

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้นำเสนอสาระและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกี่ยวข้องกับ
การจัดการศึกษา
2. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
3. การบริหารโรงเรียน
4. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
โดยมีสาระแต่ละประเด็นพอสังเขปดังนี้

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติสาระที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของประเทศ ดังนี้

มาตรา 40 กล่าวถึงการดำเนินการจัดสรรคลื่นความถี่ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น

มาตรา 42 กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในทางวิชาการ ในการศึกษาอบรม การเรียน การสอน การวิจัย และเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ

มาตรา 43 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่น มีสิทธิอนุรักษ์พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์

มาตรา 53 เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

มาตรา 55 บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ

มาตรา 69 กล่าวถึงหน้าที่ของบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงหน้าที่ในการรับการศึกษา

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปและวัฒนธรรมของชาติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสิทธิจัดการศึกษาอบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและต้องการในท้องถิ่นนั้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถูกตราขึ้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 ได้กำหนดให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ และจากการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้โดยละเอียดแล้วอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและคุณธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (มาตรา 6)

หลักการจัดการศึกษา ให้ยึดหลัก 1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน 2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา 3) พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 8)

การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้ 1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและการพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา 6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น ๆ (มาตร 9)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ระบุแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยไว้ในหมวดต่าง ๆ โดยจะทำการปฏิรูปการศึกษาด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) การปฏิรูปวิธีการจัดการศึกษา จัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียน ให้นุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันทั้งบุคคลปกติ คนพิการ หรือบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ (มาตรา 10) ในการจัดการศึกษา นอกจากจัดโดยรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเปิดโอกาสให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 12) โดยได้รับสิทธิประโยชน์และการสนับสนุนจากรัฐ ทั้งด้านการศึกษาอบรม เงินอุดหนุน และมาตรการทางภาษี (มาตรา 13 และ 14)

2) การปฏิรูประบบการศึกษา ให้มีการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ (มาตรา 15) การศึกษาในระบบมี 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษา ส่วนการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น การแบ่งระดับการศึกษาหรือการเทียบระดับการศึกษาให้เป็นไปตามกฎกระทรวง (มาตรา 16) และให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี (มาตรา 17)

3) การปฏิรูปการเรียนรู้ การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ (มาตรา 22) ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรมกระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษา

(มาตรา 33) ส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยาน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูลและแหล่งการเรียนรู้อื่น อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ (มาตรา 25)

การประเมินผู้เรียนให้พิจารณาพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติกวักกักับการทดสอบในกระบวนการเรียนการสอน (มาตรา 26) หลักสูตรต้องมีความหลากหลายและเหมาะสมกับแต่ละระดับ โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมแก่วัยและศักยภาพ (มาตรา 28) และสถานศึกษาร่วมกับบุคคลและองค์กรอื่นในชุมชนต้องจัดกระบวนการเรียนรู้ในชุมชนมีความเข้มแข็ง (มาตรา 29)

4) การปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา ให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่กำกับ ดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม (มาตรา 31) ให้กระทรวงมีองค์การหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภา หรือในรูปคณะกรรมการจำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผน และมาตรฐานการสนับสนุนทรัพยากร ติดตามตรวจสอบและประเมินผล (มาตรา 32 - 35) ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (มาตรา 36) การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 37) ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยตรง (มาตรา 39) ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา (มาตรา 40)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อมความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) ให้สถานศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหาร (มาตรา 44) โดยสามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 45)

5) การปฏิรูปมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก (มาตรา 47 - 48) ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำการประเมินคุณภาพ

ภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุก 5 ปี และใช้ผลการประเมินเพื่อปรับปรุงแก้ไขสถานศึกษา (มาตรา 49 - 51)

6) การปฏิรูปครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ และกระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพ และมาตรฐานที่เหมาะสมกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง (มาตรา 52) ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 53) ให้ครู และบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานทางการศึกษาในระดับสถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็น ข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู (มาตรา 54) และให้มีกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นการเฉพาะ (มาตรา 55)

7) การปฏิรูประบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ให้มีการระดมทรัพยากร และการลงทุนด้าน งบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินทั้งจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมอื่น และต่างประเทศมาใช้จ่ายการศึกษา (มาตรา 58) ให้สถานศึกษาของรัฐมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามกฎหมายกำหนด (มาตรา 59) รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับสถานศึกษา ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ (มาตรา 60) ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาที่จัดโดยบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบัน สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นตามความเหมาะสมและความจำเป็น (มาตรา 61)

8) การปฏิรูปเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รัฐต้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำ และโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่นเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมตามความจำเป็น (มาตรา 63) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์อื่น วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น (มาตรา 64) มีการพัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิตและผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 65) มีการพัฒนาผู้เรียนให้สามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในโอกาสแรกที่ได้ (มาตรา 66) ส่งเสริมการวิจัย

และพัฒนา (มาตรา 67) การระดมทุนเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 68)

จากแนวทางการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 8 ประการดังกล่าวข้างต้น การปฏิรูปการบริหาร และการจัดการศึกษา นับเป็นเรื่องสำคัญและมีผลกระทบกับการปฏิรูปการศึกษาด้านอื่น ๆ เดิม การบริหารและการจัดการศึกษามีสายการบังคับบัญชาที่ยาวมาก จากกระทรวงศึกษาธิการ ไปยังสถานศึกษา นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานรับผิดชอบด้านการศึกษา 3 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่ในการปฏิรูปการศึกษาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะรวมทั้ง 3 หน่วยงานเข้าด้วยกันเป็นกระทรวงเดียว เรียกว่ากระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และจัดสายบังคับบัญชาให้สั้นลง โดยแบ่งการบริหารและการจัดการศึกษาเป็น 3 ระดับ คือ ระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและระดับสถานศึกษา

ในการบริหารและการจัดการศึกษามีการลดบทบาทหน้าที่ของระดับกระทรวงลง โดยมีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท การศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม รวมทั้งตรวจสอบและ ประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม (มาตรา 31) ในการบริหารงาน ดำเนินการ โดยองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการ จำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการศาสนาและวัฒนธรรม เพื่อพิจารณาให้ความเห็น หรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 32)

ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแล สถานศึกษาขั้นพื้นฐานและ สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ศึกษาาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งการกำกับดูแลหน่วยงาน ด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมในเขตพื้นที่การศึกษา (มาตรา 38) ให้กระทรวงกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และ การบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (มาตรา 39)

สำหรับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา ให้มีคณะกรรมการของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่ กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการ

ของสถานศึกษา โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40)

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และต่ำกว่าปริญญา เป็นหน่วยงานจัดการศึกษาที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด มีความคล่องตัวในการบริหารงานทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยการบริหารงานจะเบ็ดเสร็จที่สถานศึกษามากที่สุด ในการบริหารงานจะบริหารงานโดยผู้บริหารสถานศึกษามีอาชีพที่เป็นที่ยอมรับการบริหารงานทุกด้าน ภายใต้กรอบนโยบายและแผน การส่งเสริม สนับสนุน เสนอแนะ ให้คำปรึกษา ตลอดจนการกำกับ ติดตาม ประเมินผลของคณะกรรมการสถานศึกษา

โดยที่แนวคิดการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุดโดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมกำหนดนโยบายและแผน ส่งเสริมสนับสนุนในการบริหารและจัดการศึกษา ตามมาตรา 39 และ 40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวคิดที่ตรงกับแนวคิดการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งจะต้องนำแนวคิดดังกล่าวนี้ มาใช้ในการบริหารโรงเรียนหรือสถานศึกษาขั้นพื้นฐานทั่วประเทศในภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2546 ดังนั้น การที่ผู้บริหารโรงเรียน ครู กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา เหตุผลความจำเป็น ความหมาย แนวคิดพื้นฐาน หลักการ รูปแบบ ปัจจัยที่เอื้อ และปัจจัยเป็นอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตลอดจนโรงเรียนได้มีการจัดเตรียมการบริหารตามหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการศึกษา ของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้

