจให้สมาชิกมุ่งมั่นทำงาน

ในด้านธรรมชาติของกิจกรรมในโรงเรียน (nature of school activities) ของโรงเรียนในการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะจัดกิจกรรมตามนโยบาย ภาระงานที่กำหนดมาจากส่วน

กลาง มุ่งตอบสนององคเณท์และมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนจึงไม่ตอบสนองต่อความต้องการ จำเป็นของโรงเรียนอย่างแท้จริง โรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การจัดกิจกรรมจะสร้างแรงจูงใจและโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมกำหนดกิจกรรม จึงมีความยืดหยุ่นและหลากหลาย จะเป็นการสร้างประสิทธิผลแก่โรงเรียน

ในเชิงกลยุทธ์การบริหาร (management strategies) ปรากฏว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกไปสู่รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้สะท้อนให้เห็นถึง

1. ความเชื่อเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ (Assumptions about Human Nature) ตามทฤษฎี X ทฤษฎี Y ของ Mc Gregor (Cheng, 1996) ซึ่งกล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์ ตามทฤษฎี X ที่เชื่อว่า มนุษย์นั้นขี้เกียจและขาดความรับผิดชอบ ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีบังคับหรือควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ส่วน ทฤษฎี Y มนุษย์มีความขยันและชอบทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสภาพการทำงานมีความเหมาะสมและคนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยไม่ถูกบังคับก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งทฤษฎี X จะสอดคล้องกับการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ทฤษฎี Y จะสอดคล้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นองค์การของโรงเรียน (concept of school organization) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารโรงเรียนทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนและไม่ซับซ้อน แล้วดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ครูเป็นเพียงลูกจ้างหรือเครื่องมือในการปฏิบัติงานเท่านั้น ครูที่ปรับตัวเข้ากับระบบได้ก็อยู่ปฏิบัติงานร่วมกันต่อไปได้ ถ้าปรับตัวไม่ได้ก็ต้องออกจากโรงเรียนไป แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีแนวคิดที่ว่าโรงเรียนเป็นสถานที่ที่เด็กได้เติบโต ผู้บริหารและครูได้รับการพัฒนาร่วมกัน ซึ่งผลการพัฒนาร่วมกันนี้ ทำให้เกิดผลดีต่อประสิทธิผลของโรงเรียนโดยรวม

3. ในด้านรูปแบบการตัดสินใจ (decision making style) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะมีการควบคุมใกล้ชิดจากส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจสั่งการของโรงเรียนเป็นบทบาทเฉพาะผู้บริหารโรงเรียนหรือของส่วนกลาง ครูเป็นผู้ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครูมีน้อยมาก ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยผู้ปกครอง ครู นักเรียนมีความสำคัญในการสร้างโอกาสให้สมาชิกเรียนรู้และพัฒนา เพื่อความเข้าใจร่วมกัน และเป็นการกระตุ้นให้สมาชิกมีความรู้ลึกผูกพันกับโรงเรียน

4. ภาวะผู้นำ (leadership style) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะใช้ภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษย์เป็นหลัก ซึ่งเน้นการนำเพื่อการทำงานให้งานสำเร็จตาม

เป้าหมายเท่านั้น แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับผสมผสานกันไป นอกจากจะใช้ภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยแล้ว ยังใช้ภาวะผู้นำด้านสัญลักษณ์ ด้านวัฒนธรรมและด้านการศึกษาประกอบด้วย

5. กลยุทธ์การใช้อำนาจ (use of power)การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารมักใช้อำนาจการให้รางวัลและอำนาจการบังคับและอำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก แต่ปัจจุบันนี้ องค์การมีความซับซ้อนมากขึ้น บุคลากรของโรงเรียนมีระดับความรู้ มีความสามารถแตกต่างและหลากหลายมากขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีส่วนต่อการมุ่งพัฒนาและกระตุ้นให้สมาชิกมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้น การใช้อำนาจจากการอ้างอิงและอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญจะมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาวิชาชีพครู ต่อการเป็นผู้นำครูและการสนับสนุนให้ครูและนักเรียนได้ใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่

6. ทักษะเฉพาะการบริหาร (management skills) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก โรงเรียนจะมีหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งและถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางมาก ไม่จำเป็นต้องมีทักษะทันสมัยและก้าวหน้ามากนัก การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีความจำเป็นต้องใช้ทักษะและแนวคิดใหม่ๆเกี่ยวกับการบริหารมากขึ้น

7. การใช้ทรัพยากร (use of resources) ในการจัดการศึกษาโดยทั่วไป ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดมาจากรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องตรวจสอบการใช้เงินของโรงเรียนอย่างใกล้ชิด โรงเรียนต้องปฏิบัติตามระเบียบและปรึกษากับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางในแทบทุกขั้นตอน ระเบียบต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่เอื้อให้โรงเรียนจัดหาทรัพยากรเองด้วย จึงไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้ตรงกับความต้องการในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ในการแก้ปัญหาและการพัฒนา และส่วนกลางก็ต้องเสียกำลังคนเป็นจำนวนมากในการติดตามควบคุมดูแลโรงเรียน การที่โรงเรียนได้อำนาจหน้าที่ในการบริหารทรัพยากรเอง ทำให้โรงเรียนได้บริหารงานบรรลุเป้าหมายตามสภาพการณ์ของโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบาทของโรงเรียน หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีความแตกต่างในบทบาท (Role Difference) ดังนี้

1. บทบาทของโรงเรียน (roles of school) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก โรงเรียนจะมีบทบาทของผู้รับและการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นหลัก จะถือปฏิบัติตามแนวทางจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดต่าง ๆ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มุ่งเน้นในการพัฒนาครูและนักเรียนตามสภาพขององค์การ ดังนั้น บทบาทของโรงเรียนจึงเป็นไปในลักษณะริเริ่มและพัฒนา แก้ปัญหาและทำทุกอย่างเพื่อประสิทธิผลของการจัดการเรียนการสอน

2. บทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลางหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลทางการศึกษา (role of education department) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก หน่วยงานทางการศึกษาหรือส่วนกลางจะมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและนิเทศโรงเรียนอย่างเคร่งครัด แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญต่องานของโรงเรียนเองโดยตรง หน่วยงานจากส่วนกลางหรือจากภายนอกจะมีบทบาทในลักษณะเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้การสนับสนุนเท่านั้น

3. บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน (role of administrators) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารมีหน้าที่ดูแล เฝ้าระวังและจัดการให้โรงเรียนดำเนินการไปตามเป้าหมายที่กำหนดจากส่วนกลาง และยังอาจจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะภายใน เพื่อการควบคุมบุคลากรและทรัพยากรให้เป็นไปตามระเบียบอีกด้วย การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารจะเป็นผู้นำการพัฒนาไปสู่เป้าหมายและเป็นผู้กระตุ้นชักนำการใช้กำลังคนเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร และเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ ๆ ของโรงเรียน โดยมีความร่วมมือและเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ และแสวงหาทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน

4. บทบาทของครู (role of teachers) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ครูคือลูกจ้าง ผู้ทำตามคำสั่ง ผู้รับคำสั่งและเป็นผู้ปฏิบัติ แต่ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ครูผู้ร่วมงาน เป็นผู้ตัดสินใจ เป็นนักพัฒนา และนักปฏิบัติ มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจในเรื่องๆต่างๆ เพื่อให้การสอนมีประสิทธิภาพและร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างกระตือรือร้น

5. บทบาทของผู้ปกครอง (role of parents) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้ปกครองจะเป็นผู้รับบริการเชิงปริมาณและมาตรฐานที่กำกับกับโรงเรียน ผู้ปกครองจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแสดงความคาดหวังและไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้ แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้ปกครองจะได้รับบริการเชิงคุณภาพมากขึ้น คือเด็กในปกครองของตนจะได้รับการศึกษาตามความต้องการ บทบาทของผู้ปกครองคือผู้ร่วมหุ้นและผู้สนับสนุน ผู้ปกครองจะมีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสาร สนับสนุนด้านทรัพยากร ช่วยเหลือและร่วมแก้ไขในกรณีที่โรงเรียนเกิดปัญหา

ด้านมนุษยสัมพันธ์ (human relations) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความสัมพันธ์ของคนในโรงเรียนเป็นแบบความร่วมมือและแบบเปิด มีการทำงานเป็นทีม มีความผูกพัน แต่การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเน้นการบังคับบัญชา การใช้คำสั่ง บรยากาศแบบปิด ถ้าหัวหน้าไม่สนใจงาน บรรยากาศจะเป็นแบบไม่มีหัวหน้า ถ้าครูส่วนใหญ่ไม่สนใจงานและหัวหน้าไม่เข้ามา มีบทบาทชักนำหรือมีส่วนช่วย บรรยากาศจะกลายเป็นแบบ

ปล่อยปละละเลย แต่ถ้าหัวหน้าแสดงการควบคุมอย่างเข้มงวด บรรยาการจะเป็นแบบควบคุม ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการบริหารและการจัดการเรียนการสอน

ด้านคุณภาพของผู้บริหารโรงเรียน (quality of administrators) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกเน้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำงานตามขั้นตอนและคำสั่งหลักเลี้ยวปัญหา ผู้บริหารจึงต้องมีประสบการณ์ เน้นการปฏิบัติตามกฎ ตามระเบียบโดยเคร่งครัด หากไม่มีการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารเหล่านี้ก็ไม่ต้องเรียนรู้ หรืออบรมเพิ่มเติม แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้องการผู้บริหารที่มีคุณภาพสูง เพราะนอกจากต้องมีความรู้และเทคนิคการบริหารทันสมัยแล้ว ยังต้องเรียนรู้และสามารถปรับตัว เพื่อรองรับความก้าวหน้าและแก้ปัญหาจากการที่โรงเรียนถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้วย

ส่วนตัวบ่งชี้ประสิทธิผล (indicators of effectiveness) การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของโรงเรียนจะเป็นผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นหลัก โรงเรียนมักจะไม่ให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาหรือสัมฤทธิ์ผลด้านอื่น ๆ แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสิทธิผลของโรงเรียนจะมีหลายระดับ การวัดประสิทธิผลของโรงเรียนจะเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียนเองด้วย จึงต้องทำหลายระดับทั้งในระดับโรงเรียน ระดับกลุ่มบุคคลและรายบุคคล จึงต้องใช้ตัวบ่งชี้หลายตัวทั้งระบบ สำหรับการวัดและประเมินทั้งด้านวิชาการและด้านพัฒนาการของนักเรียน

ความหมายของบทบาทหน้าที่

บทบาทของบุคคลย่อมมีความสำคัญกับหน้าที่และตำแหน่ง โสภา ชูพิชัยกุล และ อรทัย ชื่นมนุชย์ (2515, หน้า 129) กล่าวว่า ทุกตำแหน่งหรือชั้นจะถูกสมาชิกในชุมชนคาดหวังไว้ในระดับหนึ่งว่าพฤติกรรมของมนุษย์ที่อยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ ควรทำอะไรบ้าง บางที่อาจจะครอบคลุมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือพันธะของตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

ภิญญู สาร (2519, หน้า 283) ได้อธิบายว่า บทบาทหน้าที่หมายถึง ความมุ่งหวังที่บุคคลอื่นคาดหวังบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งควรจะทำหรือแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง บทบาทหน้าที่มีอยู่ควบคู่กันกับตำแหน่งที่บุคคลดำรงตำแหน่งอยู่เสมอ

แมคโดนัล (McDonal, 1971, p. 7) ได้ให้ความหมายของบทบาทหน้าที่ไว้ดังนี้ บทบาทหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและพฤติกรรมอันเป็นที่คาดหวังของสมาชิกที่มีต่อบุคคลนั้น

และบทบาทจะเป็นแบบแผนของความต้องการ เป้าหมาย ความรู้ ความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม และการกระทำที่สมาชิกของชุมชนคาดหวังว่าเป็นไปตามชนิดของตำแหน่งที่มีอยู่

จิตยา สุวรรณขุ ได้ศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพ ตำแหน่ง และบทบาททางสังคมของ มนุษย์ และได้สรุปเป็นสาระสำคัญดังนี้

1. มีสถานภาพ ตำแหน่งอยู่จริงในทุกสังคม และมีอยู่ก่อนที่คนจะเข้าไปครอง
 2. บทบาทที่ควรจะเป็น ประจำอยู่ในตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง
 3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการ กำหนดตำแหน่งและบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็น
 4. การคาดคะเน เราจะทราบถึงสถานภาพ และตำแหน่งนั้นได้มาจากสังคมกรณี (socialization) ในสังคมนั้น ๆ
 5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนพฤติกรรมจริง ๆ ของคนที่ ครองตำแหน่งนั้น เพราะพฤติกรรมจริงนั้นเป็นผลของปฏิกิริยาของคนที่ครองสถานภาพและ ตำแหน่งที่มีบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเองและบุคลิกภาพของผู้อื่นที่เข้ามารวมกันใน พฤติกรรมและเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม
- จากแนวความคิดของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมาแล้วนั้น อาจสรุปได้ว่า บทบาทและ หน้าที่ต้องมีความคู่กับตำแหน่ง เมื่อบุคคลเข้าไปครองตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง จะถูกบุคคลผู้ที่ เกี่ยวข้องคาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ผู้ครองตำแหน่งนั้น ๆ จะแสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ผู้ครอง ตำแหน่งแสดงออกนั้นอาจจะตรงหรือไม่ตรงกับความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องก็ได้ บทบาท อาจแยกออกได้เป็นบทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริง

ความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารการศึกษาไทยเมื่อศึกษาโดยภาพรวมแล้วยังมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ ส่วนกลาง แม้บางหน่วยงานจะเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีผู้แทนประชาชนเป็น คณะบริหารก็ตามแต่ความเป็นอิสระในด้านการกำหนดหลักสูตร แผนงาน การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณยังถูกกำหนดจากส่วนกลาง คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวง มหาดไทย (พิณสุตา สิริรังศรี, 2541)

จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ในกระทรวง ศึกษาธิการ (2542) ได้ระบุปัญหาของการบริหารการศึกษาในภาพรวม ดังนี้

1. มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความล่าช้า ขาดความเป็นอิสระในการคิดและตัดสินใจ
2. การขาดเอกภาพในการบริหาร ทั้งในด้านการจัดการ นโยบายและแผน การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร
3. การขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา คุณภาพของผู้เรียนอยู่ในระดับไม่น่าพึงพอใจ มีความแตกต่างกันชัดเจน
4. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของท้องถิ่น
5. ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตลอดเวลา

6. การขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

จากปัญหาดังกล่าวได้มีการพยายามให้มีการปฏิรูปการบริหารการศึกษาตลอดมาจนในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ดำเนินการรกร่าง “บทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญ” ในมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติขึ้น จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก วันที่ 19 สิงหาคม 2542 ในหมวดที่ 5 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา ซึ่งในระดับสถานศึกษาต้องมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ได้กล่าวถึง ความหมายของคณะกรรมการสถานศึกษา ว่า

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

กรรมการ หมายความว่า กรรมการในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สถานศึกษา หมายความว่า โรงเรียนของรัฐที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ไม่หมายรวมถึงสถานศึกษาที่จัดการศึกษาเฉพาะทาง

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการอย่างน้อยสถานศึกษาละเจ็ดคน แต่ไม่เกินสิบห้าคนประกอบด้วย

1. ผู้แทนผู้ปกครอง ได้แก่ ผู้แทนของผู้มีรายชื่อเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

2. ผู้แทนครู ได้แก่ ผู้แทนของข้าราชการครูผู้ปฏิบัติการสอนและผู้ช่วยผู้บริหารสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

3. ผู้แทนองค์กรชุมชน ได้แก่ ผู้แทนของชมรม สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน หรือกลุ่มบุคคลในรูปอื่นใดที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ และมีที่ตั้งอยู่ในเขตบริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

4. ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้แทนของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น จำนวนไม่เกินสองคน

5. ผู้แทนศิษย์เก่า ได้แก่ ผู้แทนของสมาคมศิษย์เก่า ชมรมศิษย์เก่า หรือบุคคลที่เคยศึกษาจากสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสองคน

6. ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ผู้นำทางศาสนา ผู้ทรงภูมิปัญญาไทยในท้องถิ่น ข้าราชการบำนาญ ข้าราชการอื่นนอกสังกัดสถานศึกษา พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ เจ้าของหรือผู้บริหารสถานประกอบการ ทั้งในและนอกเขตบริการของสถานศึกษานั้น จำนวนไม่เกินสี่คน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และในมาตรา 40 กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา (วิพากษ์วิจารณ์แพทย์, 2543, หน้า 6) ดังนั้น คุณภาพการศึกษาของผู้จบหลักสูตรจะเป็นตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้หรือไม่นั้นโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ และผู้ที่จะบอกได้ว่าผู้จบการศึกษามีคุณภาพหรือไม่ก็คือ ลูกค้า ซึ่งได้แก่ พ่อแม่ ผู้ปกครอง ชุมชน สังคม (สมศักดิ์ สันธุระเวช, 2539, หน้า 1)

รูปแบบที่ 2 : สำหรับสถานศึกษาขนาดเล็



- | | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษา งานข้อมูลและสารสนเทศ งานนโยบายและแผน งานงบประมาณ การระดมทรัพยากรและกองทุนเพื่อการศึกษา งานติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา งานธุรการ การเงิน บัญชี และการจัดซื้อจัดจ้าง งานพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ งานบุคลากร งานประชาสัมพันธ์ การประสานงานกับสถานศึกษาอื่น ชุมชน และสถาบันประกอบการ งานประสานและส่งเสริมการจัดการศึกษาของบุคคลและองค์กรอื่น | <ul style="list-style-type: none"> งานจัดการเรียนการสอนและพัฒนาความรู้ งานทะเบียน วัดผลและประเมินผล งานวิจัย และส่งเสริมการวิจัย พัฒนาการเรียนการสอน งานส่งเสริมวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา งานพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ งานพัฒนาสื่อและนวัตกรรมการศึกษา งานนิเทศภายในสถานศึกษา งานห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้ งานสารสนเทศและเทคโนโลยี งานให้บริการทางวิชาการ | <ul style="list-style-type: none"> งานพัฒนาบุคลากร งานพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม งานกิจกรรมลูกเสือ เนตรนารี ยุวกาชาด งานกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย งานกิจกรรมสหกรณ์ งานบริการและสวัสดิการ งานแนะแนวการศึกษาและอาชีพ งานสุขภาพและอนามัย งานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด |
|---|--|--|
- หมายเหตุ ให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน และต่ำกว่าปริญญาแต่ละประเภทและขนาดปรับใช้ให้เหมาะสมกับภาระงานของสถานศึกษา

