

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการให้บริการการศึกษาแก่สมาชิกของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในอดีตและปัจจุบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้บริการการศึกษาในระดับนี้หน่วยงานหลัก ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นบางส่วน ในปัจจุบันจึงมีหน่วยงานในสังกัดตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ กลุ่มโรงเรียน และโรงเรียน กระจายกันอยู่เต็มพื้นที่ และครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ กล่าวคือ มีโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอยู่โดยเฉลี่ย 2 หมู่บ้านต่อ 1 โรงเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2540, หน้า 28) แม้ว่าในปัจจุบันรูปแบบการบริหารในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะเป็นการบริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ โดยคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระดับจังหวัดโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด ระดับอำเภอโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ระดับกลุ่มโรงเรียน โดยคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน และระดับโรงเรียนโดยคณะกรรมการ โรงเรียนก็ตาม แต่การบริหารงานยังประสบปัญหา การรวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนกลางอยู่เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไป หน่วยงานส่วนกลาง หรือระดับชาติยังเป็นหน่วยงานที่ควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในระดับต่ำกว่าทุกระดับอย่างเคร่งครัด ถึงแม้จะมีการมอบอำนาจในบางเรื่องให้แก่หน่วยงานแต่ละระดับก็เป็นเพียงการแบ่งงานให้ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการศึกษาที่ปวงชนทุกคนต้องได้รับการอย่างเท่าเทียมกัน หน่วยงานในระดับปฏิบัติการที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด คือ โรงเรียน หากยังขาดความคล่องตัว ขาดอิสระในการบริหารจัดการศึกษาย่อมจะขาดโอกาสในการให้บริการที่ดี กอปรทั้งโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในชุมชนจำเป็นต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนให้มากที่สุด ตลอดจนโรงเรียนต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนในฐานะของผู้มีส่วนได้เสีย (stake holder) มีการระดมสรรพกำลังจากชุมชนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพทั้งในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา การเข้าร่วมรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาเพื่อที่จะทำให้โรงเรียนเป็นสถาบันของชุมชนอย่างแท้จริง จากสภาพปัญหารูปแบบ โครงสร้าง

การบริหารการศึกษาที่กล่าวแล้ว จึงได้มีการพยายามที่จะหาแนวทางรูปแบบการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษาไปยังหน่วยงานปฏิบัติให้มากที่สุด

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อหารูปแบบการบริหารการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีความเชื่อมั่นว่าจะเป็นรูปแบบที่ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม และสามารถ จัดการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง และเป็นรูปแบบของการกระจาย อำนาจการตัดสินใจไปสู่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ให้มากขึ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และการกระจายอำนาจ สภาพการกระจายอำนาจทางการศึกษาใน ปัจจุบัน รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของต่างประเทศในรูปแบบการบริหาร โดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศอิสราเอล และประเทศออสเตรเลีย ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัย คือ รูปแบบการบริหารและจัดการในโรงเรียนที่ใช้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่เหมาะสมกับสังคมไทย ควรมีรูปแบบอย่างไร เพื่อให้เกิดความ ชัดเจนดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาสาระเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ

ส่วนที่ 2 รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนที่ 3 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ส่วนที่ 4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### ทฤษฎีอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีอำนาจหน้าที่ และการกระจายอำนาจ ประกอบด้วยส่วนย่อยๆ 4 ส่วนดังนี้

1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การ
2. อำนาจหน้าที่
3. การกระจายอำนาจในองค์การ
4. การจัดโครงสร้างองค์การ

#### แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การ

องค์การเป็นหน่วยงานทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รวมตัวกันของสมาชิกจำนวนหนึ่ง มารวมกันทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันและสัมพันธ์กัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ กำหนดไว้ องค์การจึงเป็นความร่วมมือของมนุษย์เพื่อการดำเนินงานที่มนุษย์คนเดียว ไม่สามารถ ดำเนินการได้ หรือแม้จะสามารถปฏิบัติได้ก็ไม่สามารถบรรลุผลโดยสมบูรณ์ได้

ความหมายขององค์การ มีผู้ให้นิยามความหมายขององค์การที่คาดว่าจะสามารถสื่อความหมายให้เป็นที่เข้าใจกันได้ดี ดังเช่น

روبบินส์ (Robbins, 1990, pp. 1-5) ให้ความหมายขององค์การว่า องค์การเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีปฏิสัมพันธ์กันและมีบทบาท หน้าที่ประสานสัมพันธ์กัน เพื่อทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เอทซIONI (Etzioni, 1976, pp. 1-3) ให้ความหมายขององค์การเป็นหน่วยงานของสังคมหรือกลุ่มบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยจงใจ ปฏิบัติงานเพื่อให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

คุณวุฒิ คนฉลาด (2540, หน้า 1) กล่าวว่า องค์การเป็นหน่วยงานหรือสถาบันทางสังคมที่มนุษย์จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินงานตามนโยบายและวัตถุประสงค์

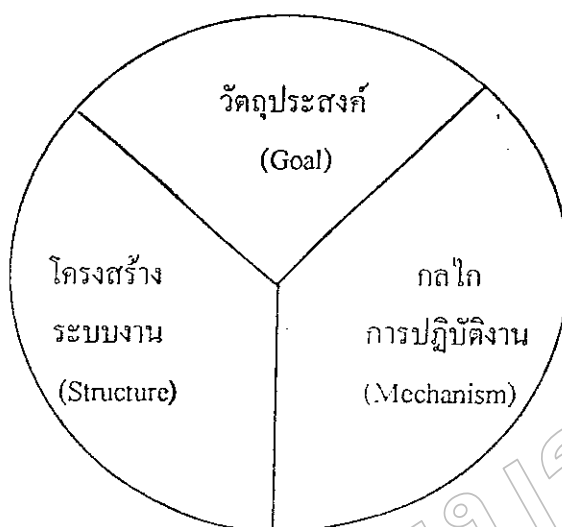
อุทัย บุญประเสริฐ (2542, หน้า 8) กล่าวว่า องค์การเป็นหน่วยงานทางสังคมที่สามารถรวมตัวกัน แล้วดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างที่ยังต้องการกำหนดไว้ หรือตามที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้น

จากนิยามขององค์การตามที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ลักษณะขององค์การจะต้องประกอบด้วย

1. การรวมตัวกันของสมาชิก
2. มีการดำเนินงาน หรือร่วมกันกระทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกัน
3. การดำเนินงานของสมาชิกหรือกิจกรรมของสมาชิกที่มารวมกลุ่มนั้น มุ่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

คุณลักษณะเฉพาะขององค์การทั้ง 3 ประการดังกล่าว องค์การแต่ละประเภทจึงมีความแตกต่างกันไป ตามภารกิจ หน้าที่ และจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น องค์การธุรกิจ ก็มีจุดมุ่งหมายหลักที่มุ่งเน้นกำไร องค์การของรัฐก็จะมุ่งเน้นการให้บริการแก่สังคมเป็นประการสำคัญ เป็นต้น สำหรับองค์การทางการศึกษา มีจุดมุ่งหมายหลักและภารกิจเพื่อจัดบริการทางการศึกษาแก่สังคม (Koontz & Wehrich, 1988, p. 6) เพื่อที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์และได้ชื่อว่าเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ องค์การจึงต้องสามารถชี้ให้เห็นองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 11)

1. วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ (organization goal)
2. กลไกการปฏิบัติงานขององค์การ (organization)
3. โครงสร้างระบบงาน (organization structure) ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 องค์ประกอบขององค์การ

ดังได้กล่าวแล้วว่า องค์การทางการศึกษามีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หลักคือ การให้บริการทางการศึกษาแก่สังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นองค์การแบบราชการ (Hoy & Miskel, 1996, p. 59) ในการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์การในการศึกษาค้นคว้า จึงได้นำเสนอองค์ประกอบสำคัญอีก 2 ส่วนขององค์การก็คือ กลไกในการปฏิบัติงาน (Mechanism) โดยเน้นกลไกหรือเครื่องมือสำคัญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ขององค์การเพื่อให้สามารถให้บริการทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนทำให้กลไกในการปฏิบัติงานเคลื่อนตัวไปได้อย่างราบรื่น จึงเสนอแนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างระบบงานให้สอดคล้องกัน ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ คือ โครงสร้างที่ใช้แนวทางการกระจายอำนาจทางการจัดการศึกษานั้นเอง

การจัดโครงสร้างองค์การ การจัดโครงสร้างองค์การเป็นกระบวนการ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน ซึ่งผู้บริหารจะต้องออกแบบโครงสร้างให้เหมาะสมสอดคล้องกับการกิจ หน้าที่ วัตถุประสงค์นโยบาย และเป้าหมายในการทำงาน เพราะหากว่าการจัดโครงสร้างองค์การไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ยากที่จะทำให้ผลการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ แม้แต่การพัฒนาองค์การ นอกจากจะมุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลแล้ว ยังมีการพัฒนาโครงสร้างควบคู่ไปด้วย การจัดโครงสร้างขององค์การที่ดี เพื่อให้เกิดประสิทธิผลนั้นมิใช่ให้ทฤษฎี และแนวคิดไว้มากมาย แต่แนวคิดที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือ รูปแบบการจัดโครงสร้างระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้ (Hoy & Miskel, 1996, pp. 47-48 Citing Weber, 1947, pp. 333-337; Robbins, 1990, p. 37)

ประการแรก การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (division of labour

ประการที่สอง ความสำคัญของบุคคลเกี่ยวกับหน้าที่การงาน ต้องไม่ถือตัวบุคคลเป็นหลัก (an imperson orientation)

ประการที่สาม การกำหนดลำดับขั้นของอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา (hierarchy of authority)

ประการที่สี่ การกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (rules and regulation) เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถทำงานในหน้าที่

ประการที่ห้า การคัดเลือกบุคคลต้องขึ้นอยู่กับระดับความสามารถไม่ใช่ระบบพรรคพวก (career orientation) มีการพัฒนาทางวิชาชีพ

จากแนวคิดของ เวเบอร์ จึงได้มีผู้ให้แนวคิดเพิ่มเติม เช่น มอร์เฟท์ และคณะ (Morphet & other, 1974, pp. 94-98) ได้ให้ข้อเสนอในการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ควรมีลักษณะดังนี้

1. การมีผู้บริหารระดับสูงสุดเพียงคนเดียว (single executive)
2. การมีเป้าหมายที่มีเอกภาพ (unity of purpose)
3. การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command)
4. การมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (delegation of authority and responsibility)
5. การแบ่งงานกันทำ (division of labor)
6. การมีมาตรฐานของงาน (standardization)
7. การมีช่วงของการควบคุม (span of control)
8. การมีเสถียรภาพ (stability)
9. การมีความยืดหยุ่น (flexibility)
10. การมีความมั่นคง (security)
11. การมีนโยบายการบริหารบุคคล (personal policy)
12. การมีการประเมินผล (evaluation)

นอกจากนี้ ฟาโยล (Fayol) ได้ให้แนวคิดในการจัดโครงสร้างองค์การทางการศึกษาว่า งานการศึกษามีลักษณะองค์การพิเศษ แตกต่างจากองค์การทั่วไป เพราะจะต้องมีความเป็นอิสระทางวิชาชีพ กล่าวคือ มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นองค์การวิชาชีพ เพื่อให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน จึงควรจัดองค์การเพื่อให้เกิดการบริหารงานมีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีลักษณะดังนี้ (Sergiovanni & other, 1980, p. 45 citing Fayol, 1949, pp. 20-40;

Lunenburg & Ornstein, 1996, p. 7 citing Fayol, 1949, pp. 20-40)

Lunenburg & Ornstein, 1996, p. 7 citing Fayol, 1949, pp. 20-40)

1. มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะงาน เฉพาะอย่างทีควรปฏิบัติ (division of work)
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (authority) อย่างชัดเจนและสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานและเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาลูกน้อง
3. มีกฎ ระเบียบวินัย (discipline) ต้องให้ผู้บริหารใช้โดยชอบธรรม เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาถือปฏิบัติและเชื่อฟัง
4. มีเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (unity of direction) วัตถุประสงค์ของแต่ละเรื่องควรจะต้องสอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จและสามารถตรวจสอบได้
5. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) คือ มีกลไกในการปฏิบัติงานที่ทำให้ทราบว่ามีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
6. กลุ่มคนในองค์การแต่ละคน ต้องไม่ถือประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (subordination of individual interest) โดยจะต้องประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน
7. มีระบบการตอบแทนให้รางวัลที่มีความยุติธรรม (remuneration) สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม
8. มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลาง (centralization) และในขณะเดียวกันก็มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้
9. มีสายการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารจากระดับสูงไปสู่ระดับต่ำสุด (scalar chain) ควรจะให้เกิดปฏิบัติที่ชัดเจน
10. มีการกำหนดระเบียบบรรทัดฐานของสังคม โดยการออกคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับของบุคคลและวัตถุ (material and social order)
11. มีความเสมอภาค (equity)
12. มีความคิดริเริ่มนำสิ่งใหม่ๆ เข้ามาปรับปรุงการบริหารงาน (initiative)
13. มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (stability)
14. ทุกคนในองค์การมีความสามัคคีกลมเกลียวกันในการทำงาน (esprit de corps & harmony)

การจัดโครงสร้างทางองค์การตามทฤษฎีและหลักการดังกล่าวข้างต้น จะเป็นโครงสร้างแบบแน่นอน ไม่ยืดหยุ่นตามสภาพสถานการณ์ของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง และยึดหลักการของอำนาจหน้าที่ การควบคุม บังคับบัญชาและการรวมอำนาจการบริหารเป็นประเด็นสำคัญ แต่ถ้ามหากพิจารณาการจัดโครงสร้างตามทฤษฎีของลอเรนซ์ และลอช (Lawrence & Lorsch) นั้นมี

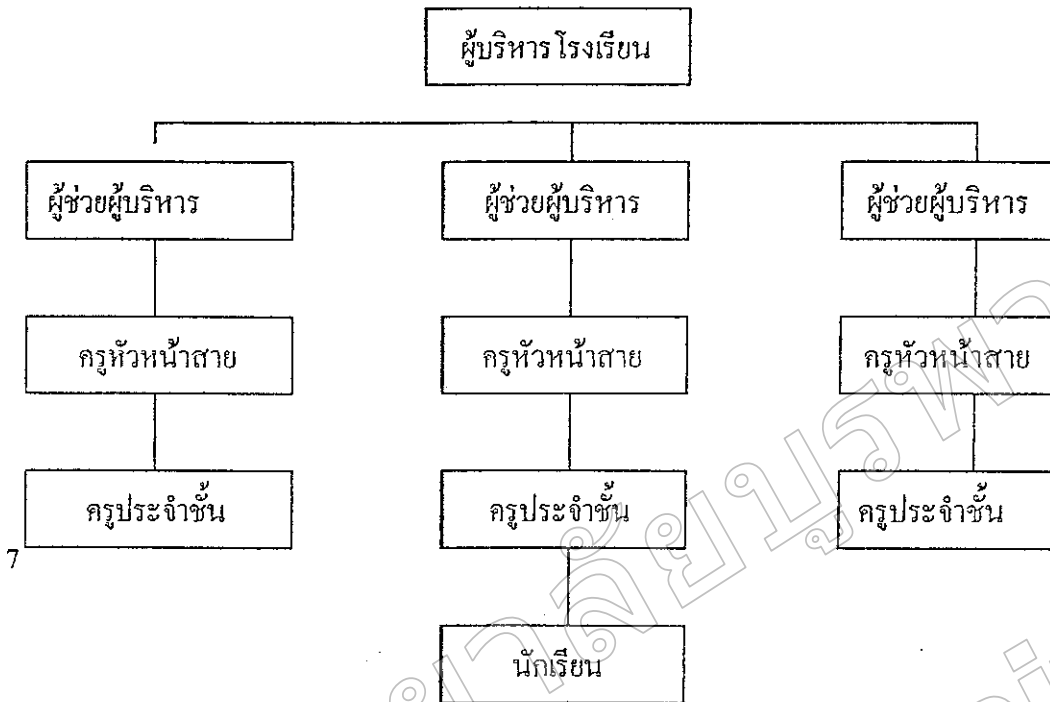
หลักการว่า ภายใต้สภาพสิ่งแวดล้อมขององค์การให้มีหน่วยงานย่อย เพื่อแบ่งแยกความแตกต่างให้มาก (differentiation) และหน่วยงานย่อยที่สร้างขึ้นใหม่นั้นควรทำหน้าที่เฉพาะด้าน และการมุ่งความสำคัญของสมาชิก ควรจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ต่างกันด้วย และในขณะเดียวกันประสิทธิภาพขององค์การก็ขึ้นอยู่กับการทำงาน (integration) เป็นประการสำคัญเช่นเดียวกับการแบ่งแยกความแตกต่าง โดยยึดหลักการว่าในองค์การที่มีหน่วยงานย่อยมาก การประสานงานจะต้องมากขึ้นด้วย และความยุ่งยากในการบรรลุถึงการประสานงานขึ้นอยู่กับขนาดของความไม่แน่นอน และขนาดของงานที่แตกต่างกัน ระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ ต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีหน่วยงานประสานขึ้น และในการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อการบริหารนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงาน (Huse & Bowditch, 1975, p. 245)

#### ประเภทโครงสร้างองค์การ

จากลักษณะของโครงสร้างองค์การประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมา ทำให้สามารถสรุปรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การได้หลายแบบดังนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2542, หน้า 19-27)

1. การจัดตามแบบสายการบังคับบัญชา (the line form structure หรือ line organization) การจัดองค์การแบบ line form structure นี้ เป็นแบบของการจัดที่ดูง่ายที่สุด เป็นแบบพื้นฐานที่แสดงถึงลักษณะพื้นฐานขององค์การ เป็นแบบโครงสร้างหลักที่ต้องมีในทุกองค์การที่มนุษย์สร้างขึ้น มีลักษณะคล้ายรูปปิระมิด มีหัวหน้าใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่บนยอดสูงสุด แล้วมีหัวหนารอง รับผิดชอบกลุ่มงานลดหลั่นกันมา จะเห็นสายการบังคับบัญชาชัดเจนมาก หัวหน้าใหญ่จะเป็นผู้สั่งการกับหัวหนารอง และสั่งต่อกันเป็นทอด ๆ ลงไปจนถึงระดับผู้ปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติจะอยู่ระดับล่างสุด

อำนาจการบังคับบัญชาจะมีมากน้อยลดหลั่นกันไปตามลำดับตามระดับของสายการบังคับบัญชา ตำแหน่งที่อยู่ตามจุดสำคัญ ๆ เหล่านี้คือ ตำแหน่งผู้บริหารงานตามหลักวิชา เรียกว่า ตำแหน่งผู้บังคับบัญชา เป็นตำแหน่งซึ่งต้องทำหน้าที่ดูแลการปฏิบัติการและรับผิดชอบผลงานในกลุ่มงานนั้น ดังตัวอย่างในภาพประกอบต่อไปนี้

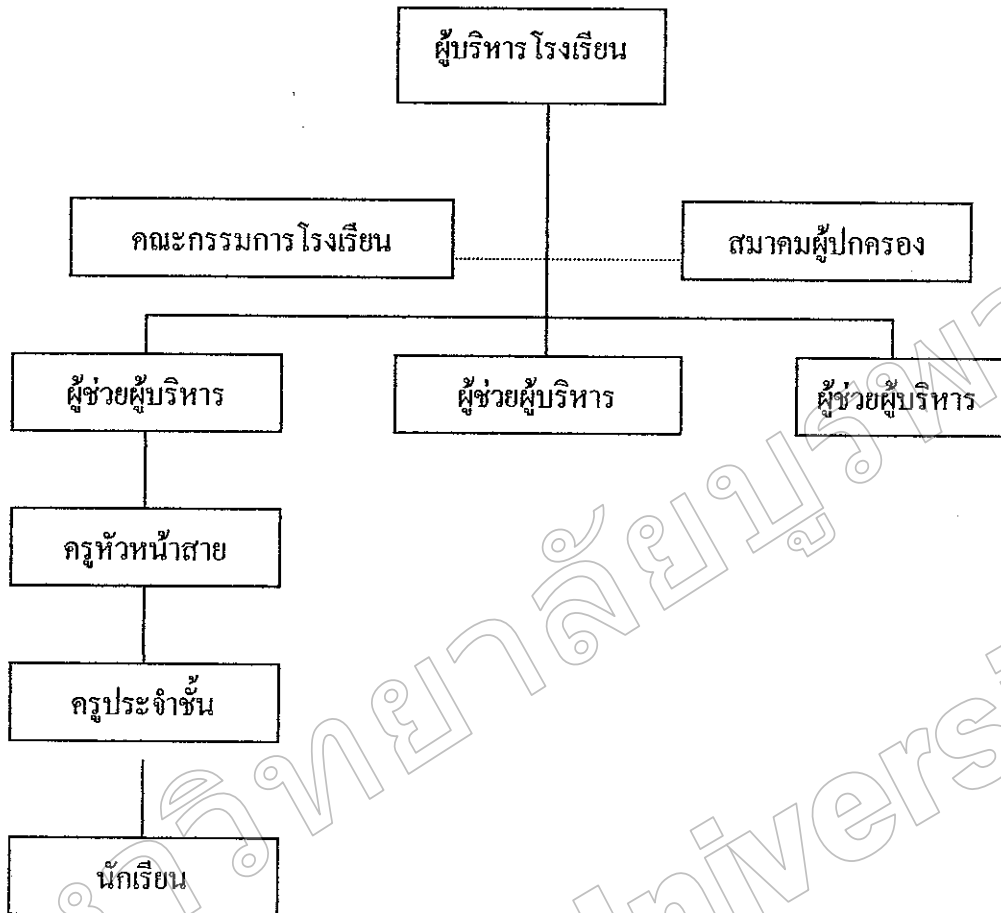


ภาพที่ 3 แสดงโครงสร้างสายงานหลักในโรงเรียน

2. การจัดโครงสร้างสายงานหลักในโรงเรียน (The Line and Staff Form Structure หรือ Line and Staff Organization) เมื่อองค์การขยายตัวมีงานมากขึ้น ประกอบด้วยความจำกัดของผู้บริหารในเรื่องเวลา ในเรื่องความสามารถ ซึ่งเป็นความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่าง ตลอดจนอาจมีปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์การ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ ผู้บริหารจึงมีความจำเป็นต้องมีบุคคลหรือเจ้าหน้าที่อีกประเภทหนึ่งมาคอยช่วยเหลือ คอยเป็นมือช่วยทำงานเป็นสมองช่วยคิด ช่วยให้คำปรึกษาแนะนำ ช่วยดูแลติดตามงานตามที่มอบหมายให้

บุคลากรประเภทนี้ เป็นผู้ช่วยเหลือหรือเป็นผู้มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา มีธรรมชาติเป็น staff มีหน้าที่คอยช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหาร ให้สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลดี มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

staff นี้อาจจะมิได้ในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น เป็น staff ที่ทำหน้าที่เป็นช่วยเหลือส่วนตัว (personal staff) หรือฝ่ายช่วยแบบผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง (specialized staff) หรือเป็นคณะช่วยอำนวยการ (administration staff) ก็ได้ ดังตัวอย่างในภาพประกอบต่อไปนี้

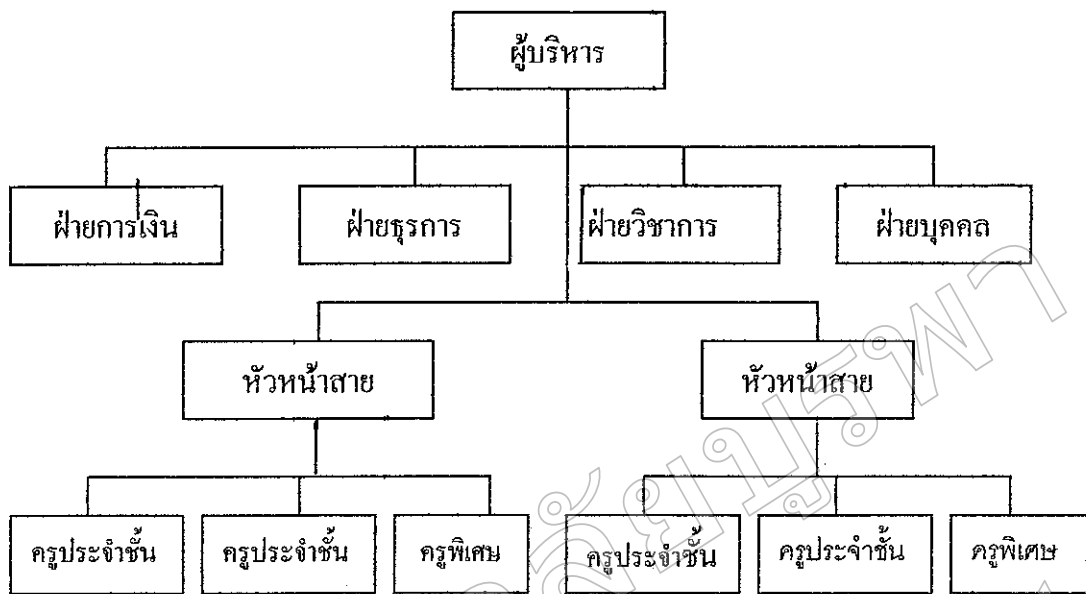


ภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างสายงานหลักและสายงานช่วยในโรงเรียน

3. การจัดองค์การตามลักษณะงานและหน้าที่ (the functional structure หรือ functional organization) ในการจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้จะถือเอาลักษณะงานต้องปฏิบัติหรือหน้าที่เฉพาะหลักในการจัดกลุ่มงาน หรือจัดรูปแบบของกิจการ ในบางกรณียังอาจแบ่งกลุ่มงานออกตามประเภทของผลิตภัณฑ์หรือตามลักษณะพื้นที่การปฏิบัติการด้วย ดังเช่น ตัวอย่างในภาพประกอบต่อไปนี้

167419

๑  
๓๗/๒  
๙๙/๖๐  
๐



ภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างสายงานตามลักษณะหน้าที่ในโรงเรียน

4. การจัดองค์การแบบเฉพาะ (matrix organization) การจัดองค์การแบบผสมผสานเฉพาะกิจ หรือแบบเฉพาะกิจนี้ เป็นการจัดรูปองค์การและระบบงานขององค์การให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การปรับตัวขององค์การตามระบบเป็นไปได้ค่อนข้างยุ่งยาก ถ้าช้า หรือในกรณีที่ระบบการทำงานหรือการควบคุมงานตามระบบเดิม ทำให้ไม่อาจก้าวไปสู่สิ่งใหม่ ทำงานใหม่ หรือทำโครงการชนิดใหม่ที่เกิดขึ้นได้ ต้องการปรับองค์การให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงได้ทันทั่วทั้งที่ โดยไม่กระทบโครงสร้างเดิม

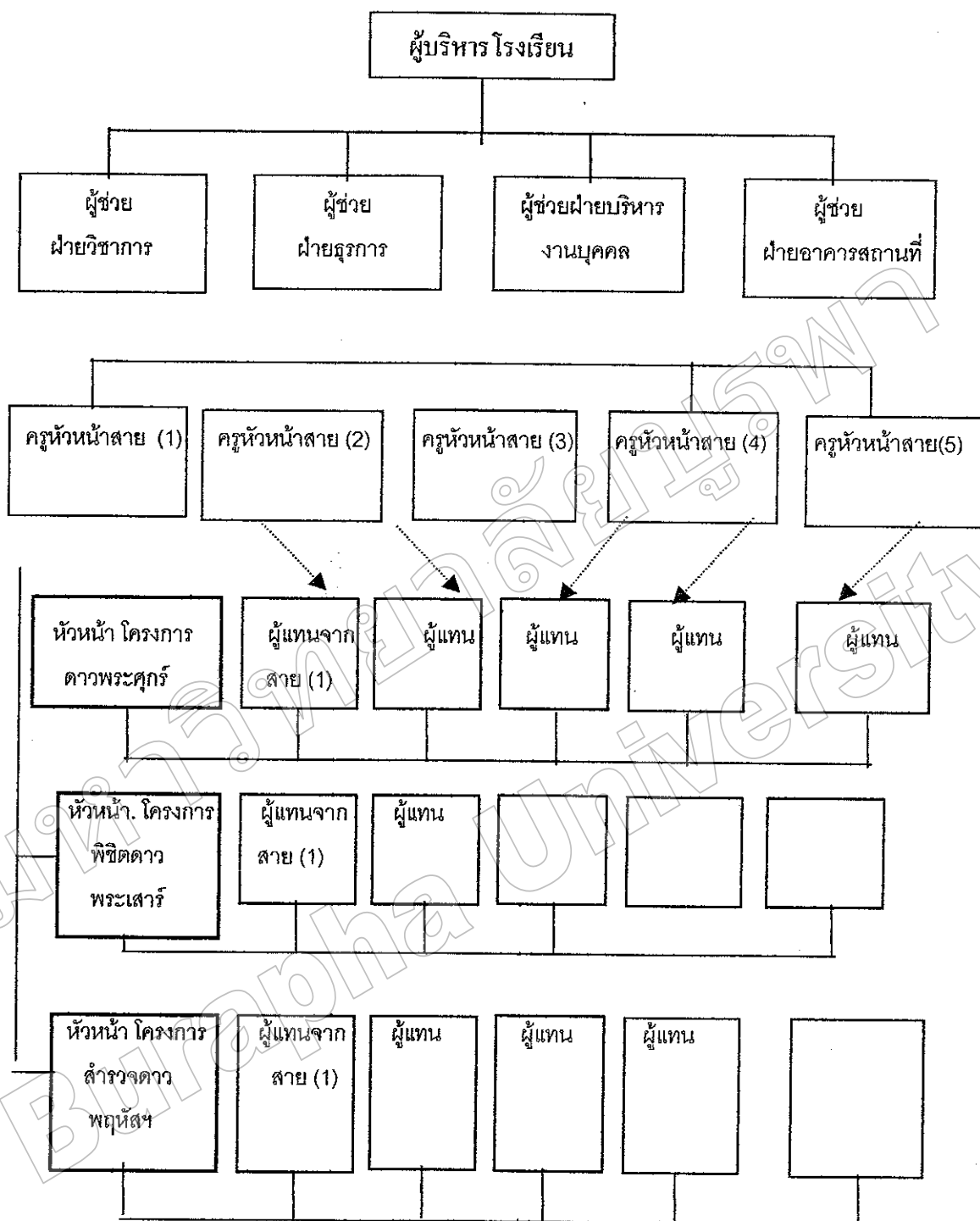
การจัดองค์การแบบผสมหรือเฉพาะกิจนี้ เป็นการจัดแบบพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับการดำเนินงานเฉพาะกรณี ให้รับภารกิจเฉพาะอย่างในช่วงระยะใดระยะหนึ่ง ซึ่งองค์การหรือหน่วยงานเดิมไม่มีหน่วยใดอาจรับได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องใช้วิธีจัดระบบงานในรูปกลุ่มงาน ในรูปโครงการหรือทีมงานเฉพาะกิจขึ้น

กลุ่มงาน โครงการหรือทีมงานเฉพาะกิจนี้มีวัตถุประสงค์ในการทำงานที่แน่นอนชัดเจน การปฏิบัติงานของกลุ่มหรือของโครงการจะใช้วิธีแบ่งเอาส่วนงานหรือบุคลากรจากฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในองค์การปัจจุบัน มาร่วมปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว จนบรรลุวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการเฉพาะกิจนั้น เมื่อบรรลุผลแล้วทีมงานหรือโครงการนั้นจะสลายตัวเข้าไปอยู่ในระบบเดิมหรืออาจสร้างหน่วยใหม่ขึ้นเป็นหน่วยถาวรในองค์การต่อไปก็ได้ ตามที่เห็นเห็นสมควร

การดำเนินงานลักษณะนี้ จะมีการมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่ผู้จัดการ โครงการ (project manager หรือ team leader) เป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานร่วมกันของบุคคล/ส่วนงาน

จากหลายฝ่ายที่ถูกกำหนดให้มาทำงานโครงการนั้นๆ ในขณะที่ปฏิบัติงานบุคคลเหล่านั้นขึ้นตรงกับผู้จัดโครงการ มีระบบการบริหารแบบการบริหารทีมงาน หรือ Team Management ซึ่งเป็นทีมเฉพาะสำหรับงานและภารกิจในเรื่องนั้นโดยเฉพาะเท่านั้น โครงการหรือทีมงานที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะนี้โดยปกติมันมักจะจัดเป็นโครงสร้างชั่วคราว ดังตัวอย่างในภาพประกอบดังนี้

มหาวิทยาลัยบูรพา  
Burapha University



ภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างสายงานแม่ทริกซ์ในโรงเรียน

อำนาจหน้าที่ (authority) การบริหารงานงานองค์กร อำนาจหน้าที่ (authority) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการบริหารงาน เพราะอำนาจหน้าที่เป็นแกนสำคัญขององค์กร ซึ่งจะแตกต่างกันไปแล้วแต่ระบบ ค่านิยมของสังคมที่องค์กรตั้งอยู่ (Hoy & Miskel, 1996, p. 50) ซึ่งเห็นได้จากทฤษฎีการจัดโครงสร้างระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Weberian Model of Bureaucracy) และการจัดองค์การทางการศึกษาของฟาโยล (Fayol) นั่นคือการกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นองค์ประกอบหลักที่สะท้อนให้ทราบถึงลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา (hierachy) และการสั่งงาน จากความสำคัญของอำนาจดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจความหมายของอำนาจหน้าที่และแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ก่อน

อำนาจหน้าที่ (authority) มีผู้นิยามไว้หลากหลาย เช่น อรุณ รักธรรม (2532, หน้า 49) กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นในกฎหมายในอันที่จะกระทำการใด ๆ แก่บุคคลอื่นให้กระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ผู้มีอำนาจเห็นสมควร ส่วน ฮอดเจทท์ (Hodgetts, 1990, p. 150) ให้นิยามอำนาจหน้าที่ว่า เป็นสิทธิอำนาจที่จะสั่งหรือบังคับบัญชาตามกฎหมาย และตามทฤษฎีของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการนั้น อำนาจหน้าที่มุ่งสนับสนุนการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาจะต้องมาจากระดับสูง โดยสรุปอำนาจหน้าที่ หมายถึง สิทธิอันจะชอบธรรมของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในอันที่จะปฏิบัติใด ๆ ได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดขึ้นมานั้น จะต้องมิแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่

แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้กำหนดแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ว่ามีอยู่ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่เกิดจากคุณลักษณะของผู้ดำรงตำแหน่ง (charismatic authority)

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่เกิดจากประเพณีนิยม (traditional authority)

ประการที่สาม อำนาจหน้าที่เกิดจากกฎหมาย (legitimization authority)

จากความหมายของอำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่ จึงทำให้เกิดแนวคิดสรุปอำนาจหน้าที่ว่ามี 2 ประการ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2521, หน้า 11) คือ

ประการแรก เป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่ง (formal authority) อำนาจประเภทนี้เป็นอำนาจเฉพาะของตำแหน่งตามบทบาท

ประการที่สอง เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ครองตำแหน่ง (functional authority) ซึ่งแนวคิดนี้ ฮอย และมิสเกล (Hoy & Miskel, 1996, p. 47) ได้แยกอำนาจหน้าที่ (authority) ออกจากอำนาจบารมี (power) เพราะอำนาจบารมี เป็นอำนาจที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งสามารถที่จะให้

บุคคลอื่นทำอะไรได้ตามที่ปรารถนา และอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดขึ้นมาในแต่ละตำแหน่งว่ามีขอบเขตของอำนาจมากน้อยเพียงใด

การกำหนดอำนาจหน้าที่ เนื่องจากเป็นอำนาจตามกฎหมาย และเป็นอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งดังกล่าว ฉะนั้นการกำหนดอำนาจหน้าที่จะต้องกำหนดให้สัมพันธ์กับตำแหน่งที่จัดไว้ในองค์การ ดังเช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของ ฟาโยล (Fayol) ได้สรุปว่าต้องกำหนดให้ชัดเจน และสอดคล้องสัมพันธ์กับความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานของแต่ละคน โดยถือว่าอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงาน และเป็นประโยชน์ในการบังคับบัญชาผู้ร่วมงาน (Sergiovanni & others, 1980, p. 45 citing Fayol, 1949, p. 20) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในองค์การนั้น จะกำหนดอำนาจหน้าที่ลงไปตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาบุคคลและตำแหน่งในแนวดิ่งขององค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในองค์การจะทำให้เกิดอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชา อำนาจการ และการควบคุม (authority of command direction and control) ดังนั้นจึงสามารถแบ่งหน่วยงานออกตามลักษณะอำนาจหน้าที่ดังนี้ (Hodgetts, 1990, pp. 151-158)

ลักษณะหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลัก (line authority) เป็นอำนาจมูลฐานขององค์การในการบัญชาให้ปฏิบัติให้ความเห็นชอบทั้งทางตรงและทางอ้อมสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ

ลักษณะสอง อำนาจหน้าที่ หน่วยงานที่ปรึกษา (staff authority) อำนาจลักษณะนี้มีขอบเขตจำกัด ไม่มีสิทธิสั่งการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านการวางแผน ให้ข้อเสนอแนะให้คำแนะนำ และการช่วยเหลือต่าง ๆ เท่านั้น

ลักษณะที่สาม อำนาจหน้าที่ตามการงาน (functional authority) อำนาจลักษณะนี้คล้ายกับอำนาจของหน่วยที่ปรึกษา เป็นอำนาจที่ขึ้นต่อหน่วยงานหลัก ผู้ครองอำนาจตามลักษณะหน้าที่มีสิทธิที่จะสั่งการในลักษณะเฉพาะในหน้าที่ที่มอบหมายเท่านั้น

ลักษณะที่สี่ อำนาจหน้าที่ในฐานะกรรมการ (committee authority) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ การมอบงานมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับงานตรวจสอบการวางแผน หรือการวิจัยค้นคว้าแต่ไม่มีสิทธิสั่งการ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง หรือตามหน่วยงาน จะปรากฏว่าอำนาจการบริหารจะมีศูนย์กลางอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง (Knezevich, 1984, p. 30) หรือหน่วยงานหลักเท่านั้น ในขณะเดียวกัน อำนาจหน้าที่ก็สามารถที่จะมีการมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ (delegation of authority & responsibility) หรือให้มีการกระจายอำนาจที่สามารถควบคุมได้อีกด้วย (Northcraft & Neale, 1990, p. 676) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

โดยสรุป อำนาจหน้าที่ เป็นอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามตำแหน่งซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาโดยกฎหมาย เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้ใช้อำนาจในการตัดสินใจบริหารงาน หรือปฏิบัติงานตามบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ สามารถที่จะกระจายลงไปยังตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การตามสายการบังคับบัญชาได้

การกระจายอำนาจ (decentralization) ในองค์การขนาดใหญ่จะมีการจัดโครงสร้างขององค์การ ให้มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้น และมีช่วงของการควบคุมกว้างในขณะเดียวกัน มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ศูนย์กลาง (centralization) เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาและเอกภาพในการกำหนดทิศทาง (Morphet & other, 1974, p. 96; Sergiovanni & other, 1980, p. 55) แต่ถ้าหากต้องการให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและความพึงพอใจในการทำงานในองค์การ ผู้บริหารระดับสูงสุดต้องมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะจะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานตามสถานการณ์ สามารถยืดหยุ่นการตัดสินใจไม่ให้ยึดติดกับรูปแบบที่ส่วนกลางกำหนดอย่างตายตัวแน่นอน ช่วยให้การควบคุม ตรวจสอบการปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึง การวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาต่างๆ เพื่อแก้ไขในระดับปฏิบัติได้ถูกต้อง ลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร ตลอดจนการทำงานด้านบริหารมีคุณภาพด้วย (Brown, 1990, p.33 citing Kohen & Dentsch, 1980, p. 163; Northcraft & Neale, 1990, pp. 676-677) ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็คือ การกระจายอำนาจในองค์การนั่นเอง และเป็นหลักการในการจัดโครงสร้างองค์การของฟายอล (Fayol) ที่ให้ไว้ (สุทธิสัน ขอบคำ, 2540, หน้า 53 อ้างอิงจาก Mbamba & others, 1982, p. 23) ว่าองค์การขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจ โดยมอบอำนาจการตัดสินใจที่แน่นอนลงไปยังระดับล่าง

ความหมายของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างขวางทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ซึ่งพอประมวลได้ 2 ลักษณะ (Brown, 1990, p. 37 citing Brooke, 1984, p. 87) คือ ลักษณะที่หนึ่งเป็นการกระจายอำนาจด้านการปกครองหรือการเมือง (political decentralization) อีกลักษณะหนึ่งเป็นการกระจายอำนาจในองค์การ (organization decentralization) ตามสายการบังคับบัญชา สถาบันดำรงราชานุภาพ และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2540, หน้า 12) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครองสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ประเด็นแรก การกระจายอำนาจ (size and boundary) เป็นการมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ส่วนประเด็นที่สอง เป็นการกระจายอำนาจตามกิจการ (functional) เป็นการมอบอำนาจในองค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า

การประปา การโทรศัพท์ เป็นต้น และเมื่อพิจารณาถึงการปกครองประเทศ การกระจายอำนาจเป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลแห่งชาติได้มอบหมายในการปกครองบางอย่างซึ่งส่วนกลางได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นการไม่ทำลายความมั่นคงของชาติ จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองความต้องการของประชาชนได้เท่ากับรัฐบาลกลางดำเนินการ มอบหมายอำนาจดังกล่าวเป็นการมอบอำนาจการปกครอง ได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคล (สถาบันภาษาศาสตร์, ม.ป.ป., หน้า 64) การกระจายอำนาจในลักษณะการบริหารงานในองค์การ (ธงชัย สันติวงศ์, 2533, หน้า 292) เป็นการมอบอำนาจตัดสินใจสั่งการทั้งหมด ยกเว้นอำนาจที่ผู้บริหารระดับสูงสงวนไว้ให้ผู้บริหารระดับรองลงมาตามสายงาน (line) โดยมอบความรับผิดชอบให้ด้วย

ดัลเนลลี และคณะ (Donnelly & others, 1984, p. 70) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งใช้ปฏิบัติประจำวัน ได้แก่ระดับส่วนกลาง ส่วน มินซ์เบิร์ก ก (Mintzberg, 1979, p. 148 citing Brown, 1990, p. 35) ซึ่งว่า การกระจายอำนาจเป็นความพยายามให้อำนาจหน้าที่ซึ่งต้องใช้วินิจฉัยสั่งการ ได้ถูกกระจายลงไปยังบุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ ส่วนโคเชน และคอยส์ (Kochen & Deutsch, 1980, p. 18 citing Brown, 1990, p. 30) มุ่งเน้นอำนาจการปฏิบัติงานให้บริการขององค์การที่มีเวลากำหนดโดยการออกเป็นคำสั่งหรือระเบียบให้ปฏิบัติ นอกจากนี้ใน The International Encyclopedia of Educational Research and Studies ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Husen & Postlethwaite, 1985, p. 1317) ว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (authority) และหน้าที่การงาน (function) ไปยังทุกระดับชั้นในองค์การตามสายการบังคับบัญชาโดยการกระจายอำนาจการบริหารลงไปให้มีความอิสระในการตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป กระจายอำนาจในสองลักษณะ คือ การกระจายอำนาจการบริหารในองค์การ และการกระจายอำนาจด้านการปกครอง ในส่วนของการกระจายอำนาจการบริหารในองค์การ หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานไปให้แก่ผู้บริหารในระดับรอง ๆ ลงมาตามสายการบังคับบัญชา พร้อมทั้งกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้ด้วย

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานในองค์การ เพราะทำให้เกิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมและช่วยผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมาได้ มีโอกาสตัดสินใจหน้าที่ และความรับผิดชอบด้วยตนเองก่อให้เกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีบรรยากาศการแข่งขันในการทำงาน และมีความผูกพันต่อองค์การ (Donnelly & other, 1984, p. 171) ดังแนวคิดของ มอร์เฟท

และคณะ (Morphet & others, 1974, p. 88) ได้ชี้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การจะเพิ่มพูนขึ้น เมื่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีประสิทธิภาพขององค์การของ สเตียร์ ซึ่งสรุปได้ว่า ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของพนักงานและนโยบายการบริหาร และการปฏิบัติจะมีผลต่อพฤติกรรมของบุคคลในการปฏิบัติงานในองค์การ เกิดประสิทธิผล สำหรับตัวแปรลักษณะขององค์การประกอบด้วย โครงสร้าง (structure) ซึ่งมีองค์ประกอบย่อย ดังนี้คือ การกระจายอำนาจ ความชำนาญพิเศษ ความเป็นทางการ ช่วงการบังคับบัญชา ขนาดขององค์การ และขนาดของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ลิตเตอร์ (Litterer, 1963, p. 6) ในเรื่ององค์การเกี่ยวกับโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์การหรือผลที่เกิดขึ้นในองค์การ โดยมุ่งศึกษาเรื่อง โครงสร้างหน้าที่ตามตำแหน่งลำดับขั้นของการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ ขั้นตอนในการดำเนินงาน ซึ่งจะมีผลไปถึงความสัมพันธของบุคคลและมีอิทธิพลต่อตัวแบบของการกระทำโต้ตอบกันระหว่างบุคคลในองค์การ ซึ่งได้แก่ ทักษะหรือเจตคติ การรับรู้ บุคลิกภาพ พลังใจ บทบาท ปทัสถานและค่านิยม ซึ่งผลกระทบต่อพฤติกรรมที่กำหนดขึ้นตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การ ซึ่งได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพผลผลิต ความพึงพอใจ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จากแนวคิดดังกล่าว ภรณ์มหานนท์ (2529, หน้า 81) ได้สรุปว่า เมื่อมีการเพิ่มการกระจายอำนาจลงไปในองค์การมักนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพมากขึ้นในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การติดต่อสื่อสารและการป้อนข้อมูลย้อนกลับ ความพึงพอใจในงานและการรักษาไว้ซึ่งคนในองค์การ นอกจากนี้ในหลายกรณีศึกษาการกระจายอำนาจยังนำไปสู่ความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ในองค์การ จากผลการค้นพบชี้ไปสู่ความจริงที่ว่า องค์การที่มีการกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้พนักงานระดับล่างของสายการบังคับบัญชาในองค์การมีอิสระ (autonomy) และมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น องค์การขนาดใหญ่มีระบบการบริหารที่สลับซับซ้อน มีขอบข่ายของการควบคุมกว้าง มีระดับชั้นของสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ยากแก่การควบคุมตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง ตลอดถึงสภาพสิ่งแวดล้อมภายนอก องค์การได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการกระจายอำนาจการบริหาร หรือการตัดสินใจลงมาในระดับล่างแล้ว จะช่วยทำให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา มีความคล่องตัวในการบริหารงานตามสภาพการณ์ (Brown, 1990, p. 41 citing Kochen & Deutsch, 1981, p. 163) กล่าวคือ มีความยืดหยุ่นในการบริหารงาน และการตัดสินใจโดยไม่ยึดติดกับโครงสร้างเดิม จนทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ตลอดจนช่วยให้ผู้บริหารระดับปฏิบัติสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึงและวิเคราะห์สาเหตุต่าง ๆ ได้ดีกว่า เพราะผู้ใกล้ชิดกับระดับปฏิบัติย่อมรู้ปัญหาดีกว่าระดับสูง ช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหาร และทำให้งานด้านบริหารมีคุณภาพอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของ

มินทซ์เบิร์ก (Mintzberg) ในเรื่องของเหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารองค์การ คือ เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การบรรลุจุดหมาย 3 ประการ (Brown, 1990, p. 40) คือ

1. ให้มีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจ (flexibility)
2. ให้มีการตรวจสอบได้ (accountability)
3. ให้มีการเพิ่มผลผลิต (productivity)

ในองค์การทางการศึกษาที่เช่นเดียวกัน การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนอง (Morphet & others, 1974, p. 299) ดังเช่น เมืองขนาดใหญ่ของอเมริกามีการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริม และสนับสนุน อำนาจความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอน และแนวทางปฏิบัติงานที่มีรูปแบบ ใหม่ ๆ ซึ่งมุ่งตอบสนองความต้องการของนักเรียน นอกจากนี้ใน The International Encyclopedia of Educational Research and Studies ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษาไว้ 6 ประการ (Husen & Postlethwaite, 1985, p. 1318)

1. ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ และช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็น ประชาธิปไตย
2. ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้
3. ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความต้องการที่แท้จริง
4. เป็นระบบการมีส่วนร่วมช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิด และสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น
5. ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์การ ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ
6. ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย งานค้ำบริหารบุคคล กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจมีจุดหมายเพื่อให้ผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมา หรือผู้บริหารระดับปฏิบัติมีความคล่องตัวในการตัดสินใจบริหารงาน เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ตอบสนองแก่ผู้มาใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การทางการศึกษา การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาก็มีจุดหมาย เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาแก่เด็กเยาวชน และประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ

#### หลักการกระจายอำนาจ

อมร รักษาเสถียร (2522, หน้า 8-10) ได้สรุปหลักการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย หลักการสำคัญดังนี้

1. รัฐบาลของประเทศยอมให้มีการกระจายอำนาจในท้องถิ่น โดยจะให้มีความอำนาจอย่างไรหรือจะขยายอำนาจหรือลดอำนาจอย่างไรก็ได้

2. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายภาระหน้าที่พร้อมทั้งอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นให้แล้วเสร็จ

3. การกระจายอำนาจหน้าที่แท้จริง หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเองของท้องถิ่นที่จะทำอะไรภายในขอบเขตที่วางไว้ ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร

4. การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายความรับผิดชอบด้วย เมื่อการกระจายงานและอำนาจหน้าที่จะดำเนินงานไปแล้ว ผู้รับอำนาจก็ต้องรับผิดชอบในงานนั้น ซึ่งผิดกับงานแบ่งอำนาจ และมอบอำนาจซึ่งผู้บังคับบัญชายังรับผิดชอบอยู่

ส่วน ประทวน คงฤทธิศึกษากร (2534, หน้า 9) ได้เสนอหลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (devolution) ซึ่งเป็นกรรมวิธีอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) ว่าประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

1. ต้องให้องค์ประกอบที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (election) เพื่อคนไทยในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารท้องถิ่น

2. ต้องให้มีองค์การทางการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคลเพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบายการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่ขัดต่อนโยบายรัฐ

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินงานตามหน้าที่บัญญัติ เพื่อการดำเนินงานและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้นได้พอสมควร

5. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ เนื่องจากการดำเนินการในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการปกครอง บังคับบัญชาหรืออำนาจในการจัดหาบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

7. องค์การนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

และสถาบันภาษาศาสตร์ (ม.ป.ป., หน้า 1375) ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจไว้

ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นนิติบุคคล ซึ่งแยกออกไปจากการบริหารส่วนกลางและมีงบประมาณ ค่าใช้จ่าย วัสดุอุปกรณ์ ทรัพย์สิน และอำนาจหน้าที่ของตนเอง
2. การกระจายอำนาจโดยมอบให้ประชาชน เป็นผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหาร โดยประชาชนเลือกเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานแทนตน
3. การกระจายอำนาจต้องมีอำนาจปฏิบัติงานอิสระ เช่น อำนาจวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งสามารถตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

สำหรับการกระจายอำนาจการบริหารในองค์การนั้น มินซ์เบิร์ก (Mintzberg, 1979, pp. 185-208 citing Brown, 1990, pp. 38-39) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจว่า เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการตัดสินใจระดับปฏิบัติ ให้มีระบบควบคุมตรวจสอบปฏิบัติงานและช่วยเพิ่มผลผลิต โดยให้คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การกระจายอำนาจในแนวดิ่ง (vertical) ตามสายบังคับบัญชา (line) หรือการกระจายอำนาจในแนวนอน (horizontal) ให้แก่องค์คณะบุคคลที่เป็นสายวิชาการ (staff) และประการที่สอง การเลือกอำนาจ (selective) ที่กระจายหรือการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจในแต่ละระดับที่กระจาย (parallel)

ส่วน โคเชนและดอยซ์ (Kochen & Deutsch, 1980 citing Brown, 1990, p. 36) ได้ให้ข้อเสนอองค์ประกอบของการกระจายอำนาจว่า ประกอบด้วยการกระจายการปฏิบัติงาน หน้าที่ การงาน ลักษณะองค์การที่ให้บริการระดับของการกระจายอำนาจ ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ กระจายเวลา วิธีการ และคำสั่งให้ปฏิบัติ จากแนวคิดนี้นักทฤษฎีได้สรุปประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจว่าควรมี 4 ประการ คือ (Brown, 1990, p. 37)

1. จำนวนของงานที่กระจายให้ตัวแทนปฏิบัติ
2. ทางเลือกที่ผู้ให้บริการร้องขอให้บริการและต้องตอบสนองภายในกำหนดเวลา
3. จำนวนของอำนาจในการตัดสินใจระดับปฏิบัติ
4. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

มอร์เฟต และคณะ (Morphet & others, 1974, p. 99) ได้เสนอหลักการในการมอบอำนาจว่า เมื่อผู้บริหารมอบความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาไปปฏิบัติแล้ว ในขณะเดียวกันจะต้องมอบอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นเพื่อช่วยให้งานสำเร็จด้วย

คุนซ์ (Koontz, 1988, pp. 128-131) ได้สรุป กระบวนการในการมอบอำนาจว่ามีองค์ประกอบที่สำคัญคือ การกำหนดผลที่คาดหวังจะเกิดขึ้นจากบุคคลในตำแหน่ง การมอบหมายงานให้แก่บุคลากรในตำแหน่งเฉพาะพิเศษ การมอบอำนาจหน้าที่ให้เพียงพอต่อความสำเร็จของงาน พร้อมทั้งได้กำหนดหลักการของการมอบอำนาจหน้าที่ไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. การมอบอำนาจ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้น
2. มอบอำนาจ หน้าที่ ตามหน้าที่การงานที่กำหนด
3. มอบอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา
4. มอบอำนาจหน้าที่ไปตามระดับ
5. มอบอำนาจโดยคำนึงถึงความสมบูรณ์ของความรับผิดชอบ
6. การคำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

โดยสรุป การกระจายอำนาจควรยึดหลักการดังนี้คือ กระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ กระจายทรัพยากรในการดำเนินการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจที่ปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ และให้มีเอกภาพในการบริหาร และการจัดการในระดับปฏิบัติด้วย และในส่วนของอำนาจหน้าที่ที่กระจายลงไปในระดับปฏิบัตินั้นจะมีวิธีการกระจายอย่างไร จึงจะทำให้ผู้รับอำนาจมีสิทธิอันชอบธรรม

**วิธีการกระจายอำนาจ** จากนิยามของการกระจายอำนาจ ความสำคัญของการกระจายอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจที่กล่าวแล้ว หากพิจารณาถึงวิธีการกระจายอำนาจว่าจะกระจายอำนาจอย่างไร การกระจายอำนาจการปกครอง (political decentralization) นั้น สามารถจัดแบ่งได้เป็น 2 กรณี (ประพนธ์ คงฤทธิ์ศึกษากร, 2534, หน้า 7-9) คือ

กรณีที่ 1 เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองที่เรียกว่า deconcentration หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามแต่รัฐบาลจะมอบหมายให้ ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดขึ้น โดยมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแก้ปัญหา ตลอดจนการริเริ่ม ได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ ซึ่งลักษณะดังกล่าว ก็คือ ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางและเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง
2. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิกานั้น
3. เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย และวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง หมายความว่า เป็นการบริหารตามนโยบาย หรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการบริหารเริ่มในนโยบายบางอย่างที่ไม่ขัดกับนโยบายหลักก็อาจทำได้
4. การบริหารโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ที่จะทำการวินิจฉัย

ตั้งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปโดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

การบริหารงานตามลักษณะของการแบ่งอำนาจการปกครองตามลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นวิธีการในการบริหาร กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ตามวิธีการของการแบ่งอำนาจการปกครองที่เป็นวิธีการหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง

กรณีที่ 2 การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง (devolution) เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เป็นการมอบอำนาจได้ทั้งในทางการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งมีวิธีการกระจายอำนาจได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจไปหน่วยงานปกครองตามเขตพื้นที่ (territory) เช่น การกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น
2. การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม หรือแต่ละหน้าที่ (function) เช่น การกระจายอำนาจในการปกครอง การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินรถ

สารานุกรมทางการวิจัยการศึกษานานาชาติ (The International Encyclopedia of Educational Research and Studies) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาว่า (Husen & Postlethwaite, 1985, p. 1317) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (authority) และภารกิจ (function) ไปยังทุกระดับชั้น ตามสายการบังคับบัญชาในองค์กร โดยกระจายอำนาจการบริหารลงไปให้มีความอิสระ เพื่อก่อให้เกิดการจัดการต่าง ๆ ตามที่ต้องการ โดยมีรูปแบบการกระจายอำนาจ 3 ลักษณะคือ การกระจายอำนาจตามลักษณะกิจการที่ให้บริการทางด้านเทคนิค การกระจายอำนาจตามอาณาเขตการปกครองและการกระจายอำนาจในลักษณะดำเนินการร่วมกันอยู่ การกระจายอำนาจที่มีลักษณะของการมอบอำนาจลงไปตามระบบบริหารราชการนั้น ผุสดี สัตยมานะ และสุพัตรา เพชรมณี (2533, หน้า 82) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองอื่น ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นไปจัดทำ หรือดำเนินการโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง หรือราชการส่วนกลาง มีความมุ่งเน้นให้ราษฎรหรือประชาชนของรัฐมีส่วนมีเสียงในการปกครอง และบริหารท้องถิ่นของตนเอง เจ้าหน้าที่ผู้บริหารได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น

การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (decentralization territoriale) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะ ภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่นและ

ท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง (สมพงษ์ เกษมนสิน, 2517, หน้า 35)

ส่วน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ (2541, หน้า 22-23) ได้นำเสนอวิธีการกระจายอำนาจว่า เป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่มีรูปแบบ (form) ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาล เพื่อสะดวกในการดำเนินการ เช่น การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัด หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์การ เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบ เกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล ดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชน ดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจตามทฤษฎีอำนาจหน้าที่ซึ่งประมวลไว้แล้ว รูปแบบของการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การซึ่งถูกกำหนด

ไว้ตามกฎหมาย

2. จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นในการบริหารงานซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้บริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3. หลักการกระจายอำนาจประกอบด้วย การกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบ ทรัพยากร และการตัดสินใจลงไปถึงระดับล่าง ปฏิบัติโดยยึดหลักการมีส่วนร่วม การมีความยืดหยุ่น และการให้เกิดเอกภาพในการบริหาร

4. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ที่กระจาย หมายถึง องค์ประกอบของอำนาจหน้าที่ที่กระจายลงมา ซึ่งได้แก่ หน้าที่ความรับผิดชอบทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจ

5. วิธีการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามหลักการและบรรจุดำเนินการ ประกอบด้วย วิธีได้มาของผู้รับอำนาจ ได้แก่ การมอบอำนาจหน้าที่ การแบ่งอำนาจหน้าที่ และการโอนอำนาจหน้าที่ และผู้รับอำนาจที่กระจายลงมา ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการหรือองค์การปกครองท้องถิ่น

6. ผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ เป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น หลังจากมีการกระจายอำนาจตามวิธีการแล้วว่า ผลลัพธ์เป็นอย่างไร มีความคล่องตัวในการตัดสินใจหรือไม่ มีการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ผลผลิตมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

### รูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษาเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และการจัดการศึกษาที่เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศจะสามารถสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย ทั้งยังสร้างสมดุลและความกลมกลืนของการพัฒนาแต่ละด้าน กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในที่นี้จึงขอเสนออำนาจหน้าที่การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดอำนาจหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการไว้ หมวด 11 มาตรา 25 ว่ามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 ดังนี้

#### 1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

2. สำนักงานปลัดกระทรวง
3. สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง
4. กรมการศาสนา
5. กรมการศึกษานอกโรงเรียน
6. กรมพลศึกษา
7. กรมวิชาการ
8. กรมศิลปากร
9. กรมสามัญศึกษา
10. กรมอาชีวศึกษา
11. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
12. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
13. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
14. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
15. สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

หน้าที่และความรับผิดชอบด้านการศึกษาระดับพื้นฐาน การศึกษาระดับพื้นฐานเป็นการศึกษาระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ซึ่งการศึกษาระดับประถมศึกษานั้นมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมพลศึกษา สำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับสูง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ส่วนการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งการศึกษาทั้ง 2 ระดับดังกล่าว หน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบสูงสุด ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สถานศึกษาในสังกัดทำหน้าที่ให้บริการการศึกษาอยู่ในพื้นที่ทุกหมู่บ้าน โดยเฉลี่ย 2 หมู่บ้าน : 1 โรงเรียน

อำนาจการบริหารการศึกษา จากหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการบริหารงานจะปรากฏว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป กล่าวคือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลนั้นจะเป็นไปตามนัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 สำหรับข้าราชการครูและ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 สำหรับข้าราชการพลเรือน ส่วนอำนาจในการบริหารงบประมาณเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

องค์การบริหารงานการศึกษา ในการบริหารการศึกษาระดับพื้นฐานของสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนกลางตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนในระดับภูมิกานั้น มีสำนักงานระดับกองในจังหวัดทุกจังหวัดและและหน่วยงานระดับแผนกในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ ซึ่งก็ยังมีสภาพเป็นการบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน่วยงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิกานั้นเอง รูปแบบดังกล่าวจึงยังคงมีการรวมศูนย์การบริหารการศึกษาไว้ในส่วนกลางทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารบุคคลการบริหารงบประมาณ และการกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงาน เพื่อประสิทธิผลของการบริหารงาน จึงได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาไปสู่ระดับล่างให้มากขึ้น

**หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา** การกระจายอำนาจจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจหน้าที่โดยการมอบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 หมวด 5 การปฏิบัติราชการแทน ซึ่งมาตรา 38 บัญญัติว่า อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งได้พึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ และในการมอบอำนาจดังกล่าวได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 40 คือ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่ง ผู้มอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

นอกจากการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา โดยยึดหลักการมอบอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังกล่าวแล้ว การจัดการศึกษาในควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จะมีการกระจายอำนาจในลักษณะของการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารและการจัดการศึกษาลงไปให้หน่วยงานในสายการบังคับบัญชาระดับจังหวัด ให้มีอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523 หมวด 2 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มาตรา 16 ให้มีคณะกรรมการการประถมศึกษาทุกจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานกรรมการศึกษาธิการจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน

ข้าราชการครู จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้ง จำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเลือกจากประชาชนในจังหวัด จำนวน 3 คน เป็นกรรมการและผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

การเลือกตั้งผู้แทนข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชนในจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กำหนด มาตรา 17 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินการและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัด ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง บริหารรวม ปรับปรุงและเลิกโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
5. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดี ความชอบประจำปีของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด
6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด อาจมอบให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติ หรือเตรียมข้อมูลให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด พิจารณาดำเนินการต่อไปได้

ส่วนในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ก็ได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาไว้ในหมวด 4 การบริหารและการจัดการศึกษาข้อ 31-36 ซึ่งสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจได้ดังนี้คือ ให้นำหน่วยงานบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผนการศึกษาระดับชาติ การส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ

การคุ้มครองผู้รับบริการการศึกษาและการให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่สาธารณะ ให้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัด และสถานศึกษาในเรื่องการบริหาร การวางแผนและการจัดการศึกษาระดับจังหวัด รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ ให้มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์กรของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรท้องถิ่น เพื่อวางแผนการจัดการศึกษาของจังหวัด โดยคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน ตลอดจนการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัด ท้องถิ่น และสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2535, หน้า 21-28)

เมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษายึดหลักการมอบอำนาจหน้าที่ลงมาตามสายการบังคับบัญชา โดยถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 และการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคลหรือองค์กรที่อยู่ในสายงานตามกฎหมายเฉพาะเรื่องของการศึกษาแต่ละประเภท

สภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในปัจจุบัน จากสภาพการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งใช้วิธีการมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจตามนัยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในการบริหาร จึงเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนอำนาจการบริหารตามระดับชั้นของสายการบังคับบัญชา โดยในระดับพื้นที่ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ-กิ่งอำเภอ และโรงเรียนนั้น อธิบดีหรือเลขาธิการได้มอบหมายการบริหารงานทั้งด้านวิชาการแผนงาน การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณและการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ให้แก่ผู้แทนของกรมในแต่ละระดับ ผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จึงปรากฏดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2517, หน้า 193-195; รุ่ง แก้วแดง, 2541)

1. การจัดระบบการศึกษาไทย เป็นการจัดแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง
2. การจัดระบบการบริหารการศึกษา ดำเนินงานภายใต้โครงสร้างของระบบราชการ และระบบการปกครองเป็นหลัก
3. การจัดการเกี่ยวกับนโยบาย แผนการปฏิบัติงาน การควบคุมและการติดตามผลข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบ ดำเนินการทั้งสิ้น
4. ผู้แทนในระดับท้องถิ่น ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานในท้องถิ่นนั้น มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานการศึกษาน้อย
5. การบริหารงานล่าช้า เพราะต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง
6. การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น

7. การจัดการศึกษาไม่ช่วยในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น
8. ขาดการระดมสรรพกำลังจากประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล
9. ขาดการสร้างความรู้สึกร่วมในการมีส่วนร่วมดำเนินงานเพื่อท้องถิ่นและเพื่อชาติให้แก่ประชาชน
10. หน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารการศึกษามีหลายหน่วยงานทำให้ขาดเอกภาพในการบริหาร
11. ก่อให้เกิดความสับสนเปลืองทรัพยากรธรรมชาติ เพราะทำงานซ้ำซ้อนกัน ทำให้มีบุคลากรและทรัพยากรจำกัด

12. มีการแก่งแย่งงานกันทำ มีการเกี่ยงงานและความสับสนวุ่นวายในการบริหารงาน จากการรายงานวิจัยโครงการพัฒนาระบบการวางแผน และประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ (2531, หน้า 34-35) สรุปว่า การที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางของแต่ละกรม เพื่อการปฏิบัติตามแผนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และประสานงานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน สถานศึกษาแต่ละสังกัดยังดำเนินการไม่ได้ เพราะแต่ละสถาบันการศึกษามีระเบียบ ข้อบังคับของตนเอง อันเกิดจากระบบการบริหารการศึกษา ยังไม่มีการกระจายอำนาจที่แท้จริงไปยังส่วนภูมิภาค

ลิขิต ชีรเวทิน (2533, หน้า 14) ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการจัดการศึกษาและได้สรุปปัญหาด้านการบริหารการศึกษาและปัญหาด้านการบริหารและสนับสนุนมีสภาพการณ์ดังนี้ หน่วยงานที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคยังมีลักษณะต่างคนต่างไม่เอื้ออำนวยในการใช้ทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาร่วมกัน เกิดการสูญเปล่าด้านอาคาร สถานที่ อัตรากำลังและเวลา การบริหารงานยังมีลักษณะรวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง ทั้งที่การปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในพื้นที่หรือส่วนภูมิภาค การจัดระบบบริหารงานของกรมนั้น ๆ มีลักษณะแตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหาในการประสานงาน การจัดสรรงบประมาณในส่วนภูมิภาคขาดการประสานงาน ด้านการวางแผนการปฏิบัติงานร่วมกันในจังหวัด แผนงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณไม่สามารถนำมาใช้กำกับดูแลให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ กรม กอง ต่าง ๆ ไม่ให้ความสนใจกับแผนที่ส่วนภูมิภาคเสนอขึ้นมา

จากการรายงานของกระทรวงศึกษาธิการ (2533, หน้า 316) เรื่อง การศึกษาไทยในทศวรรษหน้าใน 99 ปี กระทรวงศึกษาธิการได้สรุปปัญหาด้านการบริหารการศึกษาในระบบบริหารการศึกษาไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาข้อจำกัดหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารที่ยังมีศูนย์รวมอยู่ที่ส่วนกลาง จึงทำให้เกิดสภาพที่ขาดการกระจายอำนาจไป

ผู้ส่วนภูมิภาค ขาดการกระตุ้นและการระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประชาชนให้มีส่วนร่วมช่วยในการจัดการศึกษา ขาดกลไกที่จะประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดการศึกษาในส่วนต่าง ๆ ขาดการประสานงานระหว่างการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนกับนอกระบบโรงเรียน ยังมีความสูญเปล่าในการจัดการศึกษา ระบบข้อมูลสารสนเทศยังไม่สมบูรณ์ ขาดการนิเทศติดตามผล การจัดสรรทรัพยากรยังไม่มีประสิทธิภาพ สัดส่วนระหว่างงบประมาณกับการบริการผู้เรียนในส่วนของการค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงการศึกษายังไม่เหมาะสม

ขณะที่ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534, หน้า 26) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษาไทยว่ามีปัญหาดังนี้

1. ขาดเอกภาพทั้งเอกภาพในนโยบายหรือแผนงาน
2. ขาดเอกภาพในการบริหารงาน
3. ปัญหาการประสานงาน การเชื่อมโยงการศึกษาในระบบกับนอกระบบ
4. ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจ
5. นโยบายของรัฐให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาส่วนภูมิภาค แต่รัฐไม่มี

หน่วยงานประสานงานการจัดการศึกษาในภูมิภาค นอกจากนี้ พระราชบัญญัติงบประมาณและการบริหารบุคคลยังรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง

และกระทรวงศึกษาธิการได้สรุปปัญหาการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของประเทศไทยในสภาพปัจจุบันดังนี้ (2536, หน้า 7)

1. การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้า และไม่สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นและตัวผู้เรียนได้
2. ความซ้ำซ้อนของการจัดการศึกษาในระดับจังหวัด และอำเภอ มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับเดียวกัน ในเขตพื้นที่บริการเดียวกัน ทำให้มีปัญหาการแย่งนักเรียน และมีบางพื้นที่ไม่มีบริการทางการศึกษา
3. การจัดการศึกษาในระดับจังหวัด และอำเภอ ขาดเอกภาพต่างโรงเรียนต่างสังกัด เป็นผู้จัดการศึกษาไม่มีนโยบาย แผนกิจกรรมที่เป็นส่วนรวมและไม่สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องต่อเนื่องกันได้
4. ไม่สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้เรื่องบุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก
6. การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน การมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย การจัดการศึกษาหลักสูตร แบบเรียนและการจัดการเรียนการสอนของประชาชนมีน้อยมาก

7. การจัดการศึกษาขาดความต่อเนื่องระหว่างระดับการศึกษา

8. ขาดการบูรณาการระหว่างการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณาผลกระทบที่เกิดจากการจัดการศึกษา และระบบบริหารการศึกษาในปัจจุบัน จึงพอสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. อำนาจบริหารการศึกษา ส่วนมากจะอยู่ที่ส่วนกลาง และที่กระจายลงมาแต่ละระดับขององค์การทางการศึกษา ที่ได้รับผิดชอบการจัดการศึกษา ยังมีความแตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการตัดสินใจ และมีความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติงานในการจัดการศึกษาระหว่างองค์การได้

2. ไม่มีองค์การกลาง เพื่อทำหน้าที่กำกับ ควบคุม ตรวจสอบ การจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทในระดับพื้นที่ เพราะศูนย์อำนาจการบริหารอยู่ที่ส่วนกลาง

3. เกิดความสูญเปล่าในทรัพยากรทางการบริหาร เนื่องจากความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษา

4. ขาดเอกภาพในนโยบายและมาตรฐานการจัดการศึกษาระดับพื้นที่ อยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ

5. ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และวางแผนการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษา ยังมีมาตรฐานแตกต่างกันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

ขอบข่ายของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีภารกิจหลักคือ การให้บริการทางวิชาการแก่เยาวชนและสมาชิกในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ โดยมีการปฏิบัติงานเพื่อสนับสนุนงานวิชาการ แบ่งเป็น 5 กลุ่มงาน ซึ่งมีรายละเอียดของภารกิจแต่ละด้านดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536, หน้า 8-113)

1. การบริหารงานวิชาการ มีขอบข่ายดังนี้

1.1 งานหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้

1.2 งานการเรียนการสอน

1.3 งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน

1.4 งานวัดผลและประเมินผล

1.5 งานห้องสมุด

1.6 งานนิเทศภายใน

- 1.7 งานประชุม อบรมทางวิชาการ
2. การบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายดังนี้
  - 2.1 การจัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน
  - 2.2 การพัฒนาและบำรุงรักษาบุคลากร
  - 2.3 การรักษาระเบียบวินัย
  - 2.4 การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร
3. การบริหารงานกิจการนักเรียน มีขอบข่ายดังนี้
  - 3.1 งานที่โรงเรียนต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
  - 3.2 งานที่โรงเรียนต้องจัดบริการให้นักเรียน ได้แก่
    - 3.2.1 การบริการสุขภาพอนามัย
    - 3.2.2 อาหารกลางวัน
    - 3.2.3 บริการแนะแนว
  - 3.3 งานที่โรงเรียนต้องส่งเสริมให้มีขึ้นในโรงเรียน เช่น
    - 3.3.1 กิจกรรมลูกเสือ ยุวกาชาด เนตรนารี ผู้บำเพ็ญประโยชน์
    - 3.3.2 กิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตย
    - 3.3.3 กิจกรรมสหกรณ์
    - 3.3.4 กิจกรรมสร้างวินัย จริยธรรม
    - 3.3.5 กิจกรรมชุมนุมทางวิชาการ
    - 3.3.6 กิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม
    - 3.3.7 กิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม
4. การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ มีขอบข่ายดังนี้
  - 4.1 การบริหารงานธุรการ
    - 4.1.1 งานสารบรรณ
    - 4.1.2 งานทะเบียนและรายงาน
    - 4.1.3 งานรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่ราชการ
    - 4.1.4 งานประชาสัมพันธ์
  - 4.2 การบริหารการเงินและบัญชี มีขอบข่ายดังนี้
    - 4.2.1 การบริหารงานการเงิน
      - 4.2.1.1 เงินงบประมาณ
      - 4.2.1.2 เงินนอกงบประมาณ

- 4.2.1.3 เงินรายได้แผ่นดิน
- 4.2.1.4 การเบิกจ่ายเงิน
- 4.2.1.5 การเก็บรักษาเงิน
- 4.2.1.6 รายงานเกี่ยวกับการเงิน
- 4.2.2 การบริหารงานการบัญชี
- 4.2.3 การควบคุมและตรวจสอบ
- 4.2.4 การบริหารงานพัสดุ
- 5. การบริหารงานอาคารสถานที่ มีขอบข่ายดังนี้
  - 5.1 งานการจัดอาคารสถานที่
  - 5.2 งานการใช้อาคารสถานที่
  - 5.3 งานการบำรุงรักษาอาคารสถานที่
  - 5.4 งานการควบคุม ดูแลอาคารสถานที่
  - 5.5 งานการประเมินการใช้อาคารสถานที่
- 6. การบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีขอบข่ายดังนี้
  - 6.1 งานเกี่ยวกับการให้บริการชุมชนด้านต่าง ๆ
  - 6.2 งานการรับความช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชน
  - 6.3 งานเกี่ยวกับกรรมการการศึกษา
  - 6.4 งานการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และหน่วยงานอื่น
  - 6.5 งานการจัดตั้งกลุ่มชมรม สมาคม มูลนิธิ
  - 6.6 งานการประชาสัมพันธ์

ส่วนกรมสามัญศึกษา ก็มีการจัดองค์การในระดับสถานศึกษาเป็นหมวดหมู่ตามกลุ่มงานเป็นกลุ่มงาน ได้แก่ (สมเกียรติ ศรีสกุล, 2539, หน้า 184-191, กมล ธิโสภา, 2526, หน้า 85-95)

- 1. การบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย
  - 1.1 หลักสูตร
  - 1.2 การจัดแผนการเรียน
  - 1.3 การจัดตารางเรียน
  - 1.4 การจัดครูเข้าสอน
  - 1.5 การจัดกลุ่มการเรียน
  - 1.6 การจัดสอนซ่อมเสริม

- 1.7 การประเมินผลการเรียน
2. การบริหารงานบุคลากร ประกอบด้วย
  - 2.1 การสรรหาบุคลากร
  - 2.2 การพัฒนาบุคลากร
  - 2.3 การใช้บุคลากร
  - 2.4 การธำรงรักษามูลค่าบุคลากร
3. การบริหารงานธุรการและการเงิน ประกอบด้วย
  - 3.1 งานสารบรรณ
  - 3.2 งานทะเบียนและสารสนเทศ
  - 3.3 งานการเงินและพัสดุ
  - 3.4 งานที่ไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง
4. การบริหารอาคารสถานที่ ประกอบด้วย
  - 4.1 อาคารเรียน
  - 4.2 อาคารประกอบ
  - 4.3 บริเวณ
5. การจัดบริการในโรงเรียน ประกอบด้วย
  - 5.1 บริการห้องสมุด
  - 5.2 บริการโสตทัศนศึกษา
  - 5.3 บริการแนะแนว
  - 5.4 บริการด้านสุขภาพอนามัย
  - 5.5 บริการด้านสวัสดิการ และอาหารกลางวัน
6. การประชาสัมพันธ์โรงเรียน

รูปแบบการจัดองค์การบริหารการศึกษาในอนาคต ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีผลให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารการศึกษาไทยทั้งระบบ ทั้งระดับส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ภายใน 20 สิงหาคม 2545 นั้น คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2542, หน้า 29-34) ได้เสนอรูปแบบการบริหารและการจัดองค์การในการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยปฏิบัติระดับล่างสุดดังนี้

1. การจัดองค์การบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา การจัดองค์การบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบเขตอำเภอหรือเขตเลือกตั้ง จะมีการจัด

องค์การบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเช่นเดียวกัน คือ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งได้แก่ สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา ดังมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่กำกับดูแล นิเทศ ติดตามและส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีทั้งรัฐและเอกชน และการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภายในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระดับล่างดังกล่าวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและนโยบายการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

1.1.1 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นกรรมการบริหารการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมของเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1.1.1.1 ให้ความเห็นชอบด้านนโยบาย แผนงบประมาณ การจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม มาตรฐานการศึกษา และการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานและต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และหน่วยงานศิลปะและวัฒนธรรม ในความรับผิดชอบ

1.1.1.2 ให้ความเห็นชอบการจัดตั้ง ยุบ หรือรวมสถานศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษาก่อนเสนออนุมัติจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

1.1.1.3 กำกับ ดูแล นิเทศ และติดตามผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดและการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ในเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปตาม มาตรฐาน แผนและเป้าหมายที่กำหนด

1.1.1.4 อนุมัติการแต่งตั้ง โยกย้าย ผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา

1.1.1.5 ประสานและส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับ นโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและสถานประกอบการที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา

1.1.1.6 พิจารณาแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสถานศึกษา และปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของสถานศึกษาที่ผู้บริหารสถานศึกษามีอาจแก้ไขได้

องค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่

## การศึกษาประกอบด้วย

1.1.1.6.1 คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนสมาคม ผู้บริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมครูและ ผู้ปกครองผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม ซึ่งมี จำนวนไม่น้อยกว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.1.1.6.2 จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหา และการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

1.1.2 ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่ การศึกษาเป็นผู้บริหารการศึกษามีอาชีพที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์สูงใน การบริหารการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.1.2.1 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา ในสังกัดสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

1.1.2.2 ส่งเสริม สนับสนุน กำกับ ดูแล นิเทศ ติดตามการดำเนินงาน ของสถานศึกษาและหน่วยงานด้านศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม ในสังกัดสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนิน การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเอกชน รวมทั้งของครอบครัว องค์กร ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันวิชาชีพ สถาบันศาสนา และสถานประกอบการ ที่จัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา

1.1.2.3 บริหารงานบุคคล และงบประมาณ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และ แผนงานที่กำหนด รวมทั้งให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานทางการศึกษาพื้นที่ การศึกษา (อ.ก.ส. เขตพื้นที่การศึกษา) ซึ่งกำหนดให้เป็นองค์คณะบุคคลเพื่อกำกับการบริหาร งานบุคคลระดับเขตพื้นที่การศึกษาแล้วแต่กรณี

ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาได้มา โดยการสรรหา ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจาก

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะพิจารณาคัดเลือกผู้เหมาะสมตามเกณฑ์ไว้จำนวนหนึ่ง เพื่อเสนอให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเลือกผู้ที่เหมาะสมให้เลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานดำเนินการแต่งตั้งต่อไป

1.2 สถานศึกษา สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี เป็นหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ทำหน้าที่จัดการศึกษา เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ และทักษะของนักเรียนและชุมชน มีอิสระในการบริหารงาน เพื่อให้สามารถจัดกระบวนการ เรียนรู้และกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัว เพื่อการเป็นโรงเรียนของชุมชน และสะท้อน ภูมิปัญญาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยข้อเสนอแนะและการส่งเสริมสนับสนุนจากคณะกรรมการ สถานศึกษา

1.2.1 คณะกรรมการสถานศึกษามีฐานะเป็นกรรมการบริหารของสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.2.1.1 ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการจัดการศึกษา และการจัด หลักสูตรท้องถิ่นของสถานศึกษา

1.2.1.2 เสนอแนะการบริหารและจัดการของผู้บริหารสถานศึกษาในด้าน บุคลากร งบประมาณ วิชาการ กิจกรรมนักเรียน อาคารสถานที่ และความสัมพันธ์กับชุมชน

1.2.1.3 ส่งเสริม สนับสนุนและกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของสถาน ศึกษา ในด้านการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน การพัฒนาสุขภาพอนามัยของนักเรียน การระดมทรัพยากร การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการสืบสานศิลปะ จารีตประเพณี และ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

องค์ประกอบคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และเลือกประธาน กรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนด โดยกฎกระทรวง

1.2.2 ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นผู้บริหารการศึกษามีอาชีพที่มีความรู้ความ สามารถ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานของสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1.2.2.1 เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสถานศึกษาที่ดูแลรับผิดชอบ

1.2.2.2 ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

1.2.2.3 กำกับ ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของบุคลากร

และหน่วยงานภายในสถานศึกษาให้ดำเนินการจัดการศึกษาในความรับผิดชอบให้เป็นไปตามนโยบาย คุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาของกระทรวง เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา

1.2.1.4 ระดมสรรพกำลัง และทรัพยากรต่าง ๆ จากท้องถิ่นมาใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

ผู้บริหารสถานศึกษาได้มาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา โดยการเสนอชื่อและคำแนะนำของผู้อำนวยการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และให้ผู้อำนวยการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แต่งตั้ง

### รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management) เป็นรูปแบบการบริหารการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่ง ที่ได้นำมาใช้ในการบริหารสถานศึกษาอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เป็นการบริหารที่กระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง หรือเขตพื้นที่การศึกษา ไปยังสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการตัดสินใจ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนในการบริหารจัดการศึกษาด้วย การบริหารในรูปขององค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ให้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนให้มากที่สุด

โดยปัจจุบันคำว่า School-based Management หรือ SBM ในภาษาอังกฤษยังไม่มีการบัญญัติศัพท์เฉพาะที่แน่นอน ส่วนมากนิยามทับศัพท์ว่า School-based Management. หรือ SBM แต่ได้พบว่า เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์ และคณะ (2541) เริ่มใช้คำว่า “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษา และอุทัย บุญประเสริฐ (2543) ก็ได้ใช้ “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการวิจัยเช่นเดียวกัน ตลอดจน สุรัสวดี ศิลปอนันต์ (2543) ก็ใช้ “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในการเขียนตำราทางวิชาการชื่อ กระบวนการปฏิรูปโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงใช้ “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” ในภาษาไทย

แนวคิดในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เริ่มเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1990 และเริ่มได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในการบริหารจัดการศึกษาอย่างแพร่

หลาย จึงมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปด้วย ได้แก่ (Levacic, 1995, p. 3, Davies & Ellison, 1997) p. 24, Caldwell & Spinks, 1992, p. 4)

1. site-based management
2. school-based management
3. devolved management
4. school autonomy
5. local management of schools
6. shared decision-making
7. self-management schools
8. self-governing schools
9. locally autonomous schools
10. devolution, and restructured schools

ซึ่งทุกชื่อสามารถจัดได้ว่าเป็นระบบบริหารสถานศึกษาที่มีการกระจายอำนาจไปถึงสถานศึกษา เพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการบริหารจัดการศึกษา เป็นรูปแบบการบริหารที่สถานศึกษามีความเป็นอิสระ (autonomy) มากขึ้น ครู ผู้ปกครองนักเรียน และผู้แทนชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น (Levacic, 1995, p. 3-4 citing David, 1989, p. 46) การบริหารจะขึ้นอยู่กับฐานการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (participatory decision-making) จึงเชื่อมั่นได้ว่าการบริหารในรูปแบบนี้จะเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคุณภาพของการตัดสินใจ (Cohen, 1989) เนื่องจากการบริหารที่มีกฎหมายที่มอบอำนาจในการตัดสินใจแก่คณะกรรมการสถานศึกษา (school committee) ซึ่งให้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร หลักสูตรเป็นหลัก (Clune & White, 1988)

ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีนักการศึกษาให้นิยามไว้ใกล้เคียงกัน เช่น

รามิเรซ, เวบบ์ และกูทรี (Ramirez, Webb & Guthrie, 1991, p. 169) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจของโรงเรียน โดยการออกแบบโครงสร้างขององค์กรให้มีความสมดุลของอำนาจในการตัดสินใจของโรงเรียน

จูบ์ และมอร์ (Grace, 1995, p. 207 citing Chubb & Moe, 1990, p. 226) กล่าวว่า เป็นการบริหารที่โรงเรียนมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย โครงสร้างและวิธีการในการบริหารเอง ออกแบบองค์กรของโรงเรียนเอง เลือกรื้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกนักเรียน ตลอดจนการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน

คาล์ดเวลล์ (Levacic, 1995, p. 4 cited in Caldwell, 1990, pp. 303-304) ซึ่งว่า เป็นกระบวนการบริหารจัดการของชุมชน หรือระบบของโรงเรียนเอกชน ซึ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจมายังระดับโรงเรียนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

ส่วน มาเลน และคณะ (Murphy, 1997, p. 39 cited in Malen & others, 1989, p. 1) ให้นิยามว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารที่มีมโนทัศน์เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร ซึ่งกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา

จากนิยามที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหารที่มีการให้อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบในการบริหาร จัดการศึกษาทั้งปวงมายังสถานศึกษา เพื่อให้สามารถวินิจฉัยปัญหา ความต้องการ ตลอดจนตัดสินใจดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาในสถานศึกษานั้น ๆ โดยเบ็ดเสร็จ โดยยึดปรัชญาที่สอดคล้องกับการบริหารธุรกิจ ที่ว่ามอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับวิธีดำเนินการโดยเด็ดขาดให้แก่บุคคล ซึ่งรู้ความต้องการมากที่สุดว่าจะทำอะไร

หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจมายังสถานศึกษา ยุทธศาสตร์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับหลักการพื้นฐาน 6 ประการคือ (Dimmock, 1993, p.3)

1. ความมีอิสระ ความยืดหยุ่น และรับผิดชอบ
2. การวางแผนโดยผู้บริหารสถานศึกษาและชุมชน
3. การยอมรับบทบาทใหม่ของผู้บริหารสถานศึกษา
4. การมีส่วนร่วมของสิ่งแวดล้อมของสถานศึกษา
5. ความร่วมมือของบุคคล
6. ความมุ่งมั่นสู่ประสิทธิผลของงานของผู้บริหารสถานศึกษาและคณะครู

แนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรม ที่ประสบความสำเร็จจากหลักการและกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้วการบริหารตามแนวคิดในแบบดั้งเดิมนั้น จะตรงกันข้ามกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างสิ้นเชิง คือ ในการบริหารการศึกษาแบบดั้งเดิม การบริหารโรงเรียนจะดำเนินการโดยการควบคุมจากภายนอก (external control management) เป็นหลักซึ่งมีลักษณะที่เห็นได้ชัดว่า โรงเรียนมักจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง แนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิมกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

| แนวคิด/หลักการ                           | การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| แนวคิดเกี่ยวกับ<br>การศึกษา              | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีเป้าหมายที่จำกัด</li> <li>2. สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง</li> <li>3. ไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา</li> <li>4. เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง</li> <li>5. คำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีเป้าหมายที่หลากหลาย</li> <li>2. สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา</li> <li>3. มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา</li> <li>4. เน้นประสิทธิผลการเปลี่ยนแปลง</li> <li>5. คำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| หลักการที่ใช้ใน<br>การบริหาร<br>โรงเรียน | <p>โครงสร้างมาตรฐาน</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้มาตรฐานเดียวกันของวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมาย</li> <li>2. เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน</li> </ol> <p>การรวมอำนาจ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ไม่ว่าจะเป็นเรื่องดีหรือเรื่องใหญ่ควรมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา</li> <li>2. เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการหลักการทำงานของระบบปฏิบัติตามคำสั่ง</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ถูกควบคุมจากภายนอก</li> <li>2. รับคำสั่งให้ปฏิบัติ</li> <li>3. ตรวจสอบยาก</li> </ol> <p>การควบคุมโครงสร้าง</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีการนิเทศติดตามจากภายนอก</li> <li>2. เพิ่มการควบคุมตามระบบราชการ</li> </ol> | <p>ความหลากหลาย</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย</li> <li>2. เน้นความยืดหยุ่น</li> </ol> <p>การกระจายอำนาจ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปัญหาควรถูกแก้ไขถูกกาลเทศะ</li> <li>2. มุ่งประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา</li> </ol> <p>หลักการของระบบบริหารตนเอง</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. บริหารตนเอง</li> <li>2. แก้ปัญหาด้วยตนเอง</li> <li>3. รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย</li> </ol> <p>การมีส่วนร่วม</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. พัฒนาทรัพยากรในองค์กร</li> <li>2. สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง</li> </ol> |

จากตารางนี้จะเห็นได้ว่า ในด้านแนวคิดทางการศึกษาหรือในเชิงหลักการบริหารการศึกษานั้น การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะมีจุดประสงค์ของการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด ไม่ซับซ้อนและนิยมใช้ในลักษณะที่เหมือน ๆ กันในทุกแห่ง สภาพแวดล้อมทางการศึกษามักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่มีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากการเน้นมาตรฐานเดียวและมักจะคำนึงถึงแต่ด้านปริมาณเป็นหลัก แต่การบริหารในแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีเป้าหมายการศึกษาที่หลากหลาย เนื่องจากมีผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนจำนวนมาก สิ่งแวดล้อมทางการศึกษามีความซับซ้อนและอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้อยู่เสมอ จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษา มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่หลากหลาย และเน้นเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

ส่วนในด้านวิธีการและหลักการที่ใช้ในการบริหาร โรงเรียนนั้น ปრაกฏหลักการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นแบบการบริหารแบบมีการควบคุมมาจากภายนอกนั้น มาจากแนวคิดที่เป็นการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ (scientific management approach) ของ เทเลอร์ และเฮอริวิก (Taylor & Urwick) กับทฤษฎีระบบราชการ (bureaucracy) ของ เวเบอร์ (Weber) (Luenburg & Ornstein, 1996) ระบบการบริหารโรงเรียนแบบนี้จะเน้นเรื่องมาตรฐานการปฏิบัติ เน้นกระบวนการและเป้าหมายที่ใช้เป็นแบบเดียวกันในทุกโรงเรียน ไม่นิยมการกระจายอำนาจ ใช้หลักการปฏิบัติตามระเบียบนโยบาย และคำสั่ง การรวมอำนาจนั้นมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีกระบวนการในการควบคุมเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาภายใน อำนาจการบริหารที่แท้จริงจึงมักจะอยู่ที่ส่วนกลางโรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก โรงเรียนมักถูกกำหนดให้เป็นหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายของส่วนกลาง การทำงานนั้นเป็นลักษณะการรับคำสั่งและการควบคุมจากส่วนกลางโรงเรียนไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ จำเป็นต้องปรึกษาส่วนกลางก่อน หรือดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนดเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาในโรงเรียนต้องมีส่วนกลางสั่งการ ซึ่งมักจะทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันการ

การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเน้นที่โครงสร้างของระบบงาน ควบคุมตามโครงสร้างของงาน หากงานใดมีเป้าหมายและรายละเอียดของงานชัดเจน การใช้การควบคุมจากภายนอกเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ถ้างานใดกำหนดหน้าที่และรายละเอียดการปฏิบัติไว้ไม่ชัดเจน ก็จะเป็นการเพิ่มความเข้มที่การนิเทศและควบคุมมากขึ้น ซึ่งจากการวิเคราะห์การทำงานได้พบว่า ยิ่งบุคคลในองค์กรต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางมากเท่าใด ความต้องการในการมีส่วนร่วมก็จะลดน้อยลง ผลผลิตก็จะต่ำลง ส่วนกลางต้องเพิ่มทรัพยากร เพิ่มการนิเทศและการควบคุมขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในที่สุดก็จะได้พบระบบเช่นนี้จะนำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพ

ในทางตรงกันข้าม การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเน้นในเรื่องลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียน ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญ

หลักการในเรื่องความหลากหลายนั้น เป็นทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่ที่ตรงกับแนวคิดของ แฮคแมน และวอตตัน(Hackman & Watlton) และ แคทซ์ และคาห์น (Katz & Kahn) (Hoy & Miskel, 1996) ที่เชื่อว่า การที่โรงเรียนจะบรรลุเป้าหมายนั้นกระทำได้หลายวิธี การบริหารควรมีความยืดหยุ่น โดยให้โรงเรียนได้บริหารตนเองในสถานการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากแต่ละโรงเรียนและชุมชนมีความแตกต่างกันจึงเหมาะที่จะกำหนดให้ใช้วิธีการดำเนินงานหรือวิธีการแก้ปัญหาที่เหมือน ๆ กัน ต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้บริหารตนเอง จึงจะเป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจนั้น เป็นหลักการบริหารที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การกระจายอำนาจนั้นเป็นกลไกสำคัญสำหรับการปฏิรูปสำหรับระบบการบริหารสมัยใหม่ หลักพื้นฐานสำหรับการบริหารโรงเรียนก็คือ การบริหารโรงเรียนและการจัดการเรียนการสอนเป็นเรื่องที่ล่าช้า มักจะมีปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นโรงเรียนจึงควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ปัญหานั้น ๆ โดยตรงจะทำให้การแก้ปัญหานั้นมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา มิใช่เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหา โรงเรียนควรมีหน้าที่ค้นหาปัญหา และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยวิธีการที่เหมาะสมของคนให้ดูต่าง และให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายจากส่วนกลางหรือของส่วนร่วม แต่มีความเชื่อว่ามีวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้หลายวิธี การให้โรงเรียนมีระบบบริหารด้วยตนเอง ส่วนกลางเพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายโดยรวม ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเลือกได้หลายวิธีที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความเหมาะสมและความพร้อมของโรงเรียน จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเป็นระบบที่สามารถบริหารได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องเป็นหน่วยที่รอปฏิบัติงานตามคำสั่งอยู่ตลอดเวลา

ในด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เน้นที่การให้ความสำคัญกับคน สำหรับการบริหารยุคใหม่ที่เน้นมนุษย์สัมพันธ์และพฤติกรรมศาสตร์นั้น มนุษย์เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของประสิทธิภาพขององค์การ และหลักการในเรื่องทรัพยากร มนุษย์นั้นเชื่อว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์การ การบริหารในยุคใหม่จึงมีความสำคัญกับมนุษย์มาก และมีผลการวิจัยหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่า องค์การที่สมาชิกมี

ความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะมีประสิทธิผลสูงและเป็นที่ยอมรับของสังคมมากขึ้น

ภารกิจของสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นยุทธศาสตร์การบริหารที่มอบอำนาจ “การตัดสินใจ” ในการบริหารจัดการสถานศึกษา จากส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษามายังสถานศึกษาโดยตรง ดังนั้น ภารกิจหลักของสถานศึกษาจึงเป็นการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของสถานศึกษา ซึ่งมีผู้เสนอข้อบ่งชี้ดังนี้

1. การกำหนดเป้าหมายของสถานศึกษา สถานศึกษาสามารถที่จะกำหนดปรัชญา เป้าหมายการปฏิบัติงานของตน ตลอดจนการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งภารกิจในประเด็นนี้จะช่วยให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับสภาพของชุมชนได้อย่างเหมาะสม (Murphy, 1997, p. 40; Davies & Ellison, 1997, pp. 28-32)

2. การบริหารงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างเพียงพอ ซึ่งถือเป็นภารกิจของระดับสถานศึกษามากกว่าจะเป็นเขตพื้นที่การศึกษา การกำหนดแผนงาน โครงการในการบริหารเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการ ปัญหาและชุมชน และงบประมาณของสถานศึกษา การควบคุมดูแล การใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนการตรวจสอบประเมินผลและรายงานการบริหารงบประมาณ (Murphy, 1997, p. 40; Davies & Ellison, 1997, pp. 28-32; Ramirez, Webb & Guthrie, 1991, pp. 169-172; Levacic, 1995, p.55)

3. การบริหารทรัพยากรบุคคล สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดความต้องการเกี่ยวกับทรัพยากรบุคคลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ กำหนดวิธีการสรรหา การกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง การพัฒนาบุคคล การควบคุมดูแล การดำเนินการเพื่อให้พ้นจากงาน ตลอดจนการจัดสวัสดิการสำหรับบุคคลในสถานศึกษา (Murphy, 1997, p. 40; Davies & Ellison, 1997, pp. 28-32; Levacic, 1995, p. 5; Carlson, 1996, pp. 275-276; Herman & Herman, 1994, p. 79)

4. การบริหารหลักสูตรและการเรียนการสอน นอกจากสถานศึกษาจะใช้หลักสูตรแกนกลางที่ดำเนินการโดยส่วนกลางหรือเขตพื้นที่แล้ว สถานศึกษายังสามารถจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนทั้งปัญหา ความต้องการและบริบทแวดล้อมสถานศึกษา แต่ละแห่งที่แตกต่างกัน สถานศึกษาจึงสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การจัดหาสื่อเทคโนโลยีเกี่ยวกับการสอน การวัดผลประเมินผล และการกำหนดมาตรฐานวิชาการของสถานศึกษา (Herman & Herman, 1994, p. 78; Murphy, 1997, p. 41; Levacic, 1995, p. 5; Carlson, 1996, p. 269)

5. การบริหารทั่วไป ได้แก่ การบริหารจัดการภายในสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษา

สามารถให้บริการแก่เยาวชน และชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความต้องการอย่างราบรื่น ขอบข่ายของงานเหล่านี้ ได้แก่ การกำหนดกฎ ระเบียบ เงื่อนไขต่าง ๆ ในสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาสามารถอยู่เป็นสถาบันสังคมได้ (Herman & Herman, 1994, 1997, p. 79; Davies & Ellison, 1997, p. 32)

จากการศึกษาหลักของสถานศึกษาทั้ง 5 ด้าน จะเห็นว่าในรูปการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาจะสามารถตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ ได้สำเร็จในระดับสถานศึกษาโดยเบ็ดเสร็จ

ในปัจจุบันได้มีหลายประเทศที่นำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปประยุกต์ใช้ในการบริหารสถานศึกษาโดยมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปดังนี้