การบริหารโรงเรียน

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนจากการศึกษาของ ดิเรก วรรณเชียร (2544 : 21-32) เกี่ยวกับความหมายและขอบข่ายการบริหารโรงเรียน การจัดโครงสร้างการบริหารโรงเรียน และคณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา โดยแต่ละเรื่องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ความหมายของการบริหารโรงเรียน

การบริหาร (Administration) เป็นกระบวนการทางสังคมที่มีการชี้นำ รักษา ควบคุม และจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ โดยมีการบูรณาการเป็นระบบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การบริหารเป็นศาสตร์และศิลปะในการตัดสินใจสั่งการในการดำเนินงานขององค์การ การบริหารเป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

วิจิต ศรีส��น (2523 : 9) กล่าวว่าการบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยการใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

การบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารจะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในสังคม และถือว่าการบริหารงานเป็นกระบวนการแก้ปัญหาอย่างหนึ่ง (พนัส หันนาคินทร์ 2529 : 2) การบริหารการศึกษาจึงมุ่งเน้นการบริหารจัดการสถาบันที่ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอน (Campbell and others 1983 : 1)

กล่าวโดยสรุป การบริหารโรงเรียนจึงเป็นกระบวนการบริหารจัดการในการเรียนการสอนและกิจกรรมต่าง ๆ

ขอบข่ายการบริหารโรงเรียน

ในปี ค.ศ. 1975 Montgomery County ในรัฐ Maryland ทำการวิจัยศึกษาขอบข่ายการบริหารของผู้บริหารโรงเรียน พบว่าการบริหารโรงเรียนมีภารกิจในการบริหารงานดังต่อไปนี้ (Campbell and otherh 1983 : 72 - 73)

1. งานนโยบาย ทำการจัดลำดับความสำคัญและพัฒนานโยบายแล้วแจ้งให้นักเรียน ผู้ปกครองและผู้ร่วมงานทราบ
2. งานกิจการนักเรียน ดำเนินการเก็บรักษาทะเบียนนักเรียน พบปะนักเรียน ตรวจสอบและรับรองเกี่ยวกับการบริการนักเรียนติดต่อผู้ปกครอง
3. งานบุคลากร ทำการคัดเลือกบุคลากร แก้ไขปัญหา มอบหมายงานและนิเทศ
4. งานการเงินและพัสดุ วางแผน จัดเตรียมงบประมาณ ตรวจสอบค่าใช้จ่าย จัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงาน
5. การพัฒนาวิชาการ ใช้โปรแกรมการเรียนการสอนแบบใหม่ วางแผนหาความต้องการจำเป็นร่วมกับครูและบุคลากร
6. การประเมินผล ดำเนินการเกี่ยวกับการสอนด้วยข้อสอบมาตรฐาน เพื่อรับรองคุณภาพการเรียนการสอน
7. การประเมินบุคลากร
8. ติดต่อประสานงานกับโรงเรียน เขตการศึกษาและหน่วยงานอื่น
9. งานสัมพันธ์ชุมชน สร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ
10. กิจกรรมพิเศษนอกโรงเรียน
11. งานอื่น ๆ

Gorton and McIntyre (1978 : unpagged ; อ้างอิงมาจาก Campbell and others 1983 : 71) จำแนกกิจกรรมการบริหารโรงเรียนเป็น 9 ประเภท ดังนี้

1. การพัฒนาวิชาการ ได้แก่ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน
2. งานบุคลากร ได้แก่ การจัดคนเข้าทำงาน การแนะนำ การประชุมและการประเมิน
3. การบริหารทั่วไป เช่น ปฏิทินปฏิบัติงาน การบริหารสำนักงาน บริหารงบประมาณ การโต้ตอบหนังสือราชการ บันทึก ฯลฯ
4. กิจกรรมนักเรียน ได้แก่ การประชุม การแนะนำ การวางแผน
5. งานที่เกี่ยวข้องกับเขตการศึกษา เช่น การประชุม การรายงาน ฯลฯ
6. งานสัมพันธ์ชุมชน ได้แก่ สมาคมครูและผู้ปกครอง กลุ่มที่ปรึกษา การประชุมผู้ปกครอง
7. การวางแผน ได้แก่ แผนประจำปีและแผนระยะยาว
8. การพัฒนาวิชาชีพ เช่น การพัฒนานุเคราะห์ การประชุม ฯลฯ
9. การควบคุมความประพฤตินักเรียน ได้แก่ การรักษาวินัย การเข้าชั้นเรียน การประชุม