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การกำหนดบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อตำแหน่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องเป็นแนวเดียวกันและง่ายต่อการทำความเข้าใจซึ่งจะเป็นผลกระทบโดยตรงกับกรรมการในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ดังนี้

1. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา
3. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำสารหลักรหัสให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
4. กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน
6. ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ
7. เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา
8. ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีต ประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นและของชาติ
9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
10. ให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ของสถานศึกษาก่อนเสนอต่อสาธารณชน
11. แต่งตั้งที่ปรึกษา หรือคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินงานตามระเบียบนี้ตามที่เห็นสมควร
12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาในต่างประเทศ

คณะกรรมการการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

ก่อ สวัสดิ์พานิชย์ (2538 อ้างถึงใน ธนู แสงวงศ์ดี และธำรง บัวศรี, 2509, หน้า 42) ได้อธิบายลักษณะการบริหารการศึกษาแบบกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา สรุปได้ว่า องค์การท้องถิ่นเป็นผู้จัดการศึกษาเองนับตั้งแต่การสร้างโรงเรียน การจ้างครู การจัดหลักสูตร การวัดผลและการกำหนดแบบเรียน องค์การท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบเองทั้งสิ้นโดยแต่งตั้งกรรมการศึกษาไปดำเนินการแทน มีหน้าที่วางแผนการศึกษาและควบคุมการศึกษา อาศัยองค์การอาชีพ เช่น สมาคมครู สมาคมบริหารการศึกษา เป็นต้น

โจนส์ (Jones, 1978 อ้างถึงใน วารสารประชาบาล, 2512, หน้า 2-3) กล่าวถึงการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกาสรุปลได้ว่า ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้การสนับสนุนโรงเรียนของเขาเอง โรงเรียนจัดตั้งขึ้นจากทรัพยากรของชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ภาษีเพื่อการดำรงรักษาและดำเนินงานของโรงเรียน ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินงานผ่านหน่วยงานของท้องถิ่นในเรื่องต่อไปนี้

1. เลือกตั้งคณะกรรมการของโรงเรียน (school board)
2. จ้างและเลิกจ้างครูน้อยและครูใหญ่
3. พิจารณากำหนดวันเปิด - ปิดโรงเรียน
4. พิจารณากำหนดวันเรียนของแต่ละเทอม
5. เลือกวิชาที่ใช้สอนในโรงเรียน
6. เลือกหนังสือที่ใช้ในโรงเรียน
7. อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียน

คณะกรรมการการศึกษาในมลรัฐเคนตักกี สหรัฐอเมริกา

เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 1991 สำนักงานศึกษาธิการมลรัฐเคนตักกี ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ เนื่องจากระบบงานเดิมประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ว่า “รัฐสภาโดยการออกกฎหมาย ต้องจัดให้มีระบบโรงเรียนสำหรับปวงชนตลอดมลรัฐ” แต่รัฐสภาละเลยบทบัญญัตินี้ จึงต้องจัดตั้งระบบโรงเรียนสำหรับปวงชนขึ้นใหม่ในมลรัฐ โดยยึดหลักการสำคัญของกฎหมายปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีสาระสำคัญที่ว่า การจัดการศึกษาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันโดยรัฐบาลแห่งมลรัฐ ชุมชนท้องถิ่น บิดามารดา นักเรียนและคณะครูต้องทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างระบบโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ เปลี่ยนโครงสร้างทางการปกครอง โดยลดอำนาจระดับบางประการแก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในระดับโรงเรียน ได้แก่ สภาโรงเรียน (school council) ประกอบ

ด้วย บิตามารดา 2 คน ครู 3 คน ครูใหญ่หรือผู้บริหารรวมทั้งสิ้น 6 คน สภาโรงเรียนมีความรับผิดชอบที่จะกำหนดนโยบาย ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักสูตร รวมถึงการประเมินความต้องการจำเป็นการพัฒนาหลักสูตรให้เป็นไปตามมาตรฐานของมลรัฐ การใช้เทคโนโลยีและการประเมินโครงการตามนโยบายสภาการศึกษาเขต

2. การกำหนดเวลาปฏิบัติงานการสอนและเวลานอกการสอน

3. การกำหนดนักเรียนเข้าชั้นเรียนและโครงการที่จะดำเนินการในโรงเรียน

4. การกำหนดตารางปฏิบัติงานสำหรับวันและสัปดาห์ที่เปิดเรียน

5. การกำหนดการใช้พื้นที่โรงเรียนในระหว่างวันเปิดเรียน

6. การวางแผนและการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับการสอน

7. การคัดเลือกและการดำเนินการในเรื่องวินัย วิธีจัดการห้องเรียนรวมทั้งความรับผิดชอบของนักเรียน บิตามารดา ครู ผู้แนะแนว ครูใหญ่

8. การคัดเลือกโครงการนอกหลักสูตร และการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการมีส่วนร่วมของนักเรียน

9. จัดการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบโรงเรียนตลอดจนความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การเกิดสมรรถภาพเจ็ดประการตามกฎหมายประสงค์

10. จัดทำรายงานเสนอ ต่อคณะกรรมการวิจัยของสภานิติบัญญัติ ตามระยะเวลาที่กำหนด

11. จัดทำรายงานประจำปี ที่แจ้งการปฏิบัติตามกฎหมายรวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงต่อผู้ว่ากรมลรัฐ คณะกรรมการวิจัยของสภานิติบัญญัติ และสภาการประถมศึกษาและมัธยมแห่งมลรัฐ (สุนทร สุนันท์ชัย, 2540, หน้า 163)

คณะกรรมการการศึกษาในมลรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา

การปฏิรูปการศึกษาที่มีเจตนารมณ์ในการที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดเนื้อหาสาระของการสอนให้ดีขึ้นกว่าเดิมในสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดโรงเรียน (school governance) และการเปลี่ยนแปลงการสอนที่อาศัยองค์ประกอบทางสังคมและเทคโนโลยีของการให้การศึกษา (sociotechnology of schooling) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระแสนี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคลากรทางการศึกษา โดยเน้นภาวะผู้นำ (leadership) เน้นการเข้ามามีส่วนร่วม (participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม และดำเนินการประสาน

ความร่วมมือและความพยายามร่วมกัน (collaboration) ส่วนเครื่องมือหรือกระบวนการที่จะทำให้การปฏิรูปมุ่งไปสู่ผลที่คาดหวังจะทำให้การศึกษาดีขึ้น จะเน้นในเรื่องการสร้างวิสัยทัศน์ (vision) ของผู้ที่เข้ามามีบทบาทในโรงเรียน ซึ่งมีใช้ครูฝ่ายเดียวและเป็นวิสัยทัศน์ที่มุ่งไปที่ตัวนักเรียน จะเน้นเรื่องการสร้างเป้าหมาย (goals) และมาตรฐาน คุณภาพ (standards) ร่วมกัน เน้นเรื่องการวางแผนยุทธศาสตร์ (strategic plan) ร่วมกัน โดยอาศัยข้อมูลอย่างจริงจังเพื่อพัฒนาไปสู่วิสัยทัศน์ที่พึงประสงค์ต้นแบบที่ได้รับความสนใจมากที่สุดขณะนี้ ก็คือคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งอาจเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น สภาที่ปรึกษาของโรงเรียน (School Advisory Council : SAC) ทำให้เกิดแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการ ตัดสินใจโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (school – based หรือ site – based decision making) ขึ้นมากมาย

ลักษณะการกำหนดองค์กรต่างๆ ในกฎหมายปฏิรูปของมลรัฐฟลอริดา เป็นที่รู้จักกันในนามของ “พิมพ์เขียว 2000” (Blueprint 2000) สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการบริหาร กล่าวคือ มลรัฐกระจายอำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับเขตการศึกษา รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียน รวมถึงการจัดสรรงบประมาณที่ได้มาใช้ในการกิจกรรมต่าง ๆ ในโรงเรียน ตลอดจนการจ้างบุคลากรถูกกระจายให้กับโรงเรียน โดยผ่านสภาที่ปรึกษาของโรงเรียน (School Advisory Council : SAC) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนจัดตั้ง โดยมีองค์ประกอบที่มีผู้ปกครองและชุมชนรวมอยู่ด้วย บทบาทหลักของ SAC คือ การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน ดูแลติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน และรายงานผลลัพธ์ต่อชุมชน (โดยผ่านองค์การรองรับที่มีอยู่แล้วคือ สมาคมครูและผู้ปกครอง) การพัฒนาโรงเรียนจะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากเขตการศึกษา ส่วนกระทรวงศึกษาธิการของรัฐรับบทบาททางด้านวิชาการและข้อมูลเป็นหลัก ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบการกระจายอำนาจนี้ รัฐจะกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานคุณภาพต่างๆ ไว้ ส่วนการตัดสินใจว่าจะพัฒนาโรงเรียนโดยวิธีการแบบใดจะใช้จ่ายเงินเท่าไรนั้น ให้เป็นการ ตัดสินใจของท้องถิ่น (โรงเรียนตัดสินใจดำเนินการ เขตสนับสนุน) จากนั้น รัฐก็จะไปวัดผลลัพธ์ที่ออกมาว่ามีแนวโน้มเข้าสู่เป้าหมายทางการศึกษาที่ตั้งไว้เพียงใด (เซ็น แก้วยศ และเสาวณี เกรียร์, 2540, หน้า 166)

