

รายงานการวิจัย
การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบ
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ

โครงการวิจัยภายใต้การสนับสนุนของ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี
พ.ศ.2542

คำนำ

การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่สถานศึกษาและบทเรียนการบริหารจัดการที่สถานศึกษาของต่างประเทศ ทั้งด้านข้อจำกัดและเงื่อนไขต่าง ๆ นับเป็นข้อมูลสำคัญต่อการเรียนรู้และนำมาประกอบการพิจารณาในการปฏิรูปการบริหารจัดการที่สถานศึกษาให้เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เห็นความสำคัญของการสร้างองค์ความรู้ดังกล่าว จึงให้มีโครงการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ในรูปแบบการบริหารที่สถานศึกษา หรือการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management) โดยได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ ทำการศึกษาวิจัยและนำเสนอผลต่อที่ประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

สำนักงานฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาแนวทางการบริหารจัดการของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) นี้ จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของไทย และเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจทั่วไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คำนำ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) หรือการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ ในการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ของผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครั้งนี้ เป็นการวิจัยเพื่อให้ได้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องและได้แนวทางปฏิบัติที่สนับสนุนนโยบายของชาติในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสาระสำคัญตามมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และให้คณะกรรมการสถานศึกษาของแต่ละสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ซึ่งข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย แนวทาง และการดำเนินงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีต่อไป

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ให้การสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณ คุณดิเรก วรณเศียร ที่ช่วยเป็นกำลังสำคัญ สนับสนุนในการรวบรวมข้อมูล รายละเอียด และการดำเนินงานในส่วนต่าง ๆ ของการวิจัยจนประสบความสำเร็จ และขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้คำแนะนำ ให้ข้อมูล และช่วยประสานงานจนการวิจัยประสบความสำเร็จลุล่วงด้วยดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ

ธันวาคม 2542

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) มีวัตถุประสงค์เพื่อ วิจัยเอกสารแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ศึกษา/วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งในประเทศและต่างประเทศ จากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่างๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้มีประสบการณ์โดยตรง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ร่างรูปแบบและแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วนำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงรูปแบบและจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

ผลการวิจัยพบว่า

1. ความเป็นมา แนวคิดพื้นฐานและหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.1 ความเป็นมา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารโรงเรียนที่ริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น แนวคิดนี้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งเกิดจากความไม่พอใจของผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ มีการศึกษาและผลักดันให้เกิดนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง ปัจจุบันมีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานครอบคลุมทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ รวมทั้งกำลังจะถูกนำมาใช้ในประเทศไทยตามสาระบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป

1.2 แนวคิดพื้นฐาน

แนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ความสำเร็จดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียนรู้การสอน ปรับไปสู่การบริหารโดยการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

1.3 ความหมาย

จากการประมวลแนวคิดของนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ จำนวนมาก อาจสรุปได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษาโดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย) ได้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ โดยให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน

1.4 หลักการ

หลักการสำคัญในการบริหารแบบ School-Based Management โดยทั่วไป ได้แก่

1) **หลักการกระจายอำนาจ** (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2) **หลักการมีส่วนร่วม** (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3) **หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน** (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4) **หลักการบริหารตนเอง** (Self-managing) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้ โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5) **หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)** ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

2. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาพบว่ามึรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่

2.1 **รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM)** ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ ผู้บริหารโรงเรียน

2.2 **รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM)** เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังคงเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

2.3 **รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM)** แนวคิดสำคัญคือ การจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

2.4 **รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM)** แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่า ทั้งครู และผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่มต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่า ๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่น ๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

ปัจจัยที่เอื้อ ได้แก่

3.1 กระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการโรงเรียนอย่างแท้จริง

3.2 ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน

3.3 มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน

3.4บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและในโรงเรียนจะต้องได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

3.5 ทำการฝึกอบรมคณะกรรมการโรงเรียน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจสั่งการ นโยบาย การวางแผนปฏิบัติ การบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล เป็นต้น

3.6ได้ผู้บริหารโรงเรียนที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ ทักษะ และภาวะผู้นำให้ผู้บริหาร เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี

3.7 ผู้บริหาร คณะกรรมการโรงเรียน บุคลากรในโรงเรียน รัฐบาลทบทวนหน้าที่ของตนเอง และของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

3.8มีการให้รางวัลสำหรับโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเปลี่ยนรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงานและการทำงาน อำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน ไม่กระจายไปทั่วโรงเรียน ผู้บริหารยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียน

4. ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารที่กล่าวถึงประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ อิสราเอล และสหราชอาณาจักร พบว่า

4.1 ในประเทศเหล่านั้นต่างประสบปัญหาความไม่พึงพอใจในคุณภาพการศึกษา จึงได้หาทางปรับปรุงและพัฒนา และต่างใช้วิธีการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติที่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน

4.2 ในการดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษา ได้ลดบทบาทในส่วนกลาง คือ รัฐบาลกลาง กระทรวงศึกษาธิการ หรือมลรัฐ ให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย การสนับสนุนทรัพยากร กำหนด

มาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพการศึกษา โดยมอบอำนาจเกือบทั้งหมดไปให้โรงเรียนดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา โดยในบางประเทศมีเขตการศึกษาเป็นหน่วยงานเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับสถานศึกษา

4.3 ผู้ปกครอง ชุมชน มีความพึงพอใจในการศึกษามากขึ้น เนื่องจากได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษามีขวัญและกำลังใจดีขึ้น มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและรับผิดชอบต่องานมากขึ้น

4.4 ยังไม่ได้มีการศึกษาอย่างจริงจังว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่ก็พบว่าการบริหารรูปแบบนี้ไม่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนลดลง สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ อัตราการออกกลางคันของนักเรียนลดลง อัตราการเรียนต่อสูงขึ้น

4.5 ความสำเร็จของการกระจายอำนาจการศึกษา อยู่ที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง บางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษาด้วย และทุกประเทศล้วนแต่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

5. ปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้จากประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

ปัญหาที่สำคัญ คือ 1) ใช้เวลาในการทำงานเพิ่มขึ้นในแต่ละวัน และส่วนใหญ่ต้องใช้เวลาประมาณ 5 ปีขึ้นไป กว่าที่จะเห็นผล 2) ความคาดหวังของโรงเรียนจะมีมากใน 2 ปีแรก เมื่อมีอุปสรรคและใช้เวลามากจะขาดความกระตือรือร้น 3) คณะกรรมการโรงเรียนบางแห่งยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม บางชุมชนหาคนมาเป็นกรรมการได้ยาก 4) ความขัดแย้งระหว่างโรงเรียน ครู และชุมชน

ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ 1) รัฐต้องมีความจริงใจในการกระจายอำนาจ ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและทุ่มเททรัพยากรให้โรงเรียนมีความสามารถบริหารตนเอง 2) เขตพื้นที่การศึกษาต้องทำหน้าที่ประสานงาน เชื่อมโยง อำนวยความสะดวก สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้โรงเรียนมีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการด้วยตนเองได้ 3) โรงเรียนต้องปรับแนวทางการทำงานใหม่จากการคอยรับนโยบายและคำสั่งมาเป็นการบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยความร่วมมือกับครู ผู้ปกครองและชุมชนต้องพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียนได้

6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประสบการณ์การบริหารในประเทศไทยที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า

6.1 ปัญหาสำคัญของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

1) มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง 2) ขาดเอกภาพในการบริหาร 3) ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา 4) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน 5) ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง 6) ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความคิดในการปฏิรูปการศึกษาโดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก

6.2 ได้มีความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 และในระยะต่อมาอีกหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนในที่สุดได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบรรจุสาระสำคัญในมาตรา 81 ให้มีการออกกฎหมายทางการศึกษา จึงเป็นความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมดำเนินการจนมีการตรา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญในการลดบทบาทและอำนาจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 31) โดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มากที่สุด (มาตรา 39) โดยให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา บริหารงานโดยคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40)

6.3 จากอดีตที่ผ่านมาพบว่า ผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา มีส่วนร่วมในการบริจาคและหาทรัพยากรสนับสนุนโรงเรียน ทำการประชาสัมพันธ์ และร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น

6.4 คณะกรรมการศึกษา หรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระยะต่อมาก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาด้วย แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา ส่วนอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

6.5 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา อาจทำให้เกิดผลกระทบทางการเมืองการปกครอง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์กร การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร งบประมาณ การต่อต้านของผู้เสียอำนาจ ความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรในส่วนกลาง

ระดับกระทรวง ความพร้อมของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาระงานของครูและผู้บริหาร การตรวจสอบ เวลา การจัดการเรียนการสอนและผล การเรียน

7. แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

7.1 หลักการ

หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน 4) หลักการบริหารตนเอง 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

7.2 รูปแบบ

รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบัน คือ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM) คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย กรรมการที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และมีจำนวนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาควรอยู่ในดุลยพินิจและขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน ซึ่งควรอยู่ระหว่าง 13-19 คน คณะกรรมการมีวาระการทำงาน 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

7.3 วิธีการได้มา

สถานศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่สรรหากรรมการที่เป็นผู้แทนจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้ง 6 กลุ่ม ทั้งนี้อาจทำได้โดยการเลือกตั้งหรือการสรรหาและแต่งตั้งแล้วแต่ความเหมาะสม เมื่อได้รายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาเสนอให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แต่งตั้ง

7.4 บทบาทหน้าที่

ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งการเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และการเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้มีบทบาทหน้าที่ทั่วไป บทบาทหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษา ทั้งด้านวิชาการ บุคลากร ธุรการ งบประมาณ อาคารสถานที่ บริการ แผนงานและโครงการ ศาสนาและวัฒนธรรม

7.5 ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้

ควรมีโครงการนำร่องทดลองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนที่อาสาสมัครและมีความพร้อมก่อน เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และได้วิธีการที่เหมาะสม แล้วจึงค่อย ๆ ขยายผลไปยังโรงเรียนอื่น ๆ จนครบทุกโรงเรียนทั่วประเทศ นอกจากนี้ควรมีการวิจัยและพัฒนาควบคู่ไปกับโครงการนำร่องเพื่อให้ได้รูปแบบและแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

8. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา บทบาทหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวก สนับสนุนส่งเสริมและช่วยเหลือสถานศึกษามากกว่าการเป็นหน่วยงานบังคับบัญชาในระดับสูงกว่าสถานศึกษา

9. กลยุทธ์ในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ

กลยุทธ์สำคัญ ได้แก่ 1) การประชาสัมพันธ์ 2) กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน 3) การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา 4) การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา 5) การสนับสนุนให้บุคลากรในสถานศึกษาร่วมปฏิบัติงานกับคณะกรรมการสถานศึกษา 6) การสร้างเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา 7) การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษา 8) พิจารณาให้สวัสดิการ บริการและสิทธิพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษา

10. ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะทั่วไป

ควรมีการใช้ชื่อ “การบริหารฐานโรงเรียน” ในภาษาไทยแทนชื่อ “School-Based Management” ตามข้อเสนอแนะของศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ในการสัมมนาเรื่อง การบริหารจัดการที่สถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 วันที่ 14 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมปรีณิชาพาเลส กรุงเทพมหานคร

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1) ควรทำการศึกษาวิจัยลงลึกในรายละเอียดการบริหารและจัดการศึกษาแบบ SBM ทั้งด้านบทบาทหน้าที่ กฎหมาย ระเบียบ ผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

2) ควรทำการศึกษาวิจัยในรายละเอียด เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และผลการดำเนินการของเขตพื้นที่การศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่บริหารแบบ SBM ในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

3) ควรทำการศึกษารณีตัวอย่าง (Case Study) ลงลึกรายละเอียดระดับสถานศึกษา และระดับเขตการศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) สถานศึกษาควรใช้หลักการบริหาร 2 ประการ คือ หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้มีการบริหารจัดการที่ดี ยึดคุณธรรม โปร่งใส และสนองประโยชน์ต่อองค์การ ชุมชน และประเทศชาติ

2) ควรเตรียมความพร้อมด้านระบบและบุคลากร มีการจัดระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีการเตรียมความพร้อมแก่ผู้บริหารโรงเรียน ครู และประชาชนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการก่อนทำหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษา

3) ควรดำเนินโครงการนำร่องการบริหารจัดการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการบริหารแบบ SBM

4) ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยละเอียดในกฎกระทรวงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่สถานศึกษาต่าง ๆ จะนำรูปแบบการบริหารแบบ SBM ไปใช้

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	ก
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมา	1
วัตถุประสงค์	3
ขอบเขตการวิจัย	3
ข้อจำกัดในการวิจัย	4
วิธีดำเนินการ	4
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
ระยะเวลาดำเนินการ	5
ลำดับขั้นตอนในการเสนอรายงานผลการวิจัย	5
บทที่ 2 ความเป็นมาและหลักการในการบริหารการศึกษาแบบ School-Based Management (SBM)	7
ความเป็นมา แนวคิดพื้นฐานและหลักการ	7
ความเป็นมา	7
แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	8
ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	9
แนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	10
แนวคิดเรื่องการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	24
รูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	27
แนวดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียน	29
ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค	31
ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ	36
ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	59

บทที่ 3 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย	64
การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา	
แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	64
การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา	67
การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและประชาชนในการจัดการศึกษา	74
คณะกรรมการศึกษา/คณะกรรมการสถานศึกษา	80
ประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน	85
บทที่ 4 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจ	
การบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา	91
บทที่ 5 แนวทางการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย	98
หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบสำหรับ	
กรณีของประเทศไทย	99
รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับกรณีของประเทศไทย	101
ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้	108
ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา	109
กลยุทธ์พื้นฐานในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน	
ไปปฏิบัติ	111
ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้	112
รายการอ้างอิง	114

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. เปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหาร โดยการควบคุมจากภายนอก	12
2. ลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะสำคัญต่าง ๆ ของโรงเรียน ในการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก	15

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

แนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เพื่อกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยมุ่งหวังให้การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิผลในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ ปรากฏชัดเจนตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ระบุว่า "ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ..."

การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ในการปฏิรูประบบบริหารการศึกษานั้น มุ่งกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน ได้มีส่วนร่วมกันตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด ซึ่งเป็นแนวคิดในการบริหารในลักษณะที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) หรือเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการโรงเรียนโดยตรง เป็นแนวคิดที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานด้านวิชาการ ด้านการเงิน ด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและให้มีการบริหารในรูปคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ผู้แทนชุมชน โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่ดีที่สุด เกิดจากการตัดสินใจของบุคคลที่อยู่ใกล้ชิด และมีส่วนเกี่ยวข้องกับนักเรียนมากที่สุด (Wohlstetter, 1995)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) หรือใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหารการจัดการ เป็นแนวคิดใหม่ในการจัดการศึกษาที่เริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1980 ต่อมาแนวคิดนี้แพร่หลาย ได้มีการนำไปใช้ดำเนินการในประเทศอื่น ๆ อีกด้วย เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฮองกง เดนมาร์ก อิสราเอล ฯลฯ การดำเนินการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จแล้วในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการอยู่บ้าง แต่ก็มีแนวคิดและบทเรียนที่ประเทศอื่นน่าจะนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ได้ไม่น้อยทีเดียว

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้กำหนดการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปใน 4 ด้าน คือ ปฏิรูปสถานศึกษา ปฏิรูปครู ปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน ปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ,

2538) และยึดถือแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539)

1. ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจ (School-Based Decision Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง โดยยึดประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้เรียนเป็นสำคัญ

2. การมีส่วนร่วมและการร่วมคิดร่วมทำ (Participation and Collaboration) การศึกษาเป็นเรื่องของสาธารณชน มิใช่การรับผิดชอบของใครแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป

3. การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ อยู่ใกล้ชิดเด็ก ได้แก่ โรงเรียน ผู้บริหารการศึกษา ครูและชุมชน เป็นความเชื่อที่ว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต่อการศึกษาหรืออยู่ใกล้ชิดเด็กจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความต้องการของผู้เรียนและ ชุมชน อำนาจการตัดสินใจควรอยู่ในระดับปฏิบัติ คือสถานศึกษา

4. ภารกิจที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ต้องมีการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบและภารกิจของผู้บริหาร ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาและชุมชนอย่างชัดเจน และภารกิจ เหล่านี้จะต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดขึ้นอย่าง แท้จริง

แนวคิดดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับสาระตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการ ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ระบุให้กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กระจายอำนาจการ บริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงนี้ จะสอดคล้องกับหลักการและแนวความคิดการบริหาร โดยให้โรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลางของการบริหารโรงเรียน แต่โรงเรียนในประเทศไทยส่วนใหญ่ นั้นมีที่มาและแบบวัฒนธรรมการบริหารรูปแบบระบบราชการ เคยชินกับการบริหารจากส่วนกลาง หรือ ครอบงำคำสั่งและแนวทางจากส่วนกลางเป็นหลัก เมื่อจะมีการปฏิรูปการบริหารไปในแนวทางที่แตกต่าง ไปจากเดิมค่อนข้างมาก เป็นแบบการดูแลตนเอง รับผิดชอบตนเอง มีอิสระในการบริหารงานที่เป็นงาน หลักหรือภารกิจหลักของโรงเรียนโดยตรง จึงน่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งเชิงวิชาการและภาคปฏิบัติ หากจะได้มีการศึกษาและทำความเข้าใจให้กระจ่าง ให้ชัดเจนและถ่องแท้ถึงที่มา ความหมาย แนวคิด พื้นฐาน รูปแบบและแนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง โดยการเรียนรู้ จากทั้งประสบการณ์ในต่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อวิเคราะห์เนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้อง และหาข้อ เสนอแนะ ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน ในรูปแบบที่เป็นการบริหารโดยใช้โรง เรียนเป็นฐาน หรือโดยให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของการบริหาร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบท ของสังคมไทย

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. เพื่อวิจัยเอกสารแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา
3. เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมา แนวคิดพื้นฐาน และหลักการ
2. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. แนวดำเนินการ
4. ปัจจัยที่เอื้อและที่เป็นอุปสรรค
5. ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ
6. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย
7. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา
8. แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย
 - 8.1 หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ
 - 8.2 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับกรณีของประเทศไทย
 - 8.3 ข้อจำกัด/เงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้
 - 8.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา
 - 8.5 กลยุทธ์พื้นฐานในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ

ข้อจำกัดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร มีข้อจำกัดในการวิจัย ดังนี้

- 1) **ด้านเวลา** มีเวลาในการศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร และสัมภาษณ์ในเวลาซึ่งค่อนข้างจำกัดเพียง 3 เดือน อาจทำให้การศึกษาลงลึกในรายละเอียดเป็นไปได้ไม่มากและไม่ครอบคลุมได้ดีเท่าที่ควร

2) **ด้านแหล่งข้อมูล** เนื่องจากการบริหารแบบ School-Based Management เป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย แหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสารและตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องหาได้ค่อนข้างยาก ข้อมูลสารสนเทศที่สืบค้นได้ส่วนใหญ่มาจากวารสาร เอกสารงานวิจัย และฐานข้อมูล Internet ซึ่งเป็นข้อมูลที่กว้างและไม่มีรายละเอียดในทางลึกมากเท่าที่ควร

วิธีดำเนินการ

การวิจัยนี้มีวิธีดำเนินการดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น หนังสือวารสาร รายงานประจำปี รายงานการวิจัย สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถาม สัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้มีประสบการณ์โดยตรง
2. ศึกษารูปแบบและระบบการบริหารการศึกษา ระบบการบริหารโรงเรียนของประเทศไทย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา
3. ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา
4. ร่างรูปแบบและแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีสาระครอบคลุม แนวคิดพื้นฐาน แนวทางการดำเนินงานและข้อจำกัดในการดำเนินงาน
5. จัดทำรายงานเสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อจัดพิมพ์และสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับรูปแบบที่นำเสนอ
6. ปรับแก้รายงานฯ ตามข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากที่ประชุมสัมมนาให้แล้วเสร็จ และจัดส่งเอกสารฉบับสมบูรณ์ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อดำเนินการจัดพิมพ์ต่อไป

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. แนวทางการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย
2. ผลจากการศึกษาครั้งนี้ คาดว่าสามารถจะนำไปเผยแพร่และใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงาน เพื่อการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ

ช่วงระยะเวลาสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2542 ถึงวันที่ 31 ตุลาคม 2542 โดยผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัย และจัดทำร่างรายงานแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานภายในระยะเวลา 3 เดือนแรก (นับแต่ลงนามในสัญญาจ้าง) จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรายงานฯ หลังจากผู้วิจัยส่งร่างรายงานเสร็จเรียบร้อยแล้ว จากนั้นผู้วิจัยปรับปรุงแก้ไขเอกสารให้แล้วเสร็จเป็นเอกสารที่สมบูรณ์หลังจากการสัมมนาแล้ว เพื่อส่งต้นฉบับให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติดำเนินการจัดพิมพ์ต่อไป

ลำดับขั้นตอนในการเสนอรายงานการวิจัย

บทที่ 1 ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย ข้อจำกัดในการวิจัย วิธีดำเนินการ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย ระยะเวลาดำเนินการและลำดับขั้นตอนในการเสนอรายงานผลการวิจัย

บทที่ 2 ความเป็นมาและหลักการในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ แนวคิดพื้นฐาน รูปแบบและองค์ประกอบในการบริหารแนวทางการดำเนินงาน ผลการดำเนินงาน ปัญหาและข้อเสนอแนะ

บทที่ 3 การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย การกระจายอำนาจสู่ สถานศึกษา บทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนในการจัดการศึกษาของโรงเรียน คณะกรรมการศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษา ประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน

บทที่ 4 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเนื่องจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา

บทที่ 5 แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบ รูปแบบที่น่าเสนอ ข้อจำกัด/เงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้ ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิดและหลักการในการบริหารการศึกษา แบบ School-Based Management (SBM)

ความเป็นมา แนวคิดพื้นฐาน และหลักการ

ความเป็นมา

คำว่า School-Based Management หรือ SBM นั้นเป็นรูปแบบในการบริหารและจัดการศึกษาที่เริ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 (Wohlstetter, 1995 ; Cheng,1996) ในภาษาไทยยังไม่มีคำบัญญัติศัพท์เฉพาะที่แน่นอน ส่วนมากมักจะนิยมเรียกทับศัพท์ว่า School-Based Management หรือเรียกย่อ ๆ ว่า SBM แต่ได้พบว่าเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะได้เริ่มใช้คำว่า“การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน” สำหรับคำ School-Based Management ในการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2541 (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541)

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ จะใช้คำว่า **การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือการบริหารแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน** เป็นคำกลาง ๆ ที่ใช้เป็นหลักในการสื่อความหมาย แต่ในบางส่วนอาจจะใช้คำว่าการบริหารที่ยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง หรือการบริหารแบบยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร ซึ่งผู้วิจัยจะใช้ในความหมายเดียวกันในส่วนต่าง ๆ ของรายงานการวิจัยนี้

ในแนวคิดทางการบริหารนั้น การบริหารโดยรูปแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะผูกพันอย่างใกล้ชิดกับเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการการศึกษา จะพบว่ามีกรใช้คำที่มีความหมายที่ใกล้เคียงและเกี่ยวข้องกันอยู่หลายคำด้วยกัน เช่น การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (Shared Decision Making) การเพิ่มอำนาจให้โรงเรียน (School Empowerment) การร่วมกันปกครอง (Shared Governance) การกระจายอำนาจความรับผิดชอบ (Decentralized Authority) การทำให้โรงเรียนมีอำนาจอิสระ (School-Site Autonomy) การตัดสินใจโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Decision Making) การบริหารที่ระดับโรงเรียน (School-Site Management) โรงเรียนที่มีอิสระทั้ง หน้าที่และความรับผิดชอบ (Responsible Autonomy) แนวคิดเรื่องอำนาจอิสระของโรงเรียน (The Autonomous School Concept) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) การปกครองโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Governance) เป็นต้น (Ceperley, 1991 ; Cotton,1998 ; Lewis,1989 ; Mohrman and Wohlstetter,1994) แต่คำที่นิยมใช้กันมาก และที่ปรากฏในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้มากที่สุดคือ การบริหารที่ระดับโรงเรียน (School-Site Management) และการบริหารโดยใช้หรือแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาประวัติและพัฒนาการในการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พบว่าการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีแบบของการบริหารจัดการที่แตกต่างหลากหลายกันไปในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ไม่มีแบบหนึ่งแบบใดเป็นแบบมาตรฐานกลาง ถึงแม้จะพบว่า มีหลายส่วนที่คล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งจะมีการบริหารแบบรวมอำนาจและแบบที่กระจายอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษาแตกต่างกันไป และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยได้ อยู่ตลอดเวลา (Cuban, 1990 ; Cheng, 1996) เป็นแบบของการบริหารที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา มีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ในตนเองในแต่ละพื้นที่ ในยุคใดสมัยใดที่แหล่งใดนิยมการรวมอำนาจ โครงสร้างการบริหารด้านการศึกษาจะใหญ่โต รัฐ เขตการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาของรัฐจะมีอำนาจมากในการควบคุม ในการกำหนดนโยบายการศึกษา โดยเฉพาะในการบริหารงบประมาณและการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในโรงเรียน และเมื่อใดกระจายอำนาจจัดการศึกษาเข้ามาแทนที่ อำนาจการควบคุมดูแลก็จะถูกมอบไปยังหน่วยบริหารที่เล็กลง เช่น ในคณะกรรมการการศึกษาเขตการศึกษา หรือมอบโดยตรงไปยังแต่ละโรงเรียน แต่โดยภาพรวมแล้ว การบริหารจัดการจะสะท้อนถึงความเป็นอิสระเสรีเป็นหลักกลางอยู่เสมอ

ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรม ที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น

ในระหว่างปี ค.ศ. 1960 ถึง 1979 ในวงการศึกษาในที่ต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสวงหานวัตกรรมและวิธีการต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงาน และในการปรับปรุงการดำเนินงานทางการศึกษาเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ ๆ แต่ผลที่ได้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก จนกระทั่งถึงช่วงทศวรรษ 1980 ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ กลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องเห็นได้ชัดเจนมาก ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เคยเน้นอยู่แต่ในระดับการจัดการเรียนการสอน ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาในระดับองค์การและการบริหารของโรงเรียนทั้งโรงเรียน โดยมุ่งปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนเสียใหม่ กระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น จึงได้มีการนำวิธีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง (Self-Budgeting School) การพัฒนาหลักสูตรโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Curriculum Development) การพัฒนาบุคลากรโดย

ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Staff Development) และการให้คำปรึกษานักเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Student Counseling) เข้ามาใช้ (Passmore, 1988)

อีกพวกหนึ่งเห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารจัดการเฉพาะเรื่องไปสู่โรงเรียน โดยให้การปฏิบัติคงอยู่ภายในคั้งมือนักปฏิบัติการระดับโรงเรียนนั้น จะไม่สามารถประกันการดำเนินงานที่มี คุณภาพที่โรงเรียนได้อย่างแท้จริง สิ่งที่จะต้องจัดการให้เกิดขึ้นก็คือ จัดให้ผู้ที่รับผิดชอบการปฏิบัติที่ระดับโรงเรียนและผู้ที่ใช้บริการของโรงเรียนได้มีบทบาทร่วมกัน ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับโรงเรียนโดยตรง

Mohrman และ Wohlstetter (1994) กล่าวว่า การจะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากร และหลักสูตร

แนวคิดดังกล่าวเหล่านี้เองได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนโดยกระบวนการตัดสินใจร่วม (Share decision making movement) ขึ้น และในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ปรากฏว่าได้มีการใช้วิธีการและกระบวนการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-based Management) เกิดขึ้นในหลายรูปแบบในประเทศสหรัฐอเมริกา และได้รับความนิยมแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ค่อนข้างกว้างขวางมาก (Caldwell and Spinks, 1988 ; Caldwell, 1990; David, 1993 อ้างถึงใน Mohrman and Wohlstetter, 1994)

ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ได้มีนักวิชาการหลายท่านและองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กร กำหนดนิยาม ให้ความหมายและลักษณะสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ไว้แตกต่างกัน เช่น American Association of School Administrators (1988 อ้างถึงใน Consumer Guides, 1993) ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุงการศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐหรือเขตการศึกษาไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น โดยให้มีหน้าที่และรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร

David (1989) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากขึ้น โดยมีสมมติฐานว่าการให้ โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จะทำให้ประสิทธิภาพของโรงเรียนสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น

Edley Jr. (1992) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ใช่มีแต่เพียงผู้บริหารเท่านั้น แต่

ยังมีตัวแทนคณะครูและผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางเวลาต่าง ๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ

Assessment of School-Based Management (1996) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และในบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับได้มากขึ้น

Cheng (1996) กล่าวว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนคณะครู ผู้ปกครอง ชุมชน ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีโอกาสจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน ส่งผลให้โรงเรียนมีประสิทธิผลสูงขึ้น

แนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ดังที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ความคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น แท้ที่จริงแล้วได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรม ที่ประสบความสำเร็จจากหลักการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้วการบริหารตามแนวคิดในแบบดั้งเดิมนั้น จะตรงกันข้ามกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอย่างสิ้นเชิง คือ ในการบริหารการศึกษาแบบดั้งเดิม การบริหารโรงเรียนจะดำเนินการโดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) เป็นหลัก ซึ่งมีลักษณะที่เห็นได้ชัดว่า โรงเรียนมักจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง แนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ในโรงเรียนมักจะถูกชี้นำโดยหน่วยงานส่วนกลาง นโยบายการบริหารก็มักจะไม่ตรงกับปัญหาและมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือธรรมชาติของโรงเรียน สมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนจะไม่มีอำนาจหรือมักจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและการบริหารงานโรงเรียนอย่างแท้จริง

David (1989 อ้างถึงใน Cheng, 1996) ได้ให้ข้อสรุปว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจสิ่งการที่ตีควรออยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น แล้วลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูป ความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษากับการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นหัวใจหรือเป็นหลักการสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ในการบริหารโรงเรียนด้วยวิธีการหรือแนวคิดแบบดั้งเดิมนั้น โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานหรือตัวแทนจากส่วนกลาง นโยบายและแนวทางการดำเนินงานในโรงเรียน ก็มักจะมาจากส่วนกลาง การบริหารก็มักจะไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของโรงเรียน อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนไม่มีอำนาจ ไม่มีส่วนร่วม หรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกำหนดการบริหารงานของโรงเรียนในฐานะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโรงเรียนโดยตรง ซึ่งในเรื่องนี้ Cheng (1996) ได้จัดทำข้อสรุป เปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของแนวคิดเรื่องการบริหารโรงเรียนตามแนวแบบดั้งเดิม ที่นิยมใช้การบริหารแบบการควบคุมจากภายนอก กับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นแนวทางแบบใหม่ไว้ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก

แนวคิด / หลักการ	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> ● มีเป้าหมายที่จำกัด ● สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง <p style="text-align: center;">● ไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา</p> <ul style="list-style-type: none"> ● เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง ● คำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก 	<ul style="list-style-type: none"> ● มีเป้าหมายที่หลากหลาย ● สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ● มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา ● เน้นประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง ● คำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก
หลักการที่ใช้ในการ	โครงสร้างมาตรฐาน	ความหลากหลาย

บริหารโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้มาตรฐานเดียวกันของวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ● เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน <p>การรวมอำนาจ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ควรมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ● เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการ <p>หลักการของระบบปฏิบัติตามคำสั่ง</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ถูกควบคุมจากภายนอก ● รับคำสั่งให้ปฏิบัติ ● ตรวจสอบขยอก <p>การควบคุมตามโครงสร้าง</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีการนิเทศติดตามจากภายนอก ● เพิ่มการควบคุมตามระบบราชการ 	<ul style="list-style-type: none"> ● มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย ● เน้นความยืดหยุ่น <p>การกระจายอำนาจ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ปัญหาควรถูกแก้ไขโดยกาลเทศะ ● มุ่งที่ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา <p>หลักการของระบบบริหารตนเอง</p> <ul style="list-style-type: none"> ● บริหารตนเอง ● แก้ปัญหาด้วยตนเอง ● รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย <p>การมีส่วนร่วม</p> <ul style="list-style-type: none"> ● พัฒนาทรัพยากรในองค์กร ● สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
-----------------------	---	--

จากตารางนี้จะเห็นได้ว่าในด้านแนวคิดทางการศึกษาหรือในเชิงหลักการบริหารการศึกษานั้น การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะมีจุดประสงค์ของการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด ไม่ซับซ้อนและนิยมใช้ในลักษณะที่เหมือน ๆ กันในทุกแห่ง สภาพแวดล้อมทางการศึกษามักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่มีความจำเป็นต้องทำการปฏิรูปการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากมีการเน้นมาตรฐานเดียวและมักจะคำนึงถึงแต่ด้านปริมาณเป็นหลัก แต่การบริหารในแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีเป้าหมายการศึกษาที่หลากหลาย เนื่องจากมีผู้มีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนจำนวนมาก สิ่งแวดล้อมทางการศึกษามีความซับซ้อนและอาจเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลา จะมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอ จึงมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการศึกษา มีการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่หลากหลาย และเน้นเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นสำคัญ

ส่วนในด้านวิธีการและหลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียนนั้น ปรากฏว่าหลักการบริหารแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการบริหารแบบมีการควบคุมมาจากภายนอกนั้น มาจากแนวคิดที่เป็นการบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ (Scientific Management Approach) ของ Taylor และ Urwick กับทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Weber (Lunenburg and Ornstein, 1996) ระบบการบริหารโรงเรียนแบบนี้จะเน้นเรื่องมาตรฐานการปฏิบัติ เน้นกระบวนการและเป้าหมายที่ใช้เป็นแบบเดียวกันในทุก โรงเรียน ไม่นิยมการกระจายอำนาจ ให้หลักการปฏิบัติตามระเบียบ นโยบายและคำสั่ง การรวมอำนาจนั้นมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกัน มีกระบวนการในการควบคุมเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาภายในอำนาจการบริหารที่แท้จริงจึงมักจะอยู่ที่ส่วนกลาง โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยมาก โรงเรียน

มักถูกกำหนดให้เป็นหน่วยปฏิบัติงานตามนโยบายของส่วนกลาง การทำงานนั้นเป็นลักษณะการรับคำสั่งและการควบคุมจากส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจและหน้าที่อย่างชัดเจนการดำเนินการในเรื่องต่างๆ จำเป็นต้องปรึกษาส่วนกลางก่อน หรือดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนดเสมอ และเมื่อเกิดปัญหาในโรงเรียนก็ต้องรอส่วนกลางสั่งการ ซึ่งมักจะทำให้การแก้ปัญหาไม่ทันการ

การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเน้นที่โครงสร้างของระบบงาน ควบคุมตามโครงสร้างของงาน หากงานใดที่มีเป้าหมายและรายละเอียดของงานชัดเจน การใช้การควบคุมจากภายนอกเป็นการทำให้บุคคลทำงานมีประสิทธิภาพได้ ถ้างานใดกำหนดหน้าที่และรายละเอียดการปฏิบัติไว้ไม่ชัดเจน ก็จะเพิ่มความเข้มที่การนิเทศและควบคุมมากขึ้น ซึ่งจากการวิเคราะห์การทำงานได้พบว่ายิ่งบุคคลในองค์การต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางมากเท่าใด ความต้องการในการมีส่วนร่วมก็จะลดน้อยลง ผลผลิตก็จะต่ำลง ส่วนกลางต้องเพิ่มทรัพยากร เพิ่มการนิเทศและการควบคุมขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในที่สุดก็จะได้พบว่าระบบเช่นนี้จะนำไปสู่การไร้ประสิทธิภาพ

ในทางตรงกันข้ามนั้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเน้นในเรื่องลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละโรงเรียนที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมเป็นหลักสำคัญ

หลักการในเรื่องความหลากหลายนั้น เป็นทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่ที่ตรงกับแนวคิดของ Hackman and Walton และ Katz and Kahn (Hoy and Miskel, 1991) ที่เชื่อว่าการที่โรงเรียนจะบรรลุเป้าหมายนั้นกระทำได้หลายวิธี การบริหารควรมีความยืดหยุ่น โดยให้โรงเรียนได้บริหารตนเองในสถานการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากแต่ละโรงเรียนและชุมชนมีความแตกต่างกัน จึงไม่เหมาะที่จะกำหนดให้ใช้วิธีการดำเนินงานหรือใช้วิธีแก้ปัญหาที่เหมือนกัน ๆ กัน ต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้บริหารตนเองจึงจะเป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจนั้น เป็นหลักการบริหารที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง การกระจายอำนาจนั้นเป็นกลไกสำคัญสำหรับการปฏิรูปสำหรับระบบการบริหารสมัยใหม่ หลักพื้นฐานสำหรับการบริหารโรงเรียนก็คือ การบริหารโรงเรียนและการจัดการเรียนการสอนเป็นเรื่องที่ล่าช้า และมักจะมีปัญหาต่าง ๆ อยู่เสมอ ดังนั้นโรงเรียนจึงควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยตรง จะทำให้การแก้ปัญหานั้นมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา มิใช่เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหา โรงเรียนควรมีหน้าที่ค้นหาปัญหา และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยวิธีการที่เหมาะสมของตนเองให้ลุล่วง และทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายจากส่วนกลางหรือของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่ามีวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้หลายวิธีการให้โรงเรียนมีระบบบริหารด้วยตนเอง ส่วนกลางเพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมายโดยรวม ให้โรงเรียน

เรียนมีอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเลือกได้หลายวิธีที่แตกต่างกันได้ แล้วแต่ความเหมาะสมและความพร้อมของโรงเรียน จะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นระบบที่สามารถบริหารได้ด้วยตนเอง ไม่ต้องเป็นหน่วยที่รอปฏิบัติงานตามคำสั่งอยู่ตลอดเวลา

ในด้านการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเน้นที่การให้ความสำคัญกับคน สำหรับการบริหารยุคใหม่ที่เน้นมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมศาสตร์นั้น มนุษย์เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของประสิทธิผลขององค์การ และหลักการในเรื่องทรัพยากรมนุษย์นั้นเชื่อว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์การ การบริหารในยุคใหม่จึงให้ความสำคัญกับมนุษย์มาก และมีผลการวิจัยหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นว่า องค์การที่สมาชิกมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะมีประสิทธิผลสูงและเป็นที่ยอมรับของสังคมมากขึ้น

การบริหารที่การควบคุมมาจากภายนอกกับการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐานนั้น แนวคิดพื้นฐาน หลักการ และทฤษฎีของการบริหารทั้ง 2 รูปแบบมีแนวทางที่ตรงกันข้ามกัน ในหน้าที่และลักษณะสำคัญด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน ซึ่ง Cheng (1996) ได้จัดทำสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบ เพิ่มเติมไว้ อีกส่วนหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ลักษณะงานในหน้าที่และลักษณะสำคัญต่างๆ ของโรงเรียน ในการบริหารโดยใช้

โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก

ลักษณะสำคัญ / หน้าที่	การบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
พันธกิจของโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ●พันธกิจไม่ค่อยชัดเจน ถูกมอบหมายมาจากภายนอก สมาชิกไม่มีส่วนร่วมกำหนด และอาจจะไม่ยอมรับ ●เน้นการปฏิบัติตามพันธกิจที่มอบหมายจากภายนอก ●วัฒนธรรมองค์กรอ่อนแอและไม่เป็นเอกภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> ●พันธกิจชัดเจน สมาชิกในโรงเรียนมีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจ ●เน้นความร่วมมือในการพัฒนาตามพันธกิจ ●วัฒนธรรมองค์กรเข้มแข็งและเป็นเอกภาพ
ธรรมชาติของกิจกรรมในโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> ●เนื้อหาและรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาถูกกำหนดจากหน่วยงานภายนอก 	<ul style="list-style-type: none"> ●บริหารและจัดการศึกษาตามสภาพและความต้องการจำเป็นของโรงเรียน
กลยุทธ์การบริหาร		
ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> ●ทฤษฎี X ●มองมนุษย์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ ●ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและควบคุม 	<ul style="list-style-type: none"> ●ทฤษฎี Y ●มองมนุษย์ในหลายแง่มุม ●ให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันพัฒนา

<p>ความคิดรวบยอดเกี่ยวกับองค์การในโรงเรียน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●โรงเรียนเป็นเครื่องมือ ครูเป็นลูกจ้าง จะปฏิบัติงานตามที่โรงเรียนมอบหมายเท่านั้น 	<ul style="list-style-type: none"> ●โรงเรียนเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารมาอยู่ร่วมกัน ทุกคนมีสิทธิในการร่วมกันพัฒนาโรงเรียน
<p>รูปแบบการตัดสินใจ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●รวมอำนาจ ●ผู้บริหารเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว 	<ul style="list-style-type: none"> ●กระจายอำนาจ ●ตัดสินใจโดยมีส่วนร่วมจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน
<p>รูปแบบภาวะผู้นำ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●ใช้แบบภาวะผู้นำระดับพื้นฐานเน้นภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษย 	<ul style="list-style-type: none"> ●ใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับนอกจากภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยแล้ว ยังใช้ภาวะผู้นำด้านสัญลักษณ์ด้านวัฒนธรรมและด้านการศึกษา
<p>การใช้อำนาจ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●มักใช้อำนาจตามกฎหมาย การให้รางวัล และการบังคับ ●ใช้เทคนิคการบริหารแบบง่าย ๆ หรือใช้ประสบการณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> ●ใช้อำนาจอ้างอิงและอำนาจโดยความเชี่ยวชาญ ●ใช้เทคนิคการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์
<p>เทคนิคการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากร</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●ถูกควบคุมโดยเคร่งครัดจากส่วนกลาง ●ขึ้นอยู่กับการจัดสรรที่มาจากภายนอก ●ขอการสั่งการหรืออนุญาต ●พยายามหลีกเลี่ยง การเพิ่มแหล่งทรัพยากรเพื่อมิให้เกิดปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> ●บริหารงบประมาณด้วยตนเอง ●ตรงตามความต้องการของโรงเรียน ●แก้ปัญหาได้ทันการ ●พยายามเพิ่มแหล่งทรัพยากรการศึกษา
<p><u>ความแตกต่างในบทบาท</u> บทบาทของโรงเรียน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●รูปแบบการปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดจากส่วนกลาง ●หลีกเลี่ยงความผิดพลาด 	<ul style="list-style-type: none"> ●รูปแบบการพัฒนาที่สร้างขึ้นมาขึ้นเองเพื่อพัฒนาทั้งโรงเรียน ครู และนักเรียน ●มุ่งแก้ปัญหา ●ผู้สนับสนุนหรือที่ปรึกษา
<p>บทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●ผู้ตรวจสอบหรือผู้ควบคุมโดยเคร่งครัด 	<ul style="list-style-type: none"> ●ผู้นำและผู้พัฒนาเป้าหมาย
<p>บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●ผู้ดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ 	<ul style="list-style-type: none"> ●ผู้กระตุ้นและประสานงานให้คนปฏิบัติ ●ผู้พัฒนาทรัพยากร
<p>บทบาทของครู</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●ผู้นิเทศและกำกับติดตาม ●ผู้ควบคุมทรัพยากร ●ลูกจ้าง ●ผู้ตาม ●ผู้รับคำสั่ง ●ผู้ปฏิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> ●ผู้ร่วมงาน ●ผู้ตัดสินใจ ●ผู้ริเริ่ม / ผู้ปฏิบัติ

<p>บทบาทของผู้ปกครอง</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ผู้รับบริการเชิงปริมาณ ● บุคคลภายนอกไม่มีส่วนร่วมหรือให้ความร่วมมือ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ผู้รับบริการเชิงคุณภาพ ● ผู้ร่วมงานที่มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ● ผู้สนับสนุนโรงเรียน
<p>มนุษย์สัมพันธ์</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● การบังคับบัญชา ● หัวหน้า-ลูกน้อง บรรยากาศแบบปิดและปกป้องตนเอง ● ชัดแย้งกัน ● บรรยากาศทำงานเป็นแบบควบคุม 	<ul style="list-style-type: none"> ● การร่วมงาน ● เน้นการทำงานเป็นทีม เปิดกว้างและร่วมมือ ● มีฉันทามติ ● บรรยากาศองค์การเป็นแบบความร่วมมือ
<p>คุณภาพของผู้บริหารโรงเรียน</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● บริหารโดยอาศัยประสบการณ์ ● ทำงานตามขั้นตอนและคำสั่ง หลีกเลี่ยงปัญหา ● คู่้นเคยและรับฟังเฉพาะผู้ใกล้ชิด 	<ul style="list-style-type: none"> ● มีความรู้และเทคนิคการบริหารทันสมัย ● เรียนรู้ ค้นหา พัฒนา แก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง ● ใจกว้าง รับความคิดเห็นของทุกคน
<p>ดัชนีประสิทธิผล</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ให้ความสนใจเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการหรือผลผลิต ไม่สนใจเรื่องกระบวนการหรือตัวป้อน ● การประเมินผลเป็นวิธีการในการตรวจสอบการบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> ● สนใจทั้งระบบ ทั้งตัวป้อน กระบวนการผลผลิต ซึ่งรวมทั้งผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการด้วย ● การประเมินผลเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียน

ตารางที่ 2 แสดงถึงลักษณะสำคัญและหน้าที่ในการบริหารที่แตกต่างกันในระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเห็นได้ว่าในด้านพันธกิจของโรงเรียน (School Mission) ในการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก พันธกิจโรงเรียนจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง โดยมุ่งเน้นความเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งด้านการเรียนการสอนและ กิจกรรมอื่น ๆ สมาชิกในโรงเรียนจะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดพันธกิจ ทำให้สมาชิกขาดแรงจูงใจที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานให้กับโรงเรียน ส่วนการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน สมาชิกจะมีส่วนร่วมดำเนินการตามความเชื่อ ค่านิยมและความมุ่งหวังตามวัฒนธรรมขององค์การ พันธกิจที่ถูกกำหนดขึ้นสมาชิกจะยอมรับและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน สมาชิกจะให้ความร่วมมือร่วมใจและทุ่มเทให้กับการทำงาน

มากกว่า วัฒนธรรมองค์การที่มีความร่วมมือสูงเป็นแรงจูงใจให้สมาชิกมุ่งมั่นทำงานแม้จะพบกับความยากลำบากหรือสิ่งที่ท้าทาย

ในด้านธรรมชาติของกิจกรรมในโรงเรียน (Nature of School Activities) ในโรงเรียนที่บริหารแบบควบคุมจากภายนอก การจัดกิจกรรมเป็นการจัดตามนโยบาย ภาระงานที่กำหนดจะมาจากส่วนกลาง การจัดกิจกรรมจึงมุ่งตอบสนองของเกณฑ์และมาตรฐานที่ส่วนกลางกำหนด กิจกรรม การเรียนการสอนจึงไม่ตอบสนองของความต้องการจำเป็นของโรงเรียนอย่างแท้จริง ในโรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การจัดกิจกรรมเป็นการสร้างแรงจูงใจและให้โอกาสสมาชิกได้มีส่วนร่วมกำหนดกิจกรรม การจัดกิจกรรมและการแก้ปัญหาจะมีความยืดหยุ่นด้วยรูปแบบกิจกรรมที่หลากหลาย จะเป็นการสร้างประสิทธิผลแก่โรงเรียน ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา กิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นเองในระดับโรงเรียนนี้ ได้มีการยอมรับกันแพร่หลายมากขึ้นทั่วโลก (Caldwell and Spinks, 1988 ; Chapman, 1990 อ้างถึงใน Latham ,1998) เช่น การออกแบบหลักสูตรที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Curriculum Design) การบริการแนะแนวที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Counseling) และการพัฒนาบุคลากรที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Staff Development) เป็นต้น

ในเชิงกลยุทธ์การบริหาร (Management Strategies) ปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากการบริหารแบบควบคุมจากภายนอกไปสู่รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้สะท้อนให้เห็นกลยุทธ์การบริหารที่สำคัญและน่าสนใจในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ความเชื่อเรื่องธรรมชาติมนุษย์ (Assumptions about Human Nature) ความเชื่อเรื่องธรรมชาติมนุษย์มีหลายแบบ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมกับครูหรือนักเรียนตามความเหมาะสมได้ เช่น ทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y ของ Mc Gregor (อ้างถึงใน Cheng , 1996) ซึ่งกล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์ 2 แบบ ตามทฤษฎี X เชื่อว่ามนุษย์นั้นขี้เกียจและขาดความรับผิดชอบ ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีการบังคับหรือควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ส่วนทฤษฎี Y มนุษย์มีความขยันและชอบทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสภาพการทำงานมีความเหมาะสม และคนมีส่วนร่วมในการทำงาน โดยไม่ถูกบังคับก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทฤษฎี Y ให้ข้อคิดว่าการที่บุคคลร่วมมือกันทำงาน มีการพัฒนาบุคลากร มีการปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงาน จะเป็นแรงจูงใจที่ดีแก่ครูและนักเรียน

ความเชื่อตามทฤษฎี X จะสอดคล้องกับการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก โดยให้มีระบบควบคุมครูและนักเรียนอย่างใกล้ชิด ถ้าหากเรามีความเชื่อว่ามีมนุษย์ที่มีความซับซ้อน เปลี่ยนแปลงได้ มีความสามารถและความต้องการที่แตกต่างกัน การบริหารตามทฤษฎี Y จะสอดคล้องกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเหมาะสม เพราะมีความยืดหยุ่นและจะเปิดโอกาสให้ครูและนักเรียนได้แสดงความรู้ความสามารถตามที่ต้องการ และตามทฤษฎีของ Maslow และ Alderfer (อ้างใน Cheng, 1993) ก็ได้แสดงให้เห็นว่า ครูและนักเรียนมีความต้องการที่ต่างกันหลายระดับ ความ

ต้องการพื้นฐานคือการมีส่วนร่วมในสังคม การประสบความสำเร็จตามที่ต้องการ การมีโอกาสรับการ พัฒนา สำหรับความต้องการในระดับสูงขึ้นไปคือ การได้ทำงานที่ท้าทายและงานที่ยากขึ้น

2. ในด้านความคิดเกี่ยวกับความเป็นองค์การของโรงเรียน (Concept of School Organization) ในรูปแบบการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่กำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนและไม่ซับซ้อนแล้วดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ครูเป็นเพียงลูกจ้างหรือเครื่องมือในการปฏิบัติงานเท่านั้น ครูที่ปรับตัวเข้ากับระบบได้ก็อยู่ปฏิบัติงานร่วมกันต่อไปได้ แต่ถ้าปรับตัวไม่ได้ก็ต้องออกจากโรงเรียนไป แนวคิดดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมกับหลักการบริหารสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็้องค์การทางธุรกิจหรือองค์การบริการสาธารณะ ซึ่งแนวคิดเรื่ององค์การได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว โดยมีความเชื่อว่าองค์การมิใช่เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการบรรลุเป้าหมายหรือมีผลผลิตเชิงปริมาณเท่านั้น แต่องค์การเป็นสถานที่สำหรับการดำรงชีวิตและการพัฒนาด้วย

โรงเรียนมิใช่เป็นเพียงสถานที่เตรียมอนาคตให้เด็กเท่านั้น แต่ยังเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารได้อยู่ร่วมกัน อาศัย เติบโตและพัฒนาไปด้วยกัน หากไม่มีการพัฒนาครู และทั้งครูกับผู้บริหารไม่ได้ร่วมมือกันแล้ว การพัฒนาย่อมไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง จะไม่ทำให้นักเรียนมีชีวิตการเรียนที่มีคุณค่าและมีคุณภาพที่แท้จริงได้ โรงเรียนที่บริหารตามแนวคิดแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นสถานที่ที่เด็กได้เติบโต ผู้บริหารและครูได้รับการพัฒนา ซึ่งผลการพัฒนาร่วมกันเหล่านี้ทำให้เกิดผลดีต่อประสิทธิผลของโรงเรียนโดยส่วนรวม

3. ในด้านรูปแบบการตัดสินใจ (Decision Making Style) สำหรับการบริหารตามแบบที่มีการควบคุมมาจากภายนอกนั้น จะมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจสั่งการของโรงเรียนแบบเดิมนั้นเป็นบทบาทเฉพาะของผู้บริหารโรงเรียนหรือของส่วนกลาง ส่วนครูเป็นผู้ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของครูมีน้อยมาก

ปัจจุบันนี้ ภารกิจในการจัดการศึกษาและสภาพแวดล้อมภายนอกโรงเรียน มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การตัดสินใจสั่งการในระดับโรงเรียนจึงควรมีลักษณะร่วมมือกันใช้อำนาจ ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

- เป้าหมายของโรงเรียนมักไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงง่าย การร่วมมือกันของครู ผู้ปกครอง นักเรียน ตลอดจนศิษย์เก่าจะเป็นการช่วยกันพัฒนาเป้าหมายของโรงเรียน เพื่อสะท้อนสภาวการณ์ปัจจุบันและความต้องการในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

- เป้าหมายของโรงเรียนมีหลายระดับและภารกิจของโรงเรียนซับซ้อนยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องระดมสติปัญญา แนวคิดและความพยายามของคนจากหลายฝ่าย เพื่อช่วยให้การบรรลุภารกิจและเป้าหมายเหล่านั้นเกิดได้ดียิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยผู้ปกครอง ครู นักเรียนจึงเป็นสิ่งสำคัญ

- ความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการสร้างโอกาสให้สมาชิกรวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนา เพื่อความเข้าใจร่วมกันและเพื่อบริหารโรงเรียนได้สำเร็จ

- ความร่วมมือในการตัดสินใจเป็นกระบวนการกระตุ้นให้ครู ผู้ปกครองและนักเรียนมีความรู้ สึกผูกพันกับโรงเรียน

4. ในเรื่องแบบภาวะผู้นำ (Leadership Style) ทฤษฎีของ Sergiovanni (1984) ได้จัดระดับภาวะผู้นำของครูใหญ่ (Principal) ไว้เป็น 5 ระดับ ได้แก่ ภาวะผู้นำด้านเทคนิค (Technical Leadership) ภาวะผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Leadership) ภาวะผู้นำทางการศึกษา (Educational Leadership) ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Leadership) และภาวะผู้นำทางวัฒนธรรม (Cultural Leadership) ผู้บริหารโรงเรียนที่มีการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอกจะใช้ภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์เป็นหลัก ซึ่งเน้นการนำเพื่อการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายเท่านั้น แต่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน งานในโรงเรียนมีความซับซ้อนมากขึ้น ผู้บริหารจึงต้องประพัตติตนเป็นแบบอย่าง เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารต้องใช้แบบภาวะผู้นำหลายระดับผสมผสานกัน คือนอกจากใช้แบบภาวะผู้นำด้านเทคนิคและภาวะผู้นำด้านมนุษยสัมพันธ์แล้ว ยังต้องใช้ภาวะผู้นำทางการศึกษา ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ และภาวะผู้นำทางวัฒนธรรมประกอบอีกด้วย

5. ในด้านกลยุทธ์การใช้อำนาจ (Use of Power) ในการบริหารโดยทั่วไปแล้ว ความจำเป็นที่ต้องมีการใช้อำนาจเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ แต่ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ (Sources of power) ของ French and Raven นั้น ได้แบ่งที่มาของอำนาจพื้นฐานไว้เป็น 5 แบบ ได้แก่ อำนาจจากการให้รางวัล (Reward Power) อำนาจจากการบังคับ (Coercive Power) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) อำนาจจากการอ้างอิง (Reference Power) และอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ (Expert Power) การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกวิธีนั้น อาจส่งผลเสียต่อการปฏิบัติงานและความพึงพอใจของสมาชิกได้เป็นอย่างมาก

การบริหารโรงเรียนตามแบบที่ถูกควบคุมจากภายนอก ผู้บริหารมักใช้อำนาจการให้รางวัล อำนาจการบังคับ และอำนาจตามกฎหมายเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันนี้ องค์การมีความซับซ้อนมากขึ้น บุคลากรของโรงเรียนมีระดับความรู้ มีความสามารถแตกต่างและหลากหลายมากขึ้น การบริหารในแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีส่วนต่อการมุ่งพัฒนาและกระตุ้นให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้น การใช้อำนาจจากการอ้างอิงและอำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ จะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาวิชาชีพครู ต่อการเป็นผู้นำครู และการสนับสนุนให้ครูและนักเรียนได้ใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่

6. ในด้านทักษะเฉพาะในการบริหาร (Management Skills) จากการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการของพฤติกรรมศาสตร์และทฤษฎีองค์การ ได้พบว่ามีทักษะการบริหารแบบใหม่ ๆ ที่ได้รับการพัฒนาและนำมาใช้ในองค์การต่าง ๆ เช่น ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจ ใช้ทักษะการแก้ไขความขัดแย้ง การใช้กลยุทธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ เป็นต้น ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบที่มีการควบคุมจากภายนอก โรงเรียนจะมีหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งและถูกควบคุมโดยใกล้ชิด

จากส่วนกลางมาก จึงไม่จำเป็นต้องมีการใช้ทักษะการบริหารที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากนัก เมื่อได้ก็ตามที่โรงเรียนเปลี่ยนรูปแบบไปสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเห็นถึงความจำเป็นต้องใช้ทักษะและแนวคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับการบริหารมากขึ้น

7. ด้านการใช้ทรัพยากร (Use of Resources) ในการจัดการศึกษาโดยทั่วไปนั้น ทรัพยากรและค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดมาจากรัฐบาล ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องตรวจสอบการใช้เงินของโรงเรียนอย่างใกล้ชิด โรงเรียนจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบและปรึกษากับเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางในแทบทุกขั้นตอน และระเบียบต่าง ๆ ส่วนใหญ่ก็ไม่เอื้อให้โรงเรียนจัดหาทรัพยากรเองด้วย โรงเรียนจึงมักจะไม่สามารถใช้ทรัพยากรได้ตรงกับความต้องการในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ในการแก้ปัญหาและพัฒนา ในทางตรงกันข้าม ปรากฏว่าส่วนกลางต้องสูญเสียกำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมากในการติดตามควบคุมดูแลโรงเรียน ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา ในประเทศอังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา จึงเน้นการให้โรงเรียนมีอำนาจในการดูแลรับผิดชอบบริหารทรัพยากรด้วยตนเองมากขึ้น การที่โรงเรียนได้มีอำนาจหน้าที่บริหารทรัพยากรเอง ทำให้โรงเรียนได้บริหารงานบรรลุเป้าหมายตามสภาพการณ์ของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณและเวลาในการควบคุมและตรวจสอบ

เมื่อพิจารณาในเรื่องบทบาทของโรงเรียน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ โรงเรียน ได้พบความแตกต่างในบทบาท (Role Difference) ที่น่าสนใจมาก บทบาทของโรงเรียน บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน บทบาทของสมาชิกของโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็บทบาทในทางตรงหรือทางอ้อม มักจะขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการศึกษารัฐบาล ภารกิจของโรงเรียน กิจกรรมใน โรงเรียน กลยุทธ์การบริหาร และรูปแบบการใช้ทรัพยากร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนที่บริหารแบบควบคุมจากภายนอกกับโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีความแตกต่างกันในบทบาท ดังนี้

1. บทบาทของโรงเรียน (Role of School) โรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารแบบถูกควบคุมจากภายนอก จะเป็นบทบาทของผู้รับและการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นหลัก จะถือปฏิบัติตามแนวทางจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดต่าง ๆ ถึงแม้ว่าการปฏิบัตินั้นจะเป็นสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อครูและนักเรียนนักก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ในโรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารนั้นมุ่งเน้นในการพัฒนาครูและนักเรียนตามสภาพขององค์การ ดังนั้นบทบาทของโรงเรียนจึงเป็นไปในลักษณะริเริ่มการพัฒนา แก้ปัญหา และทำทุกอย่างเพื่อประสิทธิผลการจัดการเรียนการสอนของนักเรียนและครู

2. บทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลางหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลทางการศึกษา (Role of Education Department) ในการบริหารแบบที่มีการควบคุมจากภายนอก หน่วยงานทางการศึกษา (Education Department) หรือส่วนกลางจะมีบทบาทสำคัญ ในการควบคุมและนิเทศโรงเรียนอย่างมากหรือเคร่งครัด แต่ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนจะมีบทบาทสำคัญต่อ

งานของโรงเรียนเองโดยตรง หน่วยงานจากส่วนกลาง หรือจากภายนอกจะมีบทบาทในลักษณะเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้การสนับสนุนเท่านั้น

3. บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน (Role of Administrators) ในด้านบทบาทของตัวผู้บริหารโรงเรียนนั้น ปรากฏว่าในระบบการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ภารกิจและเป้าหมายของโรงเรียนถูกกำหนดจากส่วนกลาง ผู้บริหารโรงเรียนมีหน้าที่ดูแล ใฝ่ระวังและจัดการให้โรงเรียนดำเนินการไปตามเป้าหมาย จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัตินอกเหนือจากคำสั่ง นอกจากนี้ยังอาจจัดให้มีหน่วยงานเฉพาะภายในขึ้น เพื่อการควบคุมบุคลากรและทรัพยากรให้เป็นไปตามกฎระเบียบอีกด้วย ส่วนบทบาทของผู้บริหารในแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้บริหารจะเป็นผู้นำการพัฒนาไปสู่เป้าหมาย เป็นผู้กระตุ้นและชักนำการใช้กำลังคน เป็นผู้พัฒนาทรัพยากร และเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ ๆ ของโรงเรียน โดยมีความร่วมมือและเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่าง ๆ และแสวงหาทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน

4. บทบาทของครู (Role of Teachers) ในการบริหารแบบที่เน้นการควบคุมจากภายนอก บทบาทของครูคือลูกจ้าง คือผู้ทำตามคำสั่ง คือผู้ที่มีหน้าที่รับคำสั่งและเป็นผู้ปฏิบัติ ครูมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับ จะไม่ค่อยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่สำหรับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน บทบาทสำคัญของครูคือ การเป็นผู้ร่วมงาน เป็นผู้ร่วมตัดสินใจ เป็นนักพัฒนา และนักปฏิบัติ ครูจะมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้การสอนมีประสิทธิภาพ และร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างกระตือรือร้น

5. บทบาทของผู้ปกครอง (Role of Parents) จะเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ผู้ปกครองจะเป็นผู้รับบริการในเชิงปริมาณและตามมาตรฐานที่ใช้กำกับโรงเรียน เช่น เรื่องระยะเวลาในชั่วโมงเรียน จำนวนปี เนื้อหาในหลักสูตร ฯลฯ ผู้ปกครองจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแสดงความคาดหวังและไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของโรงเรียนได้ แต่ในโรงเรียนที่ใช้การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้ปกครองจะได้รับบริการเชิงคุณภาพมากขึ้น นั่นคือเด็กในปกครองของตนจะได้รับการศึกษาตามความต้องการ บทบาทของผู้ปกครองคือผู้ร่วมหุ้น และผู้สนับสนุน ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสาร สนับสนุนด้านทรัพยากรช่วยเหลือและร่วมแก้ไขในกรณีที่โรงเรียนเกิดปัญหา

เมื่อพิจารณากลยุทธ์ในแบบแผนด้านความสัมพันธ์ของคน (Human Relations) ในเรื่องนี้ ปรากฏว่า Cheng (1991 อ้างใน Cheng , 1996) ได้แบ่งบรรยากาศสิ่งแวดล้อมองค์การเป็น 4 แบบ คือ แบบผูกพัน (Commitment Style) แบบไม่มีหัวหน้า (Headless Style) แบบปล่อย (Disengagement Style) และแบบควบคุม (Control Style)

ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความสัมพันธ์ของคนในโรงเรียนจะเป็นแบบการร่วมมือ และเป็นแบบเปิด มีการทำงานเป็นทีม ความสัมพันธ์ของคนในองค์การเป็นแบบผูกพัน (Commitment

Style) ในทางตรงกันข้าม การบริหารแบบควบคุมจากภายนอกจะเน้นการบังคับบัญชา การใช้คำสั่ง ความสนใจของคนในแต่ละระดับจะแตกต่างกัน ความสัมพันธ์ของคนในองค์กรมีลักษณะแบบปิด (Closed) บรรยากาศขององค์กรจะไม่ดี ยิ่งถ้าหัวหน้าไม่สนใจในงาน บรรยากาศจะเป็นแบบไม่มีหัวหน้า (Headless Style) ถ้าครูส่วนใหญ่ไม่สนใจในงานและหัวหน้าไม่เข้ามามีบทบาทชักนำหรือมีส่วนช่วย บรรยากาศจะกลายเป็นแบบปล่อยปละละเลย (Disengagement Style) แต่ถ้าหัวหน้าแสดงการควบคุมอย่างเข้มงวด บรรยากาศจะเป็นแบบควบคุม (Control Style) ซึ่งบรรยากาศทั้ง 3 แบบนี้ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารและการจัดการเรียนการสอน และมีผลเสียต่อประสิทธิผลของโรงเรียนอีกด้วย

ในด้านคุณภาพของผู้บริหารโรงเรียน (Quality of Administrators) นั้น เนื่องจากการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก จะเน้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย จะคอยหลีกเลี่ยงการปฏิบัติผิด ผู้บริหารจึงต้องมีประสบการณ์ และมักจะเน้นการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ตามระเบียบโดยเคร่งครัด หากไม่มีการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารเหล่านี้ก็ไม่ต้องเรียนรู้หรือฝึกอบรมเพิ่มเติม แต่ในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ต้องการผู้บริหารที่มีคุณภาพสูง เพราะนอกจากผู้บริหารจะต้องมีความรู้และเทคนิคการบริหารที่ทันสมัยแล้ว ยังต้องเรียนรู้และมีความสามารถในการปรับตัว เพื่อรองรับความก้าวหน้าและแก้ปัญหาจากการที่โรงเรียนถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงด้วย ซึ่งจะทำให้โรงเรียนมีความเจริญก้าวหน้าอยู่เสมอ

ในเรื่องตัวบ่งชี้ประสิทธิผล (Indicators of Effectiveness) ปรากฏว่าในโรงเรียนที่มีการบริหารแบบควบคุมจากภายนอก ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของโรงเรียนจะเป็นผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นหลัก โรงเรียนมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการการพัฒนาหรือสัมฤทธิ์ผลด้านอื่น ๆ แต่ในโรงเรียนที่บริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน ประสิทธิภาพของโรงเรียนจะมีได้หลายระดับ การวัดประสิทธิผลของโรงเรียนจะเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงโรงเรียนเองด้วย การวัดประสิทธิผลจึงต้องทำหลายระดับ (Multi-levels) ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับกลุ่มบุคคล และรายบุคคล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้ตัวบ่งชี้หลายตัวทั้งระบบ จะมีทั้งตัวป้อน (Input) กระบวนการ (Process) และผลผลิต (Output) สำหรับการวัดและประเมินทั้งด้านวิชาการและด้านพัฒนาการของนักเรียน

แนวคิดเรื่องการบริหารแบบมีส่วนร่วมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจการศึกษา กับการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้นเป็นหัวใจ หรือเป็นหลักสำคัญสำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเฉพาะทางด้านแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรนั้น จากการศึกษาถึงที่มาของเรื่องนี้ได้พบว่า เริ่มมาตั้งแต่ประมาณ ปี ค.ศ.1930 แนวคิดดังกล่าวได้รับความสนใจและนำมาใช้ในการปฏิบัติกันมากในประเทศสหรัฐอเมริกาในราวปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา นักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น Chris Argyris, Douglas McGregor และ Rensis Likert ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบร่วมมือหรือการ

มีส่วนร่วม (Participative Management) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากในบรรดานักบริหารวงการต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษาด้วย โดยเชื่อว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะทำให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น (Mohrman and Wohlstetter, 1994)

ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ก็ได้เกิดแนวคิดในการทำงานแบบร่วมมือกันในวงการอุตสาหกรรมของยุโรป ที่เรียกกันว่าวิธีระบบเทคนิคสังคม (Sociotechnical System Approach) วิธีการตามระบบนี้จะเน้นการร่วมมือกันออกแบบของค์การ และกำหนดภารกิจขององค์การ ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการทางสังคมของพนักงาน และให้ได้ผลงานตามเป้าหมายไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างสรรค์ระบบบริหารด้วยตนเอง (Self-regulation หรือ Self-management) (Passmore, 1988)

มีรายงานการศึกษาเฉพาะกรณีและการวิจัยหลายฉบับที่แสดงว่าโรงงานที่ใช้วิธีการตามระบบเทคนิคสังคม (Sociotechnical System Approach) นี้ จะมีผลผลิตสูงกว่าโรงงานที่บริหารแบบเดิม แนวคิดนี้ได้แพร่สู่ประเทศสหรัฐอเมริกา และในปี ค.ศ.1985 ปรากฏว่ามีกว่า 40 บริษัท และกว่า 200 โรงงาน ที่นำรูปแบบเทคนิคสังคมและการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วมไปใช้ (Walton, 1985) โรงงานเหล่านี้ได้รับการขนานนามว่าเป็น "**โรงงานรูปแบบใหม่**" (New-Design Plants) และเป็นระบบงานที่มีผลผลิตสูง (High-Performing Work Systems) (Hanna, 1988)

โรงงานในรูปแบบใหม่นี้จะมีโครงสร้างองค์การเป็นแบบแบน (Flat Organizational Structure) เน้นการทำงานเป็นทีม (Team-Based Jobs) มีการฝึกอบรมข้ามสายงานและมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศในทุกระดับขององค์การ มีการบริหารและควบคุมตนเองในระดับล่าง มีความแตกต่างระหว่างตำแหน่งงานน้อย จ่ายค่าตอบแทนตามทักษะและผลงาน พนักงานมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดเป้าหมาย การกำหนดวิธีการปรับปรุงผลผลิตและร่วมปฏิบัติงาน แนวคิดดังกล่าวนี้ใช้กันแพร่หลายมากในธุรกิจอุตสาหกรรม ส่วนธุรกิจบริการและด้านการศึกษา ได้มีการศึกษาวิจัยกันบ้างแล้วแต่ไม่ได้นำมาใช้บริหารกันอย่างจริงจังนัก

ในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมาในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกระแสการเปลี่ยนแปลงสู่การบริหารแบบมุ่งคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Management - TQM) เกิดขึ้น ซึ่ง TQM เป็นรูปแบบการบริหารที่เป็นระบบเพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพ และพนักงานทุกคนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา ตัวแทนพนักงานทุกส่วน จะร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงระบบงาน (Deming, 1986; Juran, 1989) หลักสำคัญอยู่ที่ความพึงพอใจของลูกค้าและความต้องการขององค์การนั้นสอดคล้องกัน สำหรับวิธีการทำงานนั้นมีการรีออกแบบ (Reengineering) ขององค์การ ทั้งด้านโครงสร้างและกระบวนการทำงาน (Hammer and Champy, 1993)

ในเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ Lawler (1986) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในแบบที่จริงจัง (High - Involvement Management) ว่าเป็นการทำให้

สมาชิกทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจ ในการปฏิบัติงาน ในการแก้ปัญหาและการสร้างความสำเร็จให้แก่องค์กร ซึ่งต้องอาศัยการกระจาย (Decentralization) สิ่งต่อไปนี้อยู่ระดับล่างอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร คือ

1. สารสนเทศ (Information) เป็นข้อมูลข่าวสารที่ทำให้พนักงานซึ่งมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจ ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ ระบบงาน ระดับและชนิดของผลงานที่ต้องการ

2. ความรู้และทักษะ (Knowledge and Skills) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประสิทธิผลของงาน และความสำเร็จขององค์กร เป็นความรู้และทักษะในการบริหารและการปฏิบัติงาน

3. อำนาจ (Power) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย และกลยุทธ์ การปฏิบัติงานและการประเมินผลงาน

4. รางวัล (Rewards) เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่พนักงานให้องค์กรประสบความสำเร็จ โดยการให้รางวัลนั้นขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานและความสำเร็จขององค์กร

การมีส่วนร่วมแบบจริงจังนี้เป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจหน้าที่ในองค์กร เป็นส่วนของการปรับโครงสร้างองค์กร (Restructure) และปรับกระบวนการสู่ระดับล่างตลอดทั่วทั้งองค์กร แนวคิดนี้ได้แพร่เข้าไปสู่องค์กรที่เป็นธุรกิจ การบริหาร และองค์กรทางการศึกษามากขึ้นเรื่อย ๆ และได้กลายเป็นส่วนสำคัญที่เป็นหัวใจในแนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ในที่สุด

จากสาระสำคัญดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น คือการทำงานของโรงเรียนเป็นไปตามความต้องการจำเป็น (Needs) ของโรงเรียนเอง โดยมีสมาชิกของโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนนักเรียน ฯลฯ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ในการแก้ปัญหาและจัดกิจกรรมทางการศึกษาของโรงเรียนให้มีประสิทธิผล และเพื่อการพัฒนาของโรงเรียนเอง ซึ่งจะตรงกันข้ามกับแนวคิดในการบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก (External Control Management) ซึ่งเป็นลักษณะการบริหารแบบดั้งเดิม ที่โรงเรียนจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานจากส่วนกลาง นโยบายการบริหารก็มักจะไม่ตรงกับความต้องการหรือธรรมชาติของโรงเรียน อีกทั้งสมาชิกที่อยู่ในโรงเรียนก็ไม่มีบทบาทสำคัญหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารงาน

จากการศึกษาเรื่องการนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือเป็นศูนย์กลางในการบริหาร ไปใช้ในการบริหารโรงเรียน ได้พบว่า มีประโยชน์ต่อการบริหารและการจัดการศึกษาโดยรวม ดังนี้ (Myers and Stonehill, 1993 ; Herman and Herman, 1993 ; Florida Department of Education, 1998)

1. เป็นการระดมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เพื่อร่วมกันจัดการศึกษา เปิดโอกาสให้ครู เจ้าหน้าที่ และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของโรงเรียน
2. ขวัญและกำลังใจของครูดีขึ้น
3. เป็นการระดมทรัพยากรด้านการเงินและด้านวิชาการเพื่อพัฒนาการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน
4. สร้างและสนับสนุนให้เกิดผู้นำใหม่ ๆ ในทุกระดับ
5. เพิ่มปริมาณและคุณภาพการติดต่อสื่อสาร
6. สร้างความยืดหยุ่นในการทำงาน ทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำโครงการใหม่ ๆ เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียนมากขึ้น
7. การที่ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ จึงเกิดแนวทางที่จะต้องใช้งบประมาณโดยประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด
8. เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนในโรงเรียนได้เสนอความคิดเห็นในการปรับปรุงการศึกษา
9. ชุมชนมีส่วนร่วมและมีสิทธิ์ในการบริหารและจัดการศึกษา
10. การบริหารและการตัดสินใจทำด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
11. ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและโครงการใหม่ ๆ

รูปแบบการบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน วิชาการ งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนจากเขตการศึกษา ตัวแทนจากสหภาพครู และตัวแทนนักเรียน จากการศึกษา รูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่มีผู้บริหารของโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM) รูปแบบที่ครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) และรูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทเป็นหลัก (Professional/Community Control SBM) (Leithwood, Kenneth and Teresa, 1998)

1. **รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control SBM)** แนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นในระยะแรก ๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือผู้แทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีบทบาทสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารโรงเรียนนั่นเอง

ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธานและเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบาย ในการวางแผน ในการหาแนวทางแก้ปัญหาและการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอความคิดเห็น แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

ตัวอย่างการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานที่ควบคุมโดยผู้บริหารโรงเรียน ได้แก่โรงเรียนในเขต Edmonton เมือง Alberta ประเทศ Canada ซึ่งประกาศใช้เป็นทางการทั่วทั้งเขตในปี ค.ศ. 1980 มีการประกาศตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียนในทุกโรงเรียน ให้ครูและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนให้มากขึ้น แต่อำนาจตัดสินใจยังอยู่ที่ตัวผู้บริหารโรงเรียน อีกตัวอย่างหนึ่งของ SBM ที่ผู้บริหารเป็นหลักในการควบคุมและตัดสินใจ คือ การจัดการศึกษาในรัฐ Texas สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายประกาศใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในปี ค.ศ. 1990 โดยในระยะแรกมี รูปแบบการบริหารแบบควบคุมโดยผู้บริหาร แต่ต่อมาได้ค่อย ๆ เปลี่ยนไปใช้รูปแบบที่ควบคุมโดยครู (Professional Control SBM) หรือมีครูเป็นหลัก

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) การบริหารตามแนวนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในการบริหารโรงเรียน รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากที่สุด

การบริหารแบบนี้มีในเขต Columbus รัฐ Ohio สหรัฐอเมริกา ประกาศใช้รูปแบบนี้เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยก่อนหน้านั้นได้มีโครงการนำร่อง มีการตั้งสภา ABC (Association Building Council) ขึ้นในแต่ละเขตการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสหภาพครู 1 คน ตัวแทนครู 2 คน เลือกโดยกลุ่มผู้บริหารโรงเรียน และตัวแทนครูอีก 2 คนซึ่งเลือกโดยคณะครู รวมมีสมาชิกสภา ABC 5 คน ตัวอย่างของ รูปแบบที่ควบคุมโดยครู ที่เห็นชัดอีก 2 แห่ง คือใน Miami และ Los Angeles โดยในแต่ละโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง และสมาชิก 1 คนจากสภา ABC การตัดสินใจใช้เสียงข้างมาก คือ 2 ใน 3 ขึ้นไป ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจคัดค้าน (Veto) ได้ บทบาทของคณะกรรมการเป็นกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง และเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญก็คือ หลักสูตรของโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียนจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

ตัวอย่างของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้มีกฎหมายปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 โดยการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียนและชุมชนมากที่สุด คณะกรรมการโรงเรียน เรียกว่าคณะกรรมการสภาบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง 5 คน (มาจากการเลือกตั้ง) ผู้แทนครู 1 คน (จากการเลือกตั้ง) ผู้บริหารโรงเรียน และนักเรียน 1 คน (เฉพาะนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) คณะกรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารการเงิน การให้จ้างและเลิกจ้างผู้บริหารและครู และการบริหารทุกอย่างในโรงเรียน คณะกรรมการจะต้องมีนโยบายการบริหารที่ชัดเจนระบุไว้ในธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เพื่อความชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้

ใน Chicago ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา (Chicago Reform Act) ในปี ค.ศ. 1988 ได้มอบอำนาจในการบริหารให้แก่คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งมีอำนาจในการจ้าง การประเมิน หรือเลิกจ้างผู้บริหารโรงเรียนได้ คณะกรรมการโรงเรียน ประกอบด้วยสมาชิก 11-12 คน เป็นผู้ปกครอง 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน ผู้แทนครู 2 คน ผู้บริหารโรงเรียนและนักเรียน (เฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย)

ผู้แทนผู้ปกครองและชุมชนมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 2 ปี ผู้แทนครูได้รับการแต่งตั้งจากเขตการศึกษาโดยผ่านการลงมติจากคณะครู ผู้บริหารมีสิทธิในการออกเสียงในทุกอย่าง ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินและสัญญาจ้างผู้บริหารเอง

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional/Community Control SBM) แนวคิดของรูปแบบการบริหารลักษณะนี้ มีความเชื่อว่าทั้งครู และผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับความรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครูด้วย สัดส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่า ๆ กันในคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

ในเมือง Salt Lake City รัฐ Utah สหรัฐอเมริกา คณะกรรมการบริหารโรงเรียนประกอบด้วย ตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจบริหารงบประมาณ ประเมินบุคลากร จัดหลักสูตรและกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศ Spain ซึ่งประกาศการปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ. 1985 ตามกฎหมายการศึกษา (Education Law of 1985) คณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน (เป็นประธาน) ตัวแทนของครูหรือหัวหน้าวิชาการ (มากกว่า 1 ใน 3) ตัวแทนชุมชนและผู้ปกครองนักเรียน (มากกว่า 1 ใน 3) ตัวแทนจากเมือง 1 คน และเลขานุการ 1 คน (เลือกจากโรงเรียน ไม่มีสิทธิออกเสียง) คณะกรรมการจะเลือกผู้บริหารโรงเรียนจากคณะครูในโรงเรียน มีสัญญาการทำงานวาระละ 3 ปี เมื่อพ้น 3 ปีแล้วหากไม่ได้รับเลือกอีก ผู้บริหารผู้นั้นต้องออกไปทำหน้าที่ครูตามปกติ คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการรับนักเรียน การจัดหลักสูตร การบริหารงบประมาณ การจัดกิจกรรมพิเศษ การจัดเครื่องอำนวยความสะดวก นิเทศการบริหารและการจัดการเรียนการสอน

แนวดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในโรงเรียน

เมื่อเริ่มนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ คณะกรรมการเขตการศึกษา และผู้อำนวยการเขตการศึกษาต้องให้การสนับสนุนโดยให้ความไว้วางใจผู้บริหารโรงเรียนและคณะกรรมการโรงเรียนในการบริหารโรงเรียน และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงต้องมีการเขียนข้อตกลงเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการเขตการศึกษา ของผู้อำนวยการเขตการศึกษา ของคณะกรรมการโรงเรียน และผู้บริหารโรงเรียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ข้อตกลงเหล่านี้ต้องเป็นมาตรฐานและง่ายต่อการตรวจสอบ ซึ่ง James Guthrie (1986) ได้เสนอไว้ในแต่ละปีให้แต่ละโรงเรียนประชุมประเมินผลงานในรอบปีที่ผ่านมาว่ามีความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง และร่วมกันวางแผนสำหรับอนาคตต่อไป

คณะกรรมการโรงเรียนต้องได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหาร เช่น ในเรื่องการตัดสินใจ การสั่งการ การแก้ปัญหา กลุ่มสัมพันธ์ การวางแผนหลักสูตรและการเรียนการสอน งบประมาณ การบริหารบุคคล และผู้บริหารโรงเรียนต้องได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะภาวะผู้นำ ซึ่งในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้จะประสบความสำเร็จด้วยดี ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้ (Myers and Stonehill, 1993)

1. ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การบริหารจากหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังผู้บริหารโรงเรียนอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารโรงเรียนก็ต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นร่วมกับครู ผู้ปกครอง และผู้แทนจากชุมชน
2. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งไม่ใช่เป็นการปิดกั้นความรับผิดชอบ การมอบอำนาจหน้าที่จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับภาระงาน บทบาทและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจด้วย
3. บุคลากรทุกคนในโรงเรียนต้องรู้จักจุดประสงค์การปฏิบัติงาน บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งของตนและของผู้อื่น
4. บุคลากรในโรงเรียนและในสำนักงานเขตการศึกษาจะต้องได้รับการฝึกอบรม เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนบทบาทและการสื่อสาร
5. มีการพัฒนาวิชาชีพและฝึกอบรมให้แก่ครูและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการจัดการแก้ปัญหา หลักสูตรและการสอน และได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการฝึกอบรมและมีเวลาสำหรับการประชุมอย่างสม่ำเสมอ
6. ได้รับการสนับสนุนจากบุคลากรในโรงเรียน
7. จะต้องจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเสรี บุคลากรสามารถติดต่อสื่อสารกันทั้งในสายงาน ข้ามสายงาน หรือข้ามองค์การได้

ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

จากการศึกษาของ Wohlstetter (1995) เกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารโรงเรียน โดยศึกษาจากโรงเรียนระดับต่าง ๆ ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ได้ข้อค้นพบที่สำคัญก็คือ โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องมีการปรับโครงสร้างองค์การของโรงเรียนใหม่ เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนมี “อำนาจหน้าที่ที่แท้จริง” (Real Authority) เกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น Odden and Wohlstetter (1995) ได้ร่วมกับนักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัย Southern California ทำการศึกษาผลการนำรูปแบบการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ พบว่ามีหลายแห่งประสบความสำเร็จ แต่ก็มีอีกหลายแห่งที่นำไปใช้ไม่ได้ผล เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คือ

1. ผู้ปฏิบัติงานในโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร
2. อำนาจหน้าที่ต้องถูกใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและมีผลโดยตรงต่อการจัดการเรียนการสอน

กลยุทธ์สำคัญที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ (Wohlstetter and Morhman, 1993 ; Wohlstetter, 1995 ; Odden and Wohlstetter, 1995) ได้แก่

1. การกระจายอำนาจ (Disperse Power) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มี ประสิทธิภาพต้องเป็นการกระจายอำนาจไปให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งได้แก่คณะกรรมการโรงเรียน และคณะกรรมการได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากที่สุด เมื่อเริ่มนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ แต่ละโรงเรียนจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ขึ้น ซึ่งอาจกำหนดรูปแบบมาจากส่วนกลาง จากเขตพื้นที่การศึกษา หรือโรงเรียนกำหนดเองก็ได้ โดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครองและบุคลากรอื่น ๆ ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของแต่ละกลุ่มวิชาชีพ บางโรงเรียนคณะกรรมการมีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แต่ บาง โรงเรียนคณะกรรมการเป็นเสมือนที่ปรึกษา ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจตัดสินใจเมื่อเรื่องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว

คณะกรรมการโรงเรียนหรือผู้บริหารโรงเรียนมักจะตั้งคณะกรรมการ (Subcommittees) ขึ้น มากี่คณะแล้วแต่จะเห็นสมควร (ปกติมี 3-12 คณะ) โดยให้อาจารย์หรือขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ โรงเรียน คณะอนุกรรมการจะได้รับมอบหมายทำงานในเรื่องหลัก ๆ ของโรงเรียน คณะอนุกรรมการบางคณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหลักสูตรและการสอนอาจมีสมาชิกเฉพาะผู้ที่เป็นครูก็ได้ แต่คณะอนุกรรมการบางคณะที่เกี่ยวข้องกับประชาสัมพันธ์ เทคโนโลยีและสิ่งอำนวยความสะดวก ควรจะต้อง

ประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง และผู้แทนชุมชน คณะอนุกรรมการเหล่านี้ต้องมีการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกและมีเวลาประชุมสม่ำเสมอ

จุดสำคัญก็คือ โรงเรียนต้องมอบหมายอำนาจตัดสินใจบางอย่างให้คณะอนุกรรมการ และต้องเป็นเรื่องที่ส่งผลต่อการเรียนการสอนเท่านั้น เช่น การซื้ออุปกรณ์การศึกษา การขยายเวลาเรียนเพื่อให้มีเวลาสำหรับครูได้ประชุมวางแผนสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หรือการลดวันเรียนลงใน 1 ภาคเรียน เพื่อให้มีวันเวลาสำหรับการประชุมผู้ปกครอง เป็นต้น

2. การเน้นที่การพัฒนาวิชาชีพครู (Stress Professional Development) การพัฒนาวิชาชีพครูในโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จนั้น จะเป็นการพัฒนาในภาพรวมทั้งโรงเรียน และเป็นการพัฒนาระหว่างปฏิบัติงาน โดยมีแผนการพัฒนาคือเรื่องเป็นแผนระยะยาว มีการติดตามผล รูปแบบการพัฒนานั้นอาจเป็นการส่งครูกลุ่มหนึ่งไปรับการอบรมจากภายนอก แล้วมาขยายผลให้ครูทั้งโรงเรียน มีการนิเทศและแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างครูด้วยกันระหว่างปฏิบัติงาน หรือมีโครงการเชิญวิทยากรภายนอก เช่น จากมหาวิทยาลัยหรือจากเขตการศึกษา มาให้ความรู้เกี่ยวกับการเรียนการสอนและวิชาการ การสัทธิการสอนแบบใหม่ ๆ หรือเชิญนักบริหารจากภาคธุรกิจมาให้ความรู้เรื่องการประชุมกลุ่มย่อย เทคนิคการตัดสินใจสั่งการ เป็นต้น

นอกจากทักษะการเรียนการสอนแล้ว ทางโรงเรียนต้องพัฒนาครูให้มีทักษะในการบริหารและตัดสินใจด้วย เช่น การตัดสินใจเป็นกลุ่ม การสร้างฉันทามติ การแก้ปัญหาความขัดแย้ง ฯลฯ รวมทั้งทักษะภาวะผู้นำ เช่น การดำเนินการประชุม การบริหารงบประมาณ การสัมมนา ฯลฯ ผู้ที่รับการฝึกอบรมและพัฒนานั้น นอกจากจะเป็นตัวครูทุกคนแล้ว ยังต้องมีการอบรมหรือพัฒนาให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น คณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และในบางกรณีอาจรวมถึงผู้แทนนักเรียน (ระดับมัธยม) ด้วย

ในโรงเรียนที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จนัก การพัฒนามักจะเป็นการพัฒนาเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะบุคคล มักเป็นการอบรมระยะสั้น ๆ แล้วขาดการนำไปปฏิบัติและติดตามผล โรงเรียนเหล่านี้มักขาดแผนการพัฒนายุทธศาสตร์ ผู้บริหารมักจัดสรรงบประมาณสำหรับการอบรมเป็นครั้งคราวไป และไม่ได้มีการวางแผนระยะยาวและแผนในภาพรวมว่าใครควรได้รับการพัฒนาในเรื่องใดบ้างและเมื่อไร

3. การเผยแพร่สารสนเทศ (Disseminate Information) การเผยแพร่สารสนเทศ ควรเป็นการดำเนินการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้เรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนให้มากที่สุด เพราะในอดีตสารสนเทศมักจะมาจากหน่วยงานกลางตรงไปยังโรงเรียน แล้วย้อนกลับไปหน่วยงานกลางอีก โดยที่ครูในโรงเรียนหรือผู้ปกครองไม่มีโอกาสได้รับรู้เลย การเผยแพร่สารสนเทศในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเน้นการที่บุคลากรที่เกี่ยวข้องและชุมชนจะต้องได้รับรู้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้มากที่สุด วิธีการเผยแพร่สารสนเทศที่นิยมใช้อาจใช้รูปแบบต่อไปนี้ เช่น ใช้กลุ่มงาน (Work Group) โรงเรียนต้องสร้าง

เครือข่าย (Network) ของกลุ่มงาน ซึ่งโดยปกติครูแต่ละคนจะเป็นคณะทำงานหรือสมาชิกในกลุ่มงานต่าง ๆ 2 หรือ 3 คนจะขึ้นไป การให้ข้อมูลสารสนเทศผ่านกลุ่มงาน จะทำให้มีการ รับรู้ข่าวสารทั่วทั้งโรงเรียน ใช้การประชุม (Meeting) บางโรงเรียนมีข้อกำหนดให้มีการประชุมในระดับหมวดวิชาหรือกลุ่มชั้นชั้นที่หลังจากการประชุมหัวหน้างานแล้ว ทั้งนี้เพื่อที่จะกระจายสารสนเทศไปยังทุกคนอย่างรวดเร็ว และได้รับผลย้อนกลับ (Feedback) ได้ทันการ บางโรงเรียนจัดชั่วโมงประชุมไว้ทุกเช้า เพื่อให้ครูและเจ้าหน้าที่ในแต่ละแผนกได้ประชุมปรึกษาหารือกันก่อนลงมือทำงาน ซึ่งทำให้ครูได้รับรู้เรื่องที่กำลังเป็นที่สนใจทั่วถึงกัน และเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมมากขึ้น ใช้วิธีการกระจายสารสนเทศออกนอกโรงเรียน (Outreach) โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จคือ โรงเรียนที่จัดให้มีการสื่อสารอย่างเป็นระบบระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองและชุมชน โรงเรียนจึงควรมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ปกครองและชุมชนเป็นรายปี เพื่อใช้สำหรับการวางแผนดำเนินงานในปีต่อไป โรงเรียนต้องจัดให้มีการพบปะหรือสื่อสารกับผู้ปกครอง เช่น การประชุมผู้ปกครองและครู การจัดให้ผู้ปกครองเข้าเรียน หลักสูตรระยะสั้น เช่น คอมพิวเตอร์ หรือ กิจกรรมทางคณิตศาสตร์ ระหว่างนักเรียนและผู้ปกครอง เป็นต้น บางโรงเรียนมีการจ้างบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโรงเรียนและผู้ปกครองด้วย

การให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เป็นวิธีการที่อาจใช้ได้เป็นอย่างดี โดยโรงเรียนต้องทำการรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของโรงเรียนแล้วทำออกเป็นสารสนเทศ เช่น ผลการเรียน ผลการดำเนินงาน/โครงการของโรงเรียน ผลการเรียนรู้ของนักเรียนซึ่งอาจทำในรูปของแฟ้มสะสมงาน (Portfolio) หรือบันทึกในลักษณะต่าง ๆ แล้วหาวิธีนำเสนอให้ผู้ปกครองรับทราบและให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป หรืออาจให้ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ (On-line Computer) เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้าไปศึกษาข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนได้ ข้อมูลที่บรรจุไว้นั้น นอกเหนือจากผลการเรียนแล้ว อาจมีข้อมูลเกี่ยวกับงาน/โครงการ การจัดซื้อ/จัดจ้าง กำหนดการสำคัญ ข้อมูลงบประมาณและบุคลากร หลักสูตรและกิจกรรมการเรียนการสอน ฯลฯ

4. การเลือกผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสม (Select the Right Principal) โรงเรียนที่จะประสบผลสำเร็จมักจะมีผู้บริหารที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำและรู้จักการมอบหมายงาน ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญมากในการกระจายอำนาจ สนับสนุนให้บุคลากรในโรงเรียนมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น และชักจูงให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในงานของโรงเรียน และให้รางวัลอย่างเหมาะสมแก่ครูและเจ้าหน้าที่

บทบาทของผู้บริหารโรงเรียนคือผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) การเป็นผู้นำ (Leader) และผู้สนับสนุน (Supporter) เป็นผู้นำนวัตกรรม (Innovations) เข้าสู่โรงเรียน และเป็นผู้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาให้ก้าวหน้า ผู้บริหารมักเป็นผู้ริเริ่มบุกเบิกหรือเป็นหัวหอก (Spearheaded) ในการพัฒนางานตามพันธกิจ (Mission) ของโรงเรียน และการมอบหมายงาน (Delegate) ให้บุคลากรในโรงเรียน เช่น การเลือกวัสดุ การบริหารงบประมาณ กำหนดการพัฒนาบุคลากร ผู้บริหารยังมีบทบาทใน

การทำให้ครูมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโครงการทั้งหมดของโรงเรียน แม้แต่บทบาทการส่งเสริมให้ โรงเรียนจัดเวลาอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนและบุคลากร จัดเวลาพักสำหรับครู เป็นต้น

ผู้บริหารเป็นตัวจักรสำคัญในการติดต่อสัมพันธ์กับภายนอก ผู้บริหารจึงต้องไปร่วมเป็น กรรมการกับองค์กรเอกชน ส่งเสริมความสัมพันธ์กับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนท้องถิ่น เป็นผู้จัดหา ทรัพยากรจากภายนอกโรงเรียน เช่น ติดต่อมหาวิทยาลัยในการพัฒนาวิชาชีพครู ติดต่อกับภาคธุรกิจ เพื่อขอคำแนะนำเรื่องเทคโนโลยี และการติดต่อกองทุนเอกชนหรือเครือข่ายทางการศึกษาเพื่อขอรับการสนับสนุนด้านการเงินแก่โรงเรียน นอกจากการเป็นผู้นำทางวิชาการแล้ว บทบาทที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารคือ การจัดองค์การและเสริมสร้างและสนับสนุนบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียน การสอน และจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา

5. การมีวิสัยทัศน์ (Have a Vision) โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้ โรงเรียน เป็นฐานได้ผลดี จะมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับพันธกิจ (Mission) ค่านิยม (Values) และเป้าหมาย (Goals) ที่เกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นกับตัวผู้เรียน เป็นวิสัยทัศน์ที่สัมพันธ์กับแนวทางการจัดหลักสูตรและ การเรียนการสอน รวมทั้งการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ วิสัยทัศน์นั้นจะเกิดจากกระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus-Building Process) หรือความเห็นพ้องของครู บุคลากร และผู้มีส่วนได้เสีย เป็นวิสัยทัศน์ ที่มีการยอมรับร่วมกัน การจัดการเรียนการสอน การกำหนดหลักสูตรของโรงเรียนจะสอดคล้องกับ แนวทางการจัดหลักสูตรระดับเขต ระดับรัฐ และระดับชาติ แต่ครูจะมีอิสระในการเลือกกิจกรรมการ เรียนการสอน การวัดและประเมินผล โดยให้นักเรียนมีความรู้และพฤติกรรมเป็นไปตามหลักสูตรในที่สุด

6. การให้รางวัล (Reward Accomplishment) การให้รางวัลแก่บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในโรง เรียนอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจจัดได้หลากหลาย เช่น การให้รางวัลเป็นตัวเงิน การให้เป็นค่าตอบแทน การให้เป็นเงินค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร บางโรงเรียนให้ค่าตอบแทนแก่คณะกรรมการโรงเรียน รางวัลที่ไม่เป็นตัวเงินที่อาจจัดได้ ได้แก่ การให้คำปรึกษา (Mentoring) บันทึกแสดงความซาบซึ้ง จากผู้บริหารโรงเรียน การเลี้ยงอาหารเป็นกรณีพิเศษ และการให้โล่รางวัล

ในการให้รางวัลนั้นจำเป็นต้องดูความเหมาะสมของผู้รับรางวัลด้วย เพราะสมาชิกแต่ละคนนั้นมีความต้องการที่แตกต่างกัน บางคนต้องการการยอมรับ บางคนต้องการค่าจ้างเพิ่ม บางคนต้องการลดคาบสอน บางคนต้องการตำแหน่งเป็นผู้นำ ซึ่งผู้บริหารต้องเลือกให้รางวัล ตามโอกาส และในปริมาณที่เหมาะสมด้วย การให้รางวัลและแรงจูงใจที่เหมาะสม เป็นสิ่ง สำคัญอย่างยิ่งที่มีส่วนช่วยนำไปสู่การประสบความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

เมื่อพิจารณาถึงด้านปัจจัยที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานล้มเหลว ปรากฏจากการ ศึกษาของ Wohlstetter (1995) ซึ่งศึกษาถึงสาเหตุของความล้มเหลวในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า

1. **มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช่กระบวนการ** โดยธรรมชาติของรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในโรงเรียน ต้องใช้รูปแบบการบริหารหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน แต่ในหลาย ๆ โรงเรียนนั้นขาดความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรและการสอน คณะกรรมการโรงเรียนมักแต่ถกเถียงกันเรื่องใครบ้างมีสิทธิ์เข้าร่วมประชุม ใครมีสิทธิ์ออกเสียง ฯลฯ จนไม่มีเวลาหรือพลังเหลือพอที่จะไปจัดการในเรื่องการปรับปรุงโรงเรียน

2. **ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก** ผู้บริหารบางคนเป็นเผด็จการและมักใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ ผู้บริหารเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์องค์กรด้วยตนเองโดยไม่ปรึกษาหารือผู้ใด ไม่ใช้การมีส่วนร่วม จึงมักเกิดการขัดแย้งระหว่างครูและผู้บริหาร และในบางครั้ง คณะครูก็ปฏิเสธแผนงานของผู้บริหาร คณะครูขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมในโรงเรียน

3. **อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาดหรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการโรงเรียน** ในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตาม จะกระทำกันแต่ในระดับคณะกรรมการโรงเรียนเพียงคนเดียวเท่านั้น ไม่มีการมอบอำนาจไปยังคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ทำให้ขาดความรู้สึกมีส่วนร่วมของคณะครูและเจ้าหน้าที่ งานจึงมักติดขัดหรือล่าช้าอยู่ในคณะกรรมการโรงเรียน และเมื่อตัดสินใจสั่งการเรื่องใด ๆ ออกมา ก็มักไม่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรในหน่วยงาน

4. **กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลง คงดำเนินไปเช่นเดิม** จากการวิจัยพบว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นกินเวลานาน กระบวนการที่ใช้จะละเอียดซับซ้อน ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในองค์กร แต่โรงเรียนบางแห่งเข้าใจผิดคิดว่าเมื่อนำรูปแบบนี้มาใช้แล้ว คนจะปรับตัวเข้ากับรูปแบบเอง โรงเรียนเหล่านั้นไม่ได้ปรับตารางการทำงานให้ครูมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเวลาทำงาน มักจัดประชุมหลังเลิกงาน และเมื่อทำบ่อยครั้งเข้าครูก็ไม่สนใจเข้าร่วม มีการขาดประชุมเสมอ ๆ

[ประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ](#)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นเป็นแนวคิดที่เริ่มเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกแล้วแพร่หลายไปประเทศอื่น ๆ การศึกษาถึงประสบการณ์ในการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในการบริหารและจัดการศึกษาในประเทศเหล่านั้น น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจ และการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการนำรูปแบบการบริหารเช่นนี้มาใช้ในประเทศไทยในอนาคตอันใกล้ ตัวอย่างประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ มีดังนี้

[ประเทศสหรัฐอเมริกา](#) ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) นั้น เป็นประเทศที่มีพื้นที่กว้างขวาง ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ ถึง 50 มลรัฐ (States) มี วอชิงตัน ดี.ซี (Washington D.C) เป็นเมืองหลวงของรัฐบาลกลาง ตั้งอยู่ในเขตอิสระที่เรียกว่า District of Columbia ซึ่งใช้ชื่อย่อว่า D.C. และแต่ละมลรัฐต่างมีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการบริหารงานของตน การจัดการศึกษาของ

สหรัฐ เป็นหน้าที่ของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลกลาง (Federal Government) มีกระทรวงการศึกษาที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Department of Education ทำหน้าที่ประสานงานการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ แต่ละมลรัฐมีหน่วยงานทางการศึกษาของตนเอง มีสภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) เป็นองค์กรสูงสุดของแต่ละรัฐที่ควบคุมดูแลเรื่องการศึกษา ในแต่ละมลรัฐมีเขตการศึกษา (School District) หลายสิบเขต แต่ละเขตการศึกษามีคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education หรือ School Board) ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษาร่วมกับเจ้าหน้าที่ คือ ศึกษาธิการ (Superintendent) เขตการศึกษาเหล่านี้จะมีการแบ่งเนื้อที่อาณาเขตตรงกับอาณาเขตของเมือง (City หรือ County) เป็นส่วนใหญ่

ระบบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบสหพันธรัฐ (Federalism) โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายระดับชาติและดูแลความมั่นคง แต่ละมลรัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษา

เนื่องจากการบริหารจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ จึงเป็นการกระจายอำนาจจัดการศึกษาให้มลรัฐจัดการ และในทางปฏิบัติมลรัฐต่าง ๆ ก็มีวิธีการจัดการศึกษาในมลรัฐของตนแตกต่างกันไป บางมลรัฐยังมีการรวบรวมอำนาจการตัดสินใจให้เป็นภาระหน้าที่ของเขตการศึกษา หรือคณะกรรมการการศึกษาของเขตที่เรียกว่า School Board (กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุรินทร์ชัย, 2540) บางมลรัฐได้กระจายอำนาจจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา โดยเฉพาะโรงเรียน โดยคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ให้ทำหน้าที่ในการบริหารและตัดสินใจ

การปฏิรูปการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาหลังปี ค.ศ.1980 นั้นโน้มเอียงไปในลักษณะการปรับโครงสร้าง (Restructuring) โดยจัดกระทำถึงในระดับโรงเรียนที่เรียกว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีเจตนารมณ์ที่จะเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน โดยให้นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาของโรงเรียนอย่างใกล้ชิดมากขึ้น เป็นการให้ความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่อยู่ใกล้ชิดกับเด็กมากที่สุดคือ ครู ครูใหญ่ ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน ซึ่งเชื่อกันว่าจะนำไปสู่การพัฒนาการศึกษาที่ยั่งยืน เพราะอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของประชาชน และเป็นการสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) ให้แก่โรงเรียนและท้องถิ่นมากขึ้น บทบาทของหน่วยงานที่อยู่ในระดับมลรัฐและในระดับเขตจะอยู่ที่การช่วยเหลือด้านวิชาการ การสนับสนุนงบประมาณและเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพ

กรอบแนวคิดในการบริหารและจัดการศึกษาตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา มีดังนี้

1. ระดับมลรัฐ เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้หน่วยงานระดับเขตและโรงเรียนมีภาวะผู้นำมากขึ้น ทำหน้าที่ประสานงานให้การปฏิบัติสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2. ระดับท้องถิ่น เขตการศึกษา (School Districts) และศึกษาธิการเขต (Superintendent) เป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้โรงเรียนมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพด้วยตัวเอง

3. ในระดับโรงเรียนนั้นครูใหญ่ (Principal) มีบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก เป็นผู้ให้การสนับสนุน และเป็นผู้นำในการจัดองค์การ (Organization) และการปกครอง (School Governance) เป็นผู้ประสานงานให้กิจกรรมทุกอย่างในโรงเรียนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ส่วนครู (Teacher) นอกจากเป็นผู้รับผิดชอบด้านหลักสูตรและการเรียนการสอนแล้ว ยังต้องมีส่วนร่วมในการวางแผน การปฏิบัติและการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ สำหรับนักเรียน (Student) จะมีสิทธิในการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนและบริการต่าง ๆ ที่นักเรียนต้องการ

4. ระดับชุมชน (Community) ผู้ปกครองนักเรียนและชุมชน ถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการจัดการศึกษา โดยเป็นหุ้นส่วน (Partners) ในการบริหารจัดการของโรงเรียน การจัดการศึกษาต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนด้วย

ใน ปี ค.ศ. 1993 มีมลรัฐที่มีรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ 44 มลรัฐ (Herman and Herman, 1993) และในปัจจุบันมีเกือบครบทุกมลรัฐแล้ว แต่ไม่ครอบคลุมทุกเขตการศึกษา บทเรียนที่บางมลรัฐได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาจนถึงการรื้อปรับโครงสร้างโรงเรียน ที่ควรยกมาเป็นตัวอย่าง มีดังนี้

มลรัฐฟลอริดา

มลรัฐฟลอริดาได้พยายามทำการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง แต่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อมลรัฐฟลอริดาได้ผ่านกฎหมาย Florida's System of School Improvement and Education Accountability หรือที่เรียกว่า Blueprint 2000 เมื่อปี ค.ศ. 1991 โดยมีมุ่งหวังที่จะพัฒนาด้านเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตและการศึกษาของประชาชน เมื่อจะย่างเข้าสู่ ค.ศ. 2000 ดังปรากฏในคำปรารภของกฎหมายฉบับนี้ว่า

“สถานะติบัญญัติ ตระหนักว่า เด็กและเยาวชนของมลรัฐคือทรัพยากรอันมีค่าสูงสุดและเป็นอนาคตของมลรัฐ เพื่อให้ประชากรที่กำลังพัฒนาเหล่านี้มีการศึกษาที่ดี ซึ่งจำเป็นต่อการเติบโตเป็น ผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับปรารถนา สถานะติบัญญัติจึงมีเจตนาที่จะให้มลรัฐฟลอริดาจัดระบบการปรับปรุงโรงเรียนและตรวจสอบคุณภาพการศึกษาขึ้นภายในปี ค.ศ. 2000.....”

แนวทางจาก Blueprint 2000 นั้นให้เขตการศึกษาและโรงเรียนมีความยืดหยุ่นที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามวิถีทางของตนเอง คำนึงความรับผิดชอบที่จะจัดการศึกษาไปให้แก่ผู้ที่อยู่ ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด คือ ครู และผู้ปกครองนักเรียน แต่โรงเรียนจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียน (The School Advisory Council) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเตรียมและประเมินแผนการ ปรับปรุงโรงเรียน และให้ความช่วยเหลือแก่ครูใหญ่ตามที่ได้รับภารกิจในการจัดทำงบประมาณประจำปี

เขตการศึกษาจะรับผิดชอบการเลือกตั้งและแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ครูใหญ่ ตัวแทนครู ผู้ปกครอง ชุมชนและภาคธุรกิจ โดยคำนึง

ถึงการเป็นตัวแทนของกลุ่มคนแต่ละเชื้อชาติ ในโรงเรียนที่เปิดสอนมัธยมศึกษาตอนปลายจะมีตัวแทนนักเรียนร่วมเป็นกรรมการด้วย บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปตามที่เขตการศึกษากำหนด ส่วนใหญ่เป็นไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติงานและการจัดทำงานงบประมาณของโรงเรียน

การปฏิรูปการศึกษาของมลรัฐฟลอริดาที่สำคัญ ได้แก่

1. การออกกฎหมายกระจายอำนาจการจัดการศึกษา เพื่อเป็นแม่บทในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ
2. ความสำเร็จในการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมือง ถ้าวัฒนธรรมการเมืองเป็นประชาธิปไตย การบริหารการศึกษาในระดับล่างก็จะประสบความสำเร็จง่ายขึ้น
3. ก่อนและระหว่างการปฏิรูปการศึกษาต้องมีการพัฒนาบุคลากรอย่างกว้างขวาง ทุกระดับ โดยเฉพาะในโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ความเข้าใจทั้งเรื่องหลักสูตร การบริหารและการทำงานเป็นทีม
4. คณะครูต้องทำงานหนักขึ้นและรับผิดชอบมากขึ้น ดังนั้นการคิดค่าตอบแทนและรางวัลจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างมาก
5. การที่ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ทำให้บางโรงเรียนมีการพัฒนาคุณภาพสูงขึ้น
6. การได้รับการสนับสนุนในทางการศึกษาอย่างเข้มแข็งจากฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติช่วยให้การปฏิรูปการศึกษาดำเนินไปได้ดี

มลรัฐเคนตักกี

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ในมลรัฐเคนตักกีเกิดปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาดตกต่ำ ขาดความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณ โดยเขตการศึกษาที่มั่งคั่งได้รับงบประมาณสนับสนุนมากกว่าเขตการศึกษาที่ยากจน มีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการบรรจุบุคคลเข้าทำงาน ในปี ค.ศ. 1985 สภาเพื่อการศึกษาที่ดีกว่า (Council for Better Education) ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงกำไร ประกอบด้วย เขตการศึกษา 66 เขต สภาการศึกษา 7 แห่งและนักเรียนที่เป็นตัวแทนของสภาการศึกษาอีก 22 คน ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าการมลรัฐ ศึกษาธิการมลรัฐ คลังมลรัฐ ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร สภาการศึกษาและกรรมการของสภาว่า ได้กระทำผิดฐานไม่สามารถจัดการศึกษาให้โรงเรียนทุกแห่งมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน ศาลได้วินิจฉัยว่า ระบบการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาทั้งหมดของมลรัฐเคนตักกีขัดต่อรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า **“รัฐสภาต้องจัดให้มีระบบโรงเรียนสำหรับปวงชนตลอดมลรัฐ”** ดังนั้นจึงต้องจัดตั้งระบบโรงเรียนสำหรับปวงชนขึ้นมาใหม่ มลรัฐจึงตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (Task Force on Education Reform) ขึ้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 1989 และสภานิติ

บัญญัติได้ผ่านกฎหมายเลขที่ 940 (House Bill 940) เมื่อวันที่ 11 เมษายน 1990 และมีผลบังคับเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 1990 และเกิดผลดังต่อไปนี้

1. สำนักงานศึกษาธิการของมลรัฐถูกยุบเลิกในวันที่ 30 มิถุนายน 1991 และได้รับการจัดตั้งใหม่ในวันที่ 1 กรกฎาคม 1991 เพื่อให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ใหม่
2. มีการจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Accountability Office) ให้ขึ้นตรงกับสภานิติบัญญัติ ทำหน้าที่ควบคุมระบบการศึกษาและการดำเนินงานตามกฎหมายปฏิรูปการศึกษาแห่งมลรัฐเคนตักกี
3. มีการจัดทำกฎหมายปฏิรูปการศึกษาของมลรัฐเคนตักกี (Kentucky Education Reform Act : KERA) กำหนดหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา

กฎหมายปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวสนับสนุนแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ

1. การจัดการศึกษาเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน โดยรัฐบาลแห่งมลรัฐ ชุมชนท้องถิ่น บิดามารดา ผู้ปกครองนักเรียนและคณะครูต้องทำงานร่วมกันเพื่อสร้างโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ
2. มีการให้รางวัล เมื่อโรงเรียนดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย และมีการลงโทษ ถ้าโรงเรียนดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมาย รางวัลที่ให้จะเป็นตัวเงินสำหรับจ่ายให้ ครูใหญ่และครู สำหรับโรงเรียนที่ดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะมีการแทรกแซงจากรัฐ โดยรัฐจะประกาศว่าโรงเรียนนั้นอยู่ในภาวะวิกฤต ซึ่งโรงเรียนที่ตกอยู่ในภาวะเช่นนี้ต้องทำแผนปรับปรุง โรงเรียนเพื่อรับทุนสนับสนุนการปรับปรุง ถ้ายังปรับปรุงไม่สำเร็จนักเรียนอาจขอย้ายไปโรงเรียนอื่นได้ อาจมีการให้ครูหยุดงาน ให้ออก หรือโยกย้าย
3. เปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร โดยมอบอำนาจให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในระดับ โรงเรียน ได้แก่สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียน (School Council)
4. มีการจัดสรรเงินสนับสนุนแบบใหม่ที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น
5. การพัฒนาวิชาชีพ ครูมีโอกาสที่จะพัฒนาวิชาชีพของตนเองมากขึ้น สภานิติบัญญัติได้กำหนดให้ใช้เงินอย่างต่ำ 65% ของยอดเงินที่จัดสรรให้ตามรายหัวนักเรียนเพื่อพัฒนาวิชาชีพ
6. ครูดีเด่น แต่งตั้งจากครูที่มีความสามารถดีเด่น ครูดีเด่นที่ไปประจำในโรงเรียนที่ต้องมีการปรับปรุงจะได้รับเงินพิเศษและได้รับอนุญาตให้ลาเพื่อพัฒนาวิชาชีพ

คณะกรรมการหรือสภาโรงเรียน (School Council) ประกอบด้วยผู้ปกครองนักเรียน 2 คน ครู 3 คน ครูใหญ่ 1 คน รวมทั้งสิ้น 6 คน จำนวนสมาชิกอาจเพิ่มขึ้นได้แต่ต้องเป็นไปตามสัดส่วนดังกล่าว ตัวแทนผู้ปกครองต้องไม่เป็นญาติของผู้ปฏิบัติงานใด ๆ ในโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนนี้มีหน้าที่กำหนดนโยบายดังต่อไปนี้ (Kentucky Education Reform Act of 1990, Part I , Section 14)

1. กำหนดหลักสูตร รวมถึงการประเมินความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาหลักสูตรให้เป็นไปตามมาตรฐานของมลรัฐ การใช้เทคโนโลยีและการประเมินโครงการ

2. กำหนดเวลาปฏิบัติการสอนและเวลานอกทำการสอน
3. การรับนักเรียนและโครงการที่จะดำเนินการในโรงเรียน
4. กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน วันเปิด-ปิดภาคเรียน
5. กำหนดการใช้พื้นที่โรงเรียน
6. การวางแผนและแก้ปัญหาเกี่ยวกับการสอน
7. ดูแลความรับผิดชอบของนักเรียน ผู้ปกครอง ครู และครูใหญ่
8. คัดเลือกโครงการนอกหลักสูตรและการมีส่วนร่วมของนักเรียน

กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย ได้กล่าวถึงบทเรียนในการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานในมลรัฐเคนตักกี มีดังนี้ (กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย , 2540)

1. การถ่ายโอนอำนาจจากเขตไปสู่โรงเรียน ปัญหาสำคัญคือการสูญเสียอำนาจของผู้บริหารในระดับเขต ซึ่งผู้เคยมีอำนาจเหล่านี้มักจะทำใจไม่ได้

2. การตรวจสอบ การประเมินต่าง ๆ ยังเกิดปัญหาที่ไม่ค่อยยอมรับกันเอง

3. การเปลี่ยนแปลงที่มีคนต้องเข้าไปเกี่ยวข้องจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการทำความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องให้รับรู้ชัดเจนก่อน การที่มลรัฐเคนตักกีต้องการทำงานให้ประสบผลรวดเร็วเกินไป โดยสั่งให้ครูในโครงการประถมตอนต้น (Primary Program) จำนวนประมาณ 8,000 คน เข้าร่วมโครงการทันทีโดยยังไม่ได้รับการฝึกอบรมให้ดีเสียก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น

4. ครูหรือคณะกรรมการโรงเรียนที่มีสถานภาพทางสังคมหรือเศรษฐกิจสูง มีความผูกพันกับฝ่ายการเมืองหรือศาสนา มักมีอิทธิพลในการตัดสินใจของคณะกรรมการโรงเรียน

5. การทำงานของคณะกรรมการโรงเรียนบางแห่งยังมีบรรยากาศความขัดแย้ง ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

6. คณะกรรมการหรือสภาโรงเรียนบางแห่ง ใช้เวลาสิ้นเปลืองเกินไปในการจัดทำระเบียบต่าง ๆ สำหรับคณะกรรมการโรงเรียนขึ้นใช้แทนระเบียบของมลรัฐหรือเขตที่ถูกยกเลิกไป แทนที่จะใช้เวลาไปในสิ่งที่เป็นภารกิจหลักของโรงเรียน เช่น การเรียนการสอน หลักสูตร ระเบียบวินัย

7. สภาชิกของคณะกรรมการโรงเรียนที่จะปฏิบัติงานได้ดีนั้น ควรจะ

- เป็นตัวแทนของผู้เลือกตั้งโดยแท้จริง

- ได้รับการสนับสนุนด้านการเมืองจากชุมชน เขต และโรงเรียน

- หลีกเลี่ยงการทำงานที่ยืดแต่ระเบียบแต่สนใจประเด็นที่เป็นสาระสำคัญทางการศึกษามากกว่า

- พัฒนาระบบการตัดสินใจให้เป็นไปตามกระบวนการประชาธิปไตยมากกว่า เพียงแต่ประนีประนอมเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง

นครชิตาโก มลรัฐอิลลินอยส์

ในปี ค.ศ.1988 สภาของรัฐอิลลินอยส์ ได้ออกกฎหมายปฏิรูปโรงเรียนในชิคาโก (Chicago School Reform Act) ขึ้น กฎหมายฉบับนี้เป็นผลให้โรงเรียนของรัฐทุกแห่งในชิคาโกต้องมีสภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนท้องถิ่น (Local School Councils หรือ LSC) โดยที่สภาโรงเรียนท้องถิ่นประกอบด้วย ครู 2 คน ผู้ปกครองนักเรียน 6 คน ผู้แทนชุมชน 2 คน และครูใหญ่ และหากเป็นโรงเรียนมัธยมจะมีนักเรียน 1 คนเป็นสมาชิกแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารบุคคล สมาชิกของสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไป มีวาระ 2 ปี มีอำนาจในการเลือกและประเมินครูใหญ่ อนุมัติแผนพัฒนาโรงเรียน 3 ปี พัฒนาและอนุมัติงบประมาณโรงเรียน เป็นการเริ่มต้นใช้การบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนของรัฐ 542 โรงเรียนในชิคาโก (Hess,1991) จุดเด่นของกรณีชิคาโกก็คือ ในแต่ละเขตการศึกษาจะมีระบบการประเมินโรงเรียนที่มีประสิทธิผลสม่ำเสมอ มีศูนย์บริการเพื่ออำนวยความสะดวกและกำกับติดตามการดำเนินงานของโรงเรียนในท้องถิ่น ช่วยเหลือโรงเรียนเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ บุคลากรการรับส่งนักเรียนโปรแกรมพิเศษ และการพัฒนาบุคลากร

เมืองดีทรอยท์ มลรัฐมิชิแกน

เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1971 มลรัฐมิชิแกน ได้ออกกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในเมืองดีทรอยท์ โดยแบ่งเขตบริหารการศึกษาออกเป็น 8 เขต แต่ละเขตมีคณะกรรมการการศึกษา (School Board) ซึ่งมีอำนาจการบริหารและการจ้างหรือเลิกจ้างศึกษาธิการเขต (Superintendent) ให้กระจายอำนาจจากเมืองดีทรอยท์สู่เขตการศึกษาและโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรระดับโรงเรียน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นแต่การกระจายอำนาจดำเนินไปโดยมีอุปสรรคมาก ดังนั้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1981 ชาวเมืองดีทรอยท์จึงยกเลิกคณะกรรมการของเขตการศึกษา (McGriff,1995 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541) หลังจากระบบบริหารกลับไปสู่การรวมอำนาจเป็นเวลา 7 ปี ศึกษาธิการของเมืองดีทรอยท์ได้พยายามกระจายอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยอาศัยแนวคิด 2 แนว คือ

1. การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการศึกษา (Participatory Management in Education หรือ PME) เป็นความพยายามร่วมกันระหว่างเขตการศึกษา กับสหภาพครู โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Work Life) ของครูและพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้ของนักเรียน

2. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า ความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาจะต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และความพยายามเหล่านี้จะมีประสิทธิผลและอยู่คงทนถาวร เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ รู้สึกว่ามีส่วนเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบในกระบวนการตัดสินใจ

เมืองดีทรอยต์ได้อำนาจเพิ่มเติมเพิ่มอำนาจ (Empowerment Plan) เมื่อเดือน มีนาคม ค.ศ. 1992 ภายใต้แผนเพิ่มอำนาจนี้ถือว่า ครู ผู้ปกครองและนักเรียนถูกยั่วให้ริเริ่มเอาแนวคิดของตนไปสู่การปฏิบัติและให้มีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารโรงเรียน ภายใต้แผนนี้จะก่อให้เกิดโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ (Empowerment Schools) ขึ้น โรงเรียนนี้มีรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีโครงการนำร่อง 9 โรงเรียน ใน ค.ศ. 1990-1991 ได้ขยายเป็น 46 โรงเรียน ใน ค.ศ.1992-1993 และจะขยายจนครบ 256 โรงเรียน ในอนาคต โรงเรียนใดจะสมัครเป็นโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจนั้นต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ โดยมีครูกว่าร้อยละ 75 และผู้ปกครองกว่าร้อยละ 55 ลงมติเห็นชอบก่อนสมัครเข้าโครงการโรงเรียนที่ได้รับการเพิ่มอำนาจ โดยแต่ละโรงเรียนจะต้องจัดตั้งสภาที่มีอำนาจเต็มของโรงเรียน (School Empowerment Council) สภานี้ประกอบด้วยผู้บริหาร ครู บุคลากรสายสนับสนุน ผู้ปกครอง และนักเรียน(เฉพาะโรงเรียนมัธยม)

เดสมอยส์ (Des Moines) มลรัฐไอโอวา

รูปแบบการกระจายอำนาจของเมืองเดสมอยส์ รัฐไอโอวา ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานด้วยการตัดสินใจร่วมกัน (School-Based Management Through Shared Decision - Making หรือ SBM/SDM) โดยที่ SBM/SDM นี้เป็นกระบวนการที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาโรงเรียนและปฏิบัติตามแผนนั้น เป็นการยกระดับคุณภาพของโปรแกรมการศึกษา โรงเรียนสามารถจัดตั้งสภาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Council) ประกอบด้วยครู ผู้ปกครองและผู้แทนชุมชน เพื่อให้สภาสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมาชิกของสภาจะได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการสร้างทีมงาน การตัดสินใจร่วมกัน กระบวนการเปลี่ยนแปลง การสร้างวิสัยทัศน์และบทบาทหน้าที่ของสภา นอกจากนั้นสภายังได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ครู นักเรียน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ทำให้สามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับปีที่ผ่านมาหรือเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่นได้ เป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนาโรงเรียนต่อไป

เขตการศึกษาซึ่งครอบคลุมเมืองเดสมอยส์ ได้จัดตั้งสภาประสานงานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management Coordination Council) ขึ้นเพื่อประสานงาน กิจกรรมต่าง ๆ และการติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวกับ SBM/SDM ทั้งทั้งเขตการศึกษา สภาประกอบด้วยผู้บริหารจากสำนักงานเขตการศึกษา ผู้แทนครู ผู้แทนครูใหญ่ และตัวแทนผู้ปกครอง

ประเทศเดนมาร์ก ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1983 รัฐบาลเดนมาร์ก ได้กำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการและสังคม โดยการบริหารให้เป็นไปตามรูปแบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี (Free-market Economic Model) กิจการที่เป็นของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจก็มุ่งเน้นมอบให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) การลดความเป็นระบบราชการ (Debureaucratization) การผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) และการควบคุมคุณภาพ (Quality Control)

ในด้านการศึกษา ตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ.1990 เป็นต้นมา รัฐบาลรับผิดชอบเฉพาะกรอบการทำงานและการประกันคุณภาพ (Quality Assurance) ส่วนการบริหารได้กระจายอำนาจไปให้ โรงเรียน โดยการจัดการศึกษาในระยะ 10 ปีแรกนั้น อำนาจการบริหารและจัดการศึกษาเป็นของคณะกรรมการโรงเรียน (School Board) (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2541) แต่ละโรงเรียนจะมีคณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยผู้ปกครอง 7 คน ครู 2 คน นักเรียน 2 คน และผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทางการบริหารของครูใหญ่
2. อนุมัติงบประมาณโรงเรียน
3. จัดทำแผนการศึกษาของโรงเรียน
4. ตารางสอนและกิจกรรมต่าง ๆ
5. วัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน
6. กฎระเบียบของโรงเรียน
7. การเสนอแต่งตั้งและถอดถอนครู

คณะกรรมการโรงเรียนจะรายงานขึ้นตรงต่อสภาเทศบาล (Municipal Council) และแต่ละโรงเรียนยังมีคณะกรรมการครูหรือสภาครู (Teacher Council) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของครูใหญ่ เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนอีกด้วย

ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้งประเทศ ทั้งด้านโครงสร้างการบริหาร หลักสูตร การเรียนการสอน การประเมินผลการเรียน การพัฒนาบุคลากร งบประมาณ รวมทั้งการให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและกำหนดแนวทางในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง องค์การทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนมีความคิดร่วมกันในการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ บนพื้นฐานปรัชญา “การศึกษาเพื่อชีวิต ” (Education for Life) ด้วยหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษา (Decentralization of Education) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Charity of Community) และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance)

จุดประสงค์ในการปฏิรูปการศึกษา เพื่อปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัว ทุกคนมีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเตรียมรองรับการนำประเทศสู่สังคมโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเทศนิวซีแลนด์ กำหนดเป้าหมายและมาตรการในการปฏิรูปการศึกษา ดังนี้

1. ลดบทบาทส่วนกลางทั้งด้านการบริการและงบประมาณ รวมทั้งตัดทอนหน่วยงานบริหารการศึกษาระดับเขต/เมืองออกไป

2. ให้มีการรับรองมาตรฐานและตรวจสอบคุณภาพการศึกษา

3. ให้มีหน่วยงานทางการศึกษาที่มีอิสระในการจัดการศึกษา

4. เปิดโอกาสให้ประชาชน/ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น ทั้งในเรื่องของการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ การบริหารงานบุคคล การจัดการเรียนการสอน และงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

5. ดำเนินการปฏิรูปให้แล้วเสร็จภายใน 15 เดือน นับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ.1989

พินสุดา สิริรังสี (2540) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนว่า ในการจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ตามแนวปฏิรูปนั้นให้ความสำคัญกับประชาชน/สาธารณชนในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ทั้งด้านการเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ในการวางแผน การงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา หลักสูตร การจัดการเรียนการสอนและการประเมินผลการเรียน ในการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติและร่วมติดตามผล กล่าวคือ

1. การเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) โดยให้สัดส่วนของกรรมการที่มาจากประชาชน ชุมชน ประมาณ 50-70% ของคณะกรรมการทั้งหมด ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา 1 คน ผู้แทนครู 1 คน ผู้แทนนักเรียน (หากเป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา) 1 คน ผู้แทนผู้ปกครองและประชาชน 3-7 คน ทำหน้าที่ในการบริหารงานโรงเรียนตามบทบาทหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยนัยนี้ การบริหารและการจัดการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยพื้นฐานความเชื่อในสังคมประชาธิปไตยของนิวซีแลนด์ที่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน คนทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน รัฐจึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนเองมากกว่าที่รัฐจะเป็นผู้กำหนด

2. ในเรื่องการวางแผน การวางแผนของโรงเรียน นอกจากจะพิจารณาดำเนินการตามกรอบนโยบายการศึกษาของชาติ เป้าหมายทางการศึกษาของชาติ และตามกรอบของหลักสูตรแล้ว ยังมี การพิจารณาความต้องการของชุมชนประกอบด้วย โดยการระดมความคิดเห็นของชุมชนผ่านคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่เป็นผู้แทนประชาชน การประชุมร่วมกันระหว่างผู้ปกครองนักเรียนและ โรงเรียน การรับฟังความคิดเห็นของสื่อมวลชน สาธารณชน แล้วจึงมากำหนดเป็นแผนของโรงเรียน ทั้งแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) และแผนพัฒนา (Development Plan)

3. ในเรื่องหลักสูตร การกำหนดนโยบายหรือกรอบของหลักสูตร รัฐจะใช้วิธีระดมความคิดเห็นของประชาชน สื่อมวลชน ครู ผู้ปกครอง และนักธุรกิจต่าง ๆ แล้วจึงทำการยกกว้าง และเมื่อยกกว้างเรียบร้อยแล้ว ยังต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยการประชุมพิจารณาอีกด้วย

ในการจัดทำหลักสูตรระดับโรงเรียน คณะกรรมการบริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน จะพิจารณาความต้องการร่วมกันว่าจะเปิดสอนหลักสูตรใด โดยหลักสูตรนั้นต้องเป็นประโยชน์ต่อ วิธีชีวิตของคนในชุมชน และในการประเมินผลหลักสูตร ก็จะประเมินโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ร่วมกับครู ประเมินผลแล้วต้องรายงานผลการประเมินให้ผู้ปกครองและสาธารณชนทราบ

ส่วนการประเมินผลการเรียนในรายวิชาทักษะอาชีพ โรงเรียนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม โดยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นกรรมการประเมินร่วมกับครูผู้สอนวิชานั้น ๆ ด้วย

4. ในการจัดการเรียนการสอน โรงเรียนจะเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและประชาชนเข้ามาดูการเรียนการสอนและให้ข้อเสนอแนะได้ ทั้งนี้โดยผ่านทางคณะกรรมการบริหารโรงเรียนหรือในการประชุมร่วมกันระหว่างครูและผู้ปกครอง

5. ในการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาหรือการลงทุนทางการศึกษา นอกจากจะใช้งบประมาณของรัฐบาลแล้ว โรงเรียนยังได้รับเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ และอาคารสถานที่จากการสนับสนุนและการบริจาคของประชาชน ทั้งในรูปของการจัดงานหารายได้และการรวมตัวของคณะกรรมการจากชุมชน และองค์การเอกชนที่เห็นความสำคัญของการศึกษา เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษา

6. ในการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา รัฐและโรงเรียนต้องให้ความสำคัญ โดยโรงเรียนจะรายงานผลการเรียนให้ผู้ปกครองทราบ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินงานของโรงเรียนต่อ ชุมชน ประชาชน นอกจากนี้ยังมีส่วนที่ชุมชนติดตามเองโดยวิธีการต่าง ๆ ประชาชนและชุมชนจะให้ข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ผลการดำเนินงานของโรงเรียน และผลการจัดการเรียนการสอนของครูผ่าน กรรมการบริหารโรงเรียน ในการประชุมครูผู้ปกครอง หรือผ่านทางสื่อมวลชน หากประชาชนและชุมชนให้ข้อเสนอแนะแล้วโรงเรียนไม่ปฏิบัติตาม จะนำไปสู่การขาดความร่วมมือ การนำบุตรหลานไปเข้าเรียนโรงเรียนอื่น รวมทั้งขาดการยอมรับจากชุมชน ซึ่งหมายถึงการได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นรายหัวจากรัฐจะลดน้อยตามไปด้วย

จากการศึกษารูปแบบและแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ได้พบว่าความสำเร็จเกิดจากปัจจัย 9 ประการ ดังต่อไปนี้

1. นโยบาย รัฐมีนโยบายชัดเจนและแน่นอนในการปฏิรูปการศึกษา ในช่วงแรกที่มีการปฏิรูป นายกรัฐมนตรีได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย ทำให้ง่ายต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติ แม้จะมีปัญหาอุปสรรคบ้าง รัฐก็สามารถประสานสัมพันธ์ทำความเข้าใจ และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมวิพากษ์วิจารณ์ เสนอแนวทางการดำเนินงานได้

2. บุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นคณะทำงาน ทำวิจัย ให้ข้อเสนอแนะอย่างเต็มกำลัง

3. การติดต่อสื่อสารดี มีการทำความเข้าใจ มีการประชุม พบปะระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

4. มีการสร้างเครือข่ายการทำงานไปยังสมาคม องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดแรงสนับสนุน

5. ในเรื่องระยะเวลา ได้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานที่แน่นอน

6. มีการสนับสนุนปัจจัยดำเนินงาน กำลังทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ทั้งจากภาครัฐ องค์กร เอกชนและประชาชน การประชาสัมพันธ์ด้วยเทคโนโลยีและสื่อต่าง ๆ เช่น การเผยแพร่เอกสาร สิ่งพิมพ์ วิดีทัศน์ เป็นต้น

7. การใช้ระบบตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ปรากฏว่ามีหน่วยงานรับผิดชอบถึง 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office) และสำนักงานรับรองมาตรฐานคุณภาพการศึกษานิวซีแลนด์ (New Zealand Qualification Authority) ซึ่งทำให้โรงเรียนมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลาในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาและการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐ หลักสูตร ธรรมเนียมโรงเรียน ตลอดจนความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน

8. การยอมรับในความเสมอภาคและเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน อันเป็นความเชื่อพื้นฐานของนิวซีแลนด์ ซึ่งแม้จะมีกลุ่มชนที่หลากหลายชาติพันธุ์และต่างระดับความคิดกัน เช่น ชาวผิวขาว และชนเผ่าเมารี ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งทำให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ทั้งในลักษณะของผู้จัดการศึกษา ผู้ให้การศึกษา ผู้สนับสนุนและผู้รับการศึกษา โดยมีนโยบายการศึกษาและเป้าหมายของหลักสูตร เป็นสื่อในการผสมผสานการยอมรับและความร่วมมือ

9. มีสถาบันสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือหลังการปฏิรูปการศึกษา มีองค์กรทำหน้าที่ให้ความรู้แก่ครู และคณะกรรมการโรงเรียน การวิจัยเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน มีศูนย์วิทยากรสำหรับครู และโครงการอื่น ๆ

การปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่โรงเรียนของประเทศ นิวซีแลนด์ ก่อให้เกิดผลดีต่อการจัดการศึกษาหลายประการ อาทิเช่น

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง
2. สถานศึกษามีอิสระในการจัดการศึกษาเพิ่มมากขึ้น
3. การบริหารการศึกษามีความคล่องตัว
4. องค์กรประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น
5. สถานศึกษามีการแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพ

6. สาธารณชนรับรู้ความเคลื่อนไหวของโรงเรียนเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการกระจายอำนาจจัดการศึกษาไปสู่โรงเรียนโดยผ่านคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) นั้น ได้เกิดผลกระทบ ปัญหาและอุปสรรคบางประการด้วย เช่น

1. ความแตกต่างระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนต่างกัน โรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะปานกลางถึงร่ำรวย ผู้ปกครองจะมีความพร้อมในการสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนอย่างดี คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีความพร้อมสูง สามารถพัฒนาการเรียนการสอนได้ดี โรงเรียนมีโอกาสคัดเลือกครูที่มีคุณภาพ ส่วนโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะยากจน ผู้ปกครองไม่สนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนอย่างจริงจัง เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเงิน ความรู้ ความคิด คณะกรรมการบริหารโรงเรียนขาดทักษะและความรู้ในการบริหารงาน ผลการจัดการเรียนการสอนไม่ดี ไม่มีโอกาสในการคัดเลือกและพัฒนาครูมากนัก และโรงเรียนในเขตนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง จึงมักจะนำบุตรหลานไปเข้าเรียนที่อื่น ส่งผลให้เงินงบประมาณรายหัวลดต่ำลงตามไปด้วย

2. มีปัญหาด้านการบริหารงาน และปัญหาบุคลากร คือหาบุคคลมาเป็นกรรมการบริหาร โรงเรียนยาก โดยเฉพาะเขตยากจน

3. ครูและผู้บริหารมีภาระงานมากขึ้น ส่งผลให้มีการลาออกมากถึง 20% หลังการปฏิรูปการศึกษา

4. เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ครูและผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารบางคนรู้สึกว่าคุณเสียอำนาจ ครูบางคนคิดว่ากรรมการมาก้าวร้าวและจับผิด คณะกรรมการบางคนก็ใช้อิทธิพลในทางที่ผิด

5. บางโรงเรียนเปลี่ยนจากความร่วมมือในการทำงานเป็นหมู่คณะ มาเป็นตัวใครตัวมันและเกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันมากขึ้น

6. การไม่มีหน่วยงานเชื่อมระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับโรงเรียน ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานงาน และโรงเรียนไม่มีสิทธิต่อรอง

7. การจัดสรรงบประมาณยังถูกมองว่าไม่เป็นธรรม การจัดงบประมาณรายหัว ทำให้ โรงเรียนที่ดีมีชื่อเสียงได้งบประมาณมาก แต่โรงเรียนที่มีปัญหาจะได้งบประมาณน้อยลง มีข้อสังเกตจากการปฏิรูปการศึกษาว่า ในด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่ายังไม่มีกระจายไปยังโรงเรียนทั้งหมดยังคงมีการควบคุมดูแลจากกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางเรื่อง เช่น การจัดทำนโยบายของโรงเรียน ต้องสอดคล้องกับแนวทางของชาติว่าด้วยการศึกษา (National Education Guidelines) เป้าหมายการศึกษาของชาติ (National Education Goals) และแนวทางการบริหารการศึกษาของชาติ (National Administration Guidelines) ธรรมนูญโรงเรียนจะต้องยึดรูปแบบและเนื้อหาสาระตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และประยุกต์เพิ่มเติมตามความต้องการของโรงเรียนและชุมชน แล้วจึงเสนอกระทรวงศึกษาธิการอนุมัติ โรงเรียนต้องเสนอแผนงานและโครงการเพื่อขออนุมัติงบประมาณดำเนินการจากกระทรวงศึกษาธิการ การจัดการศึกษาของโรงเรียนจะถูก

ตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา ผลการติดตามตรวจสอบจะถูกรายงานไปยัง
กระทรวงศึกษาธิการ สื่อมวลชน ผู้ปกครองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. การที่การบริหารการศึกษาเหลือเพียง 2 ระดับ ได้แก่ ระดับกระทรวงและระดับโรงเรียน จึง
อาจมองว่าเสมือนเป็นการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง เพราะปัญหาใดที่โรงเรียนแก้ไขไม่ได้ต้องเสนอ
กระทรวงศึกษาธิการพิจารณา

9. การบริหารบุคลากร คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการสรรหา พัฒนา และให้ออก ซึ่ง
บุคลากรในโรงเรียน (ทั้งครูใหญ่และครู) แต่รัฐจะเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและจำนวนบุคลากร หลัก
สูตรท้องถิ่นที่โรงเรียนพัฒนา ต้องอยู่ในกรอบเป้าหมายและเนื้อหาสาระที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

10. องค์การปกครองท้องถิ่นยังไม่มีส่วนในการบริหารและจัดการศึกษา ผู้ที่จะเป็นคณะ
กรรมการโรงเรียนต้องมาจากตัวแทนประชาชน หรือตัวแทนองค์กรเท่านั้น

11. ยังขาดความเสมอภาคในการเข้าเรียน โรงเรียนที่มีชื่อเสียง จะพิจารณาคัดเลือกเด็กที่ โรงเรียน
เรียนพอใจเข้าเรียน เช่น ผู้ที่ผู้ปกครองมีส่วนช่วยเหลือโรงเรียนได้ทางใดทางหนึ่ง ขณะที่โรงเรียนไม่มีชื่อ
เสียงไม่ค่อยมีเด็กเข้าเรียน

ประเทศออสเตรเลีย ผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สองในช่วงทศวรรษ 1970 ถึง
ต้นทศวรรษ 1980 ได้ทำให้เกิดภาวะชะงักชะงันทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้เกิดอัตราว่างงานสูง
กว่าร้อยละ 10 ส่งผลให้การศึกษาด้อยคุณภาพ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ ออสเตรเลียจึงได้ดำริให้มี
การปฏิรูปการศึกษาของประเทศใหม่ทั้งระบบเมื่อปีคริสต์ศักราช 1987 โดยรวมงานด้านการมีงานทำ
การศึกษาและการฝึกอบรมเข้าด้วยกัน และต่อมาภายหลังได้รวมกิจการเยาวชนเข้าไว้อีกส่วนหนึ่งด้วย
จุดประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษา ก็เพื่อสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ
ด้วยการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมด้วยเทคนิคและวิธีการอันหลากหลาย ให้มีมาตรฐานสูงระดับโลก
ตรงตามความต้องการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ด้วยความมั่นใจว่าประชาชน
ทุกคนจะมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาและการฝึกอบรม เพื่อเตรียมพร้อมต่อการมีงานทำที่เท่าเทียมกัน

กระบวนการปฏิรูปเริ่มด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจชุดต่าง ๆ ขึ้น เพื่อศึกษา วิเคราะห์
หรือวิจัยกรณีเฉพาะที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งภาครัฐ ผู้แทนจากภาค
ธุรกิจ/อุตสาหกรรม ผู้มีประสบการณ์หรือนักวิชาการ ผลที่ได้รับคือ ข้อเสนอแนะเพื่อนำมาพิจารณาตรา
เป็นพระราชบัญญัติ แล้วนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ โดยกระจายอำนาจในการบริหารงานเกือบ
ทั้งหมดในเรื่องหลักสูตร บุคลากร ทรัพยากรและมาตรฐานการตรวจสอบ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของ
โรงเรียนและชุมชน โดยเน้นการทำงานเป็นทีม การควบคุมคุณภาพ การเพิ่ม มาตรการตรวจสอบ โดย
อาศัยธรรมเนียมโรงเรียนซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็น เครื่องมือสำคัญในการบริหาร มี
การกระจายอำนาจการตัดสินใจเกือบทั้งหมดให้กับสถานศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งรวมถึงอำนาจบริหาร
หลักสูตร บุคลากร ทรัพยากรและการตรวจสอบมาตรฐาน (กาญจนา คุณารักษ์ และประกอบ คุณารักษ์,

2540) สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) มีบทบาทสูงสุดในการบริหารในระดับโรงเรียน สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสมาชิกชุมชนทั่วไป (โดยการเลือกตั้ง) จำนวนสมาชิกระหว่าง 6-15 คน ปฏิบัติหน้าที่ในรูปของอาสาสมัครตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ คณะกรรมการโรงเรียนรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. จัดทำธรรมนูญโรงเรียน
2. กำหนดนโยบายของโรงเรียน
3. ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งครูใหญ่
4. ว่าจ้างบุคลากรในสายงานสนับสนุน
5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมประพฤตินักเรียน
6. รายงานผลการบริหารต่อชุมชนและฝ่ายอำนวยการศึกษา (Directorate of School Education)
7. จัดการเรื่องการเงินและบัญชีของโรงเรียน
8. สัญญาว่าจ้างทำความสะอาดโรงเรียน
9. สัญญาว่าจ้างงานก่อสร้าง

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี การปฏิรูปการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี หรือเกาหลีใต้ เริ่มต้นจากการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 ชื่อว่าคณะกรรมการแห่งประธานาธิบดีเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (The Presidential Commission on Education Reform - PCER) และเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1995 คณะกรรมการกลุ่มนี้ได้ประกาศแผนการปฏิรูปการศึกษาออกมาเป็นครั้งแรกเพื่อสร้างสิ่งที่เรียกว่า **“ระบบการศึกษาใหม่”** (New Education Systems) เป็นระบบการศึกษาเพื่อการมุ่งสู่ยุคสารสนเทศและโลกาภิวัตน์ โดยมีพื้นฐานความคิดอยู่ที่การสร้าง **“สังคมการศึกษาแบบเปิดและตลอดชีวิต”** และในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 คณะกรรมาธิการได้นำเสนอแนวทางการปฏิรูปเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งเน้นเรื่องการปรับโครงสร้างระบบการศึกษาระดับ อาชีวศึกษา และเทคนิค การปรับหลักสูตร การตั้งบัณฑิตวิทยาลัยทางการแพทย์ ทางศาสนา ทางกฎหมาย ตลอดจนการปรับกฎหมายบางอย่างให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ของการศึกษา (ศักดิ์ชัย นิรัญทวิ, 2540)

จุดเน้นสำคัญอย่างหนึ่งที่ใช้เป็นยุทธวิธีหลักในการปฏิรูปการศึกษาของเกาหลี ได้แก่ การส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการจัดการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สถานศึกษาในท้องถิ่นมีบทบาทตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ของคนในชุมชนมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาหรือคณะกรรมการ โรงเรียน (School Council) สภาหรือคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน ศิษย์เก่า และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา สภาหรือคณะกรรมการโรงเรียนนี้มี หน้าที่

ในเรื่องการพิจารณางบประมาณของโรงเรียน วางระบบบัญชี เสนอแนะเรื่องหลักสูตร สร้างธรรมเนียมโรงเรียนและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ คัดเลือกครูและผู้บริหารโรงเรียน

คณะกรรมการหรือสภาโรงเรียนแต่ละแห่งจะมีจำนวน 7-15 คน 40-50 % เป็นผู้ปกครองนักเรียน 30-40 % เป็นครูและผู้บริหารโรงเรียน 10-30 % เป็นตัวแทนของชุมชนและศิษย์เก่า กรรมการในกลุ่มผู้ปกครองได้มาจากการเลือกตั้ง กรรมการในส่วนของผู้แทนชุมชนและศิษย์เก่า ได้จากการเสนอของคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นตัวแทนผู้ปกครองและครู คณะกรรมการจะมีวาระคราวละ 1 ปี โดยสามารถเป็นติดต่อกันได้ 3 ครั้ง

การสรรหาและคัดเลือกอาจารย์ใหญ่จะใช้วิธีดำเนินการในแบบเปิดเผย เพื่อให้บุคคลหลายฝ่ายได้มีโอกาสสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่สุดกับงานบริหารโรงเรียน โดยสภาโรงเรียนจะแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อนำเสนอสำนักงานการศึกษาระดับจังหวัดหรือระดับเมืองเพื่อบรรจุแต่งตั้ง

การสรรหาครูผู้สอน เป็นระบบการสรรหาคัดเลือกกับกรณีการสรรหาอาจารย์ใหญ่ คือเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างอาจารย์ใหญ่ สภาโรงเรียน และสำนักงานการศึกษาจังหวัดเพื่อให้ได้บุคคลที่ดีเข้ามาเป็นครู

นอกจากคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว โรงเรียนแต่ละแห่งยังมีชมรมผู้ปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ให้การสนับสนุนในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของโรงเรียนอีกด้วย การปฏิรูปการจัดการศึกษาของเกาหลี เป็นกรณีตัวอย่างความสำเร็จที่มีปัจจัยสำคัญคือ

1. การกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนโครงสร้างจากเกษตรกรรมเป็น อุตสาหกรรม เน้นความเป็นชาตินิยม และใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ
2. ตั้งเป้าหมายเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้เกินร้อยละ 5 ของ GNP ในปี ค.ศ. 1998 และมีระบบภาษีการศึกษา
3. การปฏิรูปการศึกษาทำพร้อมกันทั้งระบบ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยให้ประสบความสำเร็จ
4. มีการเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน

ประเทศสิงคโปร์ สิงคโปร์เป็นประเทศที่ใช้การปฏิรูปการศึกษาเป็นกลไกเพื่อสร้างศักยภาพของชาติ ให้สามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศชั้นนำของโลก แม้เป็นประเทศเล็ก ๆ มีทรัพยากรจำกัด แต่ด้วยความเชื่อมั่นว่า ทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพคือกำลังหลักที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้นำของ สิงคโปร์ได้ทุ่มเทงบประมาณ 1 ใน 4 ของประเทศมาใช้ในการพัฒนาการศึกษา และดำเนินการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อ ค.ศ.1965 เป็นต้นมา

ผลจากการปฏิรูปการศึกษา ทำให้การศึกษาของสิงคโปร์เป็นที่ยอมรับว่ามีความเจริญ ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศตะวันตก ในจำนวนประชากรที่มีอัตราการรู้หนังสือ 91.3 % นั้น ร้อยละ 47.2 จะรู้สองภาษาหรือมากกว่า ในด้านศักยภาพการแข่งขันนั้น นักเรียนมัธยมศึกษาของสิงคโปร์เคยทำคะแนนได้เป็นที่ 1 ของโลกด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางการเมืองและมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นอันดับ 4 ของโลก รองจาก สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น และเยอรมนี เป็นศูนย์กลางการพาณิชย์และอุตสาหกรรมที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก มีแรงงานระดับกลางที่มีทักษะฝีมือดีที่สุดในเอเชีย ประชากรมีรายได้ต่อหัวปีละ 26,000 เหรียญสหรัฐ มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยร้อยละ 9 ต่อปี เป็น 1 ใน 10 ประเทศชั้นนำของโลก ที่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศทันสมัยมาใช้อย่างกว้างขวาง และได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีศักยภาพในการแข่งขันเป็นอันดับรองจากสหรัฐอเมริกา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ, 2541)

องค์ประกอบสำคัญที่เป็นเงื่อนไขทำให้สิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาคือ

1. วิสัยทัศน์ของผู้นำกว้างไกล มองอนาคตได้ถูกต้อง แก้ปัญหาตรงจุด
2. แผนนโยบายชัดเจน
3. เจตนาารมณืทางการเมืองของผู้นำมุ่งสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ
4. การเมืองมีเสถียรภาพ เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนา
5. รัฐบาลมีประสิทธิภาพ ปราศจากคอร์รัปชัน ทำให้การลงทุนต่าง ๆ ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่
6. คนในชาติให้ความร่วมมือ พลเมืองมีความรับผิดชอบ
7. มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยให้โรงเรียนที่มีความพร้อม มีอิสระในการบริหารตนเอง ให้ครูใหญ่มีบทบาทสำคัญและนำนวัตกรรมมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน โดยรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนเป็นพิเศษ เพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีนวัตกรรมและมีศักยภาพในการแข่งขัน เพื่อสร้างความเป็นเลิศในการศึกษา

ยุทธศาสตร์สำคัญที่นำไปสู่การประสบความสำเร็จ คือการทุ่มเทงบประมาณ การระดมบุคลากรทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและเอกชน เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและมาตรการต่าง ๆ การวิจัยและพัฒนาการศึกษา ศักยภาพของผู้นำ เป็นผู้ที่มีความรู้ทางการศึกษาสูง มี คุณภาพและคุณธรรม มุ่งมั่น ทุ่มเท มีความคิดสร้างสรรค์ เข้าใจผู้อื่น มุ่งแก้ปัญหา และมีวิสัยทัศน์

ในปี ค.ศ.1981 สิงคโปร์กระจายอำนาจการศึกษา ได้จัดตั้ง **สภาการศึกษาหรือสภา โรงเรียน** (School Council) ตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ สภาการศึกษาหรือสภาโรงเรียน ประกอบด้วยสมาชิกจากกระทรวงศึกษาธิการ 13 คน และจากโรงเรียนและวิทยาลัยต่าง ๆ 20 คน การจัดตั้งสภาโรงเรียนช่วยให้

- 1) ได้ข้อมูลทั้งจากฝ่ายกำหนดนโยบายจากกระทรวง และจากบุคลากรฝ่ายปฏิบัติของ โรงเรียน
- 2) ทำให้แนวนโยบายที่กระทรวงกำหนดมีเหตุผลขึ้น และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ
- 3) ทำให้กระทรวงและโรงเรียนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมากขึ้น

ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1982-1990 สิงคโปร์ได้ดำเนินการพัฒนาครูใหญ่อย่างจริงจัง รัฐบาลได้ส่งครูใหญ่ไปศึกษาดูงานที่สหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีการฝึกอบรมและให้ประกาศนียบัตรแก่ครูใหญ่ ครูใหญ่ได้รับการมอบอำนาจและอิสระในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น ครูใหญ่ทำหน้าที่ทั้งการควบคุมดูแลการประเมินครู การแนะแนว การจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนาโรงเรียนระยะ 3 ปี และแผนปฏิบัติงานประจำปี ดูแลการดำเนินงานและการประเมินผลการเรียนการสอนของโรงเรียน ภาระเหล่านี้ทำให้ครูใหญ่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักใช้นวัตกรรม และมีความภูมิใจในการพัฒนาโรงเรียน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความสำคัญกับโรงเรียนมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าการศึกษาจะเป็นเลิศได้ก็ต่อเมื่อมีโรงเรียนดี จึงต้องให้โรงเรียนมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา และมีความเชื่อมั่นว่าโรงเรียนที่มีอิสระในการบริหาร มีครูใหญ่และครูที่มีคุณภาพและความสามารถย่อมสร้างความเป็นเลิศให้กับนักเรียนและโรงเรียนได้ โดยมีโครงการจัดตั้งโรงเรียนที่มีการบริหารเป็นอิสระ (Independent School) โรงเรียนที่มีการบริหารเป็นอิสระ จะมีคณะกรรมการบริหารที่เรียกว่า “Board of Governors” ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลจะให้เงินงบประมาณสนับสนุนในลักษณะบัตรอุดหนุน (Voucher) สนับสนุนการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารและการจัดการเรียนการสอน สร้างแรงจูงใจแก่ครูโดยการให้เงินเพิ่มแก่ครูและผู้บริหารโรงเรียน เพื่อดึงดูดคนเก่งเข้ามาเป็นครูและผู้บริหาร แต่ถ้าโรงเรียนมีคุณภาพตกต่ำลงและไม่ดึงดูดใจนักเรียน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงครูใหญ่และปรับโครงสร้างการบริหารโรงเรียนใหม่

การบริหารในระดับโรงเรียนของสิงคโปร์แม้จะไม่อยู่ในลักษณะที่มีชุมชนและผู้ปกครองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารโดยตรง โรงเรียนจะมีชมรมผู้ปกครองทำหน้าที่ให้คำแนะนำและสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนโดยตลอด ในอนาคตเมื่อโรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ย่อมจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร ให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้โดยง่ายในที่สุด

ประเทศอิสราเอล ในอดีต การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาของ อิสราเอลอยู่ในความรับผิดชอบของหลายฝ่าย โรงเรียนประถมศึกษา (เกรด 1-6) และโรงเรียนมัธยมศึกษา

ตอนต้น (เกรด 7-9) ประมาณ 2,000 โรงเรียน อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนโรงเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (เกรด 10-12) จำนวนประมาณ 600 โรงเรียน อยู่ในความดูแลของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities หรือ LEA) โรงเรียนถูกควบคุมอย่างเข้มงวดจากหน่วยงานที่กำกับดูแล

ในปี ค.ศ. 1992 กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจให้โรงเรียน และนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในอิสราเอล ให้ยกเลิกการบริหารแบบเดิมซึ่งเป็นระบบราชการที่เคร่งครัด และถ่ายโอนอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นไปสู่โรงเรียน ข้อเสนอของคณะกรรมการระบุว่า โรงเรียนควรมีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้ (Vollansky and Bar-Elli, 1998)

1. รับผิดชอบกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน โดยต้องให้สอดคล้องกับกรอบหลักสูตรแห่งชาติ โรงเรียนมีอิสระที่จะปรับหลักสูตรและวิธีการสอนให้เป็นที่มาตามความต้องการ เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของโรงเรียน
2. โรงเรียนมีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการ และความสำเร็จด้านอื่น ๆ
3. โรงเรียนมีสิทธิเสนอในการแต่งตั้งหรือถอดถอนบุคลากรในโรงเรียน
4. โรงเรียนรับผิดชอบและมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณ

5. บริหารงานโรงเรียนโดยองค์กรซึ่งประกอบด้วยครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และผู้แทนจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น

ในปี ค.ศ. 1994 รายงานประจำปีของรัฐระบุว่า การตรวจสอบการดำเนินการของโรงเรียนนั้นทำได้ไม่ทั่วถึง เนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่ตรวจนั้นมีงานมาก และผลการตรวจก็ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับหรือเป็นที่น่าพอใจจากผู้เกี่ยวข้อง และเสนอให้กระจายอำนาจไปยังโรงเรียนและให้มีการตรวจสอบกันในระดับโรงเรียนด้วย จึงจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในปีการศึกษา 1995/6 ได้มีโรงเรียนทดลองนำร่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจำนวน 9 โรงเรียน และในปีการศึกษา 1996/7 เพิ่มเป็น 63 โรงเรียนทั่วประเทศ ในปีการศึกษา 1997/8 จำนวนโรงเรียนในโครงการเพิ่มขึ้นอีก 50 โรงเรียน และในปีการศึกษา 1998/9 คาดว่าจะมีโรงเรียนเข้า โครงการอีกมากกว่า 50 โรงเรียน (Friedman, 1998) จากการศึกษาได้พบว่า โรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการและองค์กรภายในโรงเรียน ครูมีความกระตือรือร้น และพึงพอใจในอำนาจและบทบาทที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและบริหาร โรงเรียน โรงเรียนได้รับความสนใจจากผู้ปกครองและชุมชนมากขึ้น ปัญหาที่พบคือการดำเนินการโอนงบประมาณของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นยังทำได้ล่าช้า แต่โรงเรียนเห็นว่าการใช้เงินงบประมาณตรงตามความต้องการของโรงเรียนมากขึ้นกว่าเดิม และเมื่อสอบถามผู้บริหารโรงเรียนปรากฏว่า ส่วนใหญ่

ต้องการให้ใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
(Volensky, 1997)

มากกว่าการบริหารงานในรูปแบบเดิม

สหราชอาณาจักร สหราชอาณาจักร (United Kingdom) หรือประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยบริเตนใหญ่ (อังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์) และไอร์แลนด์เหนือ มีพื้นที่รวมกันประมาณ 244,160 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 58.8 ล้านคน ประกอบด้วยชนชาติอังกฤษ สกอต เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และอื่น ๆ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์นิกาย Anglican มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) คือรัฐสภา (สภาขุนนางและสภาผู้แทนราษฎร) ฝ่ายบริหาร (Executive) คือคณะรัฐมนตรี และฝ่ายตุลาการ (Judiciary) (The Education System in the United Kingdom, 1998)

ระบบบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักรแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ 1) เขตอังกฤษและเวลส์ 2) เขตไอร์แลนด์เหนือ และ 3) เขตสกอตแลนด์ การบริหารการศึกษาในทั้ง 3 ส่วนมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา จึงไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับภูมิภาค สุรางค์ โพธิ์พุกษาวงศ์ (2542) ได้สรุปโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศไทย สหราชอาณาจักรไว้เป็นระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา ดังนี้

1. **ระดับชาติ** การบริหารการศึกษาระดับชาติในสหราชอาณาจักรอยู่ในความควบคุม ดูแลของกระทรวงการศึกษาและการจ้างงานแห่งประเทศอังกฤษ สำนักงานแห่งเวลส์ สำนักงานแห่งไอร์แลนด์เหนือและสำนักงานแห่งสกอตแลนด์ โดยแต่ละแห่งมีรัฐมนตรีว่าการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อรัฐสภา มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษา โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ และ ผู้ช่วยรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่งภาระรับผิดชอบการบริหารการศึกษาแต่ละด้าน

2. **ระดับท้องถิ่น** การบริหารการศึกษาระดับท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities หรือ LEAs) ในอังกฤษและเวลส์ คณะกรรมการการศึกษาและห้องสมุด (Education and Library Boards) ในไอร์แลนด์เหนือ และองค์กรบริหารท้องถิ่นสกอตแลนด์ (Scottish Local Authorities) ในองค์การระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น รวมทั้งผู้ปกครองและกลุ่มธุรกิจเอกชน โดยองค์การท้องถิ่นจะจัดให้มีผู้อำนวยการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการบริหาร จัดการระดับท้องถิ่น

3. **ระดับสถานศึกษา** การบริหารการศึกษาในระดับสถานศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การศึกษาในโรงเรียน การศึกษาต่อเนื่อง และการอุดมศึกษา โดยในแต่ละระดับมีทั้งสถานศึกษาของรัฐและเอกชน ในการบริหารสถานศึกษาทุกระดับนั้น จะมีคณะกรรมการบริหารของสถานศึกษารับผิดชอบต่อ

การให้คำปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษา ทั้งในด้านการจัดการเรียนการสอน หลักสูตร การควบคุมคุณภาพ และการบริหารงานทั่วไป

โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ จะมีคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของชุมชน ผู้ปกครอง ครูใหญ่ และครูในโรงเรียนนั้น ส่วนโรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งมีองค์ประกอบคล้ายคลึงกับโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่ต้องมีผู้แทนจาก องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วย การบริหารงานประจำภายในสถานศึกษาทุกระดับนั้น เป็นหน้าที่รับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษาแต่ละแห่ง ตามนโยบายและแนวทางของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษานั้น ๆ

สถานศึกษาในระดับการศึกษาต่อเนื่องและอุดมศึกษามีการบริหารงานของตนเองเป็นอิสระ คณะกรรมการบริหารสถาบันการศึกษาต่อเนื่องมีบทบาทคล้ายคลึงกับกรรมการอำนวยการของบริษัท ประกอบด้วยกรรมการส่วนใหญ่ที่มาจากภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม รวมทั้งอาจารย์ใหญ่ ครู นักศึกษา และสถานศึกษาบางแห่งจะมีกรรมการที่เป็นผู้ปกครองอยู่ด้วย

ส่วนสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น มีคณะกรรมการบริหารสูงสุด คือสภามหาวิทยาลัย หรือสภาสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์อาวุโสและกรรมการจากภายนอกที่มาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทั่วไป องค์การบริหารระดับรองลงมาคือคณะกรรมการบริหารของสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรวิชาชีพ สหภาพและอื่น ๆ มีหน้าที่ตัดสินใจเรื่องทีนอกเหนือจากขอบเขตงานของคณะวิชา

จุดเด่นของการบริหารการศึกษาในสหราชอาณาจักร คือการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ในการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา (Department for Education and Employment, 1998) โดยมีผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมทั้งชุมชนท้องถิ่น เอกชนและผู้ปกครอง ร่วมเป็นกรรมการในการบริหารการศึกษาทุกระดับ การบริหารการศึกษาจะมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลาง องค์กรท้องถิ่น สถานศึกษา ชุมชนและครู ทั้งในด้าน 1) การบริหารทั่วไป 2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารงานวิชาการ

ในการบริหารระดับโรงเรียน (School-Based Management) ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาโดยการเป็นตัวแทนในคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งในอังกฤษและเวลส์เรียกว่า School Governing Body ในไอร์แลนด์เหนือเรียกว่า Board of Governors แต่ในสกอตแลนด์จะเรียกว่า School Board คณะกรรมการของโรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการตัดสินใจและดูแลในเรื่อง ต่อไปนี้ (สุรางค์ โพธิ์พฤษภาวรงค์, 2542)

1.แนวทางการดำเนินงานของโรงเรียน

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

โรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากทางการ จะต้องมีความคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities : LEAs) ตามกฎหมายการศึกษาปี ค.ศ.1986 ซึ่งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่มาจากพ่อแม่ผู้ปกครอง และจากคณะกรรมการบริหารการศึกษาท้องถิ่นในจำนวนเท่ากัน เพื่อไม่ให้มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดผูกขาดได้ คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะรับผิดชอบด้านนโยบายหลักของโรงเรียน จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายและจุดประสงค์ของหลักสูตร รักษาระเบียบวินัยของโรงเรียน และมีส่วนเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งถอดถอนครู

ต่อมาเมื่อมีกฎหมายปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ. 1988 คณะกรรมการบริหารโรงเรียนก็ได้รับการมอบอำนาจมากขึ้น โดยให้มีอำนาจจัดการงบประมาณของโรงเรียนที่มีนักเรียนเกิน 200 คน ยิ่งกว่านั้น กฎหมายปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวยังระบุให้โรงเรียนประถมและมัธยมที่มีนักเรียนเกิน 300 คนขึ้นไปอาจจะขอพ้นจากการควบคุมของท้องถิ่น เพื่อไปรับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางโดยตรง (Mackinnon and others, 1995)

คณะกรรมการแต่ละกลุ่มได้มาจากการเลือกตั้งภายในกลุ่ม และโรงเรียนส่วนใหญ่มีครูใหญ่ร่วมเป็นกรรมการด้วยเพื่อสะดวกในการบริหารงานและการประสานงาน องค์ประกอบของคณะกรรมการโรงเรียน ตามกฎหมายการศึกษา ค.ศ. 1986 มีดังนี้ (กมล สุดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย , 2542)

1. โรงเรียนที่มีนักเรียนต่ำกว่า 100 คน [มาตรา 3(2)] จำนวนผู้ปกครอง 2 คน ผู้แทนคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น 2 คน ครู 1 คน ครูใหญ่ (ถ้าประสงค์จะเป็นกรรมการ)
2. โรงเรียนที่มีนักเรียนระหว่าง 100-299 คน [มาตรา 3 (3)] ผู้ปกครอง 3 คน ผู้แทนคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น 3 คน ครู 1 คน ครูใหญ่ (ถ้าประสงค์จะเป็นกรรมการ)
3. โรงเรียนที่มีนักเรียนระหว่าง 300-599 คน [มาตรา 3 (4)] ผู้ปกครอง 4 คน ผู้แทนคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น 4 คน ครู 2 คน ครูใหญ่ (ถ้าประสงค์จะเป็นกรรมการ)
4. โรงเรียนที่มีนักเรียนตั้งแต่ 600 คน ขึ้นไป [มาตรา 3 (5)] ผู้ปกครอง 5 คน ผู้แทนคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น 5 คน ครู 2 คน ครูใหญ่ (ถ้าประสงค์จะเป็นกรรมการ)

ปัญหาและข้อเสนอแนะในการใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาผลงานของนักวิชาการหลายท่านเกี่ยวกับเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ได้พบว่ามีปัญหาสำคัญโดยสรุป 6 ประการดังนี้ (Mutchler, 1990 ; Ceperley, 1991 ; Jenni, 1991 ; Valesky, Forsythe, and Hall, 1992)

1. เวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเวลาทำงานปกติแต่ละวัน โดยเฉพาะการประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ การทำงานที่ได้รับมอบหมายส่งผลให้มีจำนวนบุคลากรลาออกมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มครูผู้ปฏิบัติการสอน

2. ความคาดหวัง โรงเรียนส่วนใหญ่จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการและดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ อย่างมากในช่วง 2 ปีแรก แต่เมื่อไม่ปรากฏผลสำเร็จรวดเร็วดังที่คาดหวัง ทำให้เกิดความท้อแท้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะเห็นผลนั้นต้องใช้เวลานานมาก คือตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป

3. คณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนนั้นถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งครู ลูกจ้าง ผู้ปกครองหรือนักเรียน ต่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนน้อยมาก ทั้งด้านงบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็น สำหรับการตัดสินใจและการบริหาร ขาดทักษะกระบวนการกลุ่ม สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากจะขาดทักษะเรื่องกระบวนการตัดสินใจ เป็นกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหาและทักษะอื่น ๆ ขาดความชัดเจนในบทบาท สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง หรือของคณะกรรมการ ว่าจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างน้อยเพียงใด ไม่แน่ใจว่าคณะกรรมการโรงเรียนที่ตนเองสังกัดนั้น เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจ

4. ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ สิ่งที่พบเห็นโดยทั่วไปคือ เรื่องที่ได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจไม่ใช่เรื่องที่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน แต่บางเขตการศึกษาก็ไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง ความขัดแย้งดังกล่าวมักเกิดขึ้นในกลุ่มครู ซึ่งโดยปกติจะให้ความสนใจเรื่องจัดการเรียนการสอนมากกว่าเรื่องอื่น ๆ ดังนั้นหากมีประเด็นปัญหาที่ไม่ตรงกับความต้องการของตนเอง ครูก็มักผลัดภาระในการตัดสินใจไปให้ผู้บริหารโรงเรียนแทนเคย

5. ขาดอิสระในการตัดสินใจ โรงเรียนบางแห่งถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐ เขตการศึกษา สหภาพครู ให้นำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหาร โรงเรียน โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลา

ไม่เพียงพอ การอบรมไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาดังแต่เริ่มนโยบายการบริหารแบบนี้ไปปฏิบัติแล้ว จากการวิจัยยังพบอีกว่า หากไม่ได้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงไปให้แก่โรงเรียน โรงเรียนก็เห็นว่า รูปแบบการบริหารแบบนี้เป็นเหมือน “เรื่องเก่าที่เคยทำมาแล้ว (same old thing)” กล่าวคือมีเพียงแต่รูปแบบแต่ขาดการปฏิบัติให้เกิดผล มีความเป็นรูปธรรมเฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเท่านั้น

6. จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้พบว่าส่วนใหญ่แล้วไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียน คือ เรื่องการจัดการเรียนการสอนและผลการเรียนของนักเรียนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะไปเน้นเรื่องกิจกรรมพิเศษ การแต่งตั้งกรรมการ และอนุกรรมการต่าง ๆ การออกกระเปียบสำหรับการบริหารโรงเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น แทบจะไม่ปรากฏงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน หลังจากนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด

จากการศึกษาและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ได้ประสบการณ์และข้อเสนอแนะที่มีพื้นฐานจากการวิจัย (Research-Based Recommendations) ดังนี้ (Malen, Ogawa, and Kranz, 1990 ; Artbury and Hord, 1991 ; Ceperley, 1991 ; Jenni, 1991 ; Cotton, 1998)

ข้อเสนอแนะสำหรับระดับมลรัฐ มลรัฐควรทำหน้าที่กระตุ้นและสนับสนุนให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จโดย

1. กระตุ้นแรงจูงใจให้แต่ละเขตการศึกษาใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงผลการเรียนและปรับปรุงการบริหารองค์กรของโรงเรียน
2. ทำความเข้าใจกับศึกษาธิการเขตและหน่วยงานกลางให้ยอมรับว่าโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงและมีความยืดหยุ่นในการปรับปรุงการศึกษาของโรงเรียนนั้น ๆ
3. จัดการอบรม ให้ข้อมูลข่าวสาร และลงไปให้ความช่วยเหลือถึงสถานศึกษาในกระบวนการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ
4. ลดการควบคุมอย่างเคร่งครัด แต่เพิ่มความร่วมมือในการปฏิบัติ และการตรวจสอบ

ข้อเสนอแนะสำหรับเขตการศึกษา การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะไม่ประสบความสำเร็จถ้าปราศจากความร่วมมือช่วยเหลือจากศึกษาธิการเขตและหน่วยงานกลาง ซึ่งมีงานวิจัยหลายฉบับชี้ให้เห็นว่า เขตการศึกษาสามารถช่วยสนับสนุนโรงเรียนในกิจกรรมต่อไปนี้

1. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่อยู่ในเขตการศึกษามีความรู้ความเข้าใจว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคืออะไร และแจ้งเหตุผลว่า ทำไมจึงต้องนำมาใช้ในการบริหารโรงเรียนในเขตการศึกษานั้น

2. ประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างต่อเนื่องว่า การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวกว่าจะเห็นผลสำเร็จ และจะเกิดการเปลี่ยนแปลงมากในโรงเรียน

3. เข้าถึงโรงเรียนและกำหนดหรือผลักดันให้โรงเรียนใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

4. ร่วมงานกับโรงเรียนและชุมชนเพื่อทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าใจถึงบทบาทของตนเองที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้นประสบความสำเร็จ

5. กระตุ้นให้โรงเรียนใช้กิจกรรมการบริหารที่หลากหลาย

6. มอบอำนาจการบริหาร การตัดสินใจ การวางแผนและการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งถือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน และนักเรียน

7. กำหนดให้มีบุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามการบริหารของโรงเรียน เพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง ไม่ได้ถูกครอบงำหรือถูกชี้นำโดยผู้บริหารโรงเรียนแต่เพียงผู้เดียว

8. ให้ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ และการฝึกอบรมแก่คณะกรรมการโรงเรียนในเรื่องแนวทางในการใช้อำนาจหน้าที่และการใช้บทบาท ความรู้เกี่ยวกับนักเรียน และการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน ได้แก่ นโยบาย แผนการเรียน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทักษะกระบวนการกลุ่ม เช่น การแก้ปัญหา การตัดสินใจ การจัดการความขัดแย้ง ฯลฯ

9. สรรหาทรัพยากรที่จำเป็น เช่น เวลาและงบประมาณ สำหรับการวางแผนและจัดกิจกรรมพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน

10. กระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในระดับโรงเรียน

11. เพิ่มเสรีภาพในการตัดสินใจให้แก่โรงเรียน โดยให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับเป้าหมายของรัฐและเขตการศึกษาด้วย

12. ให้ความร่วมมือกับตัวแทนสหภาพครู เพื่อรักษาสีทธิครูที่อยู่ในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งให้เกิดความยืดหยุ่นในสัญญาการจ้างครูด้วย

13. ช่วยเหลือโรงเรียนในการประเมินและปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะสำหรับโรงเรียน แนวทางที่ทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานบังเกิดผลในระดับโรงเรียน นอกจากได้รับการสนับสนุนจากเขตการศึกษาแล้ว ผู้บริหารโรงเรียนยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงาน และมีข้อเสนอแนะสำหรับโรงเรียน ดังนี้

1. ช่วยครู บุคลากรในโรงเรียน สมาชิกในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจว่าการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐานนั้น เป็นวิธีการปรับปรุงผลการเรียนของนักเรียนโดยการปรับปรุงการสอนและด้านอื่น ๆ ของโรงเรียน

2. ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อหาแนวทางที่ทำให้เกิดความสำเร็จและหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น

3. เพิ่มความพยายามเพื่อให้ผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชนได้ให้ความร่วมมือในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของโรงเรียน

4. ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและแสดงความจริงใจในการร่วมกันใช้อำนาจในการบริหารโรงเรียนทั้งในหลักการและในการปฏิบัติ

5. ช่วยเหลือบุคลากรในโรงเรียนและสมาชิกในชุมชน ให้เข้าใจในบทบาทที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป พร้อมกับการนำรูปแบบการบริหารแบบใหม่มาใช้ และช่วยให้บุคลากรเหล่านั้นแสดงบทบาทได้อย่างเหมาะสมด้วย

6. ทำให้คณะกรรมการโรงเรียนเป็นองค์กรในการตัดสินใจมากกว่าเป็นองค์กรที่ปรึกษา

7. เสริมแรงและเป็นกำลังใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาปฏิบัติ การจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเรื่องผลการเรียนของนักเรียนต้องใช้เวลาตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป เป็นโครงการที่ต้องดำเนินการในระยะยาว และมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป

8. ให้ความร่วมมือกับคณะครูผู้ปฏิบัติการสอน ในการตัดสินใจเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียน คือเรื่องหลักสูตรและแผนการจัดการเรียนการสอน

9. ให้ความร่วมมือกับคณะครูในการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องในระดับโรงเรียนและระดับห้องเรียน เช่น การจัดครูเข้าสอน การจัดนักเรียนเข้าชั้นเรียน วินัยนักเรียน ฯลฯ

10. กระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันทั้งโรงเรียน ในการวางแผนและจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ข้อเสนอแนะทั่วไป ในการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เกิดผลดี และทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จก็คือ การดำเนินการให้บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียน มีความรู้และทักษะในการบริหารโรงเรียน มีการประชาสัมพันธ์และสื่อสารให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้รับรู้และเข้าใจตรงกัน ประสานงานการรับการสนับสนุนจากรัฐและเขตการศึกษาให้เป็นไปด้วยดี ทั้งด้านงบประมาณ การช่วยเหลือด้านวิชาการ ด้านการบริหารและด้านอื่น ๆ อย่าง ต่อเนื่อง และเพียงพอ

บทที่ 3

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความเคลื่อนไหวทางด้านการศึกษาในประเทศไทย ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ในเรื่องความร่วมมือของผู้ปกครองและชุมชนในการจัดการศึกษา เรื่องคณะกรรมการศึกษา/คณะกรรมการสถานศึกษา ประสพการณ์ในการบริหารสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อแสดงถึงแนวคิดและประสพการณ์ในการบริหารโดยคณะกรรมการในโรงเรียนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งคาดว่าจะน่าจะเป็นบทเรียนที่จะให้ประโยชน์ต่อการคิดและการดำเนินงานในการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา และการช่วยให้โรงเรียนสามารถนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป

การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เสรีศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541) ได้เสนอว่าวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น กระทำได้หลายวิธี ความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Kemmerer (1994) ที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบจากส่วนกลาง หรือจากศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรหรือในระบบงาน รูปแบบการถ่ายโอนอำนาจโดยทั่วไป มีแนวปฏิบัติในการดำเนินการสำคัญ ๆ อยู่ 4 ประการคือ **การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้เอกชนเข้าดำเนินการ (Privatization)** ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. **การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)** การแบ่งอำนาจ เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง หรือจากส่วนกลางเพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค สู่จังหวัด หรือสู่หน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ผู้ได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. **การมอบอำนาจ (Delegation)** การมอบอำนาจเป็นการที่ผู้บริหารมีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางจัดสรร หรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการมอบอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุม เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน อธิการบดีมอบอำนาจให้ผู้

อำนาจการโรงเรียน เป็นต้น การมอบอำนาจเกิดขึ้นโดยตัวผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจในเรื่องที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจ หรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้โอนอำนาจไปแล้ว

4. การให้เอกชนเข้าดำเนินการ (Privatization) การให้เอกชนดำเนินการเป็นการยกหรือมอบอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทน หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชน สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การบริหารการศึกษาไทยนั้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วพบว่าในปัจจุบันมีหลายกระทรวง ทบวง กรมรับผิดชอบการบริหารการศึกษาในส่วนต่าง ๆ ระบบการบริหารส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การจัดการศึกษามีทั้งที่จัดโดย (1) ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นหน่วยกำหนดนโยบาย บริหารและจัดการสนับสนุนส่งเสริมและ ติดตามประเมินผล โดยการจัดตั้งหน่วยงาน สถานศึกษาเป็นหน่วยบริหารรองลงไป และมีหน่วยปฏิบัติในภูมิภาค (2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยรวมเอาแผนนโยบายจากส่วนกลางนำไปสู่การปฏิบัติ แต่อำนาจการตัดสินใจยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ และ (3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ซึ่งถึงแม้จะเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่มีผู้แทนประชาชนเป็นคณะบริหารก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการจัดการของหน่วยงานก็ยังไม่มีความอิสระเท่าที่ควร เนื่องจากการกำหนดหลักสูตร แผนงาน การบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณ ยังคงถูกกำหนดจากส่วนกลาง คือกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย (พิณสุดา สิริรังศรี, 2541)

รายงานการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (2542) ได้ระบุถึงปัญหาของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1. **มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง** การบริหารที่รวมอำนาจสู่ส่วนกลาง ก่อให้เกิดความล่าช้าในการอนุมัติ อนุญาต ขาดความเป็นอิสระในการคิดการตัดสินใจในระดับปฏิบัติ แม้จะมีการมอบและแบ่งอำนาจให้สถานศึกษาและหน่วยงานระดับปฏิบัติ ก็ไม่อาจทำให้การบริหารตัดสินใจของหน่วยงานสอดคล้องกับความจำเป็นและความเร่งด่วนในการแก้ปัญหา รวมทั้งตอบสนองความต้องการของนักเรียนและชุมชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังเป็นต้นเหตุของการสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากร เนื่องจากการจัดสรรที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ในด้านการบริหารบุคลากร สถานศึกษาไม่อาจสรรหาคูคลากรได้ตามความต้องการ เนื่องจากระเบียบการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ ล้วนแต่กำหนดจากส่วนกลางทั้งสิ้น

ในด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน ก็ปรากฏว่ามีการกำหนดและควบคุมจากส่วนกลางสูงมาก แม้จะมีความพยายามให้สถานศึกษาและหน่วยงานในพื้นที่พัฒนาหลักสูตรในท้องถิ่น

3. **การขาดเอกภาพในการบริหาร** ซึ่งขาดทั้งเอกภาพในด้านการจัดการ นโยบายและแผน การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร และมาตรฐานการศึกษา เนื่องจากความเป็นอิสระของหน่วยงานระดับกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการที่มีอยู่ 14 กรม ต่างกรมต่างบริหารและขยายงานในแนวตั้งจนไม่สามารถประสานและกำกับงานของกระทรวงให้มีเอกภาพ ให้เกิดผลเป็นไปตามนโยบายและ เป้าหมายที่พึงประสงค์ได้อย่างเต็มที่

4. **การขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา** คุณภาพของผู้เรียนโดยทั่วไป ยังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจนัก และยังมีความแตกต่างกันทั้งในแต่ละระดับการศึกษาและระหว่างสถานศึกษาที่จัดในระดับเดียวกัน ทั้งที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน หรือต่างสังกัด หรืออยู่ในพื้นที่ต่างกัน หรือต่างขนาดกัน

5. **ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน** ด้วยรูปแบบการบริหารที่รวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดระบบความยึดเหนี่ยวในองค์กร ยากที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมส่งเสริมการดำเนินงาน ทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา ในการกำหนดหลักสูตร กำหนดแบบเรียน และในการจัดการเรียนการสอน ทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการของประชาชน

6. **ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง** เนื่องจากการขาดการยอมรับนโยบายและแผน ทั้งระดับชาติ ระดับกระทรวง และนโยบายและแผนที่มีอำนาจเดิมกำหนดไว้ รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานบ่อย และมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ทำให้ขาดความต่อเนื่องของนโยบายและแผน และการปฏิบัติก็ขาดความต่อเนื่อง ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

7. การขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น โดยหลักการแล้ว กระทรวงศึกษาธิการควรมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนทางด้านวิชาการ ทรัพยากร การกำหนดนโยบายและมาตรฐานการศึกษา เพื่อเป็นหลักประกันในคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่ประชาชนควรจะได้รับจากการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมากกระทรวงศึกษาธิการยังไม่มีบทบาทดังกล่าว นอกจากนี้ยังขาดการเชื่อมโยงในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ทั้งในหน่วยงานสังกัดเดียวกันและต่างสังกัด ทำให้ต่างฝ่ายต่างกำหนดนโยบาย แผน และ มาตรฐานการจัดการศึกษาของตนเอง อีกทั้งการศึกษาที่จัดในระดับเดียวกันก็ไม่สามารถเปรียบเทียบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษากันได้

การปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา

ประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เพื่อให้มีเอกภาพในนโยบายและการบริหาร มีประสิทธิภาพในการจัดการ และกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นและสถานศึกษา (รุ่ง แก้วแดง, 2540) โดยในปี พ.ศ. 2517 คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้เสนอเรื่องการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาที่สำคัญ คือ

1. ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาเพียงกระทรวงเดียวคือ กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการศึกษาตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา
2. ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น
3. ให้กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ และมาตรฐานทางวิชาการ โดยกรมทำหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมและประสานงาน

ความพยายามของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว ประสบความสำเร็จในหลายด้าน ยกเว้นด้านการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเสียก่อน ในปี พ.ศ. 2536 กระทรวงศึกษาธิการได้ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ คือ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการบริหารสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษา โดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีหัวหน้าสถานศึกษาเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการบริหารภายใน ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษามีประชาชนเป็นประธาน มีหน้าที่ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน ให้ความเห็นชอบหลักสูตรท้องถิ่นและแผนพัฒนาการศึกษา รวมทั้งสนับสนุนด้านงบประมาณ

ในระดับจังหวัด ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษาของจังหวัด มีอำนาจอนุมัติหลักสูตรท้องถิ่น การจัดตั้ง ย้าย ยุบรวม สถานศึกษา แผนการใช้งบประมาณ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ส่วนในระดับกระทรวง จะรับผิดชอบเฉพาะการจัดทำนโยบายและแผน การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ แต่เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเสียก่อน การเสนอพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจึงไม่ประสบผลสำเร็จ

ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แผนงานหลักที่ 6 การพัฒนาระบบบริหารและการจัดการ ได้ขยายขอบเขตการเปลี่ยนแปลงจากเดิม ที่เน้นแต่การจัดองค์กรอย่างเดียวไปถึงการพัฒนาผู้บริหารด้วย โดยมุ่งสร้างวิสัยทัศน์ให้กับผู้บริหารการศึกษาในระดับ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา เปิดโอกาสให้ประชาชนและสถาบันในสังคม ชุมชน องค์กร ธุรกิจเอกชน และองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ ได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น

ในปี พ.ศ. 2540 สืบเนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มของประเทศได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สสร.) นำไปใช้ประกอบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในฐานะที่เป็นหน่วยงานนโยบายและแผนด้านการศึกษาของประเทศ จึงได้ดำเนินการยกร่าง “**บทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญ**” เนื่องจากการศึกษาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของชาติที่สมควรได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และได้รวบรวมความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะจากนักวิชาการ นักการศึกษา พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียน ประชาชนทั่วไปที่มีต่อบทบัญญัติดังกล่าว เสนอต่อคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาอยู่ใน 4 หมวด 11 มาตรา อย่างชัดเจนและสมบูรณ์กว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมา

ในมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติขึ้น และได้กำหนดแนวนโยบายการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่ผ่านมาได้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของประเทศ แต่เนื่องจากแผนการศึกษาแห่งชาติมีฐานะเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งยังเป็นที่ยกเถียงกันโดยบางฝ่ายเห็นว่ามิใช่กฎหมาย แต่บางฝ่ายก็เห็นว่ายังไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงไม่มีผลในการบังคับใช้ นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษายังขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ เข้ามา

บริหารงานการศึกษาเป็นสำคัญ ซึ่งพบว่ามีความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามนโยบายน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ วิธีการในการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องใช้กระบวนการทางกฎหมายให้ชัดเจน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541)

ในการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้ มีทั้งที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งทั้งสองร่างต่างก็มีหมวดการบริหารและการจัดการศึกษาเป็นหมวดหนึ่ง โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการยกร่างสาระสำคัญในหมวดนี้ไปพร้อม ๆ กับหมวดอื่น ๆ ด้วยการศึกษาวิจัยสภาพปัจจุบันปัญหาการบริหารการศึกษาของไทย รวมทั้งศึกษาการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาของต่างประเทศซึ่งก็พบว่า ประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย และเอเชีย ต่างก็มีความตื่นตัวในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารการศึกษา เนื่องจากแรงผลักดันใหญ่ 2 ประการ (พิณสุดา สิริรังศรี, 2541) คือ ประการแรก เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มุ่งเน้นการแข่งขันอย่างเสรีทำให้ประเทศต่าง ๆ จำต้องพัฒนาตนเองโดยการพัฒนา “คน” ของประเทศให้มีคุณภาพด้วยการพัฒนาทางการศึกษา ประการที่สอง เกิดจากความต้องการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากประสบปัญหาทางการบริหารการศึกษาทั้งในเรื่องคุณภาพการศึกษา ประชาชนไม่มีส่วนร่วมจัดการศึกษา สถานศึกษาไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชน และการบริหารงานที่ล่าช้า รูปแบบการบริหารการศึกษาที่เปลี่ยนไปส่วนใหญ่จะเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาไปสู่ระดับล่างที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรและหน่วยงานในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สถานศึกษามีอิสระในการดำเนินงานทั้งการบริหารแผนงาน โครงการ บุคลากร งบประมาณ หลักสูตร การเรียนการสอน และการประเมินผล

ในขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติดำเนินการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชุมพล ศิลปอาชา) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2541 โดยมีศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้มีการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการให้มีเอกภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน

คณะกรรมการได้ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาและการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อการบริหารการศึกษา และได้เปิดรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาคมชาวกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งประมวลวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริง จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาทั้งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน รวมทั้งสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เพื่อเป็นพื้นฐานในการจัดทำแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา คณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานขั้นต้นเกี่ยวกับกรอบแนวคิดและทิศทางการปฏิรูปการศึกษาขึ้น โดยได้พยายามเชื่อมโยงให้สอดคล้องกับหลักการ และแนวทางตามร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้แนวทางปฏิรูประบบบริหารการศึกษาที่กำหนดขึ้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ขอความเห็นและคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ ปลัดกระทรวง และรองปลัดกระทรวง จาก การได้นำร่างขั้นต้นเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเดือนมีนาคม 2542 และนำข้อเสนอจากที่ประชุม รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมจากกลุ่มผู้สนใจต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความสมบูรณ์ชัดเจน และปฏิบัติได้

ผลจากการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ครั้งนี้ ได้ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งได้กำหนดเป็นหลักการและแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ และบางส่วนก็ได้แทรกไว้ในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542)

ในที่สุดก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก วันที่ 19 สิงหาคม 2542 ทั้งนี้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 5 เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษาในส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นภาระกระจายอำนาจการศึกษาโดยตรงนั้น มีสาระสำคัญดังนี้

การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษาให้มากที่สุด

1. ระดับชาติ ให้มีกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และการศาสนาและศิลปวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และ มาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรรวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาศาสนาและศิลปวัฒนธรรม กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประกอบด้วยองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาและคณะกรรมการ 4 องค์กร ดังนี้

1. สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ
2. คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. คณะกรรมการการอุดมศึกษา
4. คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

สภาหรือคณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานของทั้ง 4 องค์กรเป็นนิติบุคคล มีคณะกรรมการแต่ละองค์กร ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน มีเลขานุการของแต่ละสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ นโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การประเมินผลการจัดการศึกษา การดำเนินการด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการพิจารณากลับกรองกฎหมายและกฎกระทรวง

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบายและแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม

สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล ดำเนินการจัดการศึกษาและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

2. ระดับเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้จัดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลักและความเหมาะสมด้วย

ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
เขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับ
ต่ำกว่าปริญญา ประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและ
ส่งเสริมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการ
ศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กร
วิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย
รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทน
องค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนสมาคมประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา และผู้ประกอบวิชา
ชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิสายการศึกษาศาสนา ศิลปะ
และวัฒนธรรม โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็น
กรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ

3. ระดับสถานศึกษา แต่ละสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับ
ต่ำกว่าปริญญา จะมีคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของ
สถานศึกษาและจัดทำสาระของหลักสูตร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิ
ปัญญาท้องถิ่น และคุณลักษณะอันพึงประสงค์

คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหาร
สถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ กระทรวงจะต้องกระจายอำนาจทั้งด้าน
วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน
การศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

จากการที่ระบบบริหารและการจัดศึกษาของรัฐ กำหนดให้มีการกระจายอำนาจลงไปสู่ ท้อง
ถิ่นและสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยในระดับสถานศึกษาให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับ
ส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา รวมทั้งจัดทำสาระหลักสูตรของสถานศึกษานั้น การ
กระจายอำนาจให้กับสถานศึกษานอกจากจะสอดคล้องกับการวิจัยของ Jane Hannaway และ Martin
Carnoy (Hannaway and Carnoy, 1992 อ้างถึงใน รุ่ง แก้วแดง, 2540) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด
ที่พบว่า การปรับปรุงการบริหารระดับสถานศึกษา มีผลสำคัญต่อความสำเร็จทางการเรียนของผู้เรียน
การปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงต้องปฏิรูปที่โรงเรียนจึงจะส่งผลต่อผู้เรียนโดยตรง เพราะกระบวนการของ
การบริหารที่แท้จริงนั้น จะต้องเริ่มต้นที่โรงเรียนที่ซึ่งความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จะเกิดขึ้น ครูใหญ่ ครูน้อย
หรือแม้แต่นักเรียนก็สามารถตัดสินใจเลือกสิ่งที่เห็นว่าถูกต้องและมีประโยชน์ต่อโรงเรียนของตนได้ (ข้อ

ขั้นที่ 2 **การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน** ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นจะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 **การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์** นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้จะรวมทั้งผลประโยชน์ในทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบ ที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษได้ทั้งต่อบุคคลและสังคม

ขั้นที่ 4 **การมีส่วนร่วมในการประเมินผล** การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องสังเกตก็คือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preference) และความคาดหวัง (Expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

ในเรื่องการมีส่วนร่วมนี้ อคิน รพีพัฒน์ (2527) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง (2527) ได้ศึกษาขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากประสบการณ์ภาคสนามในประเทศไทย สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงน่าจะมีใน 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุ

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและการปฏิบัติงาน

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2540) เห็นว่าควรจำแนกขั้นตอนในการมีส่วนร่วมออกเป็น

ขั้นที่ 1 **การมีส่วนร่วมในขั้นริเริ่มโครงการ** เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ตลอดจนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดความต้องการของชุมชน และมีส่วนในการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการนั้น ๆ

ขั้นที่ 2 **การมีส่วนร่วมในขั้นวางแผน** เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กำหนดวิธีการและแนวทางการดำเนินงาน กำหนดทรัพยากรและแหล่งของทรัพยากรที่จะใช้ในโครงการ

ขั้นที่ 3 **การมีส่วนร่วมในขั้นดำเนินโครงการ** เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยการร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงานหรือโดยการบริหารงานและประสานงาน ตลอดจนการดำเนินการขอความช่วยเหลือจากภายนอก เป็นต้น

ขั้นที่ 4 **การมีส่วนร่วมในขั้นประเมินผลโครงการ** เป็นขั้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินว่า โครงการที่ดำเนินการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ การประเมินผลนี้อาจ

เป็นการประเมินผลย่อย (Formative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการที่กระทำกันเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินผลรวม (Summative Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลสรุปรวบยอดของโครงการทั้งหมด

แม้ว่าการศึกษาจะจัดโดยฝ่ายราชการเป็นส่วนใหญ่ แต่ฝ่ายราชการก็รู้ถึงคุณค่าและความจำเป็นที่ชุมชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วย เนื่องจากชาวบ้านเป็นผู้ที่รู้ดีว่าเขาและลูกหลานของเขาต้องการอะไรจากระบบการศึกษา และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกรักมีอำนาจและความรู้สึกรับผิดชอบต่อชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การดำเนินงานด้านการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อการศึกษาได้มากขึ้น (ประกอบ คุปรัตน์, 2528)

ในระยะเวลาที่ผ่านมา ราชการได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ไว้ในแผนงานหลักทางการศึกษา เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เป็นต้น โดยสาระของนโยบายและ มาตรการได้ระบุดึงการมุ่งส่งเสริมให้ชุมชนได้มีบทบาทในการจัดการเรียนการสอนร่วมกับโรงเรียน การสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้งการระดมทรัพยากรในชุมชนเพื่อการศึกษา ทั้งนี้เพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนนั้น ๆ

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 นั้น เป็นแผนที่เน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่ทุกส่วนของสังคม เพื่อให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ โดยกำหนดนโยบายดังกล่าวไว้ นโยบายการพัฒนาการศึกษา มีข้อความของนโยบายระบุไว้ว่า

“...มุ่งปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระและเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจจากกรมในส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์การพัฒนาเอกชน ธุรกิจ เอกชน และองค์การภาครัฐ มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ...”

แม้นโยบายที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะมีกำหนดไว้ใน แผนงานต่าง ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา กลับพบว่านโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ สุภางค์ จันทวานิช และคณะ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2531) ได้ทำวิจัย เรื่องคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท พบข้อสรุปเกี่ยวกับชุมชนและโรงเรียนประถมศึกษาว่า การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในระดับที่เกิดสำนึกว่า โรงเรียนเป็นสมบัติที่ทุกคนต้องช่วยกันทำนุบำรุงนั้นยังมีอยู่น้อย ในด้านคุณสมบัติของผู้สำเร็จการศึกษาก็ได้พบว่ามี ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความคาดหวังจากชาวบ้านกับความต้องการของกระทรวงศึกษาธิการ และยังพบว่าโรงเรียนใดที่ได้รับเงินบริจาคจากชุมชนที่เป็นแหล่งเงินนอกงบประมาณ โรงเรียนนั้น จะมีโอกาสจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการเรียนรู้ได้มากกว่าโรงเรียนที่ขาด แหล่งเงินนี้

ในรายงานที่กล่าวถึงสภาพที่เป็นจริงด้านการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2538) ก็ระบุว่า การศึกษาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาในระบบที่ถูกกำหนดไปจากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับทรัพยากร ความต้องการ ความเป็นอยู่ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาของท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะมุ่งพัฒนาเพื่อเมืองและธุรกิจมากกว่าเพื่อสังคมชนบท นอกจากนี้การศึกษายังไม่ได้สร้างให้คนมีจิตสำนึกที่ถูกต้อง และไม่ได้ปลูกฝังให้มีความรักในถิ่นฐาน ซึ่งรายงานนี้ สอดคล้องกับรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการที่ปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2538) ที่ได้สรุปสภาพและปัญหาการศึกษาในส่วนของการบริหารจัดการการศึกษาไว้ว่า การบริหารการจัดการศึกษาที่ผ่านมา รัฐเป็นผู้ผูกขาดการจัด แม้ปัจจุบันจะมีการส่งเสริมให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ระบบบริหารจัดการศึกษายังเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจ รวมทั้งกฎระเบียบและขั้นตอนต่าง ๆ ของทางราชการยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง การศึกษาที่จัดโดยรัฐเป็นระบบที่แยกส่วน สถาบันการศึกษาขาดอำนาจในการตัดสินใจ ชุมชนและท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน ประชาชนเองก็ไม่ตระหนักในสิทธิของตนในการรับการศึกษา ทำให้การศึกษาไม่เป็นหนึ่งเดียวกับชุมชน แยกแยกจากชุมชน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดประสิทธิภาพและมาตรฐานทางการศึกษา

สุพิชญา ธีระกุล (2521) ได้สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดการขาดความร่วมมือไว้ 5 ประการนี้

1. ทศนะของผู้ปกครอง (Parent Attitudes) ผู้ปกครองมีทัศนคติแบบเดิมและประสบการณ์เก่า ๆ ที่เคยมีต่อครูและโรงเรียน ที่ไม่ส่งเสริมต่อการให้ความร่วมมือกับโรงเรียน เช่น คิดว่าการสอนนั้นเป็นหน้าที่ของครู การไม่ชอบครูเป็นรายบุคคล เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยทำให้ผู้ปกครองไม่ให้ความร่วมมือกับโรงเรียน

2. ทัศนคติของครู (Teacher Attitudes) ครูส่วนมากไม่อยากพบผู้ปกครอง เพราะกลัวว่าผู้ปกครองจะมาตำหนิเกี่ยวกับการสอนการอบรมเด็ก กลัวการมานั่งดูการสอนและการควบคุมชั้น กลัวว่าจะถูกข่มขู่และต่อว่าเรื่องต่าง ๆ อันเนื่องมาจากเด็ก ดังนั้นครูจึงพยายามหลีกเลี่ยงการพบปะกับผู้ปกครอง

3. การเข้าใจผิด (Misunderstanding) ผู้ปกครองเชื่อลูกหลานมากกว่าการหาเหตุผลอันควร ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อกันได้ง่าย ซึ่งผู้บริหารควรเร่งแก้ปัญหา นี้ ด้วยการมีจดหมายถึงผู้ปกครอง การเชิญผู้ปกครองมาเยี่ยมโรงเรียน หรือการออกเยี่ยมบ้านผู้ปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนและผู้ปกครองได้ปรับความเข้าใจกัน

4. นโยบายของโรงเรียน (School Policies) ผู้ปกครองจะไม่ให้ความร่วมมือถ้าไม่พอใจนโยบายบางอย่างของโรงเรียน เช่น การไม่อนุญาตให้เด็กออกไปรับประทานอาหารกลางวันที่บ้าน การกักเด็กไว้ทำให้เด็กกลับรถหรือเรือไม่ทัน หรือการให้ร่วมกิจกรรมเกินเวลาปกติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้

ผู้บริหารควรอธิบายให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้าใจถึงเหตุผลของโรงเรียน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของโรงเรียนด้วย

5. การให้บริการแก่นักเรียน (Pupil Welfare Service) ผู้ปกครองจะพอใจถ้าทราบว่าโรงเรียนเอาใจใส่ห่วงใยนักเรียน หรือให้บริการอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการเรียนวิชาต่าง ๆ เช่น เปิดสอนพิเศษให้เด็กก่อนสอบ พอใจที่บุตรหลานได้ทุนศึกษาต่อ พอใจที่โรงเรียนแก้ปัญหาให้ลูกหลานได้ แต่จะไม่พอใจที่ทราบว่า โรงเรียนไม่เอาใจใส่ดูแลเท่าที่ควร เช่น เด็กได้รับบาดเจ็บจากการเล่นกีฬา เด็กป่วยไข้แล้วทางโรงเรียนไม่เอาใจใส่ เด็กทะเลาะหรือมีเรื่องกันจนถึงขั้นได้รับอันตราย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถ้าโรงเรียนทำได้ดี ก็จะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน แต่ถ้าจัดได้ไม่ดีก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการสร้างสัมพันธ์

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์(Snanchit Sukontasap, 1978 อ้างถึงใน ชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540) ทำวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมในโรงเรียนชุมชนและประสิทธิผลของโรงเรียนในประเทศไทย ได้พบว่า ปัญหาที่ขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนชุมชน คือ การขาดแคลนด้านอาคารสถานที่ การขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะบุคลากรด้านวิชาชีพ ความไม่เพียงพอในเรื่องงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือ ความไม่ยืดหยุ่นของหลักสูตร การไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการสอนของครู การขาดการประสานงานกับชุมชน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความยากจนของประชาชนในชุมชน และความไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ยังพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจและการเข้ามาสนับสนุนโครงการมีอยู่ในระดับปานกลาง แต่การสนับสนุนด้านการเงินมีความชัดเจนมากกว่าการสนับสนุนด้านอื่น ๆ

Stribling (CD-ROM) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกสาขาบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยเท็กซัส (Texas A&M University) เมื่อปี 1993 เรื่อง “การริเริ่มเพื่อการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School - Based Management) ในโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ของรัฐเท็กซัส : กระบวนการและผลผลิต” เนื่องจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) มีความเชื่อว่าโรงเรียนแต่ละแห่งมีความต้องการของบุคคลที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง และการที่จะระบุนความต้องการเหล่านั้นได้ก็โดยการได้ทราบความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน ซึ่งได้แก่ กลุ่มผู้ปกครอง ครู และนักเรียน ในการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนแต่ละแห่งจะให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีบทบาทร่วมในการค้นหาสาเหตุ ในการสร้างสรรค์แนวทาง ในการปฏิบัติ และการประเมินผล ซึ่งเป็นวิธีการใหม่ที่ใช้ในการแก้ปัญหาและการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนให้กับนักเรียน

การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงวิธีการนำการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ที่โรงเรียนประถมศึกษา Rock Prairie ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาแห่งใหม่ในรัฐเท็กซัส โดยผู้วิจัยมุ่งตรวจวิเคราะห์ถึงผลกระทบในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การคัดเลือกบุคลากร ขวัญของครู และการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับอาณาบริเวณของโรงเรียน ผลการตรวจสอบได้พบ

ว่าการบริหารโรงเรียนแบบ SBM นั้น ทั้งครูและผู้ปกครองจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ(Ownership) ในการทำหน้าที่ให้กับโรงเรียน เหมือนกับว่าพวกเขาได้ผูกพันตัวเองไว้กับผลงานและการสร้างความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยได้พบว่า ผู้ปกครองได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วน(Partners)ของกระบวนการทางการศึกษาในการบริหารโรงเรียนค่อนข้างมากในการบริหารแบบที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน และมีส่วนช่วยทำให้บุคลากรของโรงเรียนรู้สึกว่ามีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น การเพิ่มการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของผู้ปกครองกับโรงเรียน นักเรียนก็ยังคงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นหลัก

บรรยากาศที่ดีของโรงเรียน ของกลุ่มครูและการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) ของผู้ปกครอง เป็นสิ่งที่นำไปสู่การเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการที่ทีมงานของโรงเรียนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากร มีส่วนในกระบวนการด้านการเงิน และมีส่วนในการปรับปรุงโรงเรียน เป็นสิ่งที่ทำให้โรงเรียนสามารถทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนได้ดียิ่งขึ้น

จากจุดเน้นของนโยบายทั้งในอดีตและปัจจุบัน และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นกับการศึกษาเป็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้น แต่จากข้อสรุปในรายงานต่าง ๆ พบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาชุมชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ซึ่งผลกระทบของการขาดการมีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสมทำให้การศึกษาเป็นสิ่งที่แปลกแยกไปจากชุมชน ความคาดหวังที่ชุมชนมีต่อโรงเรียนกับสิ่งที่โรงเรียนปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ประชาชนไม่รู้สึกผูกพัน ไม่รู้สึกเป็นเจ้าของและไม่รู้สึกว่าต้องรับผิดชอบต่อการทำงานของโรงเรียน ส่งผลต่อการขาดโอกาสในการระดมสรรพกำลังในชุมชนที่จะนำมาใช้ดำเนินงานทางการศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น และชุมชนเองก็ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาจากโรงเรียน ซึ่งเป็นแหล่งรวมของบุคลากรจำนวนมาก ที่มีความรู้ความสามารถสูงในชุมชน

คณะกรรมการศึกษา/คณะกรรมการสถานศึกษา

ไพศาล อินทับทัน และสุริยัน นนทศักดิ์ (2527) ได้ศึกษาพบว่าคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เริ่มมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก คือพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษาดังกล่าว ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการศึกษาไว้ในมาตรา 30 แห่งราชกิจจานุเบกษา (2464) ซึ่งระบุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรรมการศึกษาอันประกอบด้วยบุคคลที่สมควรและมีผู้บัญชาการก็ได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราช หรือสมุหนายกแล้ว หน้าที่ของกรรมการศึกษานั้นมีดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจตราดูแลงบประมาณบัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบดูว่าโรงเรียนได้จัดที่อยู่หรืออย่างไร
2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอหรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำดั่งนั้น ”

ต่อมาได้มีการประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 แล้วตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ขึ้นมาใช้แทน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติประถมศึกษา แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษายังคงเดิม ราชกิจจานุเบกษา (2478) ระบุสาระสำคัญดังนี้ “ มาตรา 38 เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการศึกษา ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งและถอนกรรมการศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 39 กรรมการศึกษามีหน้าที่

1. รับผิดชอบหรือในการจัดและดำเนินการศึกษา
2. ตรวจสอบดูแลงบประมาณ บัญชีเงิน และสอดส่องความเป็นไปของโรงเรียนประชาบาลที่จัดตั้ง
3. ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง ”

สำหรับพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับอื่น ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง ก็ยังคงไว้บทบัญญัติเกี่ยวกับกรรมการศึกษาเช่นเดิม โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยโรงเรียนประชาบาล ส่วนที่ 3 การควบคุมโรงเรียนประชาบาล มาตรา 38 และ มาตรา 39

ภายหลังได้มีการโอนงานการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรมสามัญศึกษา มาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 รัฐมนตรีนโยบายกระจายอำนาจการบริหารให้ชุมชนมีบทบาทร่วมในการวางนโยบายและปฏิบัติกิจกรรมร่วมกับโรงเรียนมากยิ่งขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พุทธศักราช 2525 ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 14/2524 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2524 ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาไว้ในข้อ 3 ถึงข้อ 12 ดังนี้

“ ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการประจำโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนละอย่างน้อย 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน และให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาแห่งนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ข้อ 5 การได้มาซึ่งรายชื่อของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด ให้ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประชุมปรึกษากับคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ให้ประธานกรรมการประถมศึกษาอำเภอ หรือประธานกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ เป็นผู้ลงนาม

แต่งตั้ง แล้วแต่กรณี สำหรับกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

ข้อ 6 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะต้องมีความสมบัติ ดังนี้

- 1) เป็นผู้สนใจการศึกษา
- 2) เป็นผู้มีความประพฤติดี

ข้อ 7 กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรเลือกจากบุคคลต่อไปนี้

- 1) กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่โรงเรียนตั้งอยู่
- 2) ผู้นำทางศาสนาของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่
- 3) ข้าราชการของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น เช่น ข้าราชการของกรมส่งเสริม

การเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน กรมอนามัย กรมการปกครอง ฯลฯ

4) ประธานกรรมการศึกษาของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ในกรณีที่ โรงเรียนตั้งอยู่ในหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

- 5) ข้าราชการบำนาญที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่น
- 6) ผู้ปกครองนักเรียน
- 7) ศิษย์เก่าของโรงเรียน
- 8) ประชาชนในท้องถิ่น

ข้อ 8 บุคคลหนึ่งจะเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาเกินกว่า 3 โรงเรียนมิได้

ข้อ 9 ให้กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกก็ได้ กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) ตาย
- 2) ลาออก
- 3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- 4) เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- 5) ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความ

ผิดลหุโทษ

6) คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก

ข้อ 10 ในกรณีที่กรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาตำแหน่งใดว่างลง และมีวาระการดำรงตำแหน่งมากกว่าเก้าสิบวัน ให้ครูใหญ่ หรืออาจารย์ใหญ่ หรือผู้อำนวยการโรงเรียนประถมศึกษาประชุมปรึกษากับคณะครูในโรงเรียน แล้วเสนอชื่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งแทน และให้ประธาน

กรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือประธานกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการ
การประถมศึกษากรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้ง แล้วแต่กรณี และให้ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในตำแหน่ง
เท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ข้อ 11 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนากิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

2) แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงานและส่วนราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน

3) เสนอแนะและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงานและส่วนราชการเพื่อให้โรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น

4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย

ข้อ 12 คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ควรจะประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการประถมศึกษากิ่งอำเภอทราบ แล้วแต่กรณี สำหรับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้รายงานต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร การประชุมของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงถือว่าเป็นองค์ประชุม "

ในแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-2550 ได้เสนอแนะแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นองค์กรในการบริหาร โดยกำหนดหลักการไว้ดังนี้ การกระจายอำนาจให้ผู้อยู่ใกล้กับเด็กเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหาร เป็นหลักการที่เชื่อว่าจะทำให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพ และสร้างคุณภาพในการเรียนของเด็กได้อย่างดี จึงกำหนดการบริหารสถานศึกษาให้อยู่ภายใต้การบริหารของคณะบุคคล

องค์ประกอบของคณะกรรมการ จากการศึกษาที่กำหนดให้การบริหารสถานศึกษาอยู่ภายใต้การบริหารของคณะบุคคล คือกรรมการโรงเรียนนั้น องค์ประกอบสำคัญของกรรมการโรงเรียนประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารสถานศึกษา

สัดส่วนของกรรมการ สัดส่วนของกรรมการโรงเรียนให้เป็น 3 : 2 : 2 : 2 ดังนี้

ผู้ปกครองนักเรียน	3 ส่วน
ผู้บริหารสถานศึกษาและครูในโรงเรียน	2 ส่วน
ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น	2 ส่วน
ข้าราชการ (ซึ่งไม่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ)	2 ส่วน

วิธีเลือกกรรมการ 1) ให้นำบุคคลแต่ละประเภทเลือกกรรมการจากบุคคลในกลุ่มของตนเข้ามาเป็นกรรมการโรงเรียน 2) ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการจากผู้ปกครองนักเรียนคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการโรงเรียน และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ให้กรรมการอยู่ในวาระคราวละไม่เกิน 3 ปี

ภาระหน้าที่กรรมการโรงเรียน

1. พิจารณาเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาจากทุกแห่งทุกมุม และคิดสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน
2. พิจารณาสภาพของโรงเรียนของตน ตัดสินใจกำหนดจุดที่จะต้องปรับปรุง ทั้งนี้ต้องจัดลำดับด้วยว่าความต้องการใดมีแรงกดดันมากที่สุด
3. คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ คือ “วิธีการ” ที่จะปรับปรุงจุดที่มีความสำคัญต่อโรงเรียนมากที่สุด ทำที่สุดคณะกรรมการจะต้องตัดสินใจ หาวิธีที่จะวัดผลในสิ่งที่วางแผนจะทำ ผลสุดท้ายที่พึงได้จากงานนี้ คือ แผนปรับปรุงโรงเรียน เพื่อพาโรงเรียนบรรลุถึง เป้าหมายของการปฏิรูป
4. คณะกรรมการโรงเรียนร่วมตรวจสอบความก้าวหน้าและแนวทางการปรับปรุงโรงเรียน
5. รับทราบรายงานความก้าวหน้า ให้ความเห็นชอบต่อผลงานของโรงเรียน
6. ให้การสนับสนุนในด้านการเงิน และการเผยแพร่ชื่อเสียงของโรงเรียน

ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ระบุให้แต่ละสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา มีคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาและจัดทำสำมะโนของหลักสูตร ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และคุณลักษณะอันพึงประสงค์

คณะกรรมการสถานศึกษาให้ประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ โดยให้กระทรวงกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ประสบการณ์ในการบริหารสถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน

จากการศึกษางานวิจัยและผลการศึกษาที่แสดงถึงประสบการณ์ในการบริหารโรงเรียนทั้งของรัฐและเอกชนที่มีคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน หรือคณะกรรมการโรงเรียนร่วมบริหาร ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

ณอม สุขสง่าเจริญ (2525) ได้ศึกษาบทบาทของกรรมการศึกษาต่อการพัฒนาโรงเรียน
ประชาบาลเขตจังหวัดสกลนคร สรุปได้ว่ากรรมการศึกษามีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียนด้านการ
ศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมในระดับปานกลาง กรรมการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษามีขนาด
ต่างกันมีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียน และประสบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่างกัน

เปลี่ยน ศิริรังสรรค์กุล (2527) ได้ศึกษาความคิดเห็นของคณะกรรมการศึกษาประจำ โรงเรียน
และครู เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถม
ศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ได้พบว่าการปฏิบัติจริงของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา
อยู่ในระดับปฏิบัติการน้อยในทุกบทบาท ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ คือการมีความรู้ต่ำ
ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักสูตร และส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตนจึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่

ไพศาล อินทับทันและสุรียัน นนทศักดิ์ (2527) ได้สรุปบทบาทของคณะกรรมการศึกษาใน
การพัฒนาโรงเรียนว่า กรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ อยู่ในเกณฑ์น้อย ไม่เป็นไปตามบทบาทหน้าที่
ที่กำหนดไว้ และสิ่งที่ต้องการให้คณะกรรมการศึกษาปฏิบัติมากที่สุด คือการประสานงานกับสถาบัน
ต่าง ๆ ร่องลงมา คือด้านการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารโรงเรียน และการให้ความช่วยเหลือสนับสนุน
กิจการทั่วไปของโรงเรียน

โยทะกา แก้วปลั่ง (2529) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาประจำ โรงเรียน
ประถมศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่ากรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้านการพัฒนา โรงเรียน
เรียนมากที่สุด ส่วนด้านการให้คำแนะนำปรึกษาปฏิบัติน้อยเพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน

ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ (2531) ได้ศึกษารูปแบบความร่วมมือขององค์กรชุมชน
(คณะกรรมการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา พบว่ากรรมการศึกษาที่มีความพึงพอใจ
ในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำค่อนข้างมาก แต่มีความผูกพันกับโรงเรียนค่อนข้างดี เมื่อโรงเรียนมี
ปัญหามักให้ความร่วมมือเสมอ ในเรื่องการดำเนินงานของโรงเรียนนั้นกรรมการศึกษาคิดว่าเป็นเรื่อง
ของครูโดยเฉพาะ ส่วนการให้ความร่วมมือกับโรงเรียนถือเป็นจิตสำนึกในหน้าที่ และเห็นแก่ประโยชน์
ของงาน

ไพโรจน์ พรหมมีเนตร (2533) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน
ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ได้พบว่า กรรมการศึกษาให้คำ
ปรึกษาแนะนำน้อย ส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนและขาด
การประชาสัมพันธ์ และมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการไม่เพียงพอ พร้อมทั้งขาดบุคลากรที่เป็นผู้
นำในการปฏิบัติงาน

สุนทร ขอบทำดี (2534) ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์
ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอ่างทอง

ได้พบว่าคณะกรรมการศึกษาส่วนใหญ่มีบทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์โรงเรียน มีส่วนร่วมในการประชุมผู้ปกครองนักเรียน ประสานงานให้มีการเผยแพร่ข่าวสารในที่ชุมชน และขอความร่วมมือให้ผู้ปกครองมาเยี่ยมโรงเรียน ร่วมกิจกรรมของโรงเรียนในด้านการให้บริการแก่ชุมชน มีส่วนร่วมเสนอแนะและประสานงานให้โรงเรียนกับหน่วยงานอื่น ให้บริการความรู้แก่ประชาชนที่โรงเรียน และแสวงหาความช่วยเหลือจากชุมชน นำมาปรับปรุงอาคารสถานที่ให้บริการชุมชน ในด้านการร่วมกิจกรรมของชุมชน สนับสนุนให้โรงเรียนจัดกิจกรรมประเพณีของท้องถิ่น ให้ครู และนักเรียนร่วมพัฒนาชุมชนและสนับสนุนให้โรงเรียนจัดกิจกรรมร่วมกับประชาชนในด้านการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของโรงเรียน มีบทบาทขอความร่วมมือประชาชน ร่วมกิจกรรมวันสำคัญที่โรงเรียน ช่วยพัฒนาโรงเรียนด้วยแรงงานช่างก่อสร้าง และแสวงหาความช่วยเหลือนักเรียนจากชุมชนโดยจัดอาหารกลางวัน ทู่นักเรียน เสริมสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่นในท้องถิ่น มีบทบาทแสวงหาความช่วยเหลือจากประชาชนมาสนับสนุนกิจกรรมของกลุ่มโรงเรียนในการแข่งขันกีฬา งานวันเด็ก เข้าค่ายพักแรม จากกลุ่มบุคคล ศิษย์เก่า จัดตั้งกองทุน มูลนิธิเพื่อพัฒนาโรงเรียน ให้ข้อมูลและการให้บริการของโรงเรียนแก่หน่วยงานอื่น เช่น วัด สถานีนอมาลัย สมาคมตำบล ฯลฯ

ด้านปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติตามบทบาทของคณะกรรมการศึกษา กรรมการศึกษามีปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพส่วนตัว ไม่มีเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอแนะ ประสานงาน แสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และไม่ทราบว่าทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์โรงเรียน ส่วนประชาชนไม่กล้าบอกกิจกรรมของตนและยากจนไม่อาจช่วยเหลือได้

จุฬารัตน์ ดิสกุล (2537) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่าการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่สำคัญมีดังนี้ 1) ให้คำปรึกษาแนะนำในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการจัดหลักสูตร ครูภัณฑ์และการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร พบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษา แนะนำในระดับที่น้อยและโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามคำปรึกษาแนะนำของกรรมการศึกษาได้ 2) การขอความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงาน และส่วนราชการในการจัดหลักสูตรอุปกรณ์ที่มีในท้องถิ่น การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้ การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การหาวิธีการให้ผู้ปกครองเอาใจใส่นักเรียน ดูแลและแจ้งความประพฤติของนักเรียน ปราบกฏปัญหาว่า ประชาชนส่วนมากยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนเท่าที่ควร 3) การให้ข้อเสนอแนะและประสานงานให้โรงเรียนเข้าร่วมงานประเพณีในชุมชน ให้ชุมชนอาศัยสถานที่ของโรงเรียนในการจัดกิจกรรมชั่วคราว รณรงค์การเลือกตั้ง การบริการข้อมูลข่าวสาร ให้เยี่ยมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและเข้าร่วมพัฒนาหมู่บ้าน ปัญหาที่ปรากฏคือโรงเรียนขาดความพร้อมในการปฏิบัติงาน 4) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดกิจกรรมวันสำคัญและจัดงานหาเงินเพื่อพัฒนาโรงเรียน พบปัญหาในการปฏิบัติงานว่า คณะทำงานมีเวลาปฏิบัติงานน้อยมาก

จากการศึกษาการบริหารงานในโรงเรียนเอกชนในประเทศไทย ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2527 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525 มาตรา 24 กำหนดให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการและจัดเป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียนตามมาตรา 15 (1) ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- 1) โรงเรียนประเภทสามัญศึกษาที่จัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษา
- 2) โรงเรียนประเภทอาชีวศึกษาที่จัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และ
- 3) โรงเรียนประเภทอาชีวศึกษาที่จัดการศึกษาถึงระดับอุดมศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ขึ้น ดังนั้นหากโรงเรียนที่มีลักษณะ ประเภท หรือระดับอื่นก็ไม่ต้องมีคณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนแต่อย่างใด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2532)

คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียน มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แทนของนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนเป็นประธานกรรมการอำนวยการโรงเรียน
- 2) ผู้จัดการโรงเรียนเป็นกรรมการ
- 3) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ
- 4) บุคคลอื่นซึ่งผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดี จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 8 คน ซึ่งในจำนวนนี้ อย่างน้อยต้องเป็นผู้แทนของครูในโรงเรียนนั้นหนึ่งคน และผู้แทนของผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนนั้นหนึ่งคนเป็นกรรมการ
- 5) ครูใหญ่เป็นกรรมการและเลขานุการ

การที่พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการประกอบด้วยบุคคลหรือคณะบุคคลสามฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารของโรงเรียน อันได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการและครูใหญ่ 2) ฝ่ายรัฐ อันได้แก่ ผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการ และ 3) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ อันประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ซึ่งรวมถึงผู้แทนครู และผู้แทนผู้ปกครองนั้น ก็เพื่อให้การประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเกี่ยวกับการดำเนินกิจการโรงเรียนเป็นไปด้วยความรอบคอบและด้วยเหตุผลอันสมควร ตามหลักการและความเป็นไปได้ เพื่อให้เกิดผลดีต่อการศึกษาของโรงเรียนนั่นเอง (อินทรีย์ บัณฑิตบุญรัตน์, สัมภาษณ์: 8 กันยายน 2542)

คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนซึ่งผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีก (มาตรา 26) สำหรับกรรมการอำนวยการ

โดยตำแหน่งอันได้แก่ ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการและครูใหญ่ ไม่ได้กำหนดวาระไว้ ดังนั้นเมื่อบุคคลใดได้รับอนุญาตให้ดำรงตำแหน่งผู้รับใบอนุญาต เป็นผู้จัดการหรือเป็นครูใหญ่จึงเป็นกรรมการอำนวยการโรงเรียนโดยตำแหน่งทันทีตลอดเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง แต่สำหรับผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการนั้น อาจสลับเปลี่ยนหมุนเวียนจากข้าราชการซึ่งทรงคุณวุฒิตามความเหมาะสม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, 2532) คณะกรรมการอำนวยการโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่สามประการ ดังต่อไปนี้

- 1) ควบคุมดูแลให้โรงเรียนปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน และกฎหมายอื่น
- 2) พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของครู นักเรียนหรือผู้ปกครองของนักเรียน
- 3) เสนอความคิดเห็นและให้คำแนะนำแก่ผู้รับใบอนุญาตเกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของโรงเรียน

ในทางปฏิบัติได้พบว่า กรรมการที่เป็นผู้แทนครูและผู้แทนผู้ปกครอง มีบทบาทน้อยมาก อำนาจการตัดสินใจและมีอิทธิพลต่อคณะกรรมการอยู่ที่ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้จัดการ หรือครูใหญ่ การได้มาซึ่งตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มักจะได้มาจากการพิจารณาของผู้รับใบอนุญาต มีอยู่น้อยมากที่มาจาก การเลือกตั้ง กรรมการจากภายนอกมักจะเป็นผู้มีผลประโยชน์หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับโรงเรียน ในโรงเรียนสังกัดสังฆมณฑลของคริสตจักร หรือมูลนิธิต่าง ๆ คณะกรรมการมักมาจากนักบวชมากกว่าฆราวาส คณะกรรมการอำนวยการจึงมีหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษา หรือรับทราบการปฏิบัติงานของโรงเรียน เป็นกรรมการหาทุนสนับสนุนโรงเรียน หรือ มีบทบาทในการรับนักเรียนใหม่ (อินทรีย์ บัวสมบุญ, สัมภาษณ์: 8 กันยายน 2542; สุรีย์พร ระดมกิจ. สัมภาษณ์: 13 กันยายน 2542)

สำหรับสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษ เช่น วิทยาลัยวชิราวุธวิทยาลัย ซึ่งอยู่ในความควบคุม ดูแลของคณะกรรมการอำนวยการวชิราวุธวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย

- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง คือปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสำนักพระราชวัง ราชเลขาธิการ ผู้อำนวยการพระคลังข้างที่ และผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย
- 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คือผู้ที่ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น มีจำนวนไม่เกินสิบสองคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินครั้งละ 3 ปี แต่เมื่อพ้นตำแหน่งแล้วอาจทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นดำรงตำแหน่งนั้นต่อไปอีกคราวละ 3 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้
- 3) กรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการอำนวยการแต่งตั้งโดยคำแนะนำของผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย

ตามข้อบังคับกรรมการอำนวยการวชิราวุธวิทยาลัย พุทธศักราช 2539 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอำนวยการวชิราวุธวิทยาลัยไว้ดังนี้

- 1) จัดวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของวชิราวุธวิทยาลัย

- 2) จัดหาวิธีการอันจะทำให้การศึกษาและกิจการของวชิราวุธวิทยาลัยเจริญขึ้นตามพระราชโบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ผู้พระราชทานกำเนิดโรงเรียน
- 3) ถวายคำแนะนำเพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย
- 4) พิจารณาการแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้กำกับคณะและผู้ช่วยผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัย สำหรับการพิจารณาแต่งตั้งถอดถอน อาจารย์ ครู และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของวชิราวุธวิทยาลัย เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับการ
- 5) จัดทำงบประมาณของวชิราวุธวิทยาลัย
- 6) แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารวชิราวุธวิทยาลัย

คณะกรรมการอำนวยการวชิราวุธวิทยาลัยมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา ควบคุมดูแลและกำกับดำเนินนโยบายและงบประมาณ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารและจัดการศึกษาเป็นของผู้บังคับการวชิราวุธวิทยาลัยและคณะกรรมการบริหารวชิราวุธวิทยาลัย (นภาเดช บุญเชิดชู, สัมภาษณ์: 16 กันยายน 2542)

จากการศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในบทที่ 2 และ 3 ของการวิจัยฉบับนี้ พบว่าหลักการสำคัญของการบริหารแบบนี้ คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด ให้สถานศึกษาบริหารโดยองค์คณะบุคคล ที่เรียกว่า คณะกรรมการสถานศึกษา โดยให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการสถานศึกษามากที่สุด และเมื่อใช้สภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบันเป็นฐานในการวิเคราะห์ นอกจากการบริหารในลักษณะโรงเรียนของรัฐที่มีชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมบริหารแล้ว การเปลี่ยนสภาพโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนในกำกับของรัฐ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบจัดการศึกษา และการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในลักษณะเป็นนิติบุคคล ก็น่าจะเป็นวิธีการกระจายอำนาจจัดการศึกษาที่เหมาะสมตามสภาพแต่ละสถานศึกษาต่อไป หรือแม้แต่โรงเรียนของรัฐที่บริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานก็น่าจะมีมากกว่า 1 รูปแบบ กล่าวคือ ในบริบทของโรงเรียนที่ชุมชนเข้มแข็ง ควรใช้รูปแบบที่ชุมชนเป็นหลักในการบริหาร (Community Control SBM) โดยมีสัดส่วนกรรมการที่มาจากชุมชนมากที่สุด ส่วนในบริบทของโรงเรียนที่ชุมชนไม่เข้มแข็ง อาจพิจารณาเลือกรูปแบบการบริหารที่มีผู้บริหารเป็นหลัก (Administrative Control SBM) ก่อน แล้วหากภายหลังเมื่อชุมชนเข้มแข็งขึ้นก็อาจปรับเปลี่ยนไปใช้รูปแบบที่ชุมชนเป็นหลักในการบริหารได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการปกครองของประเทศไทยมีลักษณะรัฐเดี่ยว (Unitary State) และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาแล้ว ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอรูปแบบการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก ซึ่งได้นำเสนอเป็นแนวทางไว้ในบทที่ 5 ของรายงานการวิจัยฉบับนี้แล้ว

บทที่ 4

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

อันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา

ในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งระบุให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษานั้น จะเห็นได้ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั้งระบบการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบจากการดำเนินการได้ทั้งทางบวกและทางลบมากมาย ในบทนี้จะกล่าวถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ทั้งผลกระทบที่เป็นประสพการณ์จากการกระจายอำนาจการศึกษาในต่างประเทศ และจากการคาดหมายโดยอาศัยพื้นฐานประสพการณ์ในการพยายามดำเนินการกระจายอำนาจในประเทศไทยเอง

ผลกระทบจากการกระจายอำนาจการศึกษา

ในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษานั้น การพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอาจพิจารณาได้ในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

การเมืองการปกครอง

โดยปกติการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองจะเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปด้านอื่น ๆ เช่น ระบบราชการและการศึกษา หรือในสภาพที่ควรจะเป็นก็คือ ทำการปฏิรูปทุกด้านไปพร้อม ๆ กัน แต่การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยก้าวไปเร็วกว่าการปฏิรูปด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดการขัดแย้งและถูกขัดขวางจากระบบการเมืองการปกครองได้ อาจทำให้ในการปฏิรูปการศึกษาซึ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษานั้นเกิดการชะงักงันหรือล่าช้าได้โดยง่าย บทเรียนจากกรณีของมลรัฐฟลอริดาและที่อื่น ๆ ก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความสำเร็จในการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมเชิงการเมือง ถ้า วัฒนธรรมเชิงการเมืองเป็นประชาธิปไตยยิ่งมากเพียงใด การกระจายอำนาจบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา หรือสู่ระดับล่างก็จะประสบความสำเร็จง่ายขึ้น การได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็ช่วยทำให้การปฏิรูปการศึกษาดำเนินไปได้ดี

การกำหนดนโยบาย

นโยบายด้านการศึกษาคือจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หน่วยงานส่วนกลางจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวก กำหนดนโยบาย กำกับดูแลมาตรฐาน วิชาการ จัดสรรงบประมาณ ส่วนหน่วยงานระดับเขตพื้นที่ และระดับสถานศึกษาจะกำหนดนโยบายในระดับปฏิบัติตามความต้องการจำเป็น โดยสอดคล้องกับนโยบายจากส่วนกลาง

การกำหนด การปฏิบัติและการแสดงบทบาทที่เหมาะสมของหน่วยงานส่วนกลาง และหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งถูกกำหนดให้มีบทบาทใหม่ในการทำหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการกำกับดูแลมาตรฐาน ด้านวิชาการ และการจัดสรรงบประมาณนั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ มีการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เฉพาะด้านโครงสร้างและระบบปฏิบัติการเท่านั้น แต่ต้องเปลี่ยนแปลงที่พฤติกรรมการทำงานด้วย การเปลี่ยนแปลงอาจบิดเบือนผิดเพี้ยนไปจากที่คาดหวังไว้ได้ น่าจะต้องระมัดระวังมาก เพราะการเปลี่ยนระบบความคิด ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่ต้องการนั้นคงจะไม่ง่ายนัก และต้องการมาตรการติดตามกำกับหลายด้าน มิใช่กำหนดเพียงเป็นกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเท่านั้น คงต้องหาวิธีที่เสริมกันทั้งทางด้านระบบ บุคคล และพฤติกรรม การตรวจสอบการดำเนินงาน และการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบเป็นระยะ ๆ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมีการออกกฎหมายในรูปของกฎกระทรวง ระเบียบคำสั่งและแนวปฏิบัติออกมาใหม่เกือบทั้งหมด ตามโครงสร้างและระบบการบริหารงานที่เปลี่ยนไป กระทรวงศึกษาธิการต้องแต่งตั้งคณะกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญพิจารณาปรับปรุงบรรดา กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ให้มีผลบังคับใช้เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง และเน้นการเปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรมการบริหารประกอบในทุกส่วนทุกระดับ ทั้งในระบบราชการที่เกี่ยวข้อง และในกลุ่มประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยเฉพาะการเน้นการส่งเสริมประชาชนและชุมชนให้มีบทบาทร่วมในฐานะหุ้นส่วนในการบริหารสถานศึกษา

อีกประการหนึ่งที่น่าพิจารณาอย่างจริงจังหรือรอบคอบคือ การที่สถานศึกษาส่วนใหญ่ยังคงเป็นสถานศึกษาที่เป็นของรัฐ ถึงแม้จะมีความพยายามกระจายอำนาจการจัดการไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา จากประสบการณ์การบริหารการศึกษาของเทศบาล กรุงเทพมหานคร และของเมืองพัทยา ทำให้เกิดความมั่นใจว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาของผู้ปกครอง ตัวแทนครู และชุมชนจะเป็นไปตามที่คาดหวังมากขึ้น เนื่องจากโรงเรียนที่ตั้งในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตั้งอยู่ในแหล่งที่น่าจะมีความพร้อมในการบริหารตนเองสูงกว่าในแหล่งอื่น ๆ

การจัดโครงสร้างองค์การ

ในการปฏิรูปการศึกษาจำเป็นต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การและระบบบริหารใหม่ โดยตัดทอนขั้นตอนการทำงานให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง ช่วงการบังคับบัญชาแคบลง ตัดหน่วยบริหารงานระดับกลางออก เหลือแต่หน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่ด้านนโยบาย ให้การสนับสนุน และตรวจสอบ

มาตรฐาน/คุณภาพ และหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งเป็นสถานศึกษา ที่จะต้องเปลี่ยนจากการบริหารที่เคยควบคุมโดยส่วนกลางมาเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยตนเอง โดยมีการมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับโรงเรียนมากขึ้น โรงเรียนจะบริหารงานโดยคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเป็นการให้ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น โครงสร้างองค์การของโรงเรียนจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม โดยที่โรงเรียนต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะแตกต่างกันทั้งสิ่งแวดล้อม ขนาด ความพร้อม และ แนวโน้มการสนับสนุนจากชุมชน

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

จากการกระจายอำนาจทางการศึกษา โรงเรียนจะเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การจากการคอยรับคำสั่งจากหน่วยงานระดับสูงกว่ามาเป็นการบริหารโดยการริเริ่มและสนองความต้องการจำเป็นของโรงเรียนเอง ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน เป็นการสร้างภาวะผู้นำให้กับบุคลากรในโรงเรียนและชุมชน บรรยากาศของการทำงานจะเป็นไปในลักษณะที่มีการประชุมปรึกษาหารือสม่ำเสมอ จะมีการตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานชุดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก บทบาทของครูนั้นต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยต้องรับผิดชอบงานอื่น ๆ มากขึ้นนอกเหนือจากงานสอน บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาก็ต้องเปลี่ยนไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องการการเตรียมการด้านบุคลากรค่อนข้างมาก การฝึกอบรม และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษา กับการปฏิบัติงานในสถานศึกษาของครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องจะกลายเป็นเรื่องใหญ่ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ หรือความล้มเหลวได้

อีกด้านหนึ่งซึ่งจะมองข้ามไม่ได้ คือ พฤติกรรมการบริหารจัดการของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งจะต้องเป็นวัฒนธรรมใหม่เช่นกัน ในอดีต (ในช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา) เราเคยให้ความไว้วางใจกับระบบคณะกรรมการในการบริหารการศึกษาและบริหารสถานศึกษาในระดับต่าง ๆ ผลที่ปรากฏดูเหมือนจะได้พบว่าการเปลี่ยนแปลงในระบบและพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการศึกษา ยังมีได้เป็นไปตามที่คาดหวังมากนัก

งบประมาณ

จากการศึกษาประสบการณ์ในการกระจายอำนาจการศึกษาในต่างประเทศพบว่าส่วนใหญ่ต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้น โดยอย่างน้อยจะต้องมีระบบเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนสำหรับกัศยเรียนของนักเรียน งบประมาณค่าก่อสร้างและสาธารณูปโภค ยกเว้นบางโรงเรียนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนเงินจากท้องถิ่นจะมากขึ้น ทั้งเงินบริจาค เงินภาษีหรือเงินอุดหนุนประเภทอื่นเพื่อการศึกษา

จากประสบการณ์ในประเทศที่นำ SBM มาใช้ พบความแตกต่างระหว่างโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนต่างกัน โรงเรียนที่อยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะปานกลางถึงร่ำรวย ผู้ปกครองจะมีความพร้อมในการสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนค่อนข้างมากกว่าโรงเรียนในแหล่งที่ประชาชนและชุมชนที่มีฐานะด้อยกว่า

คณะกรรมการบริหารโรงเรียนก็มักจะมีความพร้อมสูง โรงเรียนมีโอกาสคัดเลือกครูที่มีคุณภาพสูง สามารถพัฒนาการเรียนการสอนได้ดีกว่าโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่ประชาชนมีฐานะยากจน ซึ่งผู้ปกครองก็มักจะประสบความสำเร็จในการสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนอย่างจริงจัง เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเงิน ความรู้ ความคิด คณะกรรมการบริหารโรงเรียนขาดทักษะและความรู้ในการบริหารงาน ผลการจัดการเรียนการสอนไม่ดี ไม่มีโอกาสในการคัดเลือกและพัฒนาครูมากนัก

แนวการจัดสรรงบประมาณยังไม่อาจให้ความแน่ใจได้ว่าจะเป็นธรรม และตามความเป็นจริงในระบบการงบประมาณปัจจุบันและพฤติกรรมที่แท้จริงในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในประเทศไทย การจัดงบประมาณรายหัวนั้น อาจทำให้โรงเรียนที่ตีชื่อเสียงได้ประโยชน์ได้งบประมาณมากขึ้น แต่โรงเรียนที่มีปัญหาจะได้งบประมาณน้อยลง คงจะต้องแสวงหามาตรการการจัดสรรงบประมาณที่ประกันความเป็นธรรมให้ได้ทั้งในเชิงระบบและเชิงพฤติกรรม

และอีกประการหนึ่งในช่วงที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ถ้าความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political Will) และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ไม่เข้มข้นจริงจังแล้ว จะส่งผลให้การกระจายอำนาจจัดการศึกษาต้องพบอุปสรรคปัญหามาก อันเนื่องมาจากความจำกัดในเรื่องงบประมาณสำหรับการดำเนินการ

การต่อต้านของผู้เสียอำนาจ

ในการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษานั้น จะทำให้หน่วยงานส่วนกลางถูกลดความสำคัญในการชี้แนะและบังคับบัญชาหน่วยปฏิบัติทางการศึกษาที่เคยอยู่ในอำนาจตั้งแต่ในอดีต ลงไป จะต้องมีการยุบเลิกหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนและหมดความจำเป็นออกไป ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจจะต่อต้าน แม้จะไม่แสดงออกเด่นชัดก็อาจขัดขวางบิดเบือนการเปลี่ยนแปลง ก่อทวน แสดงออกในแง่ที่ไม่ยินดีให้ความร่วมมือ ตำแหน่งที่ถูกยุบเลิกไปนั้นผู้ครองตำแหน่งจะรู้สึกขาดความมั่นคง เพราะการสูญเสียอำนาจที่เคยมี และไม่ทราบแน่ชัดว่าหน่วยงานใหม่ของตนจะต้องไปสังกัดนั้นจะเหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตน หรือจะทำให้ได้รับสิ่งที่ตนปรารถนาอย่างแน่นอนหรือไม่

ความพร้อมของหน่วยงานส่วนกลางในระดับกระทรวงและคณะกรรมการต่าง ๆ

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และระเบียบปฏิบัติ มากมาย หากบุคลากรไม่มีความพร้อมก็จะส่งผลต่อความยุ่งยากในการดำเนินงานและความสำเร็จในการกระจายอำนาจได้ การมอบอำนาจการบริหาร การตัดสินใจ การวางแผนและการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน และนัก

เรียน ซึ่งถือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริงนั้น เป็นสิ่งที่ไม่คุ้นเคยมาก่อน ในที่สุดด้วยความไม่พร้อมอาจทำให้การสนับสนุนสถานศึกษาเบี่ยงเบนไปได้สำหรับหน่วยงานส่วนกลางในระดับกระทรวงจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ใหม่หมด นอกจากการเตรียมด้านความรู้ความเข้าใจทัศนคติ และกระบวนการในการบริหารจัดการศึกษาตามแนวใหม่แล้วยังต้องจัดทำข้อกำหนด ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การปรับเปลี่ยน ดังกล่าวอาจทำให้หน่วยงานส่วนกลางขาดความพร้อมในการดำเนินการได้

ความพร้อมของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่

การจัดสายการบังคับบัญชาและการกำหนดให้มีสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่เป็นเรื่องใหม่ ดังนั้นทั้งคณะกรรมการ ข้าราชการและผู้เกี่ยวข้องต้องปรับตัวเข้ากับแนวทางการบริหารแบบใหม่ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาและประสบการณ์พอสมควร ประสบการณ์การบริหารการศึกษาในอดีต ของกรุงเทพมหานคร เทศบาล และเมืองพัทยา ทำให้เห็นได้ว่าการดำเนินการด้านความพร้อมของหน่วยงานระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นต่อความสำเร็จอย่างแท้จริง ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษา ให้อิสระในการตัดสินใจ ดูแลรับผิดชอบการบริหารวิชาการ บุคลากร การเงิน และการบริหารทั่วไปด้วยตนเอง โดยระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานศึกษาของผู้ปกครอง ตัวแทนครู และชุมชน เป็นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง แทนที่จะกลายเป็นรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ระดับเขตพื้นที่ หรือ หน่วยงานส่วนกลางดังที่เคยเป็นมาในอดีต

สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งคือความรู้ความเข้าใจเรื่องใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และทัศนคติต่อการใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงผลการเรียน การสอน และการปรับปรุงการบริหารองค์กรของโรงเรียน เจ้าหน้าที่ที่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและยอมรับว่าโรงเรียนต้องมีอำนาจอย่างแท้จริง มีความยืดหยุ่นในการ ปรับปรุงการศึกษาของโรงเรียนนั้น ๆ ด้วยกระบวนการของโรงเรียนเอง เขตการศึกษาเป็นเพียงพี่เลี้ยงคอยสนับสนุนและประสานงาน

ความพร้อมของสถานศึกษา

จากประสบการณ์ของประเทศนิวซีแลนด์ และการใช้ SBM ในหลายประเทศพบว่าต้องประสบปัญหามากในการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ การจัดจ้างบุคลากร และการตัดสินใจทางการศึกษาไปให้แต่ละโรงเรียนจัดการกันเอง บางโรงเรียนยังไม่พร้อม ผู้บริหารและครูจำนวนมากไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ ครูอาจารย์ไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารการศึกษา มีความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและการปฏิบัติ เช่น เรื่องที่ได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจไม่ใช่เรื่องที่ต้องการ โดยเฉพาะครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและ

การเรียนการสอน หากมีประเด็นปัญหาที่ไม่ตรงกับความต้องการของตนเอง ครูก็มักผลัดภาระในการตัดสินใจไปให้ผู้บริหารโรงเรียนแทนเคย

คณะกรรมการสถานศึกษา

ปัญหาที่เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียนต้องพบกันมาก คือ การหาคนเข้ามาเป็นคณะกรรมการโรงเรียนได้ค่อนข้างยาก บางพื้นที่ประชาชนมีฐานะยากจนและไม่มีความรู้ สมาชิกของคณะกรรมการโรงเรียนบางแห่งเข้ามารับหน้าที่โดยไม่ได้รับการฝึกอบรมให้มากพอสำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบใหม่ บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนมักจะยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง ต่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนน้อย ทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจและการบริหาร สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากมักจะขาดทักษะเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหาและทักษะอื่น ๆ ส่วนใหญ่อาจยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ทั้งของตนเองหรือของคณะกรรมการ ว่าจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด มีบทบาทในฐานะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือเป็นคณะกรรมการบริหาร

การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ในระยะแรกอาจจะประสบปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ และในเรื่องการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจการตัดสินใจให้ชัดเจนว่าในเรื่องต่าง ๆ นั้น โรงเรียน เขต และส่วนกลาง มีขอบเขตการปฏิบัติและความรับผิดชอบแค่ไหน เพียงใด ส่วนใดควรเป็นเรื่องของใคร ตัวอย่างเช่น เรื่องการบริหารบุคคล โรงเรียนจะต้องมีหน้าที่ อำนาจและความรับผิดชอบเพียงใด และหากไม่สามารถแก้ปัญหาในระดับใดโรงเรียนจึงจะต้องส่งต่อไปเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเรื่องที่ต้องเตรียมการให้มาก เพื่อลดการลองผิดลองถูก และเพื่อให้ได้แนวปฏิบัติและบทบาทความสัมพันธ์ที่เหมาะสมในระดับระหว่างหน่วยงานให้ชัดเจน

ภาระงานของครูและผู้บริหาร

ทั้งครูและผู้บริหารจะมีภาระงาน (Work Load) เพิ่มขึ้น นอกเหนือไปจากการสอนที่เคยเป็นอยู่ในอดีต เนื่องจากบทบาทและแนวปฏิบัติในระดับโรงเรียนจะมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก โดยงานที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นการประชุมคณะกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ การ จัดทำงานและโครงการพิเศษตามที่ได้รับมอบหมาย จากประสบการณ์ในต่างประเทศได้พบแล้วว่าส่งผลให้มีอัตราการลาออกของครูสูงขึ้นในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ภาระงานของผู้บริหารก็ตกอยู่ในสภาพเช่นเดียวกัน ซึ่งต้องการการปรับตัวและปรับพฤติกรรมเป็นอย่างมาก

การตรวจสอบ

โรงเรียนจะถูกตรวจสอบมากขึ้นในทุกด้านในโรงเรียนจะไม่มีเฉพาะครู นักเรียน และเจ้าหน้าที่อีกต่อไป ผู้ปกครองจะเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะในการจัดการเรียนการสอน และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนมากขึ้น คณะกรรมการโรงเรียนจะเข้ามากำกับและดูแลการทำงานของโรงเรียน โรงเรียนต้องจัดระบบตรวจสอบกันเองภายใน โรงเรียนที่เรียกว่า “การประกันคุณภาพภายใน” และนอกจากนี้ยังมีองค์การภายนอกมาตรวจสอบและประเมินคุณภาพภายนอกด้วย ปัญหาที่พบคือ ความรู้สึกอึดอัดไม่เข้าใจ อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและการไม่ยอมรับการประเมินและการตรวจสอบขึ้นได้

การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียน

ชุมชนและผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล เสนอแนะและจัดทำหลักสูตรของ โรงเรียน มีส่วนร่วมในการรับนักเรียน และการจัดโปรแกรมการเรียน มีรายงานวิจัยในต่างประเทศยืนยันให้เห็นว่าในระยะยาวผลการเรียนของนักเรียนจะดีขึ้นเล็กน้อย แต่อัตราการออกกลางคัน การหนีเรียน การสอบตกจะต่ำลง อัตราการเรียนต่อระดับอุดมศึกษาจะสูงขึ้น ผู้ปกครองและชุมชนมีความพึงพอใจในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนมากขึ้น

เวลา

การเปลี่ยนแปลงนอกจากจะทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาในการปฏิบัติงานแต่ละวันเพิ่มมากขึ้นแล้ว กว่าจะเห็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนระบบการบริหารจากระบบเดิมมาเป็นการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องใช้เวลาจนถึง 5 ปี และบางแห่งใช้เวลานานกว่านั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ อาจทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความคับข้องใจและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้

ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาดังตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น จะมีส่วนช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหา แล้วหาทางป้องกันแก้ไขไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาได้ผลสำเร็จตามที่มุ่งหวังและเกิดประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาต่อไป

บทที่ 5

แนวทางการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

การศึกษานั้นเป็นภารกิจทางสังคมที่มีหลายจุดมุ่งหมาย เช่น เพื่อการสร้างคนให้เป็นคนดี ให้เป็นคนมีวัฒนธรรม เป็นคนที่สามารถประกอบอาชีพและดำรงตนได้อย่างเหมาะสมในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงแทบทุกด้านอย่างรวดเร็ว การศึกษาต้องรับภาระในการยกระดับความรู้ความสามารถ ยกกระดับความคิด ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางสังคมของบุคคล เป็นเครื่องมือในการลดช่องว่างระหว่างชนชั้นและความแตกต่างทางสังคม มีบทบาทสร้างเสริมประชาธิปไตยและกระบวนการประชาธิปไตยในวิถีชีวิต รัฐและสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัยในอดีต ได้เคยใช้การศึกษาเพื่อวัตถุประสงค์ทางการบริหาร การปกครอง การศาสนา เพื่อความเป็นชาตินิยม เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและกำลังคน และปัจจุบันกำลังใช้การศึกษาเพื่อระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด (Market Economy) เพื่อตอบสนองภาวะโลกาภิวัตน์และการเศรษฐกิจแบบเสรี (Free Economy)

การดำเนินงานการศึกษาให้บรรลุผลตามที่รัฐและสังคมในแต่ละยุคปรารถนาได้นั้น ระบบบริหารจัดการศึกษาก็จะถูกปรับให้สามารถดำเนินการให้ตอบสนองภารกิจและวัตถุประสงค์ เหล่านั้น อยู่เสมอ แบบแผนของการบริหารจัดการและการดำเนินงานการศึกษาในอดีต จึงมีทั้งที่เป็นแบบที่รวมอำนาจ มอบอำนาจ แบ่งอำนาจบางส่วน และกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ แต่ปัจจุบันนี้ กระแสระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและระบบกลไกการตลาดตามแนวโลกาภิวัตน์กำลังมาแรง ซึ่งจะส่งผลต่อการกำหนดแนวทางหรือวิธีการจัดการศึกษาอย่างแน่นอน หลักสำคัญที่จะกลายเป็นกรอบแนวคิดในการจัดการทางการศึกษาเพื่อตอบสนองสภาพดังกล่าว คือ การดำเนินการให้การศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการทางการตลาดได้อย่างรวดเร็วและทันการ และการที่ต้องเชื่อมโยงการศึกษากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่ล้อมรอบ โรงเรียนที่เป็นบริบทของโรงเรียนหรือสถานศึกษา จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้พ้น การปรับระบบบริหารสถานศึกษาให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้ค่อนข้างอิสระ จึงกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะมีส่วนโดยตรงต่อความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและสังคมของโรงเรียนหรือสถานศึกษา

ในปัจจุบันนี้อาจจะกล่าวได้ว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาล้วนแต่ถูกบริหารด้วยการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง (Centralized) รัฐหรือส่วนกลางยังคงใช้อำนาจมากในการควบคุม ในการกำหนดนโยบายการศึกษา โดยเฉพาะในการบริหารงบประมาณและการปฏิบัติงานต่าง ๆ ใน โรงเรียน แต่หลักการแนวทางใหม่ และสถานการณ์ใหม่ต้องการการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคมอย่างเหมาะสม รวดเร็ว ทันการ และต้องการให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง และ

เพื่อประกันการตอบสนองที่เหมาะสมต่อชุมชนและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient Responses) จึงต้องมีการปรับกระบวนการบริหารจัดการไปสู่แบบที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วม (Participative Administration) ผนวกกับการสร้างเงื่อนไขให้ผู้บริหารต้องพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการและข้อเท็จจริงที่ระดับสถานศึกษา การกระจายอำนาจสู่ระดับล่างและการให้ชุมชนมีส่วนร่วม จึงกลายเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการให้สถานศึกษาตอบสนองและสัมพันธ์กับสถานการณ์ได้อย่าง เหมาะสมและรวดเร็วยิ่งขึ้น

การบริหารสถานศึกษาแบบ School-Based Management (SBM) เป็นแบบของการบริหารที่ได้มีการทดลองและประสบผลสำเร็จมาแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกาและในส่วนอื่น ๆ ของโลก เป็นระบบบริหารในระดับสถานศึกษาที่สามารถเปลี่ยนแปลงปรับตัวได้ดี มีลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ในตนเองในแต่ละพื้นที่ แนวคิดดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การปฏิรูปการบริหารจัดการโรงเรียนโดยกระบวนการตัดสินใจร่วม (Share Decision Making) กำลังได้รับความนิยมแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง การศึกษาเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมในประเทศไทย น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับสถานศึกษาของประเทศไทยในส่วนต่าง ๆ ไม่น้อย และจะเป็นการตอบสนองต่อข้อกำหนดในแนวปฏิรูปการศึกษาและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยตรง

หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบสำหรับกรณีของประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า การบริหารสถานศึกษาแบบ School-Based Management นั้นเป็น รูปแบบการบริหารในระดับสถานศึกษาที่มีหลักการ มีที่มา และแบบแผนที่มีลักษณะเฉพาะของ ตนเองที่เด่นชัดอยู่ในเรื่องของการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การบริหารและจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาและชุมชน เรื่องการมีส่วนร่วม (Participation) ของชุมชนในการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยตรงในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วน (Partner) ของผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง (Stakeholders) โดยการดำเนินการให้การศึกษาศาสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคมได้อย่างเหมาะสม รวดเร็วและทันการ

รูปแบบการบริหารแบบ SBM ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นสมาพันธรัฐ (Federal States) แต่ละรัฐแต่ละเขตการศึกษาจึงมีรูปแบบแตกต่างกัน สำหรับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ประเทศไทย รูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาแบบ SBM ในสถานศึกษาของรัฐจึงควรเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ หากสถานศึกษาเปลี่ยนสถานะจากสถานศึกษาของรัฐไปเป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐ สถานศึกษาภายใต้การกำกับดูแลของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษาเอกชนที่เป็นนิติบุคคล รูปแบบการบริหารโดยคณะกรรมการสถาน

ศึกษาจะแปรเปลี่ยนไปตามธรรมชาติและบริบทของสถานศึกษานั้น ๆ จุดสำคัญคือ การบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั่นเอง

หลักการสำคัญในการบริหารแบบ School-Based Management โดยทั่วไป ได้แก่

1) **หลักการกระจายอำนาจ** (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2) **หลักการมีส่วนร่วม** (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3) **หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน** (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา และต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4) **หลักการบริหารตนเอง** (Self-managing) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้ โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5) **หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล** (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสำหรับกรณีของประเทศไทย

รูปแบบที่นำเสนอต่อไปนี้เป็นรูปแบบที่จำลองมาจากผลการศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ ในตอนต้นของการวิจัยนี้ โดยมีแนวคิดจากเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษา และหลักการของ SBM 5 ข้อข้างต้น ในการนำเสนอรูปแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลัก เนื่องจากการวิจัยเริ่มดำเนินการในช่วงที่ยังคงเป็นร่างพระราชบัญญัติและสิ้นสุดการวิจัยเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ **รูปแบบที่มีการบริหารจัดการโดยมีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM)**

จุดประสงค์ของรูปแบบการบริหารที่มีชุมชนเป็นหลัก หรือ การควบคุมโดยชุมชนนั้นคือ การคืนอำนาจการบริหารจัดการสถานศึกษาให้แก่ชุมชน ในทางปฏิบัติจะเป็นการการเพิ่มความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง โดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะทำให้ผู้รับบริการทางการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด หลักสูตรของสถานศึกษาจะตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครอง ตอบสนองชุมชนและท้องถิ่นมากที่สุด ในคณะกรรมการสถานศึกษา จะมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

ดังได้กล่าวถึงในบทที่ 2 แล้วว่า กลไก หรือ หัวใจสำคัญของการบริหารแบบ School – Based Management ก็คือ การบริหารโดยคณะกรรมการสถานศึกษานั้นเอง จากการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงได้มีการนำเสนอรูปแบบคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษา
2. องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา
3. หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษา
4. บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

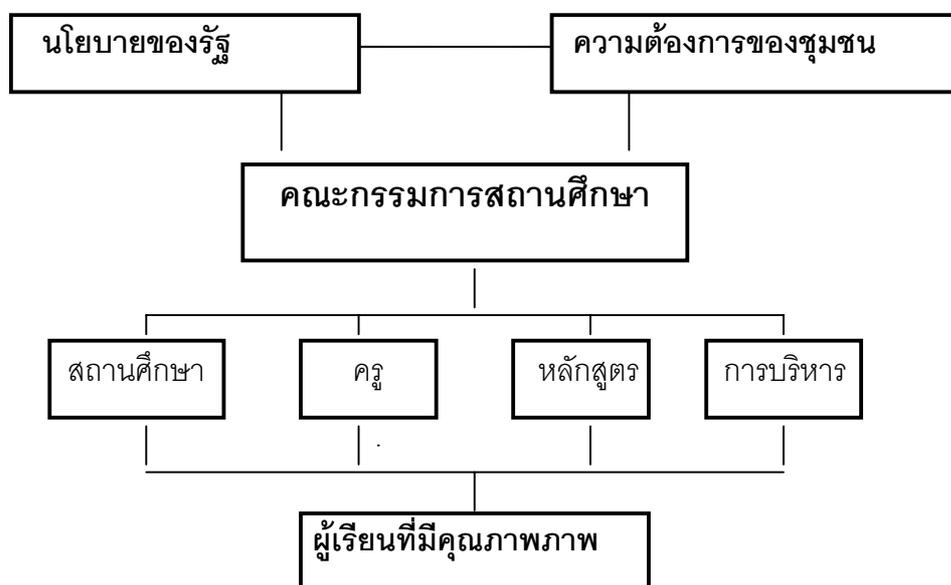
จากประเด็นสำคัญดังกล่าวข้างต้น มีเหตุผลและรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษา

ในการดำเนินการเพื่อให้กิจการของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมี ประสิทธิภาพ จะต้องสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และตอบสนองนโยบายของรัฐ ดังนั้นจึงต้องเกิดจาก

การมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกชั้นตอน เพราะถือว่าชุมชนมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดคุณลักษณะของสถานศึกษาที่พึงประสงค์ เพื่อเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการจัดการศึกษา และการปรับปรุงการเรียนการสอน มาตรา 40 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของโรงเรียน จากแนวคิดดังกล่าว คณะกรรมการสถานศึกษาจึงเป็นกลไกสำคัญในการเชื่อมโยงนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของชุมชน โดยการกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ครู หลักสูตร และการบริหาร ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพตามที่กำหนด แนวคิดนี้แสดงให้เห็นดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิแสดงแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษา



ที่มา : ปรับปรุงจากแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (ศึกษาธิการ, กระทรวง. เอกสารประกอบการอบรมเพื่อพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียน : โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประสานโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ, 2540. หน้า 107.)

องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษาควรประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ตามจำนวนดังต่อไปนี้

- กลุ่มที่ 1 ผู้แทนผู้ปกครอง จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน
- กลุ่มที่ 2 ผู้แทนครู จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน
- กลุ่มที่ 3 ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน

กลุ่มที่ 4 ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน

กลุ่มที่ 5 ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน

กลุ่มที่ 6 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน

ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาควรอยู่ในดุลยพินิจและขนาดของโรงเรียน ซึ่งควรอยู่ในระหว่าง 13-19 คน

ทั้งนี้กลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษามีความหมายและขอบข่ายดังนี้

ผู้ปกครอง หมายถึง ผู้ที่มีบุตรหลาน หรือญาติพี่น้องที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาขณะนั้น

ครู หมายถึง ผู้ที่ปฏิบัติการสอนและผู้ที่ปฏิบัติการสนับสนุนการสอน ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษาในขณะนั้น

องค์กรชุมชน หมายถึง กลุ่ม หรือสมาคม หรือชมรม หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ที่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งอยู่ในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการ กลุ่มธนาคารข้าว กลุ่มกองทุนวัด กลุ่มธุรกิจชุมชน ชมรมฮักเมืองน่าน กลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่อยู่ใกล้ชิดหรืออยู่ในเขตปกครองเดียวกันกับสถานศึกษา

ศิษย์เก่า หมายถึง ผู้ที่เคยศึกษาอยู่ในสถานศึกษามาก่อน

ผู้ทรงคุณวุฒิ หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในด้านใดด้านหนึ่ง จนได้รับกรยอมรับ ยกย่อง และเคารพนับถือจากคนในชุมชนให้เป็นผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้าน ภูมิปัญญาชุมชน หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น ผู้นำทางศาสนา หรือผู้ที่ได้รับการยกย่องให้เป็นศิลปินแห่งชาติ คนดีศรีสังคม อดีตผู้บริหารโรงเรียนที่เกษียณอายุแล้ว เป็นต้น

ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง การแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษา ให้ผู้บริหารโรงเรียนเสนอรายชื่อให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

วาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นไปอย่างเต็มที่และสมบูรณ์ จึงให้มีการกำหนดวาระในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาไว้ คือ ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีวาระในการดำเนินการคราวละ 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งเข้ามาอีกได้

การพ้นจากตำแหน่ง กรรมการโรงเรียนพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดต่อไปนี้

1. ตาย

2. ลาออก
3. เป็นบุคคลล้มละลาย
4. เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
5. ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
6. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยคณะกรรมการสถานศึกษาไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการโรงเรียนตำแหน่งใดว่างลง และยังมีวาระการดำรงตำแหน่งเกินกว่า 90 วัน ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งแทน โดยให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณาแต่งตั้ง และให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ตนแทน

หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของคณะกรรมการสถานศึกษา

การเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ดังนั้นการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษา ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้แทนแต่ละกลุ่ม คณะกรรมการควรประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นประธาน นายกษมาคมผู้ปกครองและครูหรือประธานชมรมผู้ปกครองหรือประธานคณะกรรมการศึกษาเดิม ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนครูในโรงเรียน ผู้แทนศิษย์เก่า เป็นกรรมการ ซึ่งอาจพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

วิธีที่ 1 คณะกรรมการสรรหาให้บุคคลแต่ละกลุ่มพิจารณาคัดเลือกบุคคลในกลุ่มของตนเอง เพื่อเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาตามจำนวนที่กำหนด

วิธีที่ 2 คณะกรรมการสรรหาพิจารณาเลือกสรรบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ให้มีจำนวน 2 เท่าของจำนวนที่ต้องการในแต่ละกลุ่ม จากนั้นให้บุคคลที่ได้รับการสรรหาในแต่ละกลุ่มพิจารณาคัดเลือกกันเอง เพื่อเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาตามจำนวนที่กำหนดในแต่ละกลุ่ม

วิธีที่ 3 คณะกรรมการสรรหา เลือกสรรบุคคลในแต่ละกลุ่มตามจำนวนที่กำหนดเพื่อเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา

วิธีที่ 4 สถานศึกษาให้ครูและบุคลากรในสถานศึกษาร่วมพิจารณาเสนอชื่อบุคคลเป็นตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ แล้วนำเสนอต่อคณะกรรมการสรรหา เพื่อพิจารณาเลือกสรรบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาตามจำนวนที่กำหนด

วิธีที่ 5 วิธีการอื่น ๆ ที่เห็นสมควร นอกเหนือไปจากวิธีที่กล่าวมา เช่น การเลือกตั้ง หรือการแต่งตั้ง

ทั้งนี้ เพื่อให้อิสระแก่สถานศึกษา ในการพิจารณาเลือกวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการสถานศึกษา ให้เลือกใช้วิธีการที่สอดคล้องกับธรรมชาติ/บริบทของสถานศึกษาและความต้องการของชุมชน

จากองค์ประกอบดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการซึ่งมาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หากแต่ในพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ได้มีการกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต้องรอให้มีการออกเป็นกฎกระทรวงเสียก่อน การกำหนดให้ตัวแทนซึ่งมาจากกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 6 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แต่มีข้อสังเกตอยู่เช่นกันว่า คณะกรรมการสถานศึกษาในบางประเทศ มีการเพิ่มคณะกรรมการในส่วนของผู้แทนนักเรียนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยนักเรียนด้วยกันเข้าไปด้วย ในกรณีที่สถานศึกษานั้นมีการเปิดสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งนี้เพราะนักเรียนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะเป็นผลผลิตของการจัดการศึกษาและเป็นผู้รับบริการทางการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางดังกล่าวอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้เช่นเดียวกัน และน่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารโรงเรียน เพราะที่ผ่านมากการบริหารโรงเรียนมักไม่ได้ให้ความสำคัญกับนักเรียนซึ่งเป็นกลุ่มผู้รับบริการที่ได้รับผลกระทบโดยตรง อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่ได้มีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในมาตรา 40 ให้นักเรียนเข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา ดังนั้นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้นักเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโรงเรียน คือ การจัดตั้งศูนย์รับข้อมูลจากนักเรียน เพื่อใช้ข้อมูลเหล่านั้น ซึ่งเป็นความต้องการของนักเรียนโดยตรงมาเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของโรงเรียน สำหรับแนวคิดของผู้วิจัยเกี่ยวกับจำนวนของคณะกรรมการเห็นว่า การกำหนดให้คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ มีจำนวนซึ่งไม่ได้กำหนดไว้อย่างตายตัว แต่ควรให้มีจำนวนใกล้เคียงกัน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่า คณะกรรมการสถานศึกษาของตนนั้นควรมีตัวแทนจากกลุ่มใดเป็นจำนวนเท่าใด เพราะสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจมีข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นจึงมีความแตกต่างจากแนวคิดตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา พ.ศ. 2539 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2541 ซึ่งได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการที่มาจากตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ มีจำนวนเท่ากันในทุกสถานศึกษา

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาที่มีการกำหนดไว้หลายวิธีนั้น ก็เพื่อเปิดโอกาสให้มีทางเลือกที่หลากหลาย ซึ่งจะต้องมีการพิจารณากันต่อไปว่า ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของแต่ละกลุ่มควรเป็นอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสมที่สุด จากประสบการณ์ในต่างประเทศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสรรหานี้พบว่า แต่ละแห่งจะมีการกำหนดลักษณะวิธีที่แตกต่างกันออกไป เช่น กรณีของคณะกรรมการสถานศึกษาใน Newfoundland and Labrador กำหนดให้ตัวแทนครู ผู้ปกครอง และนักเรียน ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยกลุ่มของตนเอง แต่สำหรับตัวแทนจากชุมชนนั้นให้ใช้วิธีการแต่งตั้ง

ตั้งเข้ามารับหน้าที่ (Working Together For Educational Excellence, 1998) ส่วนกรณีของประเทศไทยที่ผ่านมานั้น ตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาประถมศึกษา พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนใช้วิธีการเรียกประชุมข้าราชการครูในโรงเรียน กำหนดจำนวน และคัดเลือกกรรมการจากทุกกลุ่ม แล้วเสนอรายชื่อให้ประธานคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539) ซึ่งจะคล้ายกับแนวทางที่ใช้ในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร แต่จะแตกต่างกันตรงที่ให้มีการประชุมปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหารกับคณะครูในโรงเรียน เพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้แทนครูและผู้แทนชุมชน เป็นกรรมการการศึกษาเสียก่อน จากนั้นให้ผู้แทนครูและผู้แทนชุมชนประชุม ปรึกษา พิจารณาคัดเลือก ผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นกรรมการอีกกลุ่มหนึ่ง อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่า การเปิดช่องทางไว้หลาย ๆ วิธีน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าในเบื้องต้น เพราะเท่าที่พิจารณาจากประสบการณ์ในประเทศไทยที่สอง หน่วยงานดำเนินการอยู่นั้น จะเน้นการให้ความสำคัญกับคณะครูในโรงเรียนในการกำหนดและคัดเลือก ตัวบุคคลที่จะมาเป็นกรรมการการศึกษามากเกินไป หากมองในแง่ดีก็คือ คณะครูในโรงเรียนย่อมรู้ดีว่า ใครมีความเหมาะสมที่จะเข้ามาเป็นกรรมการการศึกษา หากแต่มองอีกมุมหนึ่ง คณะครูอาจมองข้าม ศักยภาพของคนบางคนและอาจเกิดความลำเอียงในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการการศึกษาได้

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา

คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่เป็นทั้งคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการที่ปรึกษา โดยมีบทบาทหน้าที่ ดังต่อไปนี้

บทบาทหน้าที่โดยทั่วไป มีดังนี้

1. กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา
2. ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา
3. ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงานในการพัฒนาสถานศึกษา
4. ประสานงานระหว่างสถานศึกษา ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการต่าง ๆ และภาคเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น

5. รายงานผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่อชุมชน สาธารณชน และหน่วยงานที่กำกับดูแล

6. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่
7. ให้มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการสถานศึกษาเห็นสมควร

บทบาทหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษา มีดังนี้

ด้านวิชาการ

1. กำหนดหลักสูตร รายวิชา และหลักสูตรวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
2. กำหนดการเรียนการสอนที่เน้นกระบวนการ การทำงานเป็นกลุ่ม ร่วมเป็นผู้สอนหรือผู้ช่วยสอน เสนอแนะวิทยาการและเทคนิคการสอนใหม่ ๆ
3. ผลิตและพัฒนาสื่อการเรียนการสอน และส่งเสริมสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ กำหนดเกณฑ์มาตรฐานด้านผู้เรียน และกำหนดเป้าหมายผู้เรียนที่บรรลุผลตามเกณฑ์มาตรฐาน
4. ตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ด้านการบริหารบุคลากร

1. พิจารณากำหนดจำนวนครูต่อจำนวนนักเรียน กำหนดครูเข้าสอนในชั้นเรียน และจัดหาบุคลากรตามที่สถานศึกษาต้องการ
2. กำหนดแผนพัฒนาครูและบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา
3. ประเมินผลงานการจัดการเรียนการสอนของครู

ด้านธุรการและงบประมาณ

1. สนับสนุนให้การดำเนินงานธุรการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. จัดหาทรัพยากรจากภายนอกเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา
3. จัดสรรค่าใช้จ่ายงบประมาณทั่วไปและงบประมาณพิเศษที่ได้รับจากภายนอก
4. ตรวจสอบดูแลการใช้จ่ายงบประมาณปกติ และงบประมาณพิเศษที่ได้รับจากภายนอก

ด้านอาคารสถานที่

1. พัฒนาอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา ให้เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอน และเป็นศูนย์บริการความรู้แก่ชุมชน
2. สนับสนุนให้ชุมชนใช้สถานที่ของสถานศึกษาเพื่อทำกิจกรรมของชุมชน

ด้านบริการสำหรับนักเรียนและชุมชน

1. ส่งเสริมสนับสนุนให้มีบริการด้านต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน เช่น ด้านสุขภาพอนามัย กิจกรรมสหกรณ์ การจำหน่ายผลผลิตของนักเรียน เป็นต้น
2. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้สถานศึกษาเป็นศูนย์บริการด้านวิชาการที่สามารถเชื่อมโยงหรือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกับแหล่งวิชาการในที่อื่น ๆ

ด้านแผนงานและโครงการ

1. โครงการอาหารกลางวัน
2. งานประจำปีของสถานศึกษา
3. กีฬาสีประจำโรงเรียน
4. งานประเพณีตามเทศกาล
5. งานห้องสมุด

6. งานประชาสัมพันธ์สถานศึกษา

ด้านศาสนาและวัฒนธรรม

1. ส่งเสริมการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม
2. ประสานงานหน่วยงานทางด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมให้เข้ามามีบทบาทใน สถานศึกษา
3. สนับสนุน ส่งเสริมให้สถานศึกษาเป็นแหล่งรวมภูมิปัญญาท้องถิ่น

ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้

การนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มจากโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมก่อน และโรงเรียนที่อาสาสมัคร ในระยะแรกควรมีโครงการนำร่องทดลองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยเลือกตัวแทนโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ขนาดต่าง ๆ เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและหารูปแบบที่เหมาะสม เมื่อได้รูปแบบที่เหมาะสมแล้วจึงค่อย ๆ ขยายผลไปยังโรงเรียนอื่น ๆ จนครบทุกโรงเรียนทั่วประเทศ

นอกจากนี้ ควรมีการวิจัยและพัฒนา เพื่อค้นรูปแบบและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม ทั้งเรื่องการบริหารงานวิชาการ บุคลากร งบประมาณ และบริหารทั่วไป การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา การพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา ภาระงาน ขวัญและกำลังใจ รวมทั้งตัวแปรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการวิจัยตั้งแต่ก่อนนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ และทำการวิจัยคู่ขนานไปกับการลงมือปฏิบัติ แล้วนำผลการวิจัยมาใช้เพื่อพัฒนาการบริหารสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา

แนวทางสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น อาจกล่าวได้ว่าแนวทางหลักคือการกระจายอำนาจการบริหารสู่สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทำนุบำรุงด้านศาสนา และศิลปวัฒนธรรม โดยคงรักษาไว้ซึ่งเอกภาพทั้งในเชิงนโยบาย มาตรฐานการศึกษาและทำนุบำรุงสืบสานงานด้านศาสนาและวัฒนธรรม โครงสร้างและระบบบริหารที่จัดขึ้นจะต้องมีหน่วยงานระดับอำนาจการ ที่ทำหน้าที่กำกับนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา ดูแลงานด้านศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติที่เป็นสถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดดำเนินการในเรื่องการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ในช่วงระยะเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะจัดการศึกษาได้เองทั้งหมดหรือเป็นบางส่วน จึงให้เขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานกลางรับผิดชอบการจัดการศึกษา กำกับดูแลงานทาง

ด้านการศึกษา และศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ทำหน้าที่แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปก่อน ต่อเมื่อ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมแล้ว จึงโอนความรับผิดชอบในการจัดการให้ต่อไป (วิจิตร ศรีส อ้าน, 2542) และในการกระจายอำนาจบริหารจัดการไปสู่สถานศึกษาตามสาระสำคัญในพระราช บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น เขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาน่าจะมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อระหว่างกระทรวงกับสถาน ศึกษา โดยต้องพยายามกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาให้มากที่สุด

คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ควรมีบทบาทในการ สนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียน ดังนี้

1. ทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่การศึกษามีความรู้ความเข้าใจว่าการ บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคืออะไร และแจ้งเหตุผลว่าทำไมจึงต้องนำมาใช้ในการบริหาร โรง เรียนในเขตพื้นที่การศึกษานั้น

2. ทำการประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างต่อเนื่องว่า การนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ นั้น ต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนานกว่าจะเห็นผลสำเร็จที่แท้จริง และจะเกิดการ เปลี่ยนแปลงมากมายในโรงเรียน

3. เข้าถึงโรงเรียนและกำหนดหรือผลักดันให้โรงเรียนใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ร่วมงานกับโรงเรียนและชุมชนเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้าใจถึง บทบาทของตนเองที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในการมีส่วนร่วมกับโรงเรียน และการมีส่วนร่วมช่วยให้การ เปลี่ยนแปลงนั้นประสบความสำเร็จ

5. กระตุ้นให้โรงเรียนใช้กิจกรรมการบริหารที่หลากหลาย

6. มอบอำนาจการบริหาร การตัดสินใจ การวางแผนและการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการโรง เรียน ซึ่งถือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกส่วน ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน ครู ลูกจ้าง ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน และนักเรียน

7. กำหนดให้มีบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบติดตามการบริหารของ โรงเรียน เพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริง ไม่ได้ถูกครอบงำ หรือถูกชี้นำโดยผู้บริหารโรงเรียนแต่เพียงผู้เดียว

8. ให้ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ และการฝึกอบรมแก่คณะกรรมการโรงเรียนในเรื่อง แนวทาง ในการใช้อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน ความรู้เกี่ยวกับนักเรียนและการปฏิบัติ งานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องนโยบาย แผน การเรียนการสอน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาความ สามารถในทักษะกระบวนการกลุ่ม การแก้ปัญหา การตัดสินใจ การจัดการกับความขัดแย้ง ฯลฯ

9. สรรหาทรัพยากรที่จำเป็นและงบประมาณ สำหรับการวางแผน และจัดกิจกรรมเพื่อการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน

10. กระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในระดับโรงเรียน

11. ส่งเสริมเสรีภาพในการตัดสินใจให้โรงเรียน โดยให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับ เป้าหมายการศึกษาของชาติและเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

12. ให้ความร่วมมือกับตัวแทนองค์กรวิชาชีพครู เพื่อรักษาสีทิวทัศน์ที่อยู่ในโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมทั้งให้เกิดความยืดหยุ่นในสัญญาการจ้างครูด้วย

13. ช่วยเหลือโรงเรียนในการประเมินและปรับปรุงโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

กลยุทธ์พื้นฐานในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ

กลยุทธ์สำหรับการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ประสบความสำเร็จ ควรมีการดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

การเผยแพร่สาระและข้อมูลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของโรงเรียน การดำเนินงานของโรงเรียนในรูปแบบใหม่ ที่เปลี่ยนไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ที่ให้โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ บุคลากร การเงิน และการบริหารทั่วไป การให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการโรงเรียน ความเข้าใจถึงบทบาทและความสำคัญของชุมชนที่มีต่อการดำเนินงานของโรงเรียนในรูปแบบใหม่ บทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา บทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนกลาง และความสัมพันธ์กับโรงเรียน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีความชัดเจน

กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้มีความชัดเจน และทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ชี้แจงกับครู คณะกรรมการโรงเรียน ผู้ปกครองและประชาชนให้รู้และเข้าใจโดยทั่วกัน

การสรรหา การคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา

การคัดเลือก การสรรหาคณะกรรมการสถานศึกษา จากผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ควรวางมาตรการในการพิจารณากลับกรองในเรื่องความรู้ความสามารถ ภาวะผู้นำ และการเสียสละเวลาการปฏิบัติงานให้กับสถานศึกษาได้ เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และพร้อมที่จะเสียสละการทำงานให้แก่โรงเรียนอย่างแท้จริง วิธีการคัดเลือกต้องให้ได้บุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอย่างแท้จริง โดยอาจเลือกตั้ง หรือสรรหาแล้วแต่งตั้งแล้วแต่กรณี

จัดการฝึกอบรม/สัมมนาให้คณะกรรมการสถานศึกษา

การจัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาให้คณะกรรมการสถานศึกษามีความรู้ความเข้าใจ ในภาระงานที่สำคัญของโรงเรียนในด้านต่าง ๆ รวมทั้งภาวะผู้นำ พร้อมทั้งจัดให้มีคู่มือชี้แจงการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาและสถานศึกษา รายงานผลปฏิบัติงานประจำปีของสถานศึกษา ให้คณะกรรมการสถานศึกษาได้เข้าใจการทำงานของโรงเรียน

การสนับสนุนให้ครูอาจารย์ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

การสนับสนุนให้ครูอาจารย์ได้ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด และคอยอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ แก่คณะกรรมการสถานศึกษาตามที่ร้องขอ รวมทั้งประชาสัมพันธ์การดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของโรงเรียนให้ทราบตลอดเวลา ตลอดจนกำหนดแผนการทำงาน/กิจกรรมการดำเนินงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาและสถานศึกษาให้ชัดเจน และปฏิบัติตามแผนที่กำหนดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะทำให้การบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่พึงพอใจของผู้เกี่ยวข้อง

จัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา

การจัดให้มีเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษาเกิดขึ้น ก็เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงานร่วมกัน ศึกษาดูงานการดำเนินงานคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประสบความสำเร็จ และจัดให้มีการประชุมสมัชชาคณะกรรมการสถานศึกษาประจำปี ปีละ 1 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และประสบการณ์การทำงานร่วมกัน

จัดให้มีการกำหนดมาตรฐานงานคณะกรรมการสถานศึกษา กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

จัดให้ทีมงานของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานงานคณะกรรมการสถานศึกษา กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานแก่โรงเรียนต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษา แก้ไขปัญหา ให้ความช่วยเหลือในกรณีที่ประสบปัญหาการดำเนินงาน รวมทั้งทำหน้าที่ประเมินคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้ข้อมูลป้อนกลับ เพื่อการยกย่อง ให้เกียรติ และให้รางวัลเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

พิจารณาให้สวัสดิการ บริการและสิทธิพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษา

นอกจากการยกย่องให้เกียรติ ในฐานะที่เป็นผู้เสียสละทางการศึกษาเนื่องจากการทำงานในลักษณะอาสาสมัคร ไม่มีรายได้ตอบแทน เพื่อสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติ

หน้าที่ ควรมีการพิจารณาให้สวัสดิการ บริการ และสิทธิพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษา เช่น การรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน เบี้ยประชุม การได้รับสิทธิในการเข้าเรียนของบุตรหลาน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะทั่วไป

ควรมีการใช้ชื่อ “*การบริหารฐานโรงเรียน*” ในภาษาไทยแทนชื่อ “School -Based Management” ตามข้อเสนอแนะของศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุขอาน ในการสัมมนาเรื่อง การบริหารจัดการที่สถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 วันที่ 14 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมปรีณัฐพาเลส กรุงเทพมหานคร

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1) ควรทำการศึกษาวิจัยลงลึกในรายละเอียดการบริหารและจัดการศึกษาแบบ SBM ในรูปแบบต่างๆ ทั้งด้านบทบาทหน้าที่ กฎหมาย ระเบียบ ผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

2) ควรทำการศึกษาวิจัยในรายละเอียด เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และผลการดำเนินการของเขตพื้นที่การศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่บริหารแบบ SBM ในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

3) ควรทำการศึกษกรณีตัวอย่าง (Case Study) ลงลึกรายละเอียดระดับสถานศึกษา และระดับเขตการศึกษาในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) สถานศึกษาควรใช้หลักการบริหาร 2 ประการ คือ หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ให้มีการบริหารจัดการที่ดี ยึดคุณธรรม โปร่งใส และสนองประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชน และประเทศชาติ

2) ควรเตรียมความพร้อมด้านระบบและบุคลากร มีการจัดระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีการเตรียมความพร้อมแก่ผู้บริหารโรงเรียน ครู และประชาชนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการก่อนทำหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษา

3) ควรดำเนินโครงการนำร่องการบริหารจัดการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการบริหารแบบ SBM

4) ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยละเอียดใน กฎกระทรวงและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่สถานศึกษาต่าง ๆ จะนำรูปแบบการบริหารแบบ SBM ไปใช้

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมล สูดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย. (2540). รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: อรรถพลการพิมพ์.
- กมล สูดประเสริฐ และสุนทร สุนันท์ชัย. (2542). รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับของต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (อัดสำเนา).
- กรรณิกา ชมดี. (2524). การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กาญจนา คุณารักษ์ และประกอบ คุณารักษ์. (2540). รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงสู่ระดับสถานศึกษา. (2542). **เส้นทางปฏิรูปการศึกษา**. 1 (20 เมษายน 2542): 3.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)**. กรุงเทพมหานคร: อรรถพลการพิมพ์.
- _____. (ม.ป.ป.). **บทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญ: ข้อเสนอเพื่อการ ประชาพิจารณ์**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- _____. (2531). **รายงานการวิจัยเรื่องคุณภาพของโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- _____. (2538). **การประชุมคณะอนุกรรมการที่ปรึกษาการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ครั้งที่ 2/2538** วันอังคารที่ 25 กรกฎาคม 2538 ณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- _____. (2539). **แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)**. กรุงเทพมหานคร : อรรถพลการพิมพ์.
- _____. (2541). **ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... (วันที่ 3 มิถุนายน 2541)**, ม.ป.ท.
- คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,สำนักงาน. (2541). **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของ** **สภา**
การณรัฐสิงคโปร์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที.พี.พี.ริ้นท์ จำกัด.

- _____ (2542). **ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ...ฉบับผ่านการพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา 25 มีนาคม 2542.** ม.ป.ท.
- _____ (2542). **ความเคลื่อนไหวการปฏิรูปการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที.พี.พี.รินทร์ จำกัด.
- _____ (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟิค จำกัด.
- คณะกรรมการการศึกษาเอกชน, สำนักงาน. (2532). **คู่มือการบริหารโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา.
- คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (2538). **ร่างสรุปผลการสัมมนาระดับภูมิภาค ครั้งที่ 1-9 เรื่องแนวคิด ทิศทางและแผนการพัฒนาของ ประชาชนในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8.** เอกสารประกอบการประชุมสังเคราะห์ผลการสัมมนาแผนฯ 8 ระดับภูมิภาค วันที่ 14-15 กรกฎาคม 2538 ณ สมาคม Y.M.C.A. กรุงเทพมหานคร.
- จุฬารัตน์ ดิสคัสน์. (2537). **การศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. (2527). **การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท. ใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (บรรณาธิการ). การบริหารงานพัฒนาชนบท.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชูชาติ พ่วงสมจิตร. (2540). **การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑล กรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถนอม สุขสง่าเจริญ. (2525). **บทบาทของกรรมการศึกษาต่อการพัฒนาโรงเรียนประชาบาลเขตจังหวัดสกลนคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นภาเดช บุญเชิดชู. (2542). **สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2542.**
- ประกอบ कुमारรักษ์ และคณะ. (2531). **โครงการศึกษารูปแบบความร่วมมือขององค์กรชุมชน (คณะกรรมการการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา: รายงานฉบับสมบูรณ์.** กรุงเทพมหานคร: เอช เอน การพิมพ์ .

- ประกอบ คู่ปรัตน์. (2528). ประชาชนกับการมีส่วนร่วมทางการศึกษา. ใน โอวาท สุทธานรักษ์,
การศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทย์
การพิมพ์.
- เปลี่ยณ ศิริรังสรรค์กุล. (2527). **ความคิดเห็นของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถม
ศึกษาและครู** เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถม
ศึกษา **สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก.** วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- พิณสุดา สิทธิรังสี. (2540). **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์.**
กรุงเทพมหานคร: บริษัท เซเวนธ์พรีนติ้งกรุ๊ป จำกัด.
- _____. (2541). **การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท เซ
เวนธ์พรีนติ้ง กรุ๊ป จำกัด.
- ไพโรจน์ พรหมมีเนตร. (2533). **การปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพศาล อินทับทัน และสุรียัน นนทศักดิ์. (2527). บทบาทของคณะกรรมการในการพัฒนา
โรงเรียน. **มิตรครู.** ปีที่ 26 ฉบับที่ 21 (พฤศจิกายน 2527): 10-12.
- โยทะกา แก้วปลั่ง. (2529). **การศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาประจำโรง
เรียนประถมศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- รุ่ง แก้วแดง. (2540). **ปฏิวัติการศึกษาไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน .
- วิจิตร ศรีสอ้าน.(2542). **ทิศทางการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของกระทรวง
ศึกษาธิการ.** เอกสารประกอบการปาฐกถาประจำปีของศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 28 มกราคม 2542.
- ศักดิ์ชัย นิรัญทวี. (2540).**รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.**
กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- ศึกษาธิการ,กระทรวง.(2538). **แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2539-
2550.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.
- _____. (2539). **ปฏิรูปการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ 2540.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุ
สภาลาดพร้าว.

_____ (2539). เอกสารประกอบการอบรมเพื่อพัฒนาคณะกรรมการ **โรงเรียน:**
โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน **ประสานโครงการ**
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์.

_____ (2542). รายงานการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ. (1
มิถุนายน 2542). กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ. (อัดสำเนา)

สุนทร ชอบทำดี. (2534). **บทบาทของคณะกรรมการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอ่างทอง.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .

สุพิชญา ธีระกุล. (2521). **เอกสารประกอบการเรียนวิชาการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน.** พิษณุโลก: แผนกเอกสารการพิมพ์ มหาวิทยาลัยศรี-นครินทรวิโรฒ พิษณุโลก.

สุรางค์ โพธิ์พุกชาวงศ์. (2542). **รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงสร้างการบริหารการศึกษาของสหราชอาณาจักร.** กรุงเทพมหานคร: ที.พี.พรินท์จำกัด.

สุรีย์พร ระดมกิจ. (2542). สัมภาษณ์, 13 กันยายน 2542.

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ. (2541). **การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (อัดสำเนา).

อคิน รพีพัฒน์. (2527). **การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา.** นครปฐม: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล.

อินทรีย์ บัวสมบุญ. (2542). สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2542.

ภาษาอังกฤษ

Artbury, E., and Hord, S. M. (1991). Site-Based Decision Making: Its Potential for Enhancing Learner Outcomes. ISSUES ABOUT CHANGE. [File://A/topsyn6.html\(CD-ROM\)](File://A/topsyn6.html(CD-ROM)).

Assessment of School - Based Management. (1996). <http://www.gse.utah.edu/EdAdm/Galvin//Malogakr.html>.

Ceperley, P. (1991). Site-Based Decisionmaking: Policymakers: Can Support It or Undermine It? THE LINK . <File://A/topsune6.html> (CD-ROM)

- Cheng, Yin Cheong. (1993). The theory and characteristics of school-based management. *International Journal of Educational Management* .7 ,6, 6-17.
- Cheng, Yin Cheong. (1996). **School Effectiveness and School-based Mangement: A Mechanism for Development** . Washington, D. C.: The Falmer Press.
- Consumer Guides.(1993).**School-Based Management**.
<http://www.ed.gov/pubs/OR/ConsumerGuides/basement.html>
- Cotton, Kathleen. (1998). **School-Based Management** . <file:///A/topsyn6.html> (CD-ROM)
- Cuban , L. (1990). Reforming, again, again, and again. *Educational Researcher*, 19 (3), 3-13.
- [David, J. L. \(1989\). Synthesis of research on school-based management . Educational Leadership. 46\(8\), 45-53.](#)
- Deming, W. E. (1986). **Out of the crisis**. Cambridge, MA: MIT Press.
- Department for Education and Employment . (1998). **Education and Training in Britain**.
<http://www.open.gov.uk/dfce/etb/intro.htm>.
- Edley Jr., C. (1992). **A world class school for every child: The challenge of reform in Pennsylvania**. Boston: Harvard University Law School.
- [Florida Department of Education. \(1998\). Strategies for School-Based Management. http://www.osi.fsu.edu/waveseries/htmlversions/wave9.html.](#)
- Friedman, Itzhak. (1998). **Summary of Research on the self-Management of Elementary Schools**. <http://www.education.gov.il/planning/self.htm>
- Guthric, James W. (1986). School-Based Management: The Next Needed Education Reform. *Phi Delta Kappan* . 68 (4) (December 1986): 305-309.
- Hammer, M., and Champy, J. (1993). **Reengineering the corporation manifesto for business revolution**. New York: Harper Business.
- Hanna, D. (1988). **Designing organization for high performance**. Reading, Ma: Addison-Wesley.
- Herman, J., and Herman, J. (1993). **Rational for and Advantages of School Based Management**. <http://www.ulberta.ca/nljp/website/hermana3.html>.
- Hess , G. A. (1991). **School restructuring Chicago style** . Newbury Park,CA: Corwin Press.
- Hoy, Wayne K. and Miskel, Cecil. (1991). **Educational Administration: Theory, Research and Practice**. New York: Mcgraw-Hill.

- Jenni, R. W. (1991). Application of the School Based Management Process Development Model. **SCHOOL EFFECTIVENESS AND SCHOOL IMPROVEMENT**.
[File://A/topsyne6\(CD-ROM\)](#)
- Juran, J. M. (1989). **Juran on leadership for quality**. New York: Free Press.
- Kemmerer, F. (1994). Decentralization of Schooling in Developing Nations. in **The International Encyclopedia of Education**. 2nd ed. V3, T. Husen and T. Neville. Postlethwaite, (eds.) Oxford: Pergamon.
- Latham, Andrew S. (1998). Site-based management: Is it working? **Educational Leadership**, 55,7 (April 1998), 85-86.
- Lawler, E. E. (1986). **High Involvement Management**. San Francisco: Jossey Bass.
- Leithwood, Kenneth and Teresa (1998). Forms and Effects of School-Based Management: A Review. **Educational Policy**, 12,3 (May 98). (CD-ROM)
- [Lewis, A.\(1989\). Restructuring America's Schools. Arlington, VA: American Association of School Administrators.](#)
- [Lunenburg, Fred C. and Ornstein, Allan C. \(1996\). Educational Administration: Concepts and Practices. New York: Wadsworth Publishing Company.](#)
- [Malen, B.; Ogawa, R. T.; and Kranz, J. \(1990\). Site-Based Management: Unfulfilled Promises. THE SCHOOL ADMINISTRATOR. file://A/topsyn6.html \(CD-ROM\)](#)
- Morhman, Susan Albers and Wohlstetter, Priscilla. (1994). **School-Based Management :Organizing for High Performance**. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Mutchler, S. E. (1990). Eight Barriers to Changing Traditional Behavior. **INSIGHTS ON EDUCATIONAL POLICY AND PRACTICE**. [File:///A/topsyn6.html\(CD-ROM\)](#)
- Myers, Dorothy and Stonehill, Robert. (1993). **School-Based Management**.
<http://www.ed.gov/OR/ConsumerGuides/baseman.html>.
- Odden, E. R., and Wohlstetter, P. (1995). Making school-based management work. **Educational Leadership**. 52 (5). (February 1995): 32-36.
- Passmore, W. A. (1988). **Designing effective organizations: The sociotechnical systems perspective**. New York: Wiley.
- Sergiovanni, T. J. (1984). Leadership and excellence in schooling. **Educational Leadership**, 41 (5): 4-13.

Shadid, W. and others. (1982). *Access and Participation: A Theoretical Approach*. in *Participation of the poor in development*. Edited by Benno Galgart and Eicke Buijs. Leiden: University of Leiden.

Stribling, D. M. (1993). *Initiation of school-based management in a New Texas elementary school: Process and Product (New School)*. (CD-ROM). Aabstract from: ProQuest File: Dissertation Abstracts Item: 9315023.

The Education System in the United Kingdom (1998).

[Http://www.eurydice.org/Eurybase/Files/UKVO/te1UKVO.htm](http://www.eurydice.org/Eurybase/Files/UKVO/te1UKVO.htm).

United Nations. (1981). Department of International Economic and Social Affairs: Popular participation as a strategy for promoting community level action and national development report of the meeting or the adhoc group of experts. held at UN Headquater from May 22-26, 1978. New York:United Nations.

Vollansky, Ami. (1997). *Research Findings on the Transition to School-Based Management*. <http://www.education.gov.il/planning/research.htm>

Vollansky, Ami and Bar-Elli. (1998). *Towards School Based Management in Israel*. <http://www.education.gov.il/planning/self.htm>.

Valesky, T. C., Forsythe, G., and Hall, M.L. (1992). *Principal Perceptions of School-Based Decision Making in Tennessee school*. file:///A/topsyn6.html (CD-ROM).

Walton, R. E. (1985). From control to commitment in the workplace .*Harvard Business Review*, 63 (2), 76-84.

Wohlstetter, Priscilla and Mohrman, Susan A. (1993). *School-Based Management: Strategies for Success*. <http://www.ed.gov/pubs/CPRE/fb2sbm.html>.

Wohlstetter, Priscilla . (1995). Getting School-Based Management Right. *Phi Delta Kappan*. 77 (1) (September 1995), 22-25.

Working Together For Educational Excellence.

[http : // www.stemnet.nf.ca/DeptEd/royal/document/together/text.html](http://www.stemnet.nf.ca/DeptEd/royal/document/together/text.html)

ที่ปรึกษา : ดร. รุ่ง แก้วแดง
เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ดร. เจือจันทร์ จงสถิตอยู่
ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา

ผู้วิจัย : รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ

ผู้ช่วยนักวิจัย : นายดิเรก วรรณเศียร

ประสานงานโครงการ : ดร. ยุวดี ศันสนียรัตน์
นางสาวรุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์

จัดพิมพ์เผยแพร่ : สำนักงานปฏิรูประบบบริหารการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ถนนสุขุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทร 668-7123 ต่อ 2426, 2427
โทรสาร 668-7275
E - mail : onec@onec.go.th
Web Site : <http://www.onec.go.th>