สำหรับโรงเรียนในประเทศไทยก็มีขอบข่ายการปฏิบัติงานและการบริหารงานที่ชัดเจน ทั้งที่เป็นการจัดการเรียนการสอนโดยตรง และงานสนับสนุนการเรียนการสอน ทั้งนี้ได้มีการปรับปรุงขอบข่ายของงานตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองมาโดยตลอด

ในส่วนโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้มีการกำหนดมาตรการและการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐาน 17 มาตรฐาน ครอบคลุมภารกิจของโรงเรียน 6 งานคือ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2536 : 13-19)

1. งานวิชาการ
 - มาตรฐานที่ 1 โรงเรียนพัฒนาหลักสูตรได้สอดคล้องกับนักเรียนและท้องถิ่น
 - มาตรฐานที่ 2 โรงเรียนจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักสูตรและนักเรียน
 - มาตรฐานที่ 3 โรงเรียนจัดแหล่งเรียนรู้และสิ่งสนับสนุนอื่นๆ ที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน
 - มาตรฐานที่ 4 โรงเรียนจัดการนิเทศการศึกษาอย่างเป็นระบบ

2. งานกิจการนักเรียน

มาตรฐานที่ 5 โรงเรียนเกณฑ์เด็กในวัยการศึกษาภาคบังคับเข้าเรียนได้บรรลุตามเป้าหมายและได้เรียนอย่างสม่ำเสมอ

มาตรฐานที่ 6 โรงเรียนจัดบริการแก่นักเรียนตามสภาพพื้นฐานอย่างเหมาะสม

มาตรฐานที่ 7 โรงเรียนจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนการสอนตามหลักสูตร

3. งานบุคลากร

มาตรฐานที่ 8 โรงเรียนมีบุคลากรเพียงพอ โดยจัดให้ปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม

มาตรฐานที่ 9 โรงเรียนสนับสนุนและดำเนินการให้บุคลากรปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานที่ 10 โรงเรียนพัฒนาบุคลากรตามความต้องการจำเป็นอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

4. งานธุรการและการเงิน

มาตรฐานที่ 11 โรงเรียนใช้แผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน

มาตรฐานที่ 12 โรงเรียนบริหารงานธุรการอย่างเป็นระบบ เป็นปัจจุบันและมีประสิทธิภาพเอื้อต่อการเรียนการสอน

มาตรฐานที่ 13 โรงเรียนบริหารการเงิน บัญชี และพัสดุอย่างเป็นระบบ เป็นปัจจุบัน และมีประสิทธิภาพเอื้อต่อการเรียนการสอน

5. งานอาคารสถานที่

มาตรฐานที่ 14 โรงเรียนวางแผนและจัดให้มีอาคารสถานที่อย่างเพียงพอและเหมาะสม

มาตรฐานที่ 15 โรงเรียนวางแผนและใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดการเรียนการสอนและชุมชน พร้อมทั้งดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพดีและปลอดภัย

6. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

มาตรฐานที่ 16 โรงเรียนจัดการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของโรงเรียนอย่างครอบคลุมและต่อเนื่อง

มาตรฐานที่ 17 โรงเรียนและชุมชนร่วมมือกันในการบริหารและปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ

จากภารกิจทั้ง 6 งานของโรงเรียนเดิมซึ่งก็คือ 4 กลุ่มงานที่จะต้องกระจายอำนาจไปยังโรงเรียน ตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป นั่นเอง

คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา

คณะกรรมการการศึกษา หรือคณะกรรมการโรงเรียน หรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2464 และมีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายในระยะต่อมาจนถึง พ.ศ. 2543 กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 โดยให้มี คณะกรรมการอย่างน้อยสถานศึกษาละเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย (1) ผู้แทน ผู้ปกครอง (2) แทนครู (3) ผู้แทนองค์กรชุมชน (4) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ผู้แทนศิษย์เก่า (6) ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่ (1) กำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาของ สถานศึกษา (2) ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา (3) ให้ความเห็นชอบ ในