

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวบ่งชี้ประสิทธิผลการบริหาร ตามบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยอาศัยหลักการ แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหาร ตามบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับตัวบ่งชี้
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับตัวบ่งชี้ประสิทธิผลการบริหาร ตามบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการวิเคราะห์องค์ประกอบ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปยังสถานศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว เป็นอิสระ สามารถบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการ (School Based Management) ซึ่งนักการศึกษาบางคนมีความเชื่อว่า การกำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะเป็นเครื่องมือสำคัญให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเป็นอิสระ สามารถบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาของตนได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อรองรับแนวคิด ดังกล่าวให้เป็นรูปแบบยิ่งขึ้น

ลักษณะและประเภทของนิติบุคคล

ก่อนที่จะกล่าวถึงการบริหารจัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคล ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของนิติบุคคลในประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในเบื้องต้นก่อน

“นิติบุคคล” คือ กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุน เพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้บุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา หรืออาจจะกล่าวได้ว่า “นิติบุคคล” เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมุติขึ้นให้มีสิทธิและหน้าที่ และสามารถทำกิจการใด ๆ อันเป็นการก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น

โดยทั่วไปนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน โดยพิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคล กิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการ และความสัมพันธ์ของนิติบุคคลกับบุคคลอื่น หรือการใช้อำนาจของนิติบุคคลที่มีกฎหมายให้สามารถใช้อำนาจเหนือบุคคลอื่น ๆ มาเป็นหลักในการพิจารณา แบ่งประเภท

นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน

นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นต้น และขณะเดียวกัน นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนก็จะต้องเกิดจากความยินยอมที่จะกระทำกิจกรรมภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ร่วมกันของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลตามในกฎหมายเอกชน ส่วนใหญ่จึงมักเป็นการดำเนินการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน และไม่มีการใช้อำนาจเหนือบุคคลอื่น แต่จะมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในลักษณะที่เท่าเทียมกัน เช่น การดำเนินงานของห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สมาคม หรือมูลนิธิ เป็นต้น

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติกำหนดให้ จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ เป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนจะต้องเป็นกิจกรรม ที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” โดยใช้ อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การบริหารราชการของ กระทรวง ทบวง กรม ราชการ ส่วนภูมิภาค หรือองค์การมหาชน เป็นต้น

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานใดบ้างที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

โดยที่มาตรา 35 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เฉพาะที่เป็นสถานศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อกฎหมายให้การรับรองแต่เฉพาะสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นสถานศึกษา ในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น ที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สถานศึกษาขั้นพื้นฐานอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งได้แก่

1. สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. สถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา
3. สถานศึกษาสังกัดสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
4. สถานศึกษาสังกัดส่วนราชการอื่น เช่น โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน
5. สถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. วิทยาลัยชุมชน
7. โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

เมื่อมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาดังกล่าวจึงจัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่จะทำนิติกรรมสัญญา รวมทั้งมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และกระทำการใด ๆ ที่ กฎหมายรับรองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการแทนให้ตั้งแต่ก่อน แต่เนื่องจากมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดว่า สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาโดยมีผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. บริหารกิจการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาหรือส่วนราชการ

2. ประสานการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งควบคุมดูแลบุคลากร การเงินการพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่นของสถานศึกษาหรือส่วนราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

3. เป็นผู้แทนของสถานศึกษาหรือส่วนราชการในกิจการทั่วไป รวมทั้งการจัดทำนิติกรรมสัญญาในราชการของสถานศึกษาหรือส่วนราชการตามวงเงินงบประมาณที่สถานศึกษาหรือส่วนราชการได้รับตามที่ได้ รับมอบอำนาจ

4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา หรือส่วนราชการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

5. อำนาจหน้าที่ในการอนุมัติประกาศนียบัตรและวุฒิปัตร์ของสถานศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

6. ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งงานอื่นที่กระทรวงมอบหมาย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นเรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นหลัก ส่วนวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา มิได้มีการกำหนดให้เป็นการชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้น สถานศึกษาจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรจึงต้องพิจารณาจากกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของส่วนราชการต้นสังกัด ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง จึงเห็น ว่าอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาส่วนใหญ่ย่อมเป็นไปตามการกระจายอำนาจที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะได้ดำเนินการกระจายอำนาจให้ในลำดับต่อไป เนื่องจากนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น การแสดงเจตนาหรือความประสงค์ ในการทำกิจกรรมใด ๆ ของนิติบุคคล จึงไม่อาจกระทำตัวเอง แต่ต้องแสดงออกโดยผ่านบุคคลธรรมดา ซึ่งเรียกว่าผู้แทนของนิติบุคคล ในกรณีของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลนี้ มาตรา 39 (3)

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง ศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ ผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นผู้แทนของสถานศึกษาในกิจการทั่วไป ผู้อำนวยการสถานศึกษาจึงเป็นผู้แทนนิติบุคคลในกิจการทั่วไปของสถานศึกษาที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกด้วยแต่การแสดงความเห็นและการกระทำของผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ได้กระทำแทนสถานศึกษานั้นจะต้องเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาด้วย จึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผูกพันสถานศึกษา แต่การแสดงความเห็นและการกระทำของผู้อำนวยการสถานศึกษานั้นเป็นการกระทำนอกเหนือขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่ต้องถือว่ามิได้กระทำในฐานะผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้นเป็นการส่วนตัว

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารกิจการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1. สถานศึกษาเป็นส่วนราชการในเขตพื้นที่การศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิบัติราชการภายในสถานศึกษาจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง แผนนโยบาย และแผนการปฏิบัติราชการที่ผู้บังคับบัญชากำหนด

2. การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษาภายใต้ข้อบังคับของมาตรา 59 แห่งกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เมื่อสถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงย่อมจะมีสิทธิและหน้าที่ในการปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาได้เอง เช่น ใช้ชื่อสถานศึกษาในการจดทะเบียนรถ ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้หรือนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับการบริจาคมาใช้ในการดำเนินงานของสถานศึกษา เป็นต้น แต่เนื่องจากทรัพย์สินบางประเภท ได้แก่ ที่ราชพัสดุ หรือทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือระเบียบฯ พัสดุกำหนดไว้ ดังนั้น ทรัพย์สินของสถานศึกษาตามนัยมาตรา 59 ที่ กำหนดให้สถานศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินการโดยอิสระจึงหมายถึง "ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สถานศึกษา" เท่านั้น แต่การที่จะให้สถานศึกษาแต่ละแห่งปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้โดยอิสระนั้นอาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถตรวจสอบ ติดตาม หรือประเมิน ผลการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงกำหนดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้สถานศึกษา ดังนี้

2.1 สถานศึกษามีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุง รักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้ โดยสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้มาใช้ในการดำเนินการของสถานศึกษา เช่น จ้างครูอัตราจ้าง ซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยน เป็นต้น

แต่การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ทูลให้จะต้องผ่านความเห็นชอบจาก คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและรายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทราบ

2.2 ให้สถานศึกษาสามารถใช้นามของสถานศึกษาจดทะเบียนสิทธิ จินทะเบียน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับ ทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้ได้

2.3 การรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการและตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

2.4 ให้สถานศึกษาจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้แก่สถานศึกษาแยกจากบัญชีเงินและทรัพย์สินของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและตรวจสอบ

2.5 ให้สถานศึกษาสรุปรายการบัญชีการรับจ่ายเงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลให้แก่สถานศึกษา รายงานให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกสิ้นปีงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและพิจารณาส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละแห่งต่อไป และเมื่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตรวจสอบความถูกต้องของรายงานดังกล่าวแล้วให้รายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทราบ

การนำภารกิจตามกฎหมายของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ด้าน สู่การปฏิบัติโดยยึดหลักการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษา

ด้านวิชาการ

หลักการและแนวคิด

สถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการกระจายอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านวิชาการที่กำหนดไว้ในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การวางแผนงานด้านวิชาการ
2. การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตร

ท้องถิ่น

3. การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา

4. การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา
5. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
6. การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน
7. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา
8. การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้
9. การนิเทศการศึกษา
10. การแนะแนว
11. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
12. การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ
13. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น
14. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุทธศาสตร์ หน่วยงานสถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

15. การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา
16. การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา
17. การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

สถานศึกษาอาจกำหนดสาระของหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพในชุมชน สังคม และภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะที่พึงประสงค์เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมชุมชนและประเทศชาติ โดยต้องเป็นไปตาม “กรอบสาระ การเรียนรู้ท้องถิ่น” ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังคณะกรรมการจัดทำกรอบขึ้นมา

ขอบข่ายภารกิจ

อำนาจการบริหารด้านวิชาการตามข้อ 1-17 ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา โดยต้องขอความเห็นชอบเรื่องการวางแผนงานด้านวิชาการ การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา และการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษาจากคณะกรรมการสถานศึกษาก่อน

ด้านงบประมาณ

หลักการและแนวคิด

1. ยึดหลักความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษาของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลสำหรับผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ สถานศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ผู้เรียนที่มีลักษณะพิเศษตามความจำเป็น

2. มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการจัดการงบประมาณ โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความอิสระ ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงานและทรัพยากรที่ใช้

3. ขีดหลักการกระจายอำนาจของการบริหารจัดการงบประมาณโดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นวงเงินรวม แก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4. มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการด้านการเงิน ทั้ง 7 ด้าน คือ

- 4.1 การวางแผนงบประมาณ
- 4.2 การคำนวณต้นทุนผลผลิต
- 4.3 การจัดระบบการจัดหาพัสดุ
- 4.4 การบริหารทางการเงินการควบคุมงบประมาณ
- 4.5 การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
- 4.6 การบริการสินทรัพย์
- 4.7 การตรวจสอบภายใน

5. มุ่งส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงินและทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคม มาใช้เพื่อการจัดและพัฒนาศึกษา

ขอบข่ายภารกิจงาน

1. การจัดทำแผนงบประมาณ
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ
3. การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ
4. การโอนและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ
5. การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ
6. การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ
7. การตรวจสอบติดตามและรายงานผลการดำเนินงาน
8. การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
9. งานกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา
10. การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา
11. การเบิกเงินจากคลัง
12. การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน
13. การนำเงินส่งคลัง

14. การจัดทำบัญชีการเงิน
15. การจัดทำรายการทางการเงินและงบการเงิน
16. การจัดทำและจัดหาแบบบัญชี ทะเบียน และรายงาน
17. การวางแผนพัสดุ
18. การกำหนดแบบรูปรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง
19. การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ
20. การจัดหาพัสดุ
21. การควบคุมดูแลบำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ
22. การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

ด้านการบริหารงานบุคคล

หลักการและแนวคิด

1. ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษา ความเป็นผู้นำในทุกระดับชั้นของการทำงาน มีการสร้างศักยภาพและพัฒนาความเป็นผู้นำให้บุคคลอื่น
2. มุ่งส่งเสริมและปรับเปลี่ยนกระบวนการคิดในระบบการทำงานสามารถสร้างความสำเร็จช่วยเหลือทีมงานให้บรรลุเป้าหมาย การจัดการทรัพยากรบุคคลให้มีขวัญและกำลังใจ เพื่อสร้างองค์กรอย่างยั่งยืน
3. การบริหารงานบุคคล นอกจากจะใช้ความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะต้องรู้จักการวางแผน การพัฒนาตนเองกับเพื่อนร่วมงาน และการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการการสร้างวัฒนธรรมของการทำงานใหม่ในสถานศึกษาอีกด้วย
4. ยึดหลักความเป็นไปได้ การมีส่วนร่วม ระดมสรรพสิ่ง เพื่อจุดมุ่งหมายในการพัฒนาหลักสูตร การปรับการเรียนเปลี่ยนการสอน โดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ระบบประกันคุณภาพภายในกับการประเมินภายนอก การนำผลวิจัยมาใช้ในการเรียนการสอน และการใช้เทคโนโลยี เพื่อเพิ่มคุณภาพของผู้เรียนและเอื้อประโยชน์ต่อชุมชน

ขอบข่ายภารกิจงาน

1. การวางแผนอัตรากำลัง
2. การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง
4. การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
5. การเลื่อนขั้นเงินเดือน

6. การลาทุกประเภท
7. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
8. การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
9. การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน
10. การรายงานผลการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
11. การอุทธรณ์และการร้องทุกข์
12. การออกจากราชการ
13. การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
14. การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
15. การส่งเสริมประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
16. การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
17. การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
18. การส่งเสริมวินัย คุณธรรม และจริยธรรม สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
19. การสนับสนุนส่งเสริมการขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
20. การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ด้านการบริหารทั่วไป

หลักการและแนวคิด

1. ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริมสนับสนุน และประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษา จัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ
2. มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใสความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตามกฎเกณฑ์กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง
3. มุ่งพัฒนาองค์กรระดับสถานศึกษาให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยี มาใช้อย่างเหมาะสม สามารถเชื่อมโยงติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย
4. การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานอื่น ๆ ให้บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาท

หลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุน และการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการให้บริการ การศึกษาทุกรูปแบบทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยตาม บทบาทของสถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

ขอบข่ายภารกิจงาน

1. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
2. การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
3. การวางแผนการบริหารงานการศึกษา
4. งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
8. การดำเนินงานธุรการ
9. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
10. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
11. การรับนักเรียน
12. การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องจัดตั้ง ยุบรวมหรือเลิกสถานศึกษา
13. การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย
14. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
15. การทัศนศึกษา
16. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
17. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
18. การส่งเสริมสนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร

หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

19. งานประสานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
20. การรายงานผลการปฏิบัติงาน
21. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
22. แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นแนวทางการบริหารที่เชื่อว่าจะนำโรงเรียนไปสู่คุณภาพ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

สรศักดิ์ วรอินทร์ และ ทิพวัลย์ คำคง (2545, หน้า 2) ให้ความหมายว่า หน่วยงานบริหารในส่วนกลางยอมให้หน่วยงานระดับล่าง หรือระดับผู้ปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบการตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากส่วนกลาง

ดิเรก วรรณเสียร (2544, หน้า 131) ได้กล่าวสรุปความหมายของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ว่า เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ มีอิสระ และมีความคล่องตัวในการตัดสินใจการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงิน งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ตัวแทนครูผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนและผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2544, หน้า 2) ได้กล่าวสรุปความหมายของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ว่า การบริหารจัดการตามความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษาโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งจะมีหน้าที่ร่วมคิด (Plan) ร่วมตัดสินใจ (Decision-Making) ร่วมทำ (Implement) และร่วมประเมิน (Evaluation) โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า ข – ค) ได้กล่าวสรุปความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้ว่า เป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหาร โรงเรียนได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

พิณสุดา สิริรังสี (2541, หน้า 35) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลาง ไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2541, หน้า 17) ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

David (1998, pp. 45-53) ได้กล่าวสรุปความหมายของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ว่า เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น ซึ่งมีความเชื่อว่าการให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานในโรงเรียนประสบความสำเร็จ มีความยืดหยุ่น และผลิตผลดีขึ้น