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ หลายรัฐ รวมกันเป็นสหพันธรัฐ ในการบริหารการศึกษาจึงเป็นไปตามกฎหมายของแต่ละรัฐ โดยรัฐบาลกลางเพียงแค่มีกฎหมายเป็นแม่บทเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาเท่านั้น แต่การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นบทบาทหน้าที่ของแต่ละรัฐ ซึ่งจะแตกต่างกันออกไป ตามสภาพท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่การจัดการศึกษาในระดับต้น และมัธยมศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของในท้องถิ่นในรูปของการบริหารที่ใช้สถานที่เป็นฐาน (site-based management) ซึ่งการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่ท้องถิ่นแต่ละแห่งตามแนวการบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐาน (site-based management) จะมีขอบเขตไม่เท่ากัน เช่น นครชิคาโก โรงเรียนทุกโรงเรียนจะอยู่ภายใต้การปกครองของสภาโรงเรียนท้องถิ่น (Local School Council หรือ LSC) แต่ละสภาประกอบด้วยครู 2 คน ผู้ปกครอง 4 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนมัธยมจะมีผู้แทนนักเรียน 1 คน ทำหน้าที่ให้ความเห็นแต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน สภาโรงเรียนท้องถิ่นทำหน้าที่เกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ การคัดเลือกครูใหญ่ และการคัดเลือกหลักสูตร ส่วนในเมืองคิทรอยด์ โรงเรียนมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยมีสภาเพิ่มอำนาจของโรงเรียน (School Empowerment Council) ซึ่งมีตัวแทนนักเรียน ผู้ปกครอง ครูใหญ่ และครูมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดสรรงบประมาณ มีอิสระในการกำหนดวิธีการในการพัฒนาการเรียนการสอน ขยายการรับนักเรียน กำหนดโปรแกรมและการบริหารทางการศึกษาสำหรับนักเรียนในเมือง เดมอยส์ (Des Moines) ใช้การบริหารโดยใช้สถานที่เป็นฐาน โดยการให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยการตั้งสภาที่โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Council) ให้มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาโรงเรียน ตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตรการเรียนการสอน และการพัฒนาบุคลากร

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ครูต้องแสดงบทบาทของการเป็นผู้นำในการพัฒนา ติดตามการปฏิบัติงาน และการพัฒนาหลักสูตร มีส่วนร่วมในการนิเทศ ประเมินผลในการบริหาร

โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแต่ละท้องถิ่นจะมีข้อแตกต่างกันที่ประเด็นผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการตัดสินใจเกี่ยวกับโรงเรียนหรือไม่ ในรัฐนิวยอร์กนั้น คณะกรรมการวางแผนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based planning committee) ให้อำนาจมากในการตัดสินใจ ซึ่งจะตรงข้ามกับในนครชิคาโก

การลดขนาดสำนักงานกลาง (downsizing central administration) เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจการบริหารที่จะต้องลดความเป็นระบบราชการให้น้อยลง ลดสายบังคับบัญชาให้สั้นลง ให้โรงเรียนมีอำนาจเกี่ยวกับคนและเงิน เช่น ในเมืองซินซินเนติ (Cincinnati) ที่สามารถลดจำนวนผู้บริหารในสำนักงานกลางจาก 127 คน เหลือ 65 คน เป็นต้น (Shanker, 1992) ซึ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจในแต่ละท้องถิ่นสามารถประมวลนำเสนอได้ดังนี้

1. การจัดการศึกษาในเมืองชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ได้เริ่มจากการปฏิรูปการศึกษาเมื่อปี 1988 โดยตรากฎหมายปฏิรูปโรงเรียน (Chicago School Reform Act) ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนของรัฐทุกแห่งต้องมีสภาโรงเรียน (Local School Councils : LSC) โดยประกอบด้วยครู 2 คน ผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่อยู่ในวาระคราวละ 2 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการเลือกครูใหญ่ อนุมัติแผนพัฒนาโรงเรียน พิจารณาและอนุมัติงบประมาณโรงเรียน กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งชิคาโกออกเป็น 11 เขตการศึกษา แต่ละเขตการศึกษาจะมีสภาโรงเรียน ผู้ปกครองหรือผู้แทนจากชุมชนจากสภาโรงเรียนท้องถิ่น (LSC) จำนวน 1 คน จะเป็นสมาชิกของสภาโรงเรียน ขอบเขตการศึกษาแต่ละเขตการศึกษาจะมีศึกษาธิการเขต (superintendent) รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก และกำกับติดตามการบริหารโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ และในตุลาคม 1989 ประชาชนเมืองชิคาโก ได้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาโรงเรียนท้องถิ่น 5,420 คน เพื่อจะเริ่มต้นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management) ในโรงเรียนของรัฐ 542 โรงเรียน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้มีศูนย์บริหาร 11 ศูนย์ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมอำนวยความสะดวก และกำกับติดตามการดำเนินงานของโรงเรียน ช่วยเหลือโรงเรียนเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ บุคลากร และรับส่งนักเรียน โปรแกรมพิเศษ และพัฒนาบุคลากร (Huss, 1990)

กฎหมายปฏิรูปโรงเรียนของชิคาโก ตั้งอยู่บนพื้นฐาน จากผลการวิจัยเกี่ยวกับโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ (effective schools) คุณลักษณะของโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพนั้น ครูมีความเชื่อว่า นักเรียนทุกคนสามารถเรียนได้ ครูใหญ่มีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการจัดโปรแกรมการศึกษา โรงเรียนมีการประเมินผลการเรียนอย่างสม่ำเสมอ และจัดโปรแกรมการศึกษาที่สนองความต้องการของผู้เรียน การตรากฎหมายดังกล่าวก็เพื่อให้โรงเรียนทุกโรงเรียนมีคุณลักษณะตามที่กล่าวแล้ว เพื่อลดความเป็นระบบราชการลง เปลี่ยนอำนาจความสามารถในการตรวจสอบได้

(accountability) จากศูนย์อำนาจส่วนกลางไปสู่ชุมชน

2. การจัดการศึกษาในเมืองดีทรอยต์ (Detroit) รัฐมิชิแกน ได้ออกกฎหมายบังคับให้โรงเรียนของรัฐในเมืองดีทรอยต์ต้องกระจายอำนาจ โดยแบ่งเขตการศึกษาเป็น 8 เขต แต่ละเขตมีคณะกรรมการการศึกษาหรือคณะกรรมการโรงเรียน (school board) เป็นของตนเอง อำนาจสำคัญของคณะกรรมการการศึกษาของเขต คือ การจ้างและการเลิกจ้างศึกษานิเทศ (superintendent) ของเขตการศึกษานั้น

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ส่งเสริมให้มีการพัฒนาหลักสูตรในระดับโรงเรียน กระจายอำนาจจากคณะกรรมการการศึกษาของเมืองดีทรอยต์ไปสู่เขตการศึกษาและชุมชน (McGiff, 1995)

การกระจายอำนาจตามแนวทางของเมืองดีทรอยต์ ประสบปัญหามากมายจนต้องยกเลิกการกระจายอำนาจเป็นเวลานานถึง 7 ปี จึงได้มีความพยายามกระจายอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้วิธีการ 2 ประการ คือ การใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมทางการศึกษา (participatory management : SBM) การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นความพยายามร่วมกันระหว่างระบบการศึกษา กับสหภาพครู โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน (quality of work life) ของครู และพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียน ส่วนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นั้นอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาจะต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ความพยายามดังกล่าวจะมีประสิทธิผลและคงทน เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจโดยตรง ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนเป็นเจ้าของโรงเรียนและรับผิดชอบในกระบวนการตัดสินใจ

นอกจากนี้ยังได้มีการดำเนินการกระจายอำนาจโดยการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่สถานศึกษา โดยสภาการศึกษาของรัฐได้อนุมัติแผนการเพิ่มอำนาจ (empowerment plan) เมื่อปี 1992 แผนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการแรก การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้วยการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม และส่งเสริมภาวะผู้นำ ความเป็นเจ้าของ ความผูกพันและความสามารถในการตรวจสอบได้ทุกระดับ

ประการที่สอง การเพิ่มอำนาจ สนับสนุนและกระตุ้นให้มีความหลากหลาย และมีความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา

ประการที่สาม การเพิ่มอำนาจจะช่วยให้โรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น และความยืดหยุ่นที่จะกำหนดความต้องการของตนเอง เลือกรูปแบบการแก้ปัญหาซื้อสินค้าและบริการตามความจำเป็น

และสามารถตรวจสอบได้ในเรื่องของภารกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของเขตการศึกษา

การดำเนินการภายใต้แผนการเพิ่มอำนาจเชื่อว่า ครูเป็นมืออาชีพที่จะควบคุมอนาคตของตนเอง ครูผู้ปกครองและนักเรียนถูกช่วยให้ริเริ่มสร้างสรรค์ และมีบทบาทสำคัญในการบริหารโรงเรียน จึงทำให้เกิดโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ (empowered schools) ขึ้น โรงเรียนประเภทนี้ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management) โดยมีโครงการนำร่อง 9 โรงเรียน ในปี 1990-1991 ขยายเป็น 46 โรงเรียนในปี 1992-1993 และมีเป้าหมายจะขยายจนครบ 256 โรงเรียน โรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจอาศัยหลักการ 4 ประการคือ

1. ความสำคัญสูงสุดของโรงเรียน คือ นักเรียนและผู้ปกครอง
2. ครูควรมีเสรีภาพในการสร้างสรรค์โปรแกรมการศึกษาที่มีความหลากหลาย
3. ผู้ปกครองมีสิทธิที่แท้จริงในการเลือกโปรแกรมการศึกษาที่ดีที่สุดสำหรับบุตรของตน

ตน

4. สำนักงานกลาง ควรมีเจ้าหน้าที่ในการให้การสนับสนุน และจัดบริการต่างๆ ให้แก่โรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ

การบริหารโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจนั้น นักเรียนผู้ปกครองและครูมีเสรีภาพดังนี้

- 4.1 ควบคุมการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร
- 4.2 กำหนดวิธีที่จะพัฒนาโรงเรียน
- 4.3 ชี้แนะและดำเนินการในการปรับปรุงการสอน
- 4.4 จัดโปรแกรมที่มีความหลากหลายให้แก่นักเรียน

3. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาที่เมืองเดมอยส์ (Des Moines) รัฐไอโอวา ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ด้วยการมีการตัดสินใจร่วมกัน (school based management through shared decision-making : SBM/SDM) โดยที่ SBM/SDM เป็นกระบวนการที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโรงเรียน ด้วยวิธีการนี้ โรงเรียนถูกกระตุ้นให้ยกระดับคุณภาพของโปรแกรมการศึกษาดังๆ นอกจากนั้นโรงเรียนยังสามารถจัดตั้งสภาที่โรงเรียนเป็นฐาน (school-based council) ซึ่งประกอบด้วยครู ผู้ปกครองและผู้แทนชุมชน เพื่อให้สภาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกของสภาได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการสร้างทีมงาน การสร้างความเห็นสอดคล้องกระบวนการเปลี่ยนแปลง การสร้างวิสัยทัศน์ และอำนาจหน้าที่ของสภา การบริหารการศึกษาในเมืองเดมอยส์ ถือเป็นเขตการศึกษาเดียว และได้มีการตั้งสภาประสานงานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management coordinating council) ขึ้น เพื่อประสานกิจกรรมต่างๆ และการติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับ SBM/SDM ทั้งเขตการศึกษา ซึ่งสภาประกอบด้วยผู้บริหารจากสำนักงานกลาง ผู้แทน

ครู ครูใหญ่ และตัวแทนผู้ปกครอง (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541, หน้า 47)

4. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของเมืองเซนต์ปอล (St. Paul) รัฐมินนิโซตา เริ่มต้นจากการใช้แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management) ในปี 1979 และเมื่อปี 1989 ได้มีโครงการนำร่องที่เรียกว่า การตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Shared Decision-Making : SBSDM) ขึ้น โครงการนำร่องประกอบด้วย โรงเรียน 13 โรง จาก 66 โรงเรียน โครงการ SBSDM อาศัยแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการคือ

4.1 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกำหนดว่าโรงเรียนแต่ละแห่งเป็นหน่วยงานหลักเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

4.2 การตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมถือว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียน (stakeholder) จะพัฒนาการดำเนินงานของโรงเรียน

โรงเรียนแต่ละแห่งในโครงการ SBSDM จะมีสภาโรงเรียนที่เรียกว่า SBSDM Council สภานี้ได้รับอำนาจให้ตัดสินใจเกี่ยวกับปรัชญาและเป้าหมายของโรงเรียน การสรรหาบุคลากร หลักสูตรงบประมาณ ตารางเรียน อาคารสถานที่ โปรแกรมวัฒนธรรมที่หลากหลาย การศึกษาพิเศษและความเสมอภาคทางเพศ สภามีครูใหญ่และผู้แทนครูเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งรูปแบบคล้ายคลึงกับการปกครองของประเทศไทย รูปแบบการจัดการ การบริหารจึงเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริหารการศึกษาก็เช่นเดียวกัน อังกฤษได้ออกกฎหมายเพื่อปรับระบบบริหารการศึกษา เมื่อ 1980 (1980 Education Act) ซึ่งให้อำนาจแก่คณะกรรมการโรงเรียน (school council) และเพิ่มศักยภาพของผู้ปกครองให้มีอิทธิพลต่อโรงเรียนมากขึ้น กฎหมายปฏิรูปการศึกษา 1988 (Education Reform Act of 1988) เป็นกฎหมายฉบับล่าสุดที่ปรับระบบบริหารการศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (Beare and Tolford 1994)

1. เพิ่มอำนาจให้รัฐบาลกลางเกี่ยวกับหลักสูตร
2. ให้ผู้ปกครองมีสิทธิเลือกโรงเรียนมากขึ้น
3. ให้ท้องถิ่นใช้หลักสูตรแห่งชาติ
4. ให้คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น

การบริหารการศึกษาของอังกฤษได้ชื่อว่าเป็นระบบแห่งชาติ แต่บริหารโดยท้องถิ่น (a national system locally administered) การบริหารโรงเรียนจึงอยู่ในอำนาจของท้องถิ่นมากกว่า 100 แห่ง การกระจายรายได้ไปยังศูนย์ (center) ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามจุดหมาย (goals) ของชาติ ศูนย์เหล่านี้มีหน้าที่ควบคุมคุณภาพการศึกษาและจัดลำดับความสำคัญ

ของนโยบายในภาพกว้าง ๆ โรงเรียนจึงมีอิสระ (autonomy) มากขึ้นหรือโรงเรียนมีการบริหารตนเอง (self management) ในเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็ยังยึดหลักสูตรแห่งชาติ และมาตรฐานการศึกษาของชาติ (Chapman, 1994; Levacic, 1995) จากรูปแบบดังกล่าวจึงใช้ local management of school ในอังกฤษแทนการใช้ school-based management ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา และประเทศอื่น ๆ

แนวทางการบริหารการศึกษาของประเทศอังกฤษได้รับการปฏิรูปมาเป็นระยะจนกระทั่งล่าสุดในปี 1994 จึงปรับบทบาทของโรงเรียนส่วนใหญ่มาจัดการบริหารแบบโรงเรียนของชุมชน (Grant-Maintained : GM) โดยรัฐบาลกลางสนับสนุนด้านงบประมาณ ให้โรงเรียนแต่ละแห่งดำเนินการบริหารโดยอาศัยคณะกรรมการโรงเรียนหรือกรรมการศึกษาของท้องถิ่น

อีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในการจัดการศึกษาในอังกฤษก็คือ การใช้โรงเรียนทางเลือก (school choice) ซึ่งเริ่มแพร่หลายตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมา รูปแบบดังกล่าวก็คือ การกระตุ้นให้โรงเรียนแต่ละแห่งเข้าถึงระดับมาตรฐาน (standard number) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองได้ตัดสินใจเลือกโรงเรียนสำหรับบุตรของตนโดยอิสระ (Levacic, 1995, p. 6)

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นว่ารูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management : SBM) สามารถจะใช้ชื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า school-centered management : SCM หรือการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ในนานาประเทศได้เริ่มนำมาใช้ในการจัดการศึกษาอย่างแพร่หลาย แม้จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามสภาพความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ แต่หลักฐานที่ยึดถือเป็นแนวทางมี 2 ประการ คือ

1. การเพิ่มอำนาจโดยการให้อิสระแก่โรงเรียนในการตัดสินใจ
2. ให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ครู ผู้ปกครอง และสมาชิกในชุมชน โดยให้มีส่วนร่วมในการบริหารในรูปคณะกรรมการโรงเรียน

ซึ่งการที่จะทำหน้าที่ในการบริหารของคณะกรรมการโรงเรียนนั้น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายหรือปรัชญาของโรงเรียน
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารบุคคล
4. การบริหารวิชาการ

## การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

การบริหารการศึกษาในประเทศไทย ยังคงยึดรูปแบบการบริหารระบบราชการเป็นหลัก ในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นั้น มีความเป็นการบริหารราชการส่วนกลางที่มีหน่วยตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคดังกล่าวแล้ว โดยการบริหารงานจะขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นโรงเรียนที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค จึงมีปัญหาดต่อการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต้นสังกัดแต่ละระดับค่อนข้างมาก จึงมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความคล่องตัว สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงได้เริ่มโครงการนำร่องกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังโรงเรียน โดยกำหนดให้โรงเรียนนำร่องทดลองการบริหารโรงเรียนแบบกระจายอำนาจ ในปี 2542 จำนวน 3 โรงเรียน คือ โรงเรียนวัดดอนทอง จังหวัดฉะเชิงเทรา โรงเรียนประถมศึกษาธรรมศาสตร์ จังหวัดปทุมธานี และโรงเรียนราชวินิต (ประถมศึกษา) กรุงเทพมหานคร ในการบริหารโรงเรียนดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการในโรงเรียน ทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารกิจการนักเรียน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานธุรการ การเงินและพัสดุ การบริหารอาคารสถานที่ และการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ผลการบริหารงานภายใต้โครงการดังกล่าว นารี คูหาเรืองรอง (2544, สัมภาษณ์) มีความเห็นสอดคล้องกับ วิโรจน์ ศรีโคตา (2544, สัมภาษณ์) ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารโรงเรียน กล่าวคือ โรงเรียนยังคงยึดโครงสร้างและขอบข่ายการดำเนินงานทั้ง 6 งาน ตามการแบ่งกรอบงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และจัดการบริหารที่เน้นทีมงานและการมีส่วนร่วมของผู้ครองเป็นหลัก การตัดสินใจในการบริหารจัดการส่วนใหญ่อยู่ที่คณะกรรมการสถานศึกษา กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยในโรงเรียนของรัฐบาล สามารถดำเนินการได้ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษาเป็นหลัก จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่า เป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยแท้จริง

## รูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยสรุป

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (school council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน วิชาการ งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบ

ด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนจากเขตการศึกษา ตัวแทนจากสภาครู และตัวแทนนักเรียน จากการศึกษารูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (professional control SBM) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (administrative control SBM) รูปแบบที่มีชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (community control SBM) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (professional/community control SBM)

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (administrative control SBM) แนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง

ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบายในการวางแผนในการหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (professional control SBM) การบริหารตามแนวนี้นี้ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากขึ้นในคณะกรรมการโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

การบริหารแบบนี้มีในเขต Columbus รัฐ Ohio สหรัฐอเมริกาประกาศใช้รูปแบบนี้เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยก่อนหน้านี้ได้มีโครงการนำร่องมีการตั้งสภา ABC (Association Building Council) ขึ้นในแต่ละเขตการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสหภาพครู 1 คน ตัวแทนครู 2 คน เลือกโดยกลุ่มผู้บริหารโรงเรียนและตัวแทนครูอีก 2 คน ซึ่งเลือกโดยคณะครูรวมมีสมาชิกสภา ABC 5 คน ตัวอย่างของรูปแบบที่ควบคุมโดยครูที่เห็นชัดอีก 2 แห่งคือ Miami และ Los Angeles โดยในแต่ละโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และสมาชิก 1 คน จากสภา ABC การตัดสินใจใช้เสียงข้างมาก คือ 2 ใน 3 ขึ้นไป ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจด้าน (veto) ได้ บทบาทของคณะกรรมการเป็นกรรมการบริหาร

3. รูปแบบชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (community control SBM) จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง และเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (professional/ community control SBM) แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะรับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่าๆ กัน ในคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยภายในประเทศ งานวิจัยทางการศึกษาในประเทศไทยยังไม่พบที่ทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานโดยตรง แต่พอเทียบเคียงได้จากงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งมีผู้สนใจทำการศึกษาไว้บ้างคือ การศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ทำการวิจัยโดย สุทัศน์ ขอบคำ (2540) ผลการวิจัยพบว่า ควรมีการกระจายอำนาจในการบริหารแผนงาน/โครงการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารวิชาการ รวมทั้งการบริหารทั่วไป จากส่วนกลางไปสู่ระดับจังหวัด ในรูปของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม อยู่ในระดับสูงสุดทุกด้าน โดยวิธีการกระจายอำนาจสามารถทำได้ 3 แนวทาง คือ การมอบอำนาจ การออกกฎหมายกระจายอำนาจและการมอบหมายงานของงานส่วนกลาง ส่วน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541) ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการมุ่งพัฒนาสถานศึกษา ที่มุ่งมั่นในการพัฒนาการเรียนการสอน การกระจายอำนาจจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองและสังคมเป็นสำคัญ และเป็นการโอน (transfer) อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กร หรือตามระดับขั้นตอนขององค์กร โดยมีหลักการให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการ (means) ที่นำไปสู่เป้าหมาย (goals) คือ คุณภาพการศึกษาก่อให้เกิดความยืดหยุ่น (flexibility) และตรวจสอบได้ (accounta-

bility) ส่วนรูปแบบของการกระจายอำนาจพบว่า ควรมี 2 ระดับ คือ ระดับอำนาจการและระดับปฏิบัติ โดยที่ระดับอำนาจการเป็นหน่วยงานส่วนกลาง หรือตัวแทนที่ไปตั้งในเขตพื้นที่ ส่วนระดับปฏิบัติ ได้แก่ สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรที่จัดขึ้นเพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่น

2. งานวิจัยในต่างประเทศ งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาและการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้สนใจศึกษามีดังนี้ มุฮามัด (Muhamad, 1988, p. 2479) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของนครนิวยอร์ก ในทัศนะของผู้นำชุมชนและผู้บริหาร พบว่า ผู้บริหารและผู้นำชุมชนมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจที่มุ่งจะให้อำนาจแก่ชุมชน เพื่อช่วยปรับปรุงการศึกษาให้ดีขึ้น ส่วนในด้านการตอบสนองทั่วไปนั้น ทั้ง 2 กลุ่ม มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจยังไม่ช่วยทำให้การจัดการศึกษา ซึ่งดำเนินการในรูปของคณะกรรมการเป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร อำนาจส่วนมากยังถูกจำกัดไว้ที่คณะกรรมการกลาง ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจมีเพียงถูกจากในโรงเรียนกลุ่มหนึ่งได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น และช่วยให้เด็กนักเรียนบางกลุ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น

ส่วน มอร์เรน และเลวาชิก (Marren & Levacic, 1994, pp. 39-52) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามความคิดเห็นของผู้บริหาร คณะกรรมการและครูผู้สอน ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม เห็นประโยชน์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ก็คือ

1. ความเป็นอิสระทางวิชาการเพิ่มมากขึ้น (greater autonomy)
2. ความยืดหยุ่นมีมากขึ้น (greater flexibility)
3. มีการปรับปรุงการวางแผน (improver planning)
4. มีการตระหนักในการใช้งบประมาณมากขึ้น (greater financial awareness)
5. การใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพมากขึ้น (more efficient use of resources)
6. มีความยุติธรรม (fairness)

ไวท์ (White, 1990, p. 1078) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครู เมื่อมีการกระจายอำนาจมาสู่โรงเรียน โดยทำการศึกษา 3 เรื่อง คือ การบริหารงบประมาณ หลักสูตรและบุคลากร ผลการศึกษาพบว่าครูให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตรมากที่สุด เพราะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวันของเขา โดยปัจจัยด้านเวลา การฝึกอบรมและเงินทุน เป็นข้อจำกัดในการตัดสินใจ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจมีผลต่อการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของครูด้านการปรับปรุงขวัญกำลังใจของครู การให้ข้อมูล

ข่าวสารที่ดีกว่า การปรับปรุงระบบสื่อสารทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน การปรับแรงจูงใจ และการเพิ่มรางวัลจูงใจที่ตอบสนองคุณภาพของครู ซึ่งงานวิจัยในลักษณะนี้ กอยน์ (Goin, 1991, p. 3788-A) ได้ทำการศึกษาวิจัย การมีส่วนร่วมของครูและครูใหญ่ในการบริหารโรงเรียน ตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การมีส่วนร่วมของครูและครูใหญ่จะอยู่ในลักษณะการเป็นเจ้าของร่วมกันและมีส่วนร่วมทั้งในด้านการเตรียมการ การวางแผนของโรงเรียน การฝึกอบรม การนำไปปฏิบัติและการธำรงรักษาไว้ให้มั่นคง

ส่วน เจมส์ (James, 1992, p. 1746-A) ได้ศึกษาองค์ประกอบของการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปสู่การปฏิบัติ และบทบาทของครูใหญ่ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า เมื่อพิจารณาตามคุณลักษณะ 5 ประการ คือ เพศ ประสิทธิภาพทางการสอน การได้รับการสนับสนุนของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คุณลักษณะการเป็นผู้นำของครูใหญ่ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การมีประสบการณ์ในโรงเรียนที่ปรึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแตกต่างกันจะเป็นองค์ประกอบที่แตกต่างจากตัวแปรอื่น และตัวแปรเกี่ยวกับคุณลักษณะการเป็นผู้นำของครูใหญ่ มีอิทธิพลต่อการบริหารงานของโรงเรียนทุกด้าน ทั้งจิตสำนึก ความต่อเนื่องและการปรับจุดเน้นของโรงเรียน

ขณะที่ แมคลิส (McLeese, 1991, p. 364-A) ทำการศึกษาระบบการของความขัดแย้งและมั่นคงในการกระจายอำนาจไปสู่กรรมการระดับพื้นที่ การปฏิบัติจริง และผลกระทบในโรงเรียนในเมือง ซอลท์เลคซิตี ระหว่างปี 1970-1985 ผลการศึกษาพบว่า ในช่วงที่ 4 ของการบริหาร (1985) พบปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบและขนาดในคณะกรรมการและพบผลกระทบในการบริหารโรงเรียนในเมืองซอลท์เลคซิตี ในด้านของคณะกรรมการโรงเรียน

และโอเวน (Owen, 1992, p. 607-A) ได้ศึกษาผลสำเร็จในการใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเมืองเทนเนสซี ผลการศึกษพบว่า การตัดสินใจโดยการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะช่วยให้การจัดโปรแกรมการศึกษามีความเข้มแข็งและช่วยพัฒนาคุณภาพการศึกษาของนักเรียนโดยภาพรวม ขั้นตอนที่จะช่วยให้การตัดสินใจมีความสำเร็จโดยการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน มักจะกลายเป็นกฎของโรงเรียนมากกว่าความหวัง ซึ่งมีลำดับ 7 ขั้นตอน ประกอบด้วย การตกลงปลงใจเบื้องต้น การวางแผน การพัฒนาผู้ร่วมงาน การนำแผนไปปฏิบัติ การติดตามผล การปรับปรุงการปฏิบัติ และการวัดผลการปฏิบัติ

ส่วน ไรด์เอาท์ (Rideout, 1996) ได้ทำการศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในรัฐนิวฟาวด์แลนด์ และรัฐลาบราดอร์ ผลปรากฏว่า ในโรงเรียนขนาดเล็กมีการมอบอำนาจจากรัฐบาลไปสู่โรงเรียนน้อย และการมอบอำนาจในการงบประมาณปฏิบัติได้ดีกว่าการมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคล

โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อเปรียบเทียบโรงเรียนที่ใช้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีผู้บริหารเป็นหลักกับโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีครูเป็นหลัก ผลการศึกษามีสิ่งที่น่าสนใจคือ

1. รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน แต่ละรูปแบบมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจ
2. ความสำเร็จของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับแบบขององค์การ การเป็นผู้นำของผู้บริหารโรงเรียน และวัฒนธรรมโรงเรียน

3. การปฏิบัติงานของโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีผู้บริหารเป็นหลัก มุ่งการมอบอำนาจตัดสินใจให้ผู้บริหาร โรงเรียนมากกว่าการควบคุมดูแลจากท้องถิ่น

ฟิลลิป (Phillips, 1998) ได้ศึกษาถึงความหวังและผลผลิตของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในรัฐอัลเบอร์ตา ผลการศึกษาพบว่า โรงเรียนได้ปฏิบัติงานโดยมุ่งผลผลิตจากการผสมผสานระหว่างความต้องการของเขตพื้นที่ (district) และระดับจังหวัด (provincial) โดยมีการลดความสำคัญของหลักสูตรจากส่วนกลางลง

ในปี 1998 บราวน์ (Brown, 1998) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวัดประสิทธิผลของการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามการรับรู้ของผู้บริหารโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลของโรงเรียนกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ส่วน เบลค (Belk, 1998) ศึกษาการปฏิบัติงานตามการบริหารโดยโรงเรียนเป็นฐานกับการเปลี่ยนแปลงในโรงเรียน ผลการศึกษาพบว่า ในการปฏิบัติงานในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้

1. มุ่งมั่นการเปลี่ยนแปลง
2. ถ่ายโอนอำนาจสู่โรงเรียน
3. ร่วมกันทำความกระจ่างในการกิจ
4. ตรวจสอบได้
5. มีการฝึกอบรมบุคลากรในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
6. การสร้างทีมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
7. ทีมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาจากทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน
8. มีความผูกพันร่วมกันของผู้มีส่วน
9. มีการกำหนดระยะเวลาในการวางแผนการบริหาร และการวัดผลประเมินผลชัดเจน
10. นิยามและทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือเป้าหมายของโรงเรียน
11. จัดให้มีสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ

11. จัดให้มีสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ
  12. มีเวลาสำหรับการคิดอย่างระมัดระวัง มีการวางแผนและนำร่องการปฏิบัติ
  13. มีงบประมาณเพียงพอ
  14. มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างทีมบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในและนอกโรงเรียน
  15. กระตุ้นและมีระบบการให้รางวัลสำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่มีผลการปฏิบัติงานดี
- และ บุกอสกี (Bukosky, 1999) ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติงานของโรงเรียนประถม

ศึกษาที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในมรัฐแคลิฟอร์เนีย ผลการศึกษาพบว่า ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของโรงเรียนที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะต้องทำการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดองค์ประกอบ 7 ด้านคือ

1. หลักฐานมีมาตรฐาน
2. การสอนที่มีประสิทธิภาพ/การเรียนรู้แบบปฏิสัมพันธ์
3. การวัดผลประเมินการปฏิบัติงาน
4. มีเทคโนโลยี
5. การพัฒนาบุคลากร
6. การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง
7. การออกแบบการทำงานใหม่

ทั้งนี้การออกแบบการทำงานใหม่ เป็นองค์ประกอบที่ช่วยให้องค์ประกอบอื่นทั้ง 6 ด้านเปลี่ยนแปลงไป

จากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นั้น เป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับที่เป็นผู้ดำเนินการจัดการบริการการศึกษาให้แก่เด็ก เยาวชน และบุคคลต่าง ๆ ในชุมชนแต่ละแห่ง เป็นการเพิ่มอำนาจ (empowerment) การจัดการศึกษาให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละโรงเรียน ซึ่งจะทำให้โรงเรียนแต่ละแห่งสามารถดำเนินการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน ตามสภาพของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งโรงเรียนมีบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างของโรงเรียน โรงเรียนสามารถกำหนดกรอบ โครงสร้างการบริหารงานของตนเองให้สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียนด้วยการบริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งได้จากการสรรหาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ในการให้บริการการศึกษาของแต่ละโรงเรียน ตลอดจนร่วมกันกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ตามภารกิจของโรงเรียนอย่างเหมาะสม

2. การบริหารงานวิชาการ โรงเรียนจัดให้มีการบริหารหลักสูตร บริหารการจัดการ

เรียนการสอน การวัดผลประเมินผลการเรียน การแก้ปัญหาการเรียนการสอน การแสวงหา  
นวัตกรรมและเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน

3. การบริหารทรัพยากรบุคคล โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดคุณสมบัติของ  
บุคลากร การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การกำหนดแนวทางการให้เงินเดือน ค่าจ้าง  
การดำเนินการทางวินัย และการให้พ้นจากงาน

4. การบริหารงบประมาณ โรงเรียนสามารถกำหนดแนวทางในการสรรหางบประมาณ  
ของโรงเรียน อนุมัติแผนงานของโรงเรียน การกำหนดแนวทางในการบริหารงานการเงิน การ  
พัสดุและการบัญชีของโรงเรียน การกำหนดแนวทางในการรายงานผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน

5. การบริหารทั่วไป โรงเรียนสามารถกำหนดปรัชญา วัตถุประสงค์และเป้าหมายใน  
ในการบริหารงานในโรงเรียน การจัดทำแผนปฏิบัติการในโรงเรียน การแสวงหาความร่วมมือ  
ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนหรือองค์กรต่าง ๆ ในชุมชน