คณะกรรมการการศึกษาในมลรัฐอิลลินอยส์ ในสหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ. 1988 สภาของรัฐบาลอิลลินอยส์ ได้ออกกฎหมายปฏิรูปโรงเรียนในชิคาโกทำให้โรงเรียนของรัฐทุกแห่งในชิคาโกต้องมีสภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนท้องถิ่น ประกอบด้วย ครู 2 คน ผู้ปกครองนักเรียน 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่ และหากเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาจะมีนักเรียน 1 คนเป็นสมาชิกแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารบุคคล

สมาชิกของสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไป มีวาระ 2 ปี มีอำนาจในการเลือกและประเมินครูใหญ่ อนุมัติแผนพัฒนาโรงเรียน 3 ปี พัฒนาและอนุมัติงบประมาณโรงเรียน เป็นการเริ่มต้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จุดเด่นของโรงเรียนในชิคาโก ก็คือ ในแต่ละเขตการศึกษาจะมีระบบการประเมินโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพสม่ำเสมอ มีศูนย์บริการเพื่ออำนวยความสะดวกและกำกับติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนในท้องถิ่น ช่วยเหลือโรงเรียนเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ บุคลากร การรับส่งนักเรียน โปรแกรมพิเศษ และการพัฒนาบุคลากร

คณะกรรมการการศึกษาในมลรัฐมิชิแกน ในสหรัฐอเมริกา

ในปี ค.ศ. 1971 มลรัฐมิชิแกน ได้ออกกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในเมืองดีทรอยท์ โดยแบ่งเขตบริหารการศึกษาออกเป็น 8 เขต แต่ละเขตมีคณะกรรมการการศึกษา (school board) มีอำนาจการบริหาร และการจ้างหรือเลิกจ้างศึกษาธิการ เขตให้กระจายอำนาจจากเมืองดีทรอยท์สู่เขตการศึกษาและโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรระดับโรงเรียน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงได้มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในปี ค.ศ. 1992 และจัดตั้งสภาที่มีอำนาจเต็มของโรงเรียน (School Empowerment Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร ครู บุคลากรสายสนับสนุน ผู้ปกครอง และนักเรียน (เฉพาะโรงเรียนมัธยมศึกษา)

คณะกรรมการการศึกษาในมลรัฐไอโอวา ในสหรัฐอเมริกา

การกระจายอำนาจของเมืองเดลมอยส์ รัฐไอโอวา ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้วยการมีการตัดสินใจร่วมกันในการร่วมกันวางแผนพัฒนาโรงเรียน และปฏิบัติตามแผนนั้น โดยจัดตั้งสภาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Council) ประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน เพื่อให้สภาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการอบรมเกี่ยวกับการสร้างทีมงาน การตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และครู

คณะกรรมการการศึกษาในนิวซีแลนด์

นิวซีแลนด์ เป็นประเทศหนึ่งและประเทศเดียวในโลกที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากกระทรวงศึกษาธิการลงสู่โรงเรียนโดยตรงทั้งประเทศ ทั้งในเรื่องของการบริหารแผนงาน โครงการ งบประมาณ การบริหารบุคลากร การพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน ตลอดจนการประเมินผลการเรียน การสอน โดยใช้คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (board of trustees) เป็นองค์กรทางการบริหารของโรงเรียนที่ได้รับการสรรหา แต่งตั้งจากผู้แทนชุมชน ผู้ปกครอง อาจารย์ใหญ่ ครู และนักเรียน (เฉพาะระดับ

มัธยมศึกษา) การบริหารงานดังกล่าวเป็นการบริหารงานตามความต้องการของท้องถิ่น ภายใต้
แนวนโยบายของรัฐ

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน/สถานศึกษา จะประกอบไปด้วยผู้แทน
ชุมชนและผู้ปกครอง 3 – 7 คน (แล้วแต่ขนาดของสถานศึกษา) อาจารย์ใหญ่ 1 คน ผู้แทนครู 1
คน และผู้แทนนักเรียน 1 คน (เฉพาะสถานศึกษาในระดับมัธยมศึกษา) ในคณะกรรมการจะมี
การ คัดเลือกประธานซึ่งมาจากผู้แทนชุมชน โดยมีอาจารย์ใหญ่เป็นกรรมการและเลขานุการ
บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

1. ด้านหลักสูตร มีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมตามแนวทางของชาติ
ว่าด้วยการศึกษา ดังนี้

1.1 ปรับปรุงโปรแกรมการเรียนรู้ของเด็กโดยยึดหลักการ สาขาการเรียนรู้และทักษะที่
จำเป็นและเหมาะสมสำหรับเด็กตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

1.2 ติดตามพัฒนาการของเด็กโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์

1.3 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการเรียนรู้และสัมฤทธิ์ผลของเด็ก

1.4 พัฒนาและปรับกลยุทธ์เพื่อสนองความต้องการการเรียนรู้ของเด็ก และเพื่อ
ขจัดปัญหาอุปสรรคทั้งปวง

1.5 ประเมินสัมฤทธิ์ผลของเด็ก เก็บรักษาประวัติและรายงานความก้าวหน้าของ
เด็ก

2. การจ้างงานและการบริหารบุคลากร

2.1 คณะกรรมการบริหารโรงเรียน เป็นผู้จ้างอาจารย์ใหญ่ และอาจารย์ใหญ่จะ
เป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรในโรงเรียนอีกชั้นหนึ่ง

2.2 พัฒนาและติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียน ตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด
ในการเพิ่มพูนศักยภาพการทำงานของบุคลากร การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างบางมี
ประสิทธิภาพ ตลอดจนการตระหนักในความต้องการของเด็ก

2.3 เป็นนายจ้างที่ดีตามกฎหมายการศึกษา State Sector Act (1988) และ
ปฏิบัติเงื่อนไขการจ้างงานทั้งต่อผู้สอนและผู้สนับสนุนการสอน

3. ด้านการเงินและทรัพย์สิน

3.1 จัดสรรงบประมาณการบริหารโรงเรียน ตามลำดับความสำคัญที่กำหนดไว้ใน
ธรรมนูญโรงเรียน (school charter)

3.2 ควบคุม ติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนและการจัดทำบัญชีเป็นปัจจุบันตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

3.3 จัดการเรื่องทรัพย์สิน อาคารสถานที่ ให้มีความปลอดภัยและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่นักเรียน

4. ดำเนินการด้านอื่น ๆ ได้แก่

4.1 ปฏิบัติตามนโยบายของแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา

4.2 รักษาระบบการประเมินตนเอง

4.3 ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเวลาการปฏิบัติงาน การรักษาเวลาเรียนและช่วงปีการศึกษาของนักเรียน

4.4 ให้ประกันด้านความปลอดภัยแก่นักเรียนและบุคลากรต่าง ๆ ในโรงเรียน

ลักษณะการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการหรือสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว จะสั่งการตรงไปยังโรงเรียนภายใต้การบริหารงานและกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน จะมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าสถานศึกษา เป็นผู้บริหารงานทั้งในเรื่องของการบริหารบุคลากร หลักสูตรแผนงานและการเงิน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน เช่น โรงเรียน Pukete School Cambridge High School และ Cambridge East Primary School จะมีการประชุมคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาผลการดำเนินงานของโรงเรียนและปรับปรุงพัฒนางาน ให้เป็นไปตามกฎหมายและธรรมเนียมของโรงเรียนหลักสูตรที่กำหนดในแต่ละระดับ ตลอดจน ปัญหาและความต้องการของชุมชนทางการศึกษา (พินสุดา ลีวีรังศรี, 2540, หน้า 179)

คณะกรรมการการศึกษาในญี่ปุ่น

สำหรับการจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น จะมีคณะกรรมการท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาลเป็นผู้ออกระเบียบ กฎเกณฑ์หรือคำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนและการดำเนินการต่าง ๆ ของโรงเรียน ดังนี้

1. การจัดหาและธำรงรักษาอาคารสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ

2. เกี่ยวกับบุคลากร เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง การมอบหมายงาน การลา ตลอดจนถึงการลาไปราชการ

3. การจัดห้องเรียนและการบริหาร

4. กิจกรรมการเรียนการสอน แผนการสอน และกิจกรรมเสริมหลักสูตร

5. การเข้าเรียน
6. การใช้สื่อการเรียนการสอนตลอดทั้งการบำรุงรักษาและปรับปรุง
7. การกำหนดวันหยุดและการเปลี่ยนแปลงเวลาเรียน
8. การดำเนินการเกี่ยวกับอาหารกลางวัน