Brown (1999, p. 1407) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบางส่วน ไปสู่หน่วยงานระดับล่าง โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคลากร การบริการ วัสดุ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ

Kemmerer (1994, p. 1412) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการที่ชุมชนให้การสนับสนุนโรงเรียนและให้ท้องถิ่นกำกับดูแล โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงิน หรืออำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ไปสู่หน่วยงานระดับล่าง

Cheng (1996, p. 44) ได้กล่าวสรุปความหมายของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ว่า เป็นการทำให้ผู้อื่นมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียนตัวแทน คณะครู ผู้ปกครองและชุมชน ซึ่งมารวมกันเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา ให้สถานศึกษามีอิสระในการตัดสินใจ มีการบริหารจัดการด้วยตนเองโดยหลักการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องในการบริหารสถานศึกษาด้วยการบริหารทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ทั้งนี้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 1992, pp. 9-11) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า

1. การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน
2. จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์การจัดการศึกษา ในขณะเดียวกันก็ เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย
3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนการจัดการศึกษาและการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า "การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน"
4. จากที่แม้ว่าในประเทศเดียวกันก็ยังมี ความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น
5. จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิดความต้องการการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนอง ความต้องการ และความเร่งด่วน ของแต่ละท้องถิ่นและแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้องและมีความเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย
6. จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

7. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่น (Capacity - Building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการ กำหนดชีวิต ความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะ นำไปสู่การพัฒนา ที่ยั่งยืนต่อไป

8. การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ตัดสินใจ จะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้ มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวม ศูนย์อำนาจ อยู่ที่ยกชั้นกลาง

จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2545, หน้า 108) และการศึกษาในต่างประเทศ พบว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษามีประโยชน์ต่อการบริหารและ การจัดการศึกษา ดังนี้ (Hammer & Champy, 1993, p. 33)

1. สามารถสนองความต้องการของโรงเรียนและท้องถิ่นได้ดีขึ้น
 2. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์มาช่วยเหลือได้มากขึ้นในรูปของ คณะกรรมการ
 3. ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น เพราะมี โอกาส คิดเอง ทำเอง และแสดงออกได้มากขึ้น
 4. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงินและด้านวิชาการ เพื่อพัฒนาการจัดการสอน
- ในโรงเรียน
5. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำใหม่ ๆ ในทุกระดับ
 6. เพิ่มปริมาณและคุณภาพในการติดต่อสื่อสาร
 7. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงานให้เกิดการริเริ่มทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรงกับ ความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น
 8. การที่ครูมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณจึงเกิดแนวทางที่ต้องใช้งบประมาณ อย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
 9. เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงการศึกษา
 10. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการบริหารจัดการศึกษา
 11. การบริหารและการตัดสินใจด้วยความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้
 12. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและโครงการ ใหม่ ๆ
 13. แก้ไขความขัดแย้งได้ดี เพราะครูมีโอกาสแสดงความคิดเห็น
 14. เกิดความรู้สึกรับความเป็นเจ้าของจากการร่วมตัดสินใจ

กล่าวโดยสรุป การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาเมื่อนำมาบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษา น่าจะเกิดประโยชน์อย่างมากมายทั้งด้านการงานให้มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของบุคคลหลายฝ่าย เพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชนทั้งในด้านคุณภาพ ความเสมอภาคในโอกาส และความเท่าเทียมกันของประชาชนและ การทำงานมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และที่สำคัญที่สุดคือจะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ ในการพัฒนาหลักสูตร การเรียนการสอนและผู้เรียน

หลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา

หลักการกระจายอำนาจตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจในการบริหารราชการไว้ที่ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม มีสายการบังคับบัญชาเรียงตามลำดับชั้นการปกครอง การใช้อำนาจในการบริหารราชการมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น การรวมอำนาจการปกครองทำให้เกิดความมั่นคงทำให้เกิดความประหยัดและความเป็นเอกภาพ แต่มีข้อเสีย คือ ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ตัวอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความล่าช้าในการสั่งการ ไม่สนองต่อความต้องการในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และไม่สนองต่อความเป็นประชาธิปไตยที่เป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง เป็นหลักการที่ส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนจากส่วนกลาง โดยการแต่งตั้งและส่งไปปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ หลักการแบ่งอำนาจการปกครองเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจการปกครองไม่ให้หลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นก้าวแรกที่น่าไปสู่การกระจายอำนาจ แต่มีข้อเสีย คือ ก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น เพราะส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคน้อย การดำเนินงานต้องผ่าน 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดขั้นตอนมากขึ้น นอกจากนี้ในบางท้องถิ่นมีทรัพยากรธรรมชาติมากและรายได้ในท้องถิ่นสูง แทนที่รายได้นั้นจะย้อนกลับมาพัฒนาท้องถิ่นตนเอง กลับต้องถูกแบ่งปันรายได้ไปให้ส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ถือว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เน้นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่สถานศึกษา ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่อยู่ในการควบคุมกำกับ ดูแล ติดตาม เท่านั้น ทำให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารงาน ภายใต้หลักการความมีอิสระควรคำนึงถึงสิ่งสำคัญ 5 ประการ คือ 1) การบริหารบุคลากรในสถานศึกษา 2) การจัดรายได้ของตน 3) มีฐานะเป็นนิติบุคคล 4) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง 5) มีกฎกระทรวงในการกำกับดูแล

หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553

สาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553 มีดังนี้

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู ศึกษานิเทศก์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

6. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

มาตรา 37 การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหาร และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา ในกรณีที่สถานศึกษาใดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระดับประถมศึกษาและระดับ มัธยมศึกษา การกำหนดให้สถานศึกษาแห่งนั้นอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาใดให้ยึดระดับการศึกษา ของสถานศึกษานั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารและจัดการได้ตาม วรคหนึ่ง กระทรวงอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้เพื่อเสริมการบริหารและจัดการได้ ตามวรคหนึ่ง กระทรวงอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้เพื่อเสริมการบริหารและ การจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาก็ได้

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ 2) การจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย 3) การจัดการศึกษาขั้น

พื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ 4) การจัดการศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 54 ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษา ในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 58 ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
2. ให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุนการอุดหนุน และใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 59 ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์และภารกิจหลักของสถานศึกษา

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้มาโดยมีผู้อุทิศ หรือ โดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้ง ผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้เงินงบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้ง ผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการ โดยใช้เงินงบประมาณให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

มาตรา 60 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศโดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้

1. จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาก่อนบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน
2. จัดสรรทุนการศึกษาในรูปของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยตามความเหมาะสมและความจำเป็น
3. จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสม และสอดคล้องกับความจำเป็น ในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษแต่ละกลุ่มตาม มาตรา 10 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
4. จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
5. จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน
6. จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้สถานศึกษาเอกชนเพื่อให้พึ่งตนเองได้
7. จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน

มาตรา 61 ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

มาตรา 62 ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้ย่ำงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและ คุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ภายนอก

หลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบ ติดตาม และการประเมินให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง

การกระจายอำนาจตามกฎหมายกระทรวง ประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจตามภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ กฎกระทรวงกำหนดกระจาย อำนาจให้เสร็จ เช่น งานด้านวิชาการและการบริหารทั่วไป
2. กระจายอำนาจที่ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของกระทรวงโดยตรง เช่น งานด้านงบประมาณ และการเงิน อันเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังบ้าง สำนักนายกรัฐมนตรีบ้าง เป็นต้น การกระจาย อำนาจในลักษณะนี้ จึงกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจ ผู้มอบอำนาจประกอบด้วย ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการและเลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ผู้มอบอำนาจดำเนินการ กระจายอำนาจ งบประมาณ และการเงินตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี การมอบอำนาจให้ ผู้ปฏิบัติต้องยึดหลักการว่า “ผู้ปฏิบัติต้องได้รับการไว้วางใจให้ทำงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ สามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้โดยเน้นผลงานที่เกิดขึ้นเป็นหลัก” เพราะผู้รับมอบหรือผู้ปฏิบัติเป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจหรือผู้ซึ่งตนแทน โดยคำนึงถึงความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

3. การกระจายอำนาจ โดยมีกฎหมายอื่นกำหนดการกระจายอำนาจไว้แล้ว ได้แก่ การบริหาร ส่วนงานบุคคล ซึ่งมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากร ทางการศึกษาการกระจายอำนาจไปให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา และสถานศึกษาไว้แล้ว เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550 ก, หน้า 21-25) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงหลักการ ดังต่อไปนี้

1. ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษา สำนักงานพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีด

ความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คือ ความพร้อมและความเหมาะสมด้านบริบททั่วไปและด้านคุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ การมีรูปแบบ โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่เอื้อต่อการบริหาร และการจัดการศึกษา การมีทรัพยากรทางการศึกษาและบุคลากรที่เหมาะสมตามความจำเป็น เป็น องค์การที่มีความเชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน มีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารงานได้ด้วยตนเอง สามารถจัดบริการและพัฒนาการศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหาร ข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษามีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของชุมชนและสังคม

2. ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ ความสอดคล้องดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นผู้มอบอำนาจ ซึ่งได้แก่ เลขาธิการ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ก็จะต้องดำเนินการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่ของตน ตามที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกับผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา หรือสถานศึกษาถึงแม้ว่าจะถือว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจหรือผู้ซึ่ง ตนแทนแต่ก็ไม่สามารถปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกฎหมายหรืออำนาจ ตามที่ผู้ได้รับ มอบอำนาจให้ได้นอกนั้นการบริหารและการจัดการศึกษาก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจหรือเรื่องอื่น ๆ จะหลีกเลี่ยง ไม่ ถือปฏิบัติมิได้

3. ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาต้องจัดให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนา คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพภายนอก โดยยึดหลักการ จัด การศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาระดับชาติ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐานการศึกษาปฐมวัย และนโยบายด้านสังคมของรัฐบาลและด้านการศึกษาของ กระทรวงศึกษาธิการ มีการตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชนอันจะทำให้เป็นที่ยอมรับของ สังคม

4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา ความเป็นอิสระ และความคล่องตัวอยู่ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดด้วยตนเอง การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ในการบริหาร งานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่เป็นส่วนหนึ่งของ สถานศึกษา จึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษาโดยตรง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัว

เพียงพอที่จะกำกับ ดูแล การปฏิบัติงานในเชิงนโยบายส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาควรมีการรวมพลังในการดำเนินงาน โดยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ กับหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มสถานศึกษาเพื่อใช้เป็น แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและเสริมพลังให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถ บริหารและจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวาง หลากหลายรูปแบบ นอกจากนั้นควรมุ่งเน้นให้ หน่วยงาน องค์กรและบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาใน ลักษณะการสร้างฉันทานุมติ จากผู้มีส่วนร่วมหรือผู้เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา เป็นต้น

6. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้ มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นต้องมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว ผลสำเร็จของสถานศึกษาดังกล่าว คือ เมื่อจัดการศึกษาแล้วผู้เรียนเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมี ความสุข โดยใช้หลักการและแนวคิดการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา (School Based Management, SBM) เป็นกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาประสิทธิภาพการ บริหารและการจัดการศึกษา

7. เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาต้องสร้างกลไกการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จมุ่งเน้น ให้พื้นที่การศึกษาปรับเปลี่ยน การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากการจัดทำแผนพัฒนา คุณภาพการศึกษา การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ การบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดระบบ ประเมินผลงานและการประเมินผู้เรียน และการรับประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนา คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

8. เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการตัดสินใจดังกล่าว เป็นการกำหนดว่าเรื่องใดจะกำหนดให้ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาเป็นผู้มอบอำนาจ โดยตรง และผู้มอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของตนหรือใช้อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้มอบอำนาจ หรือผู้ซึ่งตนแทนแต่ต้องคำนึงถึงประ โยชน์ที่จะเกิดกับประชาชนเป็นหลักและพร้อมที่จะ รับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าว

รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

Kemmerer (1994, p. 1412) ได้เสนอรูปแบบการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ หรือการให้อำนาจ และการให้เอกชนดำเนินการ

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่าง ในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กรเพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้รองผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือนุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ดิเรก วรรณเสียร (2544, หน้า 133-136) สรุปแนวคิดของ Leithwood and Menzies ในเรื่องรูปแบบของคณะกรรมการโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า มีแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ

1. แบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก(Administrative Control School Council) เกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานของคณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. แบบที่มีครูเป็นหลัก(Professional Control School Council) ตัวแทนครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังเป็นคณะกรรมการโรงเรียน แต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่กรรมการโรงเรียน ซึ่งมีบทบาทเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. แบบที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control School Council) ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่กรรมการโรงเรียนซึ่งมีบทบาทเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. แบบที่มีครูและชุมชนเป็นหลัก (Professional Community Control School Council) คณะกรรมการจะมีครูและผู้ปกครองจำนวนเท่า ๆ กัน และมีมากกว่าตัวแทนและกลุ่มอื่น ๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานกรรมการ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีบทบาทเป็นคณะกรรมการบริหาร

นอกจากรูปแบบดังกล่าวมาแล้วนี้ (เสาวนิตย์ ชัยมุสิก, 2544, หน้า 25-27) ได้มีความคิดเห็นในการแบ่งรูปแบบในการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา มี 4 รูปแบบที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันออกไป ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารที่มีผู้บริหารเป็นผู้ชี้แนะ เป็นรูปแบบที่มีการปรึกษาร่วมกับบุคลากรในสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน แต่การบริหารชี้ขาดเป็นอำนาจของผู้บริหารคนเดียว

รูปแบบที่ 2 การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ เป็นรูปแบบที่มีตัวแทนครูเป็นคณะกรรมการในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มอื่น

รูปแบบที่ 3 การบริหารโดยคณะผู้ปกครองและครู เป็นรูปแบบที่ใช้เพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการบริหารสถานศึกษาในกำกับของรัฐ

รูปแบบที่ 4 การบริหารโดยคณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษา เป็นรูปแบบที่มอบอำนาจการตัดสินใจอย่างมีขอบเขตจำกัด ให้คณะกรรมการในพื้นที่สถานศึกษาในเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากเขตพื้นที่ให้แก่สถานศึกษา จะเน้นการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนงาน การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจเกี่ยวกับกำกับติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปว่า รูปแบบการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากการศึกษาข้อมูลพบว่า ขนาดของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน รวมทั้งสังกัดของโรงเรียน มิได้เป็นตัวแปรในการจำแนกรูปแบบการดำเนินงานของโรงเรียน ซึ่งมีสมรรถนะประการหนึ่งของผู้บริหารที่ได้รับการจัดอันดับให้เป็นอันดับแรกที่มีความสำคัญสำหรับผู้บริหาร การประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจและการสื่อสารทั้งภายในและนอกสถานศึกษา การเริ่มการเปลี่ยนแปลงสิ่งใดก็ตามทั้งภายในและนอกโรงเรียน ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นจึงจะได้รับการยอมรับซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิผลของการดำเนินงานในการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา

อุปสรรคและปัจจัยที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจการศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง หากนโยบายหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการศึกษาถูกขัดขวางด้วยอุปสรรคต่าง ๆ ดังนี้ (ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, 2541, หน้า 27-34)

1. ความไม่ชัดเจนในเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นไปเพื่อใครหรือจะให้อำนาจแก่ใคร
2. ความสับสนในด้านการรับรู้ เกี่ยวกับความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
3. ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจ ตามรูปแบบอำนาจนิยมของกลุ่มข้าราชการ
4. ระดับของความรู้ความเข้าใจในเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของผู้บริหาร การศึกษาทุกระดับ ครู และประชาชน ในการที่จะสร้างศรัทธา ความเชื่อมั่น และการยอมรับในนโยบายดังกล่าว
5. กำลังงบประมาณของท้องถิ่น ที่ต้องสามารถรองรับการพัฒนาและบริหารจัดการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้
6. ระดับของการประสานงาน ในแต่ละระดับการจัดการศึกษา ที่จะก่อให้เกิดความชัดเจน และสอดคล้องกันในแต่ละระดับของการบริหารและจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการประสานอย่างใกล้ชิดและชัดเจนในทางปฏิบัติมากที่สุด
7. กฎระเบียบที่มีความตึงตัว และไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข และอาจถึงขั้นยกเลิกได้ในกฎหมายบางฉบับที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ลักษณะที่เอื้อและสนับสนุนในการกระจายอำนาจทางการบริหารที่จะประสบผลสำเร็จ ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2541, หน้า 27-34) ได้รวบรวมประสบการณ์การดำเนินการของต่างประเทศ สรุปได้ ดังนี้

1. พันธกิจที่ได้จากการตัดสินใจของระดับล่าง
2. ความรับผิดชอบในงานที่มีความชัดเจนในแต่ละภารกิจของผู้ร่วมงาน
3. มีการวางแผนอย่างเป็นยุทธศาสตร์ และมีกำหนดเวลาที่แน่ชัด
4. มีการกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปอย่างชัดเจนทั้งในรูปคู่มือและกระบวนการ
5. มีการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ อยู่เสมอ
6. มีการประเมินผลโดยผู้กำหนดนโยบายและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
7. ทรัพยากรการบริหารและการจัดการต้องมีเพียงพอ

สภาพการดำเนินงานของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา

จากรายงานผลการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) พบว่า มีผลการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา มีการมอบอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา ด้านวิชาการ 11 เรื่อง ด้านงบประมาณ 52 เรื่อง บริหารงานบุคคล 28 เรื่อง และบริหารทั่วไป 13 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 104 เรื่อง
 2. ความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านกฎหมาย มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่กฎกระทรวงบางส่วนยังอยู่ระหว่างดำเนินงานและยังไม่ประกาศใช้
 3. อำนาจหน้าที่ที่กระจายให้เขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายการศึกษา สถานศึกษามีบทบาทหลักในการปฏิบัติ ส่วนสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน และประสานงานเป็นหลัก
 4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา มีความคิดเห็นว่า มีความคล่องตัวทั้งด้านบริหารวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และบริหารทั่วไป สถานศึกษามีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการบริหารงบประมาณ หน่วยงานทั้ง 2 ระดับ มีความเห็นตรงกันว่ามีความเป็นอิสระอยู่ในระดับปานกลาง
- นอกจากนี้ยังพบว่า มีปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามนโยบายการกระจายอำนาจ อยู่หลายประเด็น ดังนี้

1. ด้านวิชาการ ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ การวิจัย การประเมินผล รวมทั้ง โรงเรียนขนาดเล็กมีครูไม่ครบทุกกลุ่มสาระ ขาดสื่อ นวัตกรรม และ

เทคโนโลยีทางการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการสอนยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากพื้นที่รับผิดชอบกว้างมาก ศึกษาพิเศษก็มีจำนวนน้อย และไม่ครบกลุ่มสาระและช่วงชั้น โดยเฉพาะช่วงชั้นที่ 3 และ 4 รวมทั้งขาดงบประมาณ และยานพาหนะในการนิเทศ ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไม่ชัดเจน ไม่สามารถนำมามาตรฐานไปปฏิบัติได้

2. ด้านงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจ การจัดสรรและอนุมัติงบประมาณล่าช้าไม่ต่อเนื่อง ระเบียบการเงินการคลังบางประการยุ่งยาก ลำบากบุคลากรในโรงเรียน ไม่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การติดตาม ตรวจสอบการเงินและการบัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่/สถานศึกษายังไม่ทั่วถึง

3. ด้านการบริหารบุคคล ครูและบุคลากรมีจำนวนไม่ครบตามกรอบอัตราค่าจ้าง ครูยังขาดแคลนมาก การคัดเลือกและบรรจุครูไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน บุคลากรขาดความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน การบรรจุโยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่งล่าช้า

4. ด้านการบริหารทั่วไป การติดต่อประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับโรงเรียนไม่คล่องตัว ระบบการติดต่อสื่อสารและการประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษากับโรงเรียนในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจ มีการสั่งงานตามขั้นตอนมากเกินไป ขาดอาคารสำนักงานและวัสดุสำนักงาน โครงสร้างของงานมีขอบเขตกว้างมากเกินไป ไม่มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้สภาพการดำเนินงานการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จะประสบความสำเร็จนั้น ควรให้ความสนใจและมีการดำเนินงานในเรื่องต่อไปนี้ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 202)

1. การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง
2. กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน
3. การสรรหา การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาต้องให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเสียสละและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ อย่างแท้จริง
4. ต้องจัดฝึกอบรม/ สัมมนาให้คณะกรรมการสถานศึกษามีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการบริหารและการดำเนินงานการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา
5. สนับสนุนให้ครู อาจารย์ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด
6. การจัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ และความร่วมมือกัน
7. จัดให้มีการกำหนดมาตรฐานงานของคณะกรรมการสถานศึกษา และกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

8. การพิจารณาให้สวัสดิการและการบริการพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษาตาม ที่สมควร เหมาะสม และชอบ

กล่าวโดยสรุปว่า สภาพการดำเนินงานการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่จะ ประสบความสำเร็จนั้นควรให้ความสนใจและมีการดำเนินงานตามบริบทของโรงเรียนและมี ศักยภาพของการบริหารโรงเรียน สามารถดำเนินการให้สอดคล้องโดยไม่ขัดกับระเบียบการบริหาร ของแต่ละสังกัดที่กำหนดขึ้น ซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์ของวิถีและวิธีแบบไทย

การกระจายอำนาจทางการศึกษาในต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดการศึกษาสหรัฐอเมริกา (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541, หน้า 36) เป็นหน้าที่ของ มลรัฐ รัฐบาลกลาง มีหน้าที่ประสานงานการศึกษาแต่ละมลรัฐ มีกระทรวงศึกษาธิการของตนเอง และมีสภาการศึกษาของมลรัฐและคณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ เป็นผู้ควบคุมดูแลการจัด การศึกษาของรัฐ แต่ละรัฐจะแบ่งเป็นเขตการศึกษาต่าง ๆ ในแต่ละเขตการศึกษา จะมีคณะกรรมการ ทางการศึกษา หรือคณะกรรมการ โรงเรียน ผู้บริหารสูงสุดของเขตการศึกษา คือ ศึกษาธิการเขต

การบริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ได้กระจายอำนาจให้เป็นหน้าที่ของมลรัฐ แต่ละ มลรัฐมีวิธีการในการบริหารจัดการแตกต่างกันไป บางมลรัฐรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่สภา การศึกษาของมลรัฐ บางมลรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้คณะกรรมการ โรงเรียน หรือ คณะกรรมการการศึกษาของเขตการศึกษา บางมลรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจไปถึงระดับ สถานศึกษา แต่ละรัฐ มีวิธีการในการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน ในงานวิจัยนี้ ขอเสนอวิธีการ โดยสรุปบางเมือง ดังต่อไปนี้

1.1 ชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ออกกฎหมายปฏิรูปโรงเรียนในชิคาโก กำหนดให้โรงเรียน ของรัฐทุกแห่งในชิคาโก ต้องมีสภาโรงเรียนท้องถิ่น (Local School Councils) ซึ่งประกอบด้วยครู 2 คน ผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่ หากเป็น โรงเรียนมัธยมจะมีนักเรียน 1 คน เป็นสมาชิกแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องการบริหารบุคคล สภาโรงเรียนท้องถิ่น มีอำนาจในการ เลือกและประเมินครูใหญ่ อนุมัติแผนพัฒนาโรงเรียน 3 ปีและอนุมัติงบประมาณโรงเรียน โรงเรียน ต้องมีประสิทธิผล ซึ่งหมายถึง ครูต้องมีความเชื่อว่านักเรียนทุกคนสามารถเรียนได้ ครูใหญ่มีภาวะ ผู้นำและมีความสามารถในการจัดโปรแกรมการศึกษา ต้องมีการประเมินผลการเรียนอย่าง สม่าเสมอ และจัดโปรแกรมการศึกษาที่สนองความต้องการของผู้เรียน

1.2 ดีทรอยท์ รัฐมิชิแกน ได้กระจายอำนาจทางการศึกษา โดยเพิ่มอำนาจ (Empowerment) ให้แก่สถานศึกษา โดยมีพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1.2.1 การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา ด้วยการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม จะส่งเสริมภาวะผู้นำ ความเป็นเจ้าของ ความผูกพัน และความสามารถในการตรวจสอบได้ในทุกระดับ

1.2.2 การเพิ่มอำนาจ จะสนับสนุนและกระตุ้นให้มีความหลากหลายและมีความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหา

1.2.3 การเพิ่มอำนาจจะช่วยให้โรงเรียนมีอำนาจมากขึ้น และมีความยืดหยุ่นที่จะกำหนดความต้องการของตนเอง เลือกวิธีการแก้ปัญหา ซื่อสัตย์และบริการตามความจำเป็น และให้สามารถตรวจสอบได้ในเรื่องของการกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของเขตการศึกษา

โรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจนั้น นักเรียน ผู้ปกครอง และครูมีเสรีภาพ ดังนี้

1.2.3.1 ควบคุมการใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดการ

1.2.3.2 กำหนดวิธีการที่จะพัฒนาโรงเรียน

1.2.3.3 ใช้บังคับและดำเนินการในการปรับปรุงการสอน

1.2.3.4 จัดโปรแกรมที่มีความหลากหลายให้แก่ นักเรียน

1.3 มลรัฐฟลอริดา พินสุคา สิริขันธ์ (2541, หน้า 84-85) กล่าวว่า มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของมลรัฐจากหน่วยบริหาร เป็นเสมือนผู้อำนวยความสะดวก (State as Facilitation) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้เอื้ออำนวยความสะดวก ให้ระดับล่างมีภาวะผู้นำมากขึ้น รวมทั้งมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณไปให้เขตการศึกษา โดยสภาการศึกษาของเขต (District School Board) เป็นผู้ดำเนินการ

สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจจากมลรัฐมากขึ้นทั้งในเรื่อง การบริหารงบประมาณ ในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน การจ้างครูและบุคลากร ภายใต้การให้คำปรึกษาของสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Council) สภานี้ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน นักธุรกิจ ผู้บริหาร ผู้แทนครู และผู้แทนนักเรียน (ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) มีหน้าที่ในการช่วยเตรียมและประเมินแผนพัฒนาโรงเรียน การให้ความช่วยเหลืออาจารย์ใหญ่ ในการจัดทำงบประมาณ ดูแลติดตามความก้าวหน้าของแผนการดำเนินงานของโรงเรียน และรายงานผลลัพธ์ต่อชุมชน มีการจัดทำและพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นที่สอดคล้องกับชุมชน การจัดการเรียนการสอนแบบโรงเรียนภายในโรงเรียน (School within School) การสร้างกิจกรรมสังคมจำลองบูรณาการกับหลักสูตรกติกา (Micro Society) การจัดการหลักสูตร โดยเน้น School to Work คือการนำนักเรียนให้รู้จักโลกของงานมีการสร้างหลักสูตรด้านอาชีพ โดยประสานความร่วมมือกับภาคธุรกิจ ยึดวิธีการจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง (Student Centered Approach) เช่น การเรียนแบบประสบการณ์ (Experimental Learning) การเรียนแบบกลุ่ม (Group Learning) บทบาทของครู

เปลี่ยนเป็นผู้กระตุ้นให้เด็กเกิดการเรียนรู้ ให้ความสนใจร่วมกันประสานความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน มีการบริหารงานโดยมีธรรมนูญ (Charter) เป็นแม่บท โรงเรียนที่ชุมชนมีความพร้อมทางการบริหาร จะรับไปดำเนินการเอง โดยที่รัฐจะสนับสนุนเพียงงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนเท่านั้น มาตรฐานกลางของธรรมนูญ 3 ประเด็นใหญ่ ที่โรงเรียนจะต้องดำเนินการให้ได้ คือ ด้านเนื้อหาสาระทางการเรียนการสอน ด้านพฤติกรรมทางการเรียน การแสดงออกของเด็ก และด้านความเสมอภาคในโอกาสของเด็กที่จะได้รับการจัดการศึกษาของโรงเรียน หากโรงเรียนจัดการไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด รัฐหรือท้องถิ่นจะเข้ามาแทรกแซง หรือยกเลิก วิธีการแบบCharter school มีระบบการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา โดยการจัดตั้งคณะกรรมการ การปฏิรูปและตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ทบทวนและให้ข้อเสนอแนะวิธีการที่ใช้ระบบการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน และการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการงดใช้หรือปรับแก้กฎหมาย นโยบายด้านการเงินและกฎระเบียบเพื่อการปรับปรุงโรงเรียน

2. ประเทศเคนมาร์ก

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, หน้า 51-52) ได้สรุปถึงวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ว่า รัฐบาลของเคนมาร์กรับผิดชอบเฉพาะกรอบการทำงาน และการประกันคุณภาพ ส่วนการบริหารทั่วไป ได้กระจายอำนาจไปให้โรงเรียน อำนาจการบริหารเป็นของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง 7 คน ครู 2 คน และนักเรียน 2 คน คณะกรรมการโรงเรียน ขึ้นตรงกับสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

2.1 กำหนดแนวทางการบริหารของครูใหญ่

2.2 อนุมัติงบประมาณโรงเรียน

2.3 การจัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียน

2.4 ตารางสอน

2.5 วัสดุอุปกรณ์การสอน

2.6 กฎระเบียบของโรงเรียน

2.7 การเสนอแต่งตั้งครู

3. ประเทศสเปน

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, หน้า 52) กล่าวว่า ประเทศสเปนเปลี่ยนแปลงระบบบริหาร โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจ (Delegation) ในการรับผิดชอบการศึกษา ไปให้รัฐบาลส่วนภูมิภาค อำนาจสำคัญที่มอบให้ ได้แก่

3.1 โปรแกรมการฝึกหัดครู

3.2 การสอนโดยใช้ภาษาพื้นเมือง

3.3 ความยืดหยุ่นของหลักสูตร

3.4 การให้ผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนในท้องถิ่น

3.5 การศึกษาเอกชน

3.6 การฝึกอาชีพในโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

4. ประเทศนิวซีแลนด์

พินสุดา สิริธรังสี (2541, หน้า 87-91) ได้ศึกษาไว้ดังนี้ ประเทศนิวซีแลนด์ ตัดลดขั้นตอนการบริหารการศึกษาเหลือเพียง 2 ขั้นตอน คือ ระดับกระทรวงและระดับสถานศึกษา/ โรงเรียน

ระดับสถานศึกษา/ โรงเรียน มีการบริหารงาน โดย คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) โดยสรรหาจากผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่น ผู้แทนชาวเมารี ผู้แทนสาธารณชน/ องค์กรกุศล จำนวน 3-7 คน ผู้แทนครู 1 คน ผู้แทนนักเรียน (เฉพาะในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา) 1 คน และอาจารย์ใหญ่ ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ โดยที่ประชุมกรรมการคัดเลือกบุคคลภายนอกเป็นประธานกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนมี ดังนี้

4.1 ด้านหลักสูตร อำนาจการให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางของชาติ ว่าด้วยการศึกษาโดยพัฒนาการเรียนสำหรับเด็ก โดยยึดสาขาการเรียนรู้และทักษะที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับเด็กตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ติดตามพัฒนาการของเด็กโดยยึดวัตถุประสงค์ เป็นเกณฑ์ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเรียนรู้ และสัมฤทธิ์ผลของเด็ก พัฒนาและปรับกลยุทธ์ เพื่อสนองความต้องการการเรียนรู้ของเด็ก ประเมินสัมฤทธิ์ผลของเด็ก รวมทั้งเก็บประวัติและรายงานความก้าวหน้าของเด็ก

4.2 ด้านการจ้างงานและบริหารบุคลากร เป็นผู้จ้างอาจารย์ใหญ่ และครูหรือบุคลากรในโรงเรียน พัฒนาและติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียนตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และตระหนักในความต้องการของเด็ก เป็นนายจ้างที่ดี ตามกฎหมายของรัฐและปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงาน ทั้งต่อผู้สอนและผู้สนับสนุนการสอน

4.3 ด้านการเงินและทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ควบคุมติดตามการใช้จ่ายเงินของโรงเรียนและการจัดทำบัญชี จัดการเรื่องทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ ให้มีความปลอดภัย และสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่นักเรียน

4.4 ตำแหน่งงานด้านอื่น ๆ ได้แก่ การปฏิบัติตามแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษากฎหมายว่าด้วยเวลาการปฏิบัติงาน การรักษาเวลาเรียนและช่วงปีการศึกษาของนักเรียน การรักษาระบบการประเมินตนเอง ตลอดจนการให้ประกันความปลอดภัยแก่นักเรียนและบุคลากรต่าง ๆ ในโรงเรียน

5. ประเทศเกาหลี

พินสุคา สิริขันธ์ (2541, หน้า 92-94) ได้ศึกษาไว้ดังนี้ ประเทศเกาหลี แบ่งการบริหารการศึกษา ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับโรงเรียน โดยลดทอนอำนาจระดับชาติลงและเพิ่มอำนาจในระดับท้องถิ่นและโรงเรียนให้มากขึ้น

ระดับโรงเรียน มีการจัดตั้งสภาโรงเรียน (School Council) เป็นสภาผู้บริหาร ซึ่งสรรหา มาจากผู้แทนชุมชน ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้บริหารและผู้แทนครู คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณางบประมาณโรงเรียน ปรับปรุงหลักสูตร จัดกิจกรรม (เสริมหลักสูตร จัดกิจกรรม ที่ส่งเสริม ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน จัดกิจกรรมสวัสดิการนักเรียน และให้ คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ซึ่งมีอิสระในการจัดการศึกษามากขึ้น

ผลสำเร็จและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ

ผลสำเร็จและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ (พินสุคา สิริขันธ์, 2541, หน้า 85, 91-92, 95-96) ได้เสนอผลสำเร็จ ปัญหา และแนวทางแก้ไขการกระจาย อำนาจการบริหารการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐฟลอริดา) ประเทศนิวซีแลนด์ และ ประเทศเกาหลี ไว้ ดังนี้

จากการปฏิรูปการศึกษาสู่รูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของ มลรัฐฟลอริดาส่งผลให้สถานศึกษามีอิสระ มีความคล่องตัวทางการบริหาร มีนวัตกรรมทางการศึกษา ที่หลากหลาย ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน เกิดการใกล้ชิด ระหว่างครูและผู้ปกครอง ชุมชน และสถานศึกษา การจัดการศึกษาสามารถสนองตอบความต้องการ ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น ชุมชน มลรัฐและประเทศชาติเพิ่มมากขึ้น ในการเตรียมการปรับวิถีชีวิตเขาสู่สังคมโลกในศตวรรษที่ 21

แม้ว่ามลรัฐฟลอริดาจะประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา ได้ในระดับที่น่าพอใจก็ตาม แต่จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจสอบกลาง (Inspector General Office) พบว่า มลรัฐฟลอริดา ยังไม่สามารถกระจายการจัดสรรทรัพยากรในระดับท้องถิ่น (สภาเขตการศึกษา) ไปยังโรงเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งปัญหาความร่วมมือ ของ คณะกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียน เป็นต้น จากกรณีปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว มลรัฐให้แก้ปัญหา โดยการ จัดหลักสูตร การฝึกอบรมเพื่อการปฏิรูปการศึกษาสู่การกระจายอำนาจในหลายหลักสูตร เช่น การสร้างมติดอกจันทน์ แผนปรับปรุงโรงเรียน การสร้างทีมงานบทบาทการดำเนินงานของสภา ที่ปรึกษาโรงเรียน และการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียน และชุมชน เป็นต้น

นิวซีแลนด์มีการกระจายอำนาจเกือบเต็มรูปแบบให้กับสถานศึกษาและประชาชน โดยตรง ในรูปของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งมาจากชุมชนเป็นส่วนใหญ่ทั้งในเรื่องของ

แผนงาน โครงการ งบประมาณ บุคลากร หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และการติดตาม ประเมินผล ขณะเดียวกันก็มีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษาขึ้น ผลสำเร็จของการกระจายอำนาจ ดังกล่าว ส่งผลต่อการบริหาร และการจัดการศึกษาในภาพรวม กล่าวคือ เกิดความคล่องตัวทางการบริหาร ขั้นตอนการปฏิบัติงานลดลง โรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาให้สนองตอบความต้องการของ ท้องถิ่นและชุมชนมากขึ้น เกิดความใกล้ชิดระหว่าง โรงเรียนและชุมชน ชุมชนมีโอกาสกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาเป็นของตนเอง มีความเป็นเจ้าของในลักษณะของหุ้นส่วน ทั้งการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติและร่วมติดตามประเมินผล งบประมาณการจัดการลดลง ในขณะที่คุณภาพการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ครูเอาใจใส่ต่อคุณภาพการเรียนการสอนมากขึ้น นักเรียนมีอิสระที่จะเลือกเรียนตามความถนัดและเป็นไปตามความต้องการ และมีความสุขในการเรียนเพิ่มมากขึ้น

แม้ว่านิวซีแลนด์จะประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาสู่การกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษาดังกล่าวมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังคงประสบกับปัญหาหลาย ประการ ทั้งในเรื่องของ คุณภาพของคณะกรรมการ ที่เกิดการแข่งขันกันระหว่างโรงเรียน ในการพัฒนาโรงเรียน ผู้ปกครอง มีโอกาสเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียน ซึ่งหมายถึงการได้รับเงินรายหัวจากรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น ทำให้ โรงเรียนที่มีกำลังปัจจัยในการพัฒนาน้อยต้องยุบเลิกไปในที่สุด ปัญหาที่ผู้บริหาร โรงเรียนต้อง ทำงานหนักเพิ่มขึ้นในการตอบสนองความต้องการชุมชน บทบาทการบริหารเปลี่ยนไป ทำให้มีการ ลาออกอยู่เรื่อย ๆ ในระยะแรก ๆ ของการกระจายอำนาจ มีการลาออกถึง 30% เหล่านี้ เป็นต้น

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว รัฐได้มีการจัดจ้างหน่วยงานและบุคคลผู้เชี่ยวชาญ ภายนอกโดยเฉพาะกลุ่มบุคคล/หน่วยงานจากมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำฝึกอบรม และให้ความรู้แก่คณะกรรมการฯ อย่างต่อเนื่อง มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ให้แก่ สถานศึกษาที่อยู่ในชุมชนเพิ่มมากขึ้น โดยมีการจัดลำดับฐานะของโรงเรียนในการจัดสรร งบประมาณขึ้น การให้ความช่วยเหลือในการอบรมให้ความรู้และพัฒนาครู โดยการจัดจ้าง ผู้เชี่ยวชาญภายนอกมาดำเนินการฝึกอบรมและเป็นพี่เลี้ยง เป็นต้น

ประเทศเกาหลี ได้เน้นระบบของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ส่งผลให้ ท้องถิ่น และโรงเรียนมีอิสระในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ในรูป ของคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการเขตการศึกษา และคณะกรรมการพัฒนา โรงเรียนการศึกษาสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น มีการจัดสรรเงินอุดหนุน และเงินเพิ่มพิเศษตามผลของการจัดการศึกษา นับเป็นรูปแบบที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวทาง การบริหาร สถานศึกษา มีความพยายามที่จะพัฒนาโรงเรียน เพื่อให้มีโอกาสได้งบประมาณเพิ่ม มากขึ้น ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้องค์กรกึ่งเอกชนเข้ามามีส่วนในการติดตามและควบคุมมาตรฐาน

คุณภาพการศึกษา รวมทั้งได้มีการจัดการศึกษาที่หลากหลายรูปแบบ สร้างสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อความเป็นเลิศทางการศึกษา ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีในระดับแนวหน้า อันเป็นเป้าหมายปลายทางของประเทศ ผลที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนมีหลายประการ คือ

1. นักเรียนในระดับประถมและมัธยมศึกษาได้เรียนในสิ่งที่ตรงกับความต้องการและความสามารถของตนเองมากขึ้น
2. การเรียนในระดับประถมและมัธยมกลับเข้าสู่ความเป็นปกติ ลดการแข่งขันในการสอบเข้ามหาวิทยาลัยน้อยลง
3. สร้างความคิดสร้างสรรค์และทักษะการเรียนรู้ด้วยตนเอง
4. สร้างความเป็นมนุษย์ โดยการวัดผล รวมทั้งได้ให้ความสำคัญแก่นักกีฬาและจริยธรรมมากขึ้น
5. โรงเรียนมีโปรแกรมการเรียนที่หลากหลายให้นักเรียนได้เลือก
6. การศึกษาก่อนวัยเรียน การศึกษาของสตรี การศึกษาพิเศษ และการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นอัจฉริยภาพเข้มแข็งขึ้น
7. จัดอุดมศึกษาเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียน
8. โอกาสในการเข้าเรียนระดับอุดมศึกษามีมากขึ้น
9. นักศึกษาในชนบทมีความเสมอภาคในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพ

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารตามบริบทการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา มีผู้ให้หลักการสำคัญ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า ค) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษากระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าสถานศึกษาเป็นหน่วยงานสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

บุญมี เฌรยอด (2546, หน้า 2) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน เป็นกิจกรรมระหว่างครูกับนักเรียนไม่ใช่อยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในต่างประเทศมีการกระจายอำนาจจากรัฐ และเขตการศึกษาไปยังโรงเรียน ในส่วนของประเทศไทยจะมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

David (1998, p. 1) กล่าวถึงการบริหาร โรงเรียนแบบการกระจายอำนาจว่า มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ความเป็นอิสระ (Autonomy) และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Participatory Decision Making) เป็นการเพิ่มความอิสระของโรงเรียนในการควบคุมงบประมาณและการพลัดเปลี่ยนจากกฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัด และเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจให้กับครูและบุคลากรอื่น ๆ มากขึ้น

จากความหมายดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารจัดการโดยให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป

2. หลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

วีระวัฒน์ จอยผลา (2543, หน้า 45) ได้อธิบายการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าการให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นสิ่งที่ผู้บริหารควรพิจารณา ผู้บริหารที่ชาญฉลาดจะรู้ว่าเมื่อใดตนเองควรตัดสินใจ เมื่อใดจะเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในสังคมประชาธิปไตยต้องส่งเสริมบรรยากาศการทำงานเป็นหมู่คณะ ผู้บริหารไม่ได้ทำงานคนเดียว ผู้ร่วมงานจะเอาตัวไปผูกพันกับหน่วยงานก็ต่อเมื่อเขาารู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของหน่วยงาน

กรมสามัญศึกษา (2544, หน้า 21-22) ได้สรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

1. บุคคลที่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย บุคลากรทางการศึกษาในระดับเขตพื้นที่ทางการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และนักเรียน บุคคลดังกล่าว คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
2. ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการการวางแผน (Plan) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Do) มีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบ (Check) มีส่วนร่วมในการประเมินและสะท้อนผลงานที่ดำเนินการ (Action)

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านบริหารทั่วไป ตลอดทั้งมีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การกำกับติดตาม และการประเมินผล โดยอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

การจัดการศึกษาในอดีตเริ่มจากจัดในวัด วัง บ้าน และราชสำนัก ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวังและได้ทรงขยายสู่การตั้งโรงเรียน

สำหรับราษฎรที่วัดมหรณพาราม นับเป็นพระมหากษัตริย์คุณต่อการศึกษาซึ่งทำให้การจัดการศึกษาของไทยเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับมีการจัดตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นดูแลรับผิดชอบตลอดทั้งมีการจัดตั้งโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ได้แก่ โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชน รวมทั้งโรงเรียนประชาบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยประชาชนและดำรงอยู่ได้ด้วยเงินภาษีและเงินศึกษาพิเศษ คำว่าโรงเรียนประชาบาลจึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกและสืบทอดมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2523 ที่มีภารกิจในการจัดการศึกษาภาคบังคับแก่คนไทยทั้งมวล (วิระวัฒน์ กองผาผลา, 2543, หน้า 43) เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาจากส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริงจึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเอง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543, หน้า จ-ฉ)

4. หลักการบริหารตนเอง

ในระบบการจัดการศึกษาทั่วไป มักกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนรวมแต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้อย่างหลากหลายวิธีการที่แตกต่างกันแล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม การบริหารตนเองนั้นจะต้องได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการตลอดทั้งการสร้างข้อตกลงและเงื่อนไขต่าง ๆ จะต้องมาจากมติคณะกรรมการทั้งสิ้น (ไพโรจน์ พรหมมีเนตร, 2533, หน้า 20)

Herman and Wohlstetter (1993, pp. 55-57) ได้กล่าวว่า การจะทำให้การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาประสบความสำเร็จ คณะกรรมการสถานศึกษาจะต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากร และหลักสูตร ในปัจจุบันการบริหารและการจัดการจะมุ่งเน้นให้มีคุณภาพ เพื่อเข้าสู่การประกันคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานคุณภาพของการศึกษามีแนวปฏิบัติหลายวิธีเพื่อให้เกิดมาตรฐาน แต่มีวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนนิยมนำมาใช้ในการบริหารและการจัดให้มีคุณภาพ ตลอดทั้งจะช่วยให้การบริหารตนเองประสบความสำเร็จ คือ กระบวนการควบคุมคุณภาพของเดมมิง (Deming Circle) หรือวงจรคุณภาพ (PDCA) และในปัจจุบัน

สถานศึกษาส่วนมากนิยมใช้วงจรคุณภาพ (PDCA) เพราะเป็นวงจรการพัฒนาสู่ความสำเร็จที่ระบบทำงานด้วยความรอบคอบ มั่นใจที่จะประสบความสำเร็จและนำไปสู่มาตรฐานคุณภาพการศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2544, หน้า 23-24)

5. หลักความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้

สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้น และพร้อมที่จะให้ตรวจสอบเพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด สถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม มีความโปร่งใสและจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนประจำปี (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 106)

สมาน รังสิโยภักย์ (2532, หน้า 82) ได้อธิบายการประเมินผลปฏิบัติซึ่งเป็นวิธีการประเมินค่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนว่ามีความสามารถปฏิบัติงานได้เพียงใดโดยพิจารณาจากคุณภาพของงานที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกไว้การประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นงานที่สำคัญของผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งจะต้องดำเนินการด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและโปร่งใส เพื่อเป็นความสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นกับข้าราชการครู ในการประเมินผลการปฏิบัติงานมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลายประการ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2544, หน้า 23-24)

นอกจากนี้แนวคิดการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาของ Murphy and Beck. (1997, p. 23) นั้น ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันระหว่างเหตุที่ทำให้เกิดผลของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาอันได้แก่ การเพิ่มอำนาจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ การเป็นมืออาชีพ สุขภาพขององค์กร และผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งตรงกับแนวคิดของคอนเวย์ มอสโคสกี และเฟรมมิง (Conway, 1967, p. 130; Mojkowski & Fleming, 1988, p. 3) แนวคิดการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาของเมอร์ฟี และเบค (Murphy & Beck, 1997, p. 23) ที่สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการอื่น ๆ ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบหลัก และ 19 องค์ประกอบย่อย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การเพิ่มอำนาจ (Empowerment)

การเพิ่มอำนาจ (Empowerment) คือ การให้โอกาสบุคลากรในพื้นที่ร่วมบริหารสถานศึกษาในฐานะสมาชิกของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นแรกของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การเพิ่มอำนาจให้สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยกำหนดความสำเร็จให้คณะกรรมการสถานศึกษาใช้อำนาจหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตรงกับแนวคิดของเจนนี่ และมอเรล (Jenni & Mauriel, 1990, p 4) ตามหัวข้อต่อไปนี้

1.1 การมีความเป็นอิสระ (Autonomy) คือ การที่สถานศึกษาเป็นตัวของตัวเองมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการตัดสินใจเอง โดยข้อตกลงร่วมกันระหว่างสถานศึกษาและชุมชน ตัดสินใจที่จะรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับแนวคิดของ แซคเนย์ และดิบสกี และเคลล่า (Sackney & Dibski, 1992, p. 15) ซึ่งทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัว ในการบริหารงาน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการบริหารงาน มีอิสระในการบริหารงานตาม ความต้องการของท้องถิ่นมีอำนาจในการคิดและตัดสินใจที่สถานศึกษา มีความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้น

1.2 การมีสิทธิออกเสียง (Voice) คือ การที่สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาให้สิทธิแก่ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกเสียงเรื่องการจัดกิจกรรม ต่าง ๆ ของสถานศึกษา ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกันกับความคิดของ กรามส์ และคณะ (Garms et al, 1978, p. 278) ได้แก่ การมีสิทธิออกเสียงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา สิทธิและอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษา แนวทางการบริหารงานวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารบุคลากรและบริหารทั่วไป

1.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Involvement) ความคิดหลักอีกอย่างหนึ่งของการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การมีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการเรียนการสอนและการจัดกิจกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและบุคลากร ในชุมชน ผู้มีความเห็นคล้อยตาม คือ ฮาย อคิลิส และฮาย รวมถึงพริกเก็ต และคณะ (High, Achilles, & High, 1989, p. 1; Prickett et al, 1990, p. 5) ได้แก่ การเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษาร่วมกับผู้เกี่ยวข้องในชุมชนในการคิดและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ คือ การดูแลช่วยเหลือนักเรียน การระดมทรัพยากร การประเมินคุณภาพผู้เรียนตามมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ การแก้ปัญหาและพัฒนาผู้เรียนให้ติดตามความต้องการของท้องถิ่น การนิเทศติดตามและประเมินผลงาน ในสถานศึกษา การสื่อสาร และการประชาสัมพันธ์ทั้งในและนอกสถานศึกษา

1.4 การมีอิทธิพลในการทำงาน (Influence) การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาต้องยอมรับการให้อิทธิพลแก่คณะกรรมการสถานศึกษาในการคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของสถานศึกษาตลอดจนการทำงานโดยทั่วไป ผู้ที่เห็นตรงกันในเรื่องนี้คือ มาเลน และโอกาวา (Malen & Ogawa, 1988, p. 10) ซึ่งเห็นตรงกันในเรื่องการวางนโยบายของสถานศึกษา การปฏิบัติตามนโยบายของสถานศึกษา การพัฒนาคุณภาพงานในสถานศึกษา การทำงานตามความต้องการของท้องถิ่น การสื่อสาร และเทคโนโลยี การนิเทศติดตามและประเมินผลงานในสถานศึกษา

1.5 การมีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิในการทำงาน (Rights) การมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของผู้เรียนในสถานศึกษาที่บริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นตัวบ่งชี้ว่า

สถานศึกษาต้องมีข้อตกลงว่าด้วยสิทธิในการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และมีส่วนเกี่ยวข้องในการทำงานอื่น ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

จากข้อมูลดังกล่าว ขึ้นอยู่กับความเป็นจริงพื้นฐาน ดังนี้

ประการแรก สิทธิอันชอบธรรมในการวัดและประเมินผล คือ สิ่งที่ไม่ได้กล่าวไว้ในกฎบัตรหรือข้อตกลงร่วมกันก็ไม่ควรวัด เนื่องจากวิธีการทำงานมีหลากหลายและการตัดสินใจก็มีหลายแบบ การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายต้องขึ้นกับการมีส่วนร่วมหรือข้อตกลงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) (Wohlstetter & McCurdy, 1991, p. 391)

ประการที่สอง สิทธิอันชอบธรรมในการใช้อำนาจและการตัดสินใจ การมีอิสระและมีอำนาจนั้น มีความหมายกว้างมากแต่ก็จำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลงบริบทของสถานศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ด้วยอำนาจที่พอเพียงในระดับสถานศึกษา การตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับบุคลากร หลักสูตร และแหล่งทรัพยากรสามารถทำได้โดยประชาชน (Robertson & Buffett, 1991, p. 3)

ประการที่สาม สิทธิในการทำงาน การสร้างความสำเร็จ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจของคนส่วนใหญ่ สิ่งจำเป็นมากที่สุดคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการให้อำนาจ ผู้รับอำนาจ และความสำเร็จขององค์การตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Duttweiler & Muchler, 1990, p. 30; Weiss, 1993, p. 2)

หากชุมชนรวมถึงผู้ปกครองและผู้เรียนมีสิทธิออกเสียงมากจะเกิดความพึงพอใจมาก ในกระบวนการเรียน เกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยในสถานศึกษา และเกิดการรับผิดชอบร่วมกันในการปรับปรุงสถานศึกษาด้วย (Lewis, 1993, p. 19) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการสร้างธรรมนูญโรงเรียนเพื่อรับรองสิทธิอันชอบธรรมในการบริหารจัดการของคณะกรรมการสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้องในเรื่องการบริหารจัดการในสถานศึกษา การแก้ปัญหาในการบริหารงาน การป้องกัน แก้ไข และพัฒนาผู้เรียน

2. การสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ (Ownership)

การตัดสินใจร่วมกัน ในฐานะคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมกันกับสถานศึกษาให้เกิดขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดของ ลินควิสต์ และเมอเรล (Linguist & Mauriel, 1989, p. 405) เห็นตรงกันว่าเกิดจากการมีส่วนร่วม ดังนี้

การมีส่วนร่วม (Participation) ในทางจิตวิทยาเชื่อว่า ประชาชนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะรู้สึกพึงใจและเกี่ยวข้องกับงานมากกว่าผู้ไม่มีส่วนร่วม การให้อำนาจในการบริหารโรงเรียนในเขตพื้นที่ทำให้เกิดอิทธิพลในการตัดสินใจด้วยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับสถานศึกษามากขึ้น คณะกรรมการสถานศึกษาจะร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ

ร่วมรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์ในการจัดการศึกษา ความรู้สึกเป็นเจ้าของนี้มีผลสูงมากต่อการตัดสินใจ สอดคล้องกับความคิดของ คอนเลย์ เบรก เอชเชอริก และคณะ (Conley, 1991, p. 37; Burke, 1992, p. 39; Etheridge et al, 1990, p. 10)

จากความเชื่อที่ว่าความรู้สึกเป็นเจ้าของจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ความรู้สึกเป็นเจ้าของจึงเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาสถานศึกษา อิทธิพลของความรู้สึกเป็นเจ้าของจะก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อองค์การและความเป็นมืออาชีพในการสร้างผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

3. การเป็นมืออาชีพ (Professionalism)

การมีส่วนร่วมในการทำงาน คือ ลักษณะของการเป็นมืออาชีพ การกระจายอำนาจทำให้เกิดความพึงพอใจอันนำไปสู่การเป็นมืออาชีพของคณะกรรมการสถานศึกษา (Harrison, Killion & Mitchell, 1989, p. 55) นักวิชาการมีความเห็นว่า การเพิ่มอำนาจ (Empowerment) และการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Ownership) ในงาน ทำให้เกิดแรงจูงใจแก่คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ครู ผู้ปกครอง ชุมชน และบุคลากรในชุมชน ร่วมกันตัดสินใจสร้างข้อตกลงในการปรับปรุงกระบวนการทำงาน เพื่อทำให้เกิดผลที่พึงพอใจ (Rothstein, 1990, p. 6) ซึ่งประชาชนต้องแสดงพลังในการสนับสนุนสถานศึกษาด้วยการมีส่วนร่วมคิดและตัดสินใจ การตัดสินใจร่วมกันคือ การให้อำนาจ ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อตกลงของครูที่จะเป็นผู้นำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) มุ่งสู่เป้าหมายในการทำงานด้วยความรับผิดชอบอย่างสูงต่อการจัดกิจกรรมของสถานศึกษา ซึ่งหลายคนเชื่อว่าครูต้องการการมีส่วนร่วมตัดสินใจ เพราะต้องการความรู้สึกว่าตนจะสร้างผลงานได้ และได้รับความเชื่อมั่นว่าเป็นมืออาชีพ (Duttweiler & Mutchler, 1990, p. 35, Smith, 1999, p. 6) ในที่สุด การบริหารแบบมีส่วนร่วมในทางการศึกษา ต้องมีความเป็นตัวของตัวเองและความรู้สึกเป็นเจ้าของในการพัฒนาคุณธรรมในสถานศึกษาและชุมชน (Pacific Region Educational Laboratory, 1992, p. 1) สิ่งที่ต้องการมากในการบริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา คือ ความพึงพอใจของครู (Levine & Eubanks, 1992, p. 47) และประชาชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสถานศึกษา (Jenni & Mauriel, 1990, p. 4) ในภาพรวมของการเป็นมืออาชีพ ประกอบด้วย

3.1 การสร้างพลังที่ทำให้เกิดผล (Efficacy) คือ การสร้างพลังที่มีศักยภาพทำให้เกิดผลดีในการทำงาน อันได้แก่ การใช้การสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพของ การทำงานตามข้อตกลง การใช้ความร่วมมือของคณะกรรมการสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานด้วยความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ความสามารถในการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ การสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษา และการดูแลให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุดแก่ผู้เรียน มีการประกันคุณภาพ การบริหารมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและสอดคล้อง กับนโยบายของรัฐ

3.2 การสร้างพันธะสัญญาร่วมกัน (Commitment) การบริหารสถานศึกษาในรูปของ คณะกรรมการสถานศึกษา จะทำให้เกิดการมีสิทธิมีเสียงในการแสดงความคิดเห็นและมีความ ผูกพันกันของคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหาร ครู ผู้เรียน ผู้ปกครอง บุคลากร ชุมชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ให้โอกาสประชาชนแสดงพลังในการช่วยเหลือสถานศึกษาด้วยการมี ส่วนร่วมคิดและตัดสินใจ เปิดโอกาสให้เกิดข้อตกลงร่วมกันใน การกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ ต่อผู้เรียน เปิดโอกาสให้เกิดความรับผิดชอบอย่างสูงของชุมชน ในกิจกรรมของสถานศึกษา โดย การสร้างพันธะสัญญาร่วมกันอย่างหลากหลายรูปแบบ เช่น การ สร้างเครือข่ายงาน การสร้าง ข้อตกลง กฎ กติกา ระเบียบต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในการ ทำงาน มีการกำหนดเป้าหมายผลลัพธ์ ภารกิจหน้าที่ มีการติดตามประเมินผล เผยแพร่งานอย่าง ต่อเนื่อง

3.3 การสร้างความพึงพอใจและคุณธรรมร่วมกัน (Satisfaction and Morale) ผลงาน ของนักบริหารมืออาชีพ คือ งานที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาทุกคน โดยเฉพาะคณะกรรมการสถานศึกษาคงสร้างสำนึกในการทำงานด้วยคุณธรรมและจริยธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ กำหนดคน โปบายตามความต้องการของท้องถิ่นที่ไม่ขัดกฎหมายและ นโยบายของรัฐ สร้างความสัมพันธ์อันดีและความรักสามัคคีระหว่างบุคลากรในสถานศึกษาและ บุคลากรในชุมชนเพื่อสร้างความเข้าใจ ความพึงพอใจ และคุณธรรมร่วมกัน

4. การสร้างสุขภาพขององค์กร (Organizational Health)

การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษาหรือการมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกันใน ระดับสถานศึกษา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น มีผลลัพธ์ที่ดีขึ้น ยึดหยุ่นมากขึ้น ในการ ตอบสนองความต้องการของผู้เรียน การนี้ต้องใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับแนวคิด ของมาเลน และโอกาว่า (Malen & Ogawa, 1988, p. 251) ที่ว่า สุขภาพขององค์กร ได้แก่ ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร ความมั่นคงของผู้นำ ความรับผิดชอบ และการมุ่งสู่เป้าหมาย ตัวชี้วัดสุขภาพขององค์กร ได้แก่ การจัดระบบองค์กรและการจัดระบบการเรียนการสอน ดัง รายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การจัดระบบทั่วไปขององค์กร (General Systems) เนื่องจาก มีความคิดเห็น ที่หลากหลายเกี่ยวกับการตัดสินใจร่วมกันทำให้เกิดความกังวลใจว่า ผู้ร่วมตัดสินใจมีประสบการณ์ ที่ต่างกัน จะทำให้ได้ข้อมูลและผลลัพธ์จากการตัดสินใจที่แปลกไป ซึ่งทั้งนี้ ก็อาจได้ข้อมูลที่มี คุณภาพสูง เนื่องจากความหลากหลายนี้ตรงกับความต้องการของผู้เรียน เกิดความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ เกิดการยอมรับได้ง่ายขึ้น และเกิดประสิทธิภาพสูงในการทำงานได้ มีผู้ ได้แย้งว่าการ บริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา จะตกอยู่ในอำนาจท้องถิ่นมากกว่าอำนาจรัฐ เพราะรัฐจะ

ขาดความรับผิดชอบในเรื่องระบบงาน รูปแบบงาน และมาตรฐานคุณภาพ สถานศึกษาเหล่านี้จะตกอยู่ภายใต้แรงกดดันทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่อาจตอบสนองความต้องการของสถานศึกษาอย่างไม่เหมาะสม (Lawton, 1991, p. 7; Bryk, 1993, p. 5) ทั้งนี้ การแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดกิจกรรมประชาธิปไตยในท้องถิ่น การแก้ปัญหสถานศึกษาใน ระบบราชการคือ การใช้การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในการเพิ่มความสนใจในเรื่องการเรียนการสอนและการวางแผนในการรับผิดชอบอย่างสูงในระดับท้องถิ่น (Sackney & Dibski, 1992, p. 4; Mojkowski & Fleming, 1998, p. 4) การมุ่งให้ชุมชนรับผิดชอบมากขึ้นและตรงกับความต้องการของผู้เรียน ในขณะที่ใช้เนื้อหาสาระการเรียนรู้จากส่วนกลาง แต่ใช้การพัฒนาและการปฏิบัติจากท้องถิ่น โดยให้โอกาสผู้เรียนแสดงความคิดที่หลากหลายยืดหยุ่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตามนัยดังกล่าวมาแล้ว ต้องสร้างระบบทั่วไปของสถานศึกษาในแนวใหม่ที่เข้มแข็งกว่าเดิม แทนการยึดติดกับระบบเดิม (Hill & Bonan, 1991, p. 67) ระบบทั่วไปขององค์การที่กล่าวมานั้น เกิดจากการร่วมตัดสินใจของคณะกรรมการสถานศึกษาว่าจะสร้างประสิทธิภาพในสถานศึกษาและแก้ปัญหาด้านการเงินของสถานศึกษาอย่างไร ทั้งยังต้องจัดแหล่งเรียนรู้ หลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนด้วย (Lindelov, 1981, p. 124; Conley, 1991, p. 36; Hannaway, 1992, p. 3; Fusarelli & Scnbner, 1993, p. 1) การจัดระบบทั่วไปของสถานศึกษานี้ เป็นการกระจายอำนาจการบริหารด้วยการสร้างความรู้สึที่ดีให้ชุมชนมีสิทธิออกเสียง มีทางเลือก มีการประกาศเจตนารมณ์ยกระดับการให้บริการ การมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ โดยการให้อำนาจทำตามค่านิยมของคณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชนให้ทำงานอย่างราบรื่น โดยใช้เงินงบประมาณที่มาจากประชาชน (Lawton, 1991, pp. 17-18)

การจัดระบบทั่วไปขององค์การในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้ใช้พลังในการทำงานมากขึ้นเกี่ยวกับปัญหาผู้เรียน เช่น เรียนไม่ดี ออกกลางคัน การให้ผลการเรียน การย้ายที่เรียน ฯลฯ ปัญหาครู ปัญหาเกี่ยวกับหลักสูตร และการเรียนการสอน ปัญหาผู้ปกครองและชุมชนเกี่ยวกับระบบงานต่าง ๆ ในชุมชน ปัญหาครูใหญ่ ไม่อยู่ประจำสถานศึกษา (Mutchler & Duttweiler, 1990, p 12; Candoli, 1991, p. 34) นอกจากนี้ยังสามารถคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญในชุมชนมาช่วยงาน ช่วยแก้ปัญหาที่ตรงกับเหตุผลและความเป็นจริง ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดระบบทั่วไปขององค์การ (General Organization Process) นอกจากทำให้ปัญหาเบาบางแล้วยังลดความขัดแย้งและการต่อต้านการทำงานโดยให้มีส่วนร่วมคิดร่วมตัดสินใจได้ ช่วยไม่ให้เกิดการแปลกแยกด้านประเพณีวัฒนธรรม ทั้งช่วยด้านการสื่อสารเพื่อทำความเข้าใจในชุมชนอีกด้วย นับเป็นการสร้างความเสมอภาคและใช้พลังชุมชนมารับผิดชอบจัดการดูแลผู้เรียนเป็นการขยายโอกาสอีกอย่างหนึ่งทางการศึกษา (Epps, 1992, p. 144)

หลักการสำคัญของการจัดระบบทั่วไปขององค์การในการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ กลไกในการสร้างนักการศึกษามืออาชีพที่ปฏิบัติงานอย่างเชื่อถือได้ จุดประสงค์ของการจัดระบบทั่วไปขององค์การในการบริหารสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา คือ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การจัดระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่จะให้บริการอย่างใกล้ชิดระหว่างครูและครูใหญ่อย่างอิสระด้วยความรับผิดชอบผลของการจัดการในสถานศึกษา (Hill & Bonan, 1991, p. V) ที่สามารถตรวจสอบได้ใน 3 เรื่องที่มีความสัมพันธ์กัน คือ

เรื่องแรก จัดระบบเพื่อให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่สถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชนในการจัดบริหาร และจัดการศึกษาในสถานศึกษาอย่างตรวจสอบได้ (Pacific Region Educational Laboratory, 1992, p. 1)

เรื่องที่สอง จัดระบบเพื่อให้สถานศึกษารับผิดชอบการบริหารจัดการตนเอง จากสภาพพื้นฐานของตน (Grass Root Approach) อย่างมืออาชีพ (Chapman, 1990, p. 222)

เรื่องที่สาม จัดระบบเพื่อรับผิดชอบปัจจัยและกระบวนการมุ่งสู่ผลลัพธ์ ซึ่งตรวจสอบได้โดยเฉพาะผลลัพธ์ของผู้เรียน

ในการจัดระบบทั่วไปขององค์การเมอร์ฟี และเบค (Murphy & Beck, 1997, p. 23) กล่าวว่า มีหลักการสำคัญใน 4 เรื่อง ดังนี้

4.1.1 ระบบที่มุ่งประสิทธิผล (Effectiveness) ระบบที่ได้ผลดีจริงต้องสร้างระบบบริหารงานวิชาการให้สู่แนวหน้าได้ สร้างระบบงบประมาณที่แข็งแกร่งและเพียงพอได้ สร้างระบบบริหารบุคลากรที่ทันสมัยและก้าวหน้า สร้างระบบบริหารทั่วไปให้เข้มแข็งก้าวหน้าการเปลี่ยนแปลงของสังคม สร้างระบบสื่อสารและประสานงานด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทันสมัย มีความคล่องตัวสูง

4.1.2 ระบบที่ตอบสนองต่องานสูง (Responsiveness) เป็นระบบที่สร้างความรู้สึกรู้สึกที่เป็นเจ้าของสถานศึกษาและการมีความรับผิดชอบสูงต่อสถานศึกษาในการบริหารงานวิชาการบริหารบุคลากร บริหารงบประมาณ และบริหารทั่วไป ของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งเป็นผู้จัดหาและจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรที่ต้องลงทุน และทำให้เกิดผล สร้างความรู้สึกรู้สึกและผูกพันต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของสถานศึกษา มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยเน้นการป้องกันแก้ไข และพัฒนางานเป็นสำคัญ

4.1.3 ระบบที่มีประสิทธิภาพสูง (Efficiency) เป็นระบบที่ช่วยให้คณะกรรมการสถานศึกษาสามารถสร้างระบบวิชาการที่ประเมิณผลสัมฤทธิ์และพัฒนาสู่ระดับเลิศได้ สามารถสร้างระบบบริหารที่ยืดหยุ่น โปร่งใสเป็นกันเองและรวมใจคนได้ สร้างระบบประเมินศักยภาพของคน ของงานและกิจกรรมเพื่อพัฒนา สร้างระบบนิเทศงานติดตาม ดูแลช่วยเหลือ แก้ไขปรับปรุง

และให้กำลังใจ สร้างระบบเครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายชุมชน เครือข่ายงานต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อ
พัฒนางบประมาณ ทรัพยากร วิชาการ บุคลากร สู่ความเชื่อมั่นของชุมชน

4.1.4 ระบบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) คณะกรรมการสถานศึกษาจัดระบบ
การดำเนินงานอย่างตรวจสอบได้ ผู้ปกครองและชุมชนร่วมคิดและตัดสินใจ ร่วมมือ จัดการดำเนินงาน
อย่างโปร่งใสตรวจสอบได้ไว้ใจได้เรื่องความรับผิดชอบ ที่มีการควบคุมจากชุมชนสู่ ผู้เรียนมีปัจจัย
(Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) ที่ตรวจสอบได้ โดยเฉพาะผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้เรียน
มีระบบที่ตรวจสอบได้ในเรื่องงานงบประมาณ วิชาการ บุคลากร การบริหารทั่วไป การมีส่วนร่วม
และจุดประสงค์ของงาน มีกลไกและระบบที่แสดงความรับผิดชอบต่อผลของการตรวจสอบทุก
ขั้นตอน

4.2 การจัดการเรียนการสอน (Learning and Teaching)

การจัดการเรียนการสอนในระดับสถานศึกษา จะได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น
โดยการควบคุมจากคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งเกิดจากการร่วมคิดร่วมตัดสินใจ การบริหาร
การกระจายอำนาจทางการศึกษานี้จะเปลี่ยนแปลงบทบาทของครูจากผู้สอนมาเป็นผู้จัดการเรียน
การสอน ซึ่งเป็นบทบาทใหม่ที่คาดว่าจะทำการสอนได้ดีขึ้นและพัฒนางานจัดการเรียนการสอน
ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยการร่วมสร้างนวัตกรรมความก้าวหน้าในการสอน เช่น ยุทธวิธีการสอน
และการจัดการเรียนรู้ที่ซับซ้อนขึ้น (Taylor & Bogotch, 1992, p. 3) เป็นที่ยอมรับกันว่าการตัดสินใจ
แบบมีส่วนร่วมจะพัฒนาการจัดการเรียนการสอนได้ดีและเป็นจุดรวมของการพัฒนาสถานศึกษา
เพราะจะทำให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องสนใจเนื้อหาของหลักสูตรและร่วมกันพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
การฝึกปฏิบัติ และบรรยากาศการเรียน ทั้งพยายามทำให้การจัดการเรียนการสอนดีขึ้น ลดการขัดแย้ง
เกิดความร่วมมือแบบใหม่ในการจัดการศึกษาที่พัฒนาความรู้และความเข้าใจตรงกัน (Stevenson,
1990, p. 1; Rice & Schneider, 1992, p. 2)

การกระจายอำนาจด้านการจัดการเรียนการสอนจะทำให้ความรู้สึกรักใคร่ของคน
ในชุมชนรับรู้ว่าคุณสามารถจัดการเรียนการสอนได้และมีโอกาสลงมือปฏิบัติตามกระบวนการ
ที่ร่วมกันกำหนดขึ้น ร่วมรับผิดชอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา อันก่อให้เกิด
การแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ ทักษะ และเจตคติ ได้มากมายด้วยการร่วมอภิปรายของคณะกรรมการ
สถานศึกษาเกี่ยวกับนโยบายและกระบวนการจัดการเรียนการสอน (Burke, 1992, p. 42)

4.2.1) การมีหลักสูตรสถานศึกษา (School Program) มีการสร้างหลักสูตร
สถานศึกษาตามความต้องการของชุมชน หลักสูตรสถานศึกษาเกิดจากการร่วมคิดของผู้บริหาร
ครู ผู้เรียน ผู้ปกครอง และบุคลากรจากชุมชน หลักสูตรสถานศึกษา สอดคล้องกับ หลักสูตรของ

กระทรวงศึกษาธิการ การวัดการประเมินผลหลักสูตรสถานศึกษาเชื่อมั่นได้ว่ามีประสิทธิภาพสูง และเป็นไปตามหลักประกันคุณภาพและตรงตามมาตรฐานการศึกษา

4.2.2) การจัดการสอนอย่างมีคุณภาพ (Teaching) ระบบการจัดการสอนเกิดจากการร่วมคิดของคณะกรรมการสถานศึกษา ครูเปลี่ยนบทบาทจากการสอนเป็นผู้สร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิและบุคลากรจากชุมชนมีส่วนในการจัดการเรียนรู้ โดยมีการใช้นวัตกรรมใหม่ที่ก้าวหน้าในการสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ สถานศึกษาเปลี่ยนบทบาทจากมุ่งสอนผู้เรียนไปเป็นสถาบันแห่งการเรียนรู้ที่หลากหลายและเชื่อมั่นได้ว่าจะสร้างความเป็นเลิศให้แก่ผู้เรียน

5. ผลของการปฏิบัติงาน (Performance)

การเพิ่มโอกาสในการตัดสินใจทางการศึกษาช่วยให้ครูได้ปฏิบัติเกี่ยวกับวิชาเรียนที่ให้ผลผลิตในทางการศึกษาที่ดีขึ้นของสถานศึกษา การตัดสินใจของสถานศึกษาจะช่วยทำให้เกิดการเริ่มต้นการปฏิรูปสถานศึกษา ซึ่งจะเป็นผลดีในทางการศึกษา ผลของการปฏิบัติงานประกอบด้วยหลักสำคัญที่สอดคล้องกับความคิดของ เอคเธอริจ ฮอลล์ และ บราวน์ (Etheridge, Hal & Brown, 1990, p. 10) ดังต่อไปนี้

5.1 การจัดระบบการศึกษา (Educational System) เป็นผลทำให้

5.1.1 เกิดสุขภาพองค์การดี (Health) คือ การมีระบบการวางแผนและกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายรัฐ มีระบบ บริหารงานวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไปที่ทุกคนรู้และเข้าใจวิธีการปฏิบัติที่ตรงกัน ระบบการศึกษาในสถานศึกษาเป็นระบบการศึกษาเพื่อทุกคนและทุกคนทำงานเพื่อการศึกษา ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีเป้าหมายร่วมกัน มีระบบการนิเทศติดตามประเมินผล ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ จนเกิดบรรยากาศทางวิชาการที่ดีในสถานศึกษา เกิดความสมบูรณ์ด้านการจัดสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ เกิดสัมพันธภาพที่ดีในสถานศึกษา เกิดการบูรณาการของงาน เกิดวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อความก้าวหน้าของชุมชน

5.2 การจัดการที่สถานศึกษา (School) เป็นผลทำให้

5.2.1 เกิดการปฏิบัติงานมีคุณภาพดี (Performance) คือ มีการจัด ระบบงานที่ทำให้สถานศึกษาเป็นแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพจนเกิดระบบการประสานงาน และ ประชาสัมพันธ์ เกิดระบบสื่อสาร และเทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นศูนย์กลางของวิถีชีวิตของชุมชน เกิดความรวดเร็ว และ สะดวกสบายในการทำงานร่วมกันในสถานศึกษา จนเกิดผลตามที่คาดหวัง

5.3 การปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้เรียนดี (Students) เป็นผลทำให้

5.3.1 เกิดผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนสูง (Achievement) คือ การพิจารณาผลการทำงาน ของสถานศึกษานั้นต้องพิจารณาที่ความสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียนเป็นสำคัญ ซึ่งควรเป็นที่พอใจของชุมชน และแข่งขันได้ในระดับนานาชาติ ผู้เรียนมีความสามารถสูงด้าน วิชาการ คุณธรรม จริยธรรม และ ปรับตัวได้ดี เป็นผู้นำชุมชนในการพัฒนา คิดสร้างสรรค์งานใหม่ ๆ ที่มีประโยชน์ต่อสังคมจนเป็น ที่ประจักษ์ ผู้เรียนจะเป็นคนเก่งและดี มีจิตสาธารณะ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมประเพณี และ มองไกลระดับโลกได้

5.4 การปฏิบัติงานของชุมชนในสถานศึกษาดี (Community) เป็นผลทำให้

5.4.1 เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในสถานศึกษาสูง (Satisfaction) คือ ความร่วมมือของชุมชนในการร่วมคิด ร่วมสร้าง ร่วมตัดสินใจ และเกิดความพึงพอใจในผลงานของ ตนเอง โดยมีความรู้สึกว่าการศึกษาคือสถาบันการศึกษาของตน เป็นแหล่งวิชาการในการพัฒนา ชุมชน มีอิสระในการคิดและทำ เกิดความรู้สึกรักและหวงแหน พร้อมทั้งจะทุ่มเททำให้สถานศึกษา มีชื่อเสียง โดยการระดมงบประมาณ ทรัพยากร บุคลากร มาร่วมกันพัฒนาสถานศึกษาจนเป็นที่ยอมรับ ของสังคมทั่วไป เกิดความมั่นใจว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะทำให้การปฏิบัติงาน ในสถานศึกษาดีขึ้น ยุติธรรม และพึงรำลึกในการมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับกว้าง

สรุปว่า การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา เชื่อมั่นว่าสถานศึกษาของรัฐ นั้น สามารถจะทำให้ดีขึ้นได้ ถ้าให้โอกาสผู้บริหารมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและรับผิดชอบการจัด บริหารทางการศึกษาอย่างกว้างขวาง ซึ่งมองถึงบรรยากาศองค์กร เนื้อหาวิชาเรียนที่แต่ละคนได้รับ จากสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา อันเกิดมาจากการกระจายอำนาจที่ทำให้เกิดการแข่งขันใน ระบบการทำความดี โดยมีการประเมินที่หลากหลาย เช่น ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ ความ เชื่อถือได้ที่พัฒนาขึ้น

ในระดับนี้จะมองถึงผลผลิตของสถานศึกษา ที่เกิดจากการให้อำนาจตัดสินใจ จากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษา เพราะเชื่อว่า หลักสูตรสถานศึกษาจะสำเร็จได้ด้วยดีถ้าตัดสินใจ โดยผู้ใกล้ชิด เช่น ครู ผู้ปกครอง และตัวผู้เรียน ซึ่งจะช่วยให้ผู้เรียนได้ดีกว่า นั่นคือ ประสิทธิภาพ ของสถานศึกษา (Robertson & Bulfett, 1991, p. 1; Ogawa, 1992, p. 12) การบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานเชื่อว่า การพัฒนาผู้เรียนเป็นผลมาจากครูใหญ่ ครู และผู้ปกครอง ตัดสินใจ ดูแลอย่างใกล้ชิด โดยให้ความสำคัญของการพัฒนาผู้เรียนเกิดขึ้น 2 ส่วน คือ ความรับผิดชอบต่อสังคมและ ความสำเร็จของตน

จากการเชื่อมโยงความคิดของเมอร์ฟี และเบค (Murphy & Beck) กับ แนวคิดของ นักวิชาการศึกษาหลายคนเกี่ยวกับการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การเพิ่ม อำนาจความรู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของ การเป็นมืออาชีพ สุขภาพขององค์กร และผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งจัดขึ้นที่สถานศึกษาตามระบบการกระจายอำนาจนี้ จะเกิดกฎระเบียบที่พึงพอใจ มากขึ้นแก่ครู ผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนให้เกิดจิตสำนึกในการนำตนเองสู่เป้าหมายทางการศึกษาอันก่อให้เกิด คุณภาพชีวิตที่ดีในชุมชน (Lindquist & Muariel, 1989, p. 405; Burke, 1992, p. 42)

นอกจากนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิได้ประมวลหลักการและแนวคิดในการบริหารการกระจาย อำนาจทางการศึกษาหลายคน สรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 ก, หน้า 13-20)

1. ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจ การบริหารและจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของสถานศึกษา 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป
2. เป็นรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นหลักสำคัญในการบริหาร โดยมีความเชื่อว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานเพิ่มขึ้น
3. เป็นรูปแบบการบริหารตนเอง สถานศึกษาจะมีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีอำนาจ การตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารงานในรูปองค์กรแบบบุคคล
4. เป็นรูปแบบที่มอบอำนาจหรือกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและ การจัดการศึกษาไปให้สถานศึกษา
5. เป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่ตอบสนองหรือสอดคล้องกับความต้องการของ ผู้เรียนและชุมชนได้มากที่สุด
6. เป็นรูปแบบที่ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการเปลี่ยนแปลง

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการกระจาย อำนาจการบริหารจัดการการศึกษาจากส่วนกลางไปให้สถานศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของสถานศึกษา มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ คล่องตัวในการบริหารและจัดการด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยให้ความสำคัญแก่ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียให้มีส่วนร่วมตัดสินใจ รับผิดชอบ วางแผน ติดตามผล พัฒนาคุณภาพการศึกษาตาม ความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

ความสำเร็จการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ธีระ รุญเจริญ (2545, หน้า 60-62) ได้วิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารโรงเรียน ตามมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และได้เสนอยุทธศาสตร์ เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหาร โรงเรียน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์เชิงเป้าหมาย

1.1 เพื่อสร้างความชัดเจน การยอมรับและการปฏิบัติ ในการบริหารและการจัดการศึกษาตามอุดมการณ์ หลักการ มาตรฐาน และแนวทางที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1.2 เพื่อปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริหาร โรงเรียนให้สอดคล้องกับ แนวทางการบริหารที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

1.3 เพื่อพัฒนาสมรรถภาพผู้บริหาร โรงเรียนให้เอื้อต่อการเป็นผู้บริหารมืออาชีพและ มีความพร้อมที่จะบริหารตามการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน

2. ยุทธศาสตร์วิธีดำเนินการ

2.1 กำหนดหลักเกณฑ์ เกณฑ์มาตรฐาน และแนวการปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหาร ตามมาตรา 36 แห่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.2 ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการตลอดทั้งศักยภาพในการบริหาร และการจัดการศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียนเพื่อใช้ประกอบการสร้างหลักสูตรการฝึกอบรม

2.3 สร้างหลักสูตรการฝึกอบรมโดยเน้นการฝึกอบรมด้วยตนเอง (Self – study Package) เป็นหลัก โดยกำหนดวัตถุประสงค์ เนื้อหาสาระสื่อประสม และกิจกรรมการฝึกอบรม ต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสมรรถภาพทั้ง 3 ด้าน คือ IQ, EQ และ MQ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น เขตพื้นที่ การศึกษาดำเนินการตามคู่มือที่กำหนด ทั้งนี้จำเป็นต้องสร้างทีมในการฝึกอบรม

2.4 สนับสนุนงบประมาณและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นให้แก่โรงเรียนเพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 39)

2.5 กำกับ ติดตาม และนิเทศ ตลอดทั้งการประเมินการบริหารและการจัดการศึกษา เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา ตลอดทั้งเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความก้าวหน้า

2.6 สรรหาผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารและจัดการศึกษาตามแนวการกระจายอำนาจ “แกนนำ” เพื่อส่งเสริมและให้รางวัลเพื่อสร้างเครือข่ายต่อไป

Wohlstetter and Mohrman (1996) กล่าวถึง ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จของการบริหาร การกระจายอำนาจทางการศึกษามี ดังต่อไปนี้

1. สร้างทีมในการตัดสินใจที่หลากหลายในการนำครูให้ทำงาน
2. ใส่ใจการพัฒนาการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องในเรื่องทักษะการทำงานในหน้าที่ และจัดหลักสูตรการสอน

3. พัฒนาระบบสารสนเทศร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละสถานศึกษา

4. พัฒนาระบบการให้รางวัลผู้ปฏิบัติงานดีเด่นในสถานศึกษา
5. เลือกผู้บริหารที่สามารถประสานงานและเปลี่ยนแปลงการจัดการได้
6. เน้นเครือข่ายการปฏิรูปและกลุ่มการเปลี่ยนแปลง
7. ควรเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้บริหาร ดังต่อไปนี้

7.1 อำนาจ (Power) อำนาจการบริหารสถานศึกษาอยู่ที่คณะกรรมการ สถานศึกษา และกลุ่มปฏิบัติงาน ตามพันธะสัญญา โดยมีการประชุมกันเป็นระยะ ๆ

7.2 มีการฝึกอบรมด้านความรู้และทักษะ (Knowledge and Skills Training) ให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาและคณะทำงานอยู่เสมอทั้งส่วนรวมและรายกลุ่ม ในเรื่องที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

7.2.1 ความรู้ของผู้ร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาในเรื่องการบริหารทั่วไป และการจัดการเรียนการสอน

7.2.2 ทักษะการทำงานเป็นกลุ่ม การตัดสินใจ ภาวะผู้นำ และการนำประชุม

7.2.3 การจัดการด้านการเงิน การจัดจ้างบุคลากร และทักษะการทำงานด้านการบริหารบุคลากร

7.3 สารสนเทศ (Information) ที่สำคัญ คือ การเผยแพร่ข่าวสารภายในสถานศึกษา และระหว่างสถานศึกษา รวมถึงการสื่อสารภายนอก การวิจัยและแหล่งข้อมูลภายนอกสถานศึกษา โดยผู้บริหารต้องดำเนินการ ดังนี้

7.3.1 ต้องพัฒนาข้อมูลให้ชัดเจนในเรื่องความหมายและพันธกิจที่จะนำสู่เป้าหมายของสถานศึกษา

7.3.2 มีจดหมายข่าว กิจกรรมสถานศึกษา ธุรกิจในท้องถิ่น ผลการ เรียนของผู้เรียน การพัฒนาหลักสูตรการสอน และความสำเร็จของผู้เรียน

7.3.3 จัดการเรียนรู้ร่วมกับสถานศึกษาอื่น ใช้แหล่งเรียนรู้ร่วมกัน และสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

7.3.4 ทำงานวิจัยด้านการสอน ด้านผู้เรียน และด้านอื่น ๆ ที่เห็นสมควร

7.4 การให้รางวัล (Reward) เพื่อจูงใจ เพื่อขอบคุณ ต่อคณะกรรมการ สถานศึกษา ต่อชุมชนในภาพรวมมากกว่ารายคน ทุกคนในสถานศึกษาควรได้รับรางวัลร่วมกัน อาจจัดเป็นระบบสนับสนุนงาน เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายของสถานศึกษา อาจสร้างบรรยากาศ หรือนวัตกรรม การเรียนการสอนเป็นรางวัลความสำเร็จ

เพื่อให้การบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา ไปใช้ในสถานศึกษาอย่างประสบผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องตระหนักและดำเนินการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550 ก, หน้า 13-20)

1. พัฒนาบุคลากร ทีมงานในสถานศึกษาให้มีความรู้ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดีต่อการกระจายอำนาจ
 2. ประชาสัมพันธ์ในผู้ปกครองและชุมชน โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาให้เข้าใจในหลักการและวิธีการของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารใหม่
 3. ต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจให้คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เช่น ร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางการศึกษา สนับสนุนกิจกรรมการศึกษา การจัดทำหลักสูตร เป็นต้น
 4. ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ โดยองค์คณะบุคคล และการมีส่วนร่วมของกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เครือข่ายผู้ปกครอง ชมรมศิษย์เก่า สมาคมผู้ปกครองและครู
 5. ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องตระหนักว่าความสำเร็จของการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน คือ การพัฒนาผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนตามมาตรฐานที่กำหนด
 6. ให้ความสำคัญกับครูผู้สอนในการตัดสินใจหรือร่วมคิดในการจัดการเรียนการสอน
 7. ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีภาวะผู้นำ เป็นผู้นำอย่างเต็มศักยภาพ และเป็นผู้บริหารมืออาชีพ มีความสามารถเป็นผู้นำทางวิชาการ เป็นนักประสานในการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน รวมทั้งมีวิสัยทัศน์กว้างไกล มองอนาคตของโรงเรียนได้ตรงตามความเป็นจริง
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2541, หน้า 26-27) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขจำเป็นที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการศึกษามี ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ ควรให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอยู่ใกล้กับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. การกระจายอำนาจจะเกิดผลดีที่สุด ถ้าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมีความรู้ความเข้าใจในภารกิจนั้น
3. การกระจายอำนาจจะบังเกิดผลดี ถ้าอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงถูกมอบหมายไปยังทุกระดับขององค์การและการกระจายอำนาจจะไม่บังเกิดผลดี ถ้าผู้ได้รับการมอบอำนาจจะต้องรายงานกลับมายังศูนย์รวมอำนาจในทุกภารกิจที่ปฏิบัติ

4. การกระจายอำนาจนั้น ผู้บริหารทุกระดับควรจะมีเชื่อมั่นว่าผู้ได้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในการกิจที่ได้รับมอบหมาย

5. การกระจายอำนาจนั้น ควรตระหนักว่าการตัดสินใจของผู้ที่อยู่ใกล้ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติจะดีกว่าการตัดสินใจจากส่วนกลาง

6. การกระจายอำนาจนั้น ควรมีวัตถุประสงค์ นโยบาย และมาตรการที่ชัดเจนแต่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น แต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องมีวิธีการปฏิบัติที่เหมือนกัน

7. การกระจายอำนาจจะบรรลุผล ถ้าผู้บริหารระดับสูงตระหนักว่าอำนาจที่มอบให้ตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชานั้น ได้มอบหมายให้อย่างแท้จริงไม่คิดจะเรียกคืนมาอีก

พิณสุดา สิริธรรังศรี (2541) ได้เสนอเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ดังนี้

1. กระทรวง กรม และหน่วยงานในส่วนกลางให้ความร่วมมือและปรับลดบทบาทจากเดิมที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ บริหาร เป็นหน่วยนโยบาย สนับสนุน ส่งเสริม ควบคุมมาตรฐานและติดตามผล และกระจายความเป็นอิสระแก่หน่วยงานระดับล่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาอย่างจริงจัง

2. มีการประชาสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญต่อระบบและรูปแบบการบริหารการศึกษาที่กำหนดขึ้นใหม่อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง โดยสื่อทุกรูปแบบ

3. ทุกส่วนสังคมให้ความสำคัญและเห็นคุณค่าว่า สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและคุณภาพของประชาชนมากที่สุด และให้ความร่วมมือสนับสนุน

4. มีการพัฒนาบุคลากรอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งบุคลากรในสถานศึกษาและคณะกรรมการทุกระดับ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจร่วมกันในการบริหารและจัดการศึกษาตามรูปแบบ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549, หน้า ๗) ได้ทำการศึกษาวิจัยประเมินผล การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษา โดยใช้การสอบถามด้วยแบบสอบถาม สัมภาษณ์ สนทนากลุ่ม (Focus Group) ได้พบว่า ปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ กฎหมาย การเมือง โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร เทคโนโลยีและการสื่อสาร สภาพทางกายภาพของเขตพื้นที่การศึกษา ความพร้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา และวัฒนธรรมองค์กรและการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2550, หน้า 8) เสนอปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานไปใช้เพื่อผลสำเร็จของนโยบายกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างแท้จริง การยอมรับจากผู้เกี่ยวข้อง มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาจะต้องได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษามีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ ทักษะและภาวะผู้นำให้ผู้บริหารเพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ดี ผู้บริหาร คณะกรรมการสถานศึกษา บุคลากรในสถานศึกษา รู้บทบาทหน้าที่ของตนเองและของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน และมีการให้รางวัลสำหรับสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน

พรสวรรค์ ศิริศาสนันท์ (2551, หน้า 187-188) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยเชิงพหุระดับที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลทางตรงต่อผลสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ การกระจายอำนาจในการบริหาร ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลทางอ้อมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร สมรรถนะของสถานศึกษา การยอมรับของบุคลากร การบริหารแบบมีส่วนร่วม

นิภา พงศ์วิรัตน์ (2547, หน้า 154-157) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบสมรรถนะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในกรุงเทพมหานคร ผลการวิจัย พบว่า องค์ประกอบใหม่ของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมัธยมศึกษา ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 8 องค์ประกอบหลัก 12 องค์ประกอบย่อย 60 ตัวบ่งชี้ 8 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ การตั้งเป้าหมาย การเพิ่มอำนาจ การสร้างความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของ การสร้างระบบบริหารงาน การสร้างพันธะสัญญาร่วมกัน ผลการปฏิบัติงาน การมีกฎบัตรว่าด้วยสิทธิในการทำงาน และการจัดการเรียนการสอน

แนวทางการเพิ่มประสิทธิผลการบริหารการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การบริหารจัดการเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ภารกิจของสถานศึกษาประสบความสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผล การกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยัง

คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกการบริหาร
นำไปสู่ความสำเร็จ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ดังนี้

1. การกำหนดวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมของสถานศึกษา
2. กำหนดแผนพัฒนาสถานศึกษา หรือแผนกลยุทธ์
3. กำหนดปัจจัยความสำเร็จ (CSFs) และดัชนีวัดผลการปฏิบัติงาน (KPIs) เป้าหมายและ
มาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

4. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน และจัดทำรายงานประเมินตนเอง
6. การประกันคุณภาพการศึกษา

ยุทธศาสตร์สำคัญในการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานไปใช้
ในสถานศึกษา การนำไปใช้ในสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ควรมียุทธศาสตร์ดำเนินการ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเตรียมความพร้อมของบุคลากร โดยดำเนินการ ดังนี้

1. สร้างความตระหนัก ผู้บริหารควรสร้างความตระหนักให้บุคลากรทุกระดับ เกิดความ
ตระหนักเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการพัฒนาสถานศึกษา โดยนำรูปแบบการบริหาร
โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เช่น การสร้างทีมงาน สร้างความเข้าใจ เป็นต้น

2. การส่งเสริมความรู้ ผู้บริหารและบุคลากรควรมีความรู้ เกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร
โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน โดยอาจใช้วิธีการถ่ายทอดความรู้ การศึกษาดูงาน

3. แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้บริหารจัดโครงสร้างและระบบการทำงานของบุคลากร
ให้ชัดเจน แบ่งความรับผิดชอบของแต่ละคน มิให้เกิดความซ้ำซ้อน เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบภาระงาน
อย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสมรรถภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
โดยดำเนินการ ดังนี้

1. สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การบริหารสถานศึกษา หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น
2. กรรมการสถานศึกษาควรมีความสามารถเกี่ยวกับภารกิจของสถานศึกษา เช่น การทำ
แผนกลยุทธ์ การทำหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน เป็นต้น

3. กรรมการสถานศึกษา ควรมีความสนใจ ใฝ่รู้ ใฝ่เรียนและกระตือรือร้นในการจัด
การศึกษา มีอุดมการณ์ และยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของ
คณะกรรมการสถานศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร ผู้บริหารต้องมีความรู้ความเข้าใจในการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน มีความสามารถเป็นผู้นำนักพัฒนา ผู้กล้านำกล้าตัดสินใจ กล้าเปลี่ยนแปลงที่จะเชื่อมโยงการจัดการในด้านต่าง ๆ ของสถานศึกษาไปสู่ความสำเร็จ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้หรือทีมงานการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ ในการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อสร้างองค์ความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ หากมีการสร้างเครือข่ายที่ดี จะเกิดประโยชน์อย่างมากต่อสถานศึกษา ต่อชุมชน ครู นักเรียน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการบริหารและการเรียนการสอน ระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ จะมีความจำเป็นมากในการบริหารจัดการ สถานศึกษาต้องมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสถานศึกษาที่ทันสมัย ถูกต้องเที่ยงตรง และสามารถนำไปใช้ได้ทันที ซึ่งข้อมูลควรประกอบด้วย การปฏิบัติงาน ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บริหารบุคคล และบริหารทั่วไป

จากการศึกษาของ บุญมี เณรยอด (ม.ป.ท. อ้างถึงใน ชีระ รุญเจริญ, 2546) เกี่ยวกับสมรรถภาพ ตัวบ่งชี้ ขั้นตอนการดำเนินการการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พอสรุปได้ ดังนี้

1. สมรรถภาพที่จำเป็นของผู้บริหารโรงเรียน
 - 1.1 สามารถสร้างศรัทธาให้แก่ครูและผู้ร่วมงาน
 - 1.2 ทำงานเป็นทีม
 - 1.3 เป็นผู้นำทางวิชาการ
 - 1.4 มีวิสัยทัศน์
 - 1.5 มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
 - 1.6 มีมนุษยสัมพันธ์ดี
 - 1.7 มีความรัก ความสามารถในการบริหาร
 - 1.8 กล้าตัดสินใจและรับผิดชอบ
 - 1.9 ซื่อสัตย์ โปร่งใส
 - 1.10 เป็นผู้ประสานงานที่ดี
 - 1.11 เป็นนักประชาธิปไตย
 - 1.12 เป็นผู้สามารถอำนวยความสะดวก สนับสนุน
 - 1.13 เป็นแบบอย่างที่ดี
2. ตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2.1 แสดงความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนางานของโรงเรียน เพื่อประโยชน์แก่นักเรียนเป็นสำคัญ

2.2 คิดวิเคราะห์เพื่อแปลงแนวคิดให้เป็นการปฏิบัติที่ได้ผลตามที่คิด

2.3 ทำงานแบบประชาธิปไตย รับฟังความคิดเห็นจากผู้ร่วมงานทุกฝ่าย

2.4 กล้าที่จะตัดสินใจและเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนางาน

2.5 ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการทำงาน

2.6 สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนครู ผู้ปกครอง และชุมชน

2.7 จัดการให้เพื่อนครูทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.8 ทำงานแบบรวมพลังเป็นทีมกับบุคลากรทุกฝ่าย

2.9 ส่งเสริมให้ครูทุกคนเข้าร่วมเสนอแนะรูปแบบการบริหารด้านวิชาการของโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพของนักเรียน

2.10 วางแผนบริหารงานให้เอื้อต่อการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของนักเรียน ครู และผู้บริหาร

2.11 ส่งเสริมให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมรับรู้และดำเนินการจัดการทรัพยากรของโรงเรียน

2.12 ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้

2.13 สนับสนุนให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามผลการดำเนินงานของโรงเรียน

2.14 เผยแพร่และนำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงแผนงานต่อไป

2.15 สนับสนุนให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและตรวจสอบระบบการเงินของโรงเรียน หากพิจารณาสมรรถนะจากค่าเฉลี่ยตัวบ่งชี้การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปรากฏว่า ค่าเฉลี่ยตัวบ่งชี้ในปัจจุบันสูงกว่าค่าเฉลี่ยก่อนเข้าโครงการทุกตัวบ่งชี้และมีความแตกต่างอย่างมีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกตัวบ่งชี้

3. ขั้นตอนการดำเนินการจัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการดำเนินการดังกล่าว
ผู้บริหารโรงเรียนและบุคลากรทุกคนในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ชุมชน ผู้ปกครองของนักเรียนต้องได้รับการเตรียมความพร้อมให้มองเห็นคุณค่าและมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีการติดตามและกำกับดูแลการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ในการดำเนินงานตามเงื่อนไขข้างต้น การเตรียมความพร้อม เพื่อสร้างความพร้อมให้กับทุกคน และจัดให้มีกลไกการดำเนินงาน แล้วหลังจากนั้นผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติ ร่วมกันตรวจสอบติดตาม และร่วมกันประเมินและปรับปรุง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับตัวบ่งชี้

ความหมายของตัวบ่งชี้

ตัวบ่งชี้ (Indicators) เป็นสิ่งที่แสดงภาวะหรือสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป หรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ในภาษาไทยมีคำที่นำมาใช้ในความหมายกับคำว่า “ตัวบ่งชี้” อยู่หลายคำ เช่น ดัชนี ตัวชี้ ตัวชี้วัด และเครื่องชี้วัด เป็นต้น มีผู้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ไว้ต่าง ๆ กัน เช่น

วิไลวรรณ สรรพวัฒน์ (2542, หน้า 8) ให้ความหมายว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งบ่งบอกสภาพหรือภาวะของสภาพการณ์ใด สภาพการณ์หนึ่ง ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ในเชิงปริมาณหรือคุณภาพ โดยนำข้อมูลหรือตัวแปรมาสัมพันธ์กัน เพื่อให้เกิดคุณค่าที่สามารถชี้ให้เห็นลักษณะของสภาพการณ์นั้น ๆ

ชินภัทร ภูมิรัตน (2539, หน้า 18-27) ให้ความหมายว่า ดัชนีหรือตัวบ่งชี้ หมายถึง เป็นเครื่องมือในการวัดเชิงปริมาณ เพื่อแสดงความแตกต่าง เปรียบเทียบระหว่างช่วงเวลา และระหว่างผลที่เกิดขึ้นกับเป้าหมายที่วางไว้

อำรุง จันทวานิช (2535 อ้างถึงใน กฤตวรรณ โอปนพันธ์, 2537) กล่าวว่าตัวบ่งชี้เป็นสารสนเทศที่ช่วยให้การวินิจฉัยและชี้สถานะ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานทางการศึกษา ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ไว้ว่า ตัวบ่งชี้ เป็นสิ่งที่แสดงภาวะ หรือชี้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งตัวบ่งชี้สามารถวินิจฉัย และช่วยชี้บทบาทหน้าที่ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์ประกอบต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาในช่วงเวลาและระดับที่ต้องการวัดหรือตรวจสอบ

Burstein, Oakes, and Guiton (1992) ได้ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ (Indicators) ไว้ว่า ตัวบ่งชี้เป็นค่าสถิติที่ให้สารสนเทศเกี่ยวกับสถานะคุณภาพ หรือผลการปฏิบัติงานของระบบการศึกษา ซึ่งอาจเป็นค่าสถิติเฉพาะเรื่องหรือค่าสถิติรวม (Single or Composite Statistics) ก็ได้ โดยจะต้องมีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการตัดสินใจนอกจากนี้ยังต้องให้สารสนเทศที่สอดคล้องกับคุณลักษณะที่ต้องการจะวัดด้วย

Oxford Dictionary (1989 อ้างถึงใน สุรเจต ไชยพันธ์พงษ์, 2549) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้หมายถึง สิ่งบ่งชี้หรือบอกทิศทางไปที่สิ่งใดสิ่งหนึ่ง

Webster Dictionary (1983 อ้างถึงใน สุรเจต ไชยพันธ์พงษ์, 2549) ให้ความหมายของตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งชี้บอกหรือชี้ให้เห็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ค่อนข้างแม่นยำไม่มากก็น้อย

Johnstone (1981) กล่าวว่า ีว่า ตัวบ่งชี้ หมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพันธ์ หรือสถานะของสิ่งที่มุ่งวัดในเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องบ่งบอกสถานะที่เจาะจงหรือชัดเจน แต่บ่งบอกหรือสะท้อนภาพของสถานการณ์ที่เราสนใจเข้าไปตรวจสอบอย่างกว้างขวางหรือให้ภาพเชิงสรุปโดยทั่วไป ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปความหมายไว้ ดังนี้ ตัวบ่งชี้ หมายถึง สิ่งที่ใช้บ่งบอกลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์การ ว่ามีผลการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมาย วัดดูประสงคืที่กำหนดไว้เป็นอย่างไร หรือสะท้อนลักษณะ รวมทั้งปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานอย่างกว้าง ๆ ในช่วงเวลาใด เวลาหนึ่งแล้วนำผลที่ได้มาเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้

คุณสมบัติของตัวบ่งชี้

สุชาติ ประสิทธิ์สินธุ์ (ม.ป.ป. อ้างถึงใน โชคชัย สิริพนมณี, 2540, หน้า 12-13) กล่าวว่า คุณสมบัติที่สำคัญของตัวบ่งชี้ ประกอบด้วย

1. ความเป็นกลางของตัวบ่งชี้ (Neutrality) หมายถึง ความไม่ลำเอียง (Bias) ของตัวบ่งชี้ ที่ผลของการประเมินอาจเกิดผลกระทบต่อกิจกรรม โครงการ หรือแผนงานที่เป็นประเภท เดียวกัน แต่จัดทำโดยหน่วยงานที่แตกต่างกัน
2. ความเป็นวัตถุวิสัยของตัวบ่งชี้ (Objectivity) หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับ ค่าของตัวบ่งชี้มิได้เกิดจากการคิดเอาเอง ตามความรู้สึกของผู้ประเมิน หรือที่เรียกว่า ตามจิตวิสัย (Subjectivity) แต่อยู่กับสถานะที่เป็นอยู่ หรือเป็นรูปธรรมของคุณสมบัติที่ผู้ประเมินจะประเมิน
3. ความไวต่อความแตกต่างของตัวบ่งชี้ (Sensitivity) หมายถึง ความสามารถของตัวบ่งชี้ที่จะวัดความแตกต่างระหว่างหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง
4. ค่าของมาตรวัดมีความหมายและตีความหมายได้ (Meaningfulness and Interpretability) หมายถึง ค่าของมาตรวัด ควรมีจุดสูงสุด ต่ำสุด ง่ายแก่ความเข้าใจ
5. ความถูกต้องในเนื้อหา (Content Validity) หมายถึง ความถูกต้องในเนื้อหาของตัวบ่งชี้ที่นำมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่มีปัญหาสำหรับการประเมินสิ่งที่เป็นกายภาพ แต่มีปัญหาในการประเมินสิ่งที่ไม่ใช่กายภาพ
6. ความตรงในโครงสร้าง (Construct Validity) หมายถึง ความถูกต้องในการสร้างตัวบ่งชี้ หากผลการปฏิบัติงานประกอบด้วยตัวแปรหลาย ๆ ตัว การรวมตัวแปรเข้าด้วยกัน จะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความของตัวบ่งชี้ขึ้น