คณะกรรมการการศึกษาในเกาหลีใต้

การบริหารจัดการระดับโรงเรียนในเกาหลีใต้ มีแนวคิดในการเพิ่มความเป็นอิสระให้กับ โรงเรียนโดยการให้ครู ผู้ปกครองและผู้นำชุมชน รับผิดชอบการดำเนินงานของโรงเรียนในท้องถิ่นแต่ละสำนักงานการศึกษาจะมีศึกษาธิการเขต (superintendent) เป็นหัวหน้าของคณะกรรมการบริหาร และมีกรรมการศึกษา (board of education) ซึ่งจะทำการตัดสินใจเรื่องใหญ่ ๆ เกี่ยวกับการศึกษาท้องถิ่นส่วนการบริหารจัดการระดับโรงเรียน ตั้งแต่ปี 1996 สภาการบริหารจัดการโรงเรียนได้ปฏิบัติการเพื่อประกันความเป็นอิสระในการบริหารโรงเรียน ในโรงเรียนประถมและโรงเรียนมัธยมทุกโรงเรียนทั่วประเทศ และเพิ่มแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนโรงเรียน คณะกรรมการหรือสภาโรงเรียนแต่ละแห่งมีจำนวน 7 – 15 คน 40-50% เป็นผู้ปกครองนักเรียน 30-40% เป็นครูและผู้บริหารโรงเรียน 10-30% เป็นตัวแทนของชุมชนและศิษย์เก่ากรรมการในส่วนของผู้แทนชุมชนและศิษย์ได้จากการเสนอของคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นตัวแทนผู้ปกครองและครู คณะกรรมการจะมีวาระคราวละ 1 ปีโดยสามารถเป็นติดต่อกันได้ 3 ครั้ง คณะกรรมการโรงเรียนนี้มีหน้าที่ในเรื่องการพิจารณางบประมาณของโรงเรียน วางระบบบัญชี เสนอแนะเรื่องหลักสูตร สร้างธรรมนูญโรงเรียน และระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ คัดเลือกครูและผู้บริหารโรงเรียน (ศักดิ์ชัย นิริญทวี, 2540)

คณะกรรมการการศึกษาในสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกเพื่อสร้างศักยภาพของชาติให้ก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลก แม้เป็นประเทศเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัดแต่ด้วยความเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพคือกำลังหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้นำของสิงคโปร์ได้จัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาการศึกษาอย่างมาก และดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ระดับโรงเรียนให้มีอิสระในการบริหาร โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการ

คณะกรรมการการศึกษาในสหราชอาณาจักร

ระบบการบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) เขตอังกฤษและเวลส์ 2) เขตไอร์แลนด์เหนือ และ 3) เขตสกอตแลนด์ เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

ไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา จึงไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับภูมิภาค สุรางค์โพธิ์พฤษภาวศ์ (2542) ได้สรุปโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศ สหราชอาณาจักรไว้เป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา ดังนี้

1. ระดับชาติ การบริหารการศึกษาระดับชาติในสหราชอาณาจักรอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงการศึกษาและการจ้างงานแห่งประเทศอังกฤษ มีหน้าที่จัดการศึกษา
2. ระดับท้องถิ่น อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหาร การศึกษาท้องถิ่น ในองค์การระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ปกครองและกลุ่มธุรกิจ เอกชนในองค์การท้องถิ่น มีผู้อำนวยการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการระดับท้องถิ่น
3. ระดับสถานศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาในโรงเรียน การศึกษาต่อเนื่อง และการอุดมศึกษา ในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารของสถานศึกษารับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษาทั้งในด้านการจัดการเรียนการสอน หลักสูตร การควบคุมคุณภาพ และการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยผู้แทนของชุมชน ผู้ปกครอง ครูใหญ่ และครูในโรงเรียนนั้น

ในการบริหารระดับโรงเรียน (School – Based Management) ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาโดยการเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งในอังกฤษและเวลส์เรียกว่า School Governing Body ในไอร์แลนด์เหนือเรียกว่า Board of Governors แต่ในสกอตแลนด์เรียกว่า School Board คณะกรรมการของโรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการตัดสินใจและดูแลในเรื่องต่อไปนี้

1. แนวทางการดำเนินงานของโรงเรียน
2. การปฏิบัติตามหลักสูตรแห่งชาติ
3. งบประมาณของโรงเรียน
4. จำนวนบุคลากร การคัดเลือกครูและครูใหญ่
5. การจัดทำรายงานประจำปี
6. การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

บทบาทและหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาในประเทศไทย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2464 พระราชบัญญัติประถมศึกษานี้ได้ระบุให้มีกรรมการศึกษา ดังข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ดังนี้

...มาตรา 30 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรรมการศึกษา อันประกอบด้วยบุคคลที่สมควร หรือมีผู้แนะนำถือตาได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราช หรือสมุหนเทศาภิบาลแล้ว หน้าที่ของ กรรมการศึกษามีดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้งให้เป็นผู้ตรวจตราดูแลงบประมาณ บัญชี เงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบดูว่าโรงเรียนได้จัดตั้งอยู่หรืออย่างไร
2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอหรือแบ่งหน้าที่ ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำดังนี้...(ราชกิจจานุเบกษา, 2464, หน้า 260)

พระราชบัญญัติการประถมศึกษาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม เมื่อโรงเรียนประชาบาลโอนมาสังกัดคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 (ราชกิจจานุเบกษา, 2523, หน้า 22 – 30) รัฐมีนโยบายที่จะให้ชุมชนเข้าไปมีบทบาทร่วมในการวางนโยบาย และการทำกิจกรรมร่วมกับ โรงเรียนมากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษา ประจำโรงเรียนประถมศึกษา 2525 ขึ้น และได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ประถมศึกษาในข้อ 11 ไว้ดังนี้

1. ให้คำปรึกษา แนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและ กิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
2. แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน
3. เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนา ท้องถิ่น
4. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กรรมการศึกษาประจำ โรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย

สำหรับแนวปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา พันธ์ หันนาคินทร์ (2525, หน้า 67 - 68) ได้สรุปบทบาทของคณะกรรมการการศึกษาไว้คือ บทบาทในเรื่องการเสนอแนะ นโยบายให้แก่ผู้บริหารโรงเรียนโดยทั่วไป เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติตามนโยบายและขยายความ ดังนี้

1. คณะกรรมการศึกษา มีหน้าที่ให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการ พัฒนาโรงเรียน ตลอดจนการเสนอแนะในการจัดโรงเรียนให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนภายใน

ขอบเขตแนวนโยบายการศึกษาของประเทศหรือจังหวัด

2. คณะกรรมการศึกษาช่วยเหลือ ในการแก้ปัญหาบางประการที่โรงเรียนประสบอยู่ และต้องการความช่วยเหลือจากชุมชน เช่น การช่วยเหลือด้านโครงการอาหารกลางวันการปรับปรุงอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียน

3. คณะกรรมการศึกษา ช่วยเป็นตัวแทนของโรงเรียนที่จะเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนช่วยให้ประชาชนเข้าใจจุดหมายในการดำเนินงานของโรงเรียน ช่วยความเข้าใจผิดที่อาจจะเกิดต่อการทำงานของโรงเรียน และช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือแก่โรงเรียน เช่น ช่วยเหลือดูแลความประพฤติของนักเรียนและอาจจะรวมถึงครูด้วย

รุ่ง แก้วแดง (2525, หน้า 16 – 17) กล่าวถึงหน้าที่กรรมการศึกษาประจำโรงเรียน สรุปได้ว่ากรรมการศึกษาเป็นผู้ให้คำแนะนำ แสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ เป็นผู้ประสานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อโรงเรียนจะได้จัดการศึกษา ให้สนองความต้องการของชุมชน ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งสอดคล้องกับ ประจักษ์ ลุนราศรี (2524, หน้า 12 – 13) ที่กล่าวถึง หน้าที่ของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ไว้ว่า หน้าที่ของกรรมการศึกษา ด้านรับปรึกษาหารือในการจัด และดำเนินการศึกษา ได้แก่ การเป็นผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการทั่วไปของโรงเรียน เป็นที่ปรึกษาในด้านการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่ผู้บริหารการศึกษาประจำตำบล เจ้าหน้าที่ทางการศึกษา ครู ผู้ปกครอง และประชาชน ทั่วไปในท้องถิ่น

ตามกรอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน สมศักดิ์ ลินธุเวชญ์ (2541, หน้า 3 – 4) ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ร่วมวางแผน โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ต้องสร้างความเชื่อมั่น พึงพอใจ ประทับใจต่อผู้ปกครอง ชุมชน สังคมว่า โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้จบการศึกษามีคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โรงเรียนจะต้องมีการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน โดยคณะกรรมการโรงเรียนมีส่วนร่วมวางแผน ร่วมรับผิดชอบ และร่วม ตัดสินใจในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ธรรมนูญโรงเรียนจะประกอบด้วยทิศทางในอนาคต ความคาดหวัง วิสัยทัศน์ เป้าหมายของโรงเรียน ในด้านการบริหารคุณภาพ ด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ด้านกำกับ ตรวจสอบและรายงาน จุดเน้นในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน แผนการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร บทบาทหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง แผนงบประมาณ

2. ให้ความเห็นชอบ หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการกระจายอำนาจให้โรงเรียนเป็นผู้จัดทำหลักสูตรของโรงเรียน จึงให้คณะกรรมการโรงเรียนมีหน้าที่

2.1 อนุมัติหลักสูตรของโรงเรียน ที่จัดทำขึ้นในกลุ่มสาระการเรียนรู้ต่าง ๆ เป็นรายปี/รายภาค

2.2 กำกับในเรื่องการประเมินผลการเรียน

2.3 กำกับในเรื่องการทำสื่อและใช้สื่อการเรียนรู้ของโรงเรียน

3. ให้ข้อเสนอแนะ ในยุทธศาสตร์ของการนำหลักสูตรไปใช้ องค์การจัดการศึกษาระดับจังหวัดจะจัดทีมนิเทศรับผิดชอบโรงเรียนตามที่กำหนด เป็นทีมที่ประกอบด้วยบุคลากรหลายฝ่ายดำเนินการนิเทศโรงเรียน ตามกรอบที่องค์การศึกษาระดับจังหวัดกำหนด มีอนุกรรมการฝ่ายวิชาการขององค์กร จัดการศึกษาระดับจังหวัดทำหน้าที่กำกับการทำงานของทีมนิเทศ ทีมนิเทศนอกจากรายงานผลการนิเทศให้อนุกรรมการฝ่ายวิชาการแล้ว จะต้องจัดทำรายงานผลเสนอคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อที่คณะกรรมการโรงเรียนจะได้รับหลายข้อมูลและให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และเป็นที่ปรึกษาในการบริหารจัดการของสถานศึกษา

4. ส่งเสริมและสนับสนุน ในการบริหารจัดการโรงเรียน โรงเรียนจะต้องมีระบบการสื่อสารให้คณะกรรมการโรงเรียนได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ตลอดเวลา เพื่อที่คณะกรรมการโรงเรียนจะได้ร่วมส่งเสริมและสนับสนุน

4.1 จัดกิจกรรมของโรงเรียน

4.2 จัดหางบประมาณสนับสนุน

4.3 ร่วมประชุมอภิปรายผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน

4.4 ร่วมประเมินหลักสูตรและการจัดบริการต่างๆ

4.5 ร่วมพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนในด้านการพัฒนาวิชาชีพ การนำจิตวิทยาไปใช้ในการเรียนการสอนเทคนิคต่าง ๆ ที่จะใช้กับผู้ปกครอง โดยการจัดประชุมสนับสนุนการเข้ารับการฝึกอบรม ดูงาน

4.6 ร่วมแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาพฤติกรรมของนักเรียน พฤติกรรมของบุคลากรในโรงเรียน

4.7 การให้ความช่วยเหลือนักเรียนและครู

4.8 ร่วมจัดกิจกรรมส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและครูให้มีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลของนักเรียน อันจะนำไปสู่การช่วยเหลือนักเรียนในด้านต่าง ๆ

5. กำกับและตรวจสอบ โรงเรียนที่มีประสิทธิภาพต้องมีการกำกับ ติดตามความก้าวหน้าของนักเรียน ชั้นเรียน งานทุกด้านของโรงเรียนและการปรับปรุงโครงการ/แผนงานต่าง ๆ และมีการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนที่จะสร้างจุดแข็ง กำจัดข้อบกพร่องและเลือกจัดลำดับจุดพัฒนา บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนในการกำกับและตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน อาจจะดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

5.1 ติดตามความก้าวหน้าในการเรียนของนักเรียน ในภาพรวมจากรายงานต่าง ๆ ของโรงเรียน จากการสอบถามในที่ประชุม จากการเยี่ยมชั้นเรียน

5.2 ร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน

5.3 ศึกษาการปฏิบัติการกิจและนโยบายของโรงเรียน

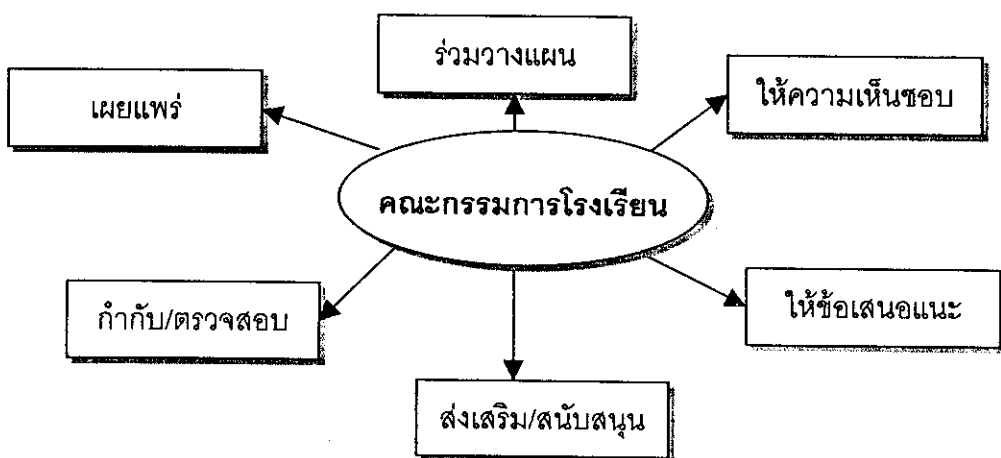
5.4 สังเกตการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร ความสัมพันธ์ของนักเรียน ความสัมพันธ์กับชุมชน

5.5 ศึกษาผลการตรวจสอบคุณภาพของนักเรียนชั้นปีที่ 3 , 6 , 9 , 12 ขององค์กร จัดการศึกษาระดับจังหวัดและระดับชาติ

5.6 ศึกษาผลการทบทวนคุณภาพภายนอกจากองค์กรภายนอก

6. เผยแพร่ผลงาน คณะกรรมการโรงเรียนอาจทำหน้าที่ ในการประชาสัมพันธ์ ประสานเผยแพร่ผลงานของโรงเรียน รวมทั้งข่าวสารข้อมูลของโรงเรียนให้ผู้ปกครองชุมชน ผู้เกี่ยวข้องทราบในรูปแบบต่าง ๆ

จากขอบข่ายหน้าที่ดังกล่าวสรุปเป็นแผนภูมิความสัมพันธ์ ได้ดังนี้



ภาพที่ 6 ความสัมพันธ์หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

ในการบริหารจัดการศึกษาที่เน้นการมีส่วนร่วม โดยคณะกรรมการที่มาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นั้นมีปัจจัยที่สำคัญสองประการ ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา อันได้แก่ปัจจัยด้านขนาดโรงเรียน และช่วงเวลา

ขนาดโรงเรียน วัชร เบ้าแดง (2529, หน้า 120 - 121) ได้วิจัยเรื่อง บทบาทผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียน ตามทัศนะผู้บริหารโรงเรียนและครู เขตการศึกษา 9 ผลปรากฏ ดังนี้

1. เปรียบเทียบบทบาทผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียน ด้านหลักสูตรและการสอนตามทัศนะผู้บริหารโรงเรียนและครู โดยส่วนรวมมีความแตกต่างกัน โดยพบว่า บทบาทผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา เกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียน ด้านหลักสูตรและการสอน ตามทัศนะผู้บริหารโรงเรียนและครู โรงเรียนขนาดกลางแตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนขนาดใหญ่แตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก

2. เปรียบเทียบบทบาทผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียน ด้านการจัดการ และพัฒนาบุคลากรตามทัศนะผู้บริหารโรงเรียนและครู โดยส่วนรวมมีความแตกต่างกัน โดยพบว่า บทบาทผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาเกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียน ด้านการจัดการและพัฒนาบุคลากร ตามทัศนะผู้บริหารโรงเรียนและครู โรงเรียนขนาดกลางแตกต่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลางแตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนขนาดใหญ่แตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก

3. เปรียบเทียบบทบาทผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ เกี่ยวกับการนิเทศภายในโรงเรียนด้านการจัดสื่อการเรียนการสอนตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนและครู โดยส่วนรวมมีความแตกต่างกัน โดยพบว่าโรงเรียนขนาดกลางแตกต่างจากโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดกลางแตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก และโรงเรียนขนาดใหญ่แตกต่างจากโรงเรียนขนาดเล็ก

จึงสามารถสรุปได้ว่า ขนาดโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนมัธยมศึกษาจึงได้นำตัวแปรในด้านขนาดของโรงเรียนมาศึกษาในครั้งนี้

ช่วงเวลา วิษณุฤทธิ์ เพ็ชรเมือง (2532) ได้ศึกษาการใช้เวลาในการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาดีเด่น สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อ

ให้ทราบถึงสภาพการใช้เวลาของผู้บริหารโรงเรียน ตามภารกิจการบริหารโรงเรียน คือ ด้านวิชาการ ด้านธุรการและการเงิน ด้านบุคลากร ด้านกิจกรรมนักเรียน ด้านอาคารสถานที่ และด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ในช่วงระยะเวลา 3 ช่วง คือ ก่อนเปิดภาคเรียน เปิดภาคเรียน กลางภาคเรียน พบว่า ผู้บริหารดีเด่นใช้เวลาในการปฏิบัติงานด้านวิชาการมากที่สุด รองลงมาคือด้านธุรการและการเงิน และด้านกิจการนักเรียน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาการใช้เวลาของอาจารย์ใหญ่โรงเรียนที่รัฐโอเรกอนของ โอวาร์ด (Oward, 1996, p. 19) พบว่างานด้านการสอนเป็นงานที่มีความสำคัญมากที่สุด แต่ตามความเป็นจริงนั้น ทั้งผู้บริหารโรงเรียนและอาจารย์ใหญ่มักจะใช้เวลาในการสอนน้อยมากส่วนใหญ่มักจะใช้เวลาไปในงานด้านธุรการมากกว่างานด้านวิชาการ

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาแล้วผู้วิจัยมีความเห็นว่าช่วงเวลาเป็นตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยได้กำหนดช่วงเวลาเป็นตัวแปรต้นในการวิจัยในครั้งนี้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

ถนอม สุขสง่าเจริญ (2525, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาบทบาทของกรรมการศึกษาต่อการพัฒนาโรงเรียนประชาบาลเขตจังหวัดสกลนคร สรุปได้ว่า กรรมการศึกษามีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียนด้านการศึกษาเศรษฐกิจและสังคมระดับปานกลาง กรรมการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียน รวมทั้งมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่างกัน

เปลี่ยน ศิริรังสรรค์กุล (2527, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการศึกษาประจำ โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก พบว่า การปฏิบัติจริงของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับปฏิบัติน้อยทุกบทบาท ส่วนปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ คือ ความรู้ต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่อง หลักสูตร และส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตนจึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่

ไพศาล อินทบัณฑิต และสุริยัน นนทศักดิ์ (2527, บทคัดย่อ) ได้สรุปบทบาทของคณะกรรมการศึกษาในการพัฒนาโรงเรียนว่า กรรมการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่จริงอยู่ในเกณฑ์น้อย ไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ และต้องการให้คณะกรรมการศึกษาปฏิบัติมากที่สุด คือ การประสานงานกับสถาบันต่าง ๆ รองลงมา คือ ด้านให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารโรงเรียน และการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจการทั่วไปของโรงเรียน

กิตติโชติ ห้อยยี่ภู่ (2527, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในโรงเรียนมัธยมศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท : การศึกษาเฉพาะกรณีในโรงเรียนถิ่นโอภาสวิทยา ในปี พ.ศ.2527 พบว่า ในการให้บริการชุมชนนั้น โรงเรียนไม่สามารถจัดบริการด้านต่าง ๆ ได้ทุกด้าน เนื่องจากโรงเรียนยังขาดการศึกษาสภาพความต้องการของประชาชนในเขตบริการของโรงเรียน ขีดจำกัดในด้านความพร้อมของโรงเรียน ระเบียบวิธี ขั้นตอนในการปฏิบัติงานและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ส่วนในด้านการสนับสนุนโรงเรียนจากประชาชนนั้นยังอยู่ในระดับน้อย เนื่องจาก ความรู้ความเข้าใจของประชาชนและการเปิดโอกาสของทางโรงเรียนยังอยู่ในวงจำกัดและวิธีการที่โรงเรียนสร้างความสัมพันธ์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดคือการเข้าไปช่วยเหลือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ชุมชนจัดขึ้น และยังคงพบว่าครูอาจารย์ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน ขาดความรู้เรื่องการพัฒนาชนบท และยังมีภาระส่วนตัวและครอบครัวจึงไม่มีเวลาทำงานนอกเหนือจากหน้าที่ทำการสอน

โยทะกา แก้วปลั่ง (2529, บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่า กรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้านการพัฒนา โรงเรียนมากที่สุด ส่วนด้านการให้คำแนะนำปรึกษาปฏิบัติน้อย เพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน

ชำนาญ รูปเล็ก (2530: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การสนับสนุนทางการศึกษาที่สมาคมผู้ปกครองและครูให้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษาในกรุงเทพมหานคร พบว่า ในเรื่องความต้องการในการสนับสนุนทางการศึกษาที่สมาคมผู้ปกครองและครูให้แก่โรงเรียนมัธยมศึกษาในด้านการเป็นสื่อกลางระหว่างโรงเรียนและชุมชนนั้น เรื่องที่คณะกรรมการบริหารสมาคมผู้ปกครองและครูมีความต้องการอยู่ในระดับมาก คือ ขอความช่วยเหลือจากชุมชนเพื่อพัฒนา โรงเรียน

นคร จอมเดช (2530, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีปัญหา คือ ด้านการจัดสรรทรัพยากร และด้านการประเมินผลงาน เมื่อรวมทั้ง 5 ด้านพบว่ามีปัญหาในระดับปานกลาง ประเด็นสำคัญที่ผู้บริหารโรงเรียนและครูมีความคิดเห็นตรงกันว่าเป็นปัญหามาก ได้แก่ 1) งบประมาณที่ใช้ในการวางแผนบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน 2) ขาดแคลนบุคลากร ทรัพยากรและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงาน 3) ขวัญและกำลังใจของผู้ร่วมงานไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องและเหมาะสม 4) ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่รับผิดชอบ งานสร้างความสัมพันธ์

ระหว่างโรงเรียนและชุมชน เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารโรงเรียนและครูเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ทั้ง 5 ด้าน พบว่า ผู้บริหาร โรงเรียนและครูมีความคิดเห็นไม่ แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างผู้บริหาร โรงเรียนใน เขตเมืองและนอกเขตเมือง พบว่า มีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คือ ด้านประเมินผลงาน

อุไร ฤาชา (2530, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด พะเยา พบว่า 1) การบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถม ศึกษาโดยส่วนรวมมีปัญหาอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง และรายด้านอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง 2) การ บริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนเมืองโดยรวม อยู่ใน เกณฑ์ปานกลาง เมื่อพิจารณาคะแนนเฉลี่ยแต่ละด้านพบว่า ทุกด้านมีปัญหาอยู่ในเกณฑ์ ปานกลาง เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน การให้ บริการชุมชน การประชาสัมพันธ์โรงเรียน 3) การบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน กับชุมชนในทัศนะของผู้บริหารโรงเรียน โดยส่วนรวมมีปัญหาอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง เรียงลำดับ จากมากไปน้อย คือ การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน การให้บริการชุมชน การ ประชาสัมพันธ์โรงเรียน การร่วมกิจกรรมของชุมชน ส่วนการร่วมกิจกรรมของชุมชน มีปัญหาอยู่ ในเกณฑ์น้อย การบริหารงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในทัศนะของครู โดย ส่วนรวมมีปัญหาอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง เมื่อพิจารณาคะแนนเฉลี่ยแต่ละด้านพบว่า ทุกด้านมี ปัญหาอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ การให้บริการชุมชน การประชา สัมพันธ์โรงเรียนและการร่วมกิจกรรมของชุมชน โรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนเมืองและ ชุมชนชนบทมีปัญหาโดยส่วนรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน คือ ผู้บริหารโรงเรียนและครูมีทัศนะ ต่อปัญหาการบริหารงานโดยส่วนรวมไม่แตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยแต่ละด้านพบว่า ผู้บริหารโรงเรียนและครูมีทัศนะต่อปัญหาการบริหารงานด้านการประชาสัมพันธ์โรงเรียนแตกต่าง กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ประกอบ คุณรักษ์ และคณะ (2531, บทคัดย่อ) ได้ศึกษารูปแบบความร่วมมือของ องค์การชุมชน (คณะกรรมการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา พบว่า กรรมการ ศึกษามีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับค่อนข้างมาก แต่มีความผูกพันกับโรงเรียน ค่อนข้างดี เมื่อโรงเรียนมีปัญหา มักให้ความร่วมมือเสมอ การดำเนินงานโรงเรียนกรรมการศึกษา

คิดว่าเป็นเรื่องของครูโดยเฉพาะ ส่วนการให้ความร่วมมือกับโรงเรียนถือเป็นจิตสำนึกในหน้าที่ และเห็นแก่ประโยชน์ของงาน

ไพโรจน์ พรหมมีเนตร (2533, บทคัดย่อ) ศึกษาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก พบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษาแนะนำน้อย ส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียน โรงเรียนและกรรมการศึกษาคาดการประชาสัมพันธ์และมีวัสดุครุภัณฑ์ในการให้บริการไม่เพียงพอ พร้อมทั้งขาดบุคลากรที่เป็นผู้นำในการปฏิบัติงาน

สุนทร ขอบท่าดี (2534, บทคัดย่อ) ได้สรุปปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามบทบาทของคณะกรรมการศึกษาไว้ว่า กรรมการศึกษามีปัญหาการประกอบอาชีพส่วนตัวจึงไม่มีเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ เสนอแนะ ประสานงาน แสวงหาความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน

จุฬาร ดิษฐ์คนธ์ (2536, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ พบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษาแนะนำน้อย และโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามคำปรึกษาแนะนำของกรรมการศึกษาได้ประชาชนส่วนมากยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการพัฒนา โรงเรียนเท่าที่ควร โรงเรียนขาดความพร้อมและมีเวลาปฏิบัติงานน้อยในการเข้าร่วมกิจกรรมกับชุมชน

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (1978 อ้างถึงใน ชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540) ทำการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมในโรงเรียนชุมชนและประสิทธิผลของโรงเรียนในประเทศไทย พบว่า ปัญหาที่ขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนชุมชน คือ การขาดแคลนด้านอาคารสถานที่ การขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะบุคลากรด้านวิชาชีพ ความไม่เพียงพอในเรื่องงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือ ความไม่ยืดหยุ่นของหลักสูตร การไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการสอนของครู การขาดการประสานงานกับ ชุมชน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความยากจนของประชาชนในชุมชน และความไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ยังพบว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจและการเข้ามาสนับสนุนโครงการมีอยู่ในระดับปานกลาง แต่การสนับสนุนด้านการเงินมีความขัดมากกว่าการสนับสนุนด้านอื่นๆ

วนิดา ธนรัตนานนท์ (2541, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์เพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จากอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 470 คน พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐในส่วนกลางและส่วน

ภูมิภาคมีการบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านการแสดงผลต่อการเปลี่ยนแปลง ด้านการให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลง ด้านการใช้อำนาจเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและโดยภาพรวม มีการดำเนินงานในระดับน้อยทั้งหมด การบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยภาพรวมแล้ว มหาวิทยาลัยในส่วนกลางมีการดำเนินงานมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐในส่วนภูมิภาค มีเพียงด้านการให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมกระบวนการเปลี่ยนแปลงเท่านั้นที่ไม่แตกต่าง

มานพ สมนึก (2542, บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จากความคิดเห็นของข้าราชการมหาวิทยาลัยบูรพา จำนวน 267 คน พบว่า ความคิดเห็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในงานด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ด้านบริหารวิชาการ ด้านการบริหารทั่วไปและโดยรวมอยู่ในระดับมากทั้งหมด ข้าราชการที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ด้านบริหารวิชาการ ด้านการบริหารทั่วไป แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนด้านบริหารงานบุคคลและโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$) ข้าราชการที่มีอายุราชการแตกต่างกันมีความคิดเห็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไป และโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ด้านบริหารวิชาการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$) ข้าราชการที่มีประเภทแตกต่างกันมีความคิดเห็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนด้านการบริหารทั่วไป ด้านบริหารวิชาการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$) ข้าราชการที่มีกลุ่มสาขาวิชาแตกต่างกันมีความคิดเห็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารการเงินและทรัพย์สิน ด้านการบริหารทั่วไปและโดยรวมแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนด้านบริหารวิชาการ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$) ข้าราชการที่มีสถานะการดำรงตำแหน่งแตกต่างกันมีความคิดเห็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยบูรพาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทุกด้านแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

งานวิจัยต่างประเทศ

สมิท (Smith, 1971, pp. 2377-A) ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของตัวแทนประชาชนในการวางแผนและพัฒนาการศึกษา พบว่า 1) สมาชิกคณะกรรมการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนและประชาชนมีความต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆอันจะทำให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาการศึกษา 2) คณะกรรมการจากประชาชนจะไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ ที่ทางโรงเรียนดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว โดยที่คณะกรรมการไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือรับรู้ 3) คณะกรรมการโรงเรียนและผู้บริหารเห็นพ้องต้องกันว่า โรงเรียนจะเจริญก้าวหน้าขึ้นกว่าเดิมมาก หากได้มีคณะกรรมการดังกล่าวเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆของโรงเรียน

เบเคอร์รา (Becerra, 1974, pp. 6887-A) ได้ศึกษาเรื่องเกี่ยวกับบทบาทและความเข้าใจระหว่างผู้บริหารกับตัวแทนของชุมชนในการวินิจฉัยปัญหา พบว่า การตัดสินใจปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียน ผู้บริหารและตัวแทนชุมชนจะต้องร่วมมือกัน ทุกฝ่ายจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการทางการศึกษาตามหน้าที่ บทบาทและนโยบายที่ได้ตกลงกันไว้ และนอกจากนั้นยังพบอีกว่า 1) ผู้บริหารจะต้องเข้าใจและสนใจเกี่ยวกับความแตกต่างของชุมชน อีกทั้งจะต้องพร้อมที่จะเข้าร่วมกับชุมชนได้ในทุกโอกาส 2) ทศนคติในทางที่ไม่พึงประสงค์ของแต่ละฝ่าย จะเป็นปัญหาสำคัญหรือเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน 3) ในการเข้าร่วมของชุมชนหรือประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ จะต้องมีการฝึกอบรมและเตรียมการก่อนพอสมควร 4) ผู้บริหารจะต้องเป็นบุคคลที่ยอมรับตนเองและไม่ควรจะคาดหวังเกี่ยวกับผลที่ควรจะได้รับให้สูงเกินไปในการเข้าร่วมประชุมแต่ละครั้ง

ลี (Lee, 1984, pp. 709-A) ได้ศึกษาความคิดเห็นของนักศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง โรงเรียนกับชุมชน และบทบาทของนักศึกษาเกี่ยวกับโครงการด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ กรรมการบริหารโรงเรียน ครูใหญ่ และครู ผลการศึกษาสรุปได้ว่า โรงเรียนในท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายและกระบวนการบริหารงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โดยให้นักศึกษามีส่วนรับรู้ อย่างไรก็ตาม งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ควรจะจัดทำให้จริงจัง โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ประเมินโครงการและโดยการช่วยเหลือจากสำนักงานกลาง เพื่อช่วยเหลือครูใหญ่ในการดำเนินการสร้างความสัมพันธ์โรงเรียนกับชุมชน

เฮฟเฟอร์แมน (Hefferman, 1992, pp. 1341-A-1342) ได้ศึกษาเรื่อง การรับรู้ของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชนในการมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมการตัดสินใจ ผลการวิจัยพบว่า ผู้บริหารเป็นกุญแจสำคัญในการสนับสนุน ส่งเสริมให้ผู้ปกครองและสมาชิก

ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในคณะกรรมการพบว่า บทบาทของกลุ่มเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของ บทบาทและความรับผิดชอบของผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชน โรงเรียน ชุมชนจำเป็นต้อง เปลี่ยนทัศนคติ ทักษะและความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการตัดสินใจของ ผู้ปกครองและสมาชิกใน ชุมชน

สทริบลิง (Stribling, 1993, CD – ROM) ได้ศึกษาเรื่องการริเริ่มเพื่อการบริหารแบบใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ในโรงเรียนประถมศึกษาที่สร้างขึ้นใหม่ของรัฐ เท็กซัส : กระบวนการและผลผลิต เนื่องจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีความเชื่อว่า โรงเรียนแต่ละแห่งมีความต้องการของบุคคลที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง และการที่จะระบุ ความต้องการเหล่านั้นได้ก็โดยการได้ทราบความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ซึ่งได้ แก่ กลุ่มผู้ปกครอง ครูและนักเรียน ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนแต่ละแห่งจะ ให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทร่วมในการค้นหาสาเหตุ ในการสร้างสรรค์แนวทาง ใน การปฏิบัติและการประเมินผล ซึ่งเป็นวิธีการใหม่ที่ใช้ในการแก้ปัญหาและการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทาง การเรียนให้กับนักเรียน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา Rock Prairie โดยมุ่งตรวจวิเคราะห์ถึงผลกระทบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับ การเงิน การคัดเลือก บุคลากร ขวัญของครู และการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับอาณาบริเวณของ โรงเรียน พบว่าการบริหารโรงเรียนแบบ SBM นั้น ทั้งครูและผู้ปกครองจะเกิดความรู้สึกเป็น เจ้าของในการทำหน้าที่ให้กับโรงเรียน เหมือนกับว่าพวกเขาได้ผูกพันตัวเองไว้กับผลงานและการ สร้างความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ ผู้ปกครองได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วนของกระบวนการทางการ ศึกษาในการบริหารโรงเรียนค่อนข้างมาก และมีส่วนช่วยให้บุคลากรโรงเรียนรู้สึกว่ามีความเป็น มีอาชีพมากขึ้น การเพิ่มการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของผู้ปกครองกับโรงเรียน นักเรียนก็ยังคงเป็นผู้ที่ ได้รับประโยชน์เป็นหลัก บรรยากาศที่ดีของโรงเรียน ของกลุ่มครูและการพัฒนาความเป็น หุ้นส่วน ของผู้ปกครอง เป็นสิ่ง ที่นำไปสู่การเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการที่ทีมงานของโรง เรียนได้เข้ามามีส่วนในการคัดเลือกบุคลากร มีส่วนในกระบวนการด้านการเงิน และมีส่วนใน กระบวนการปรับปรุงโรงเรียน เป็นสิ่งที่ทำให้โรงเรียนสามารถทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของ นักเรียนได้ดียิ่งขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศ และต่างประเทศ สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษานั้น เดิมคณะ กรรมการศึกษายังมีระดับในการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์น้อยและมีปัญหา อุปสรรคหลายประการ แต่ ชุมชนจะให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีเมื่อโรงเรียนขอไปเพื่อพัฒนาโรงเรียนในท้องถิ่นที่ประชาชน

ยากจนไม่ได้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาโรงเรียนเท่าที่ควร ครู และชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน แต่การพัฒนาโรงเรียนให้เจริญก้าวหน้าให้ประสบผลสำเร็จได้นั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องร่วมกันตัดสินใจปัญหาโดยทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างโรงเรียนและชุมชน มีบรรยากาศที่อบอุ่น ยึดผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารโดยคณะกรรมการของโรงเรียน ที่มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่แก้ปัญหา จากความไม่เพียงพอของงบประมาณ การขาดแคลนด้านอาคารสถานที่ อุปกรณ์ และเครื่องมือต่าง ๆ ความไม่ยืดหยุ่นของหลักสูตร การสอนด้วยวิธีการเก่า ๆ ของครู ให้ปัญหาเบาบางลงจนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง โดยใช้อำนาจของผู้บริหาร การกำกับติดตามงาน การนิเทศงาน ตลอดจนใช้ประสบการณ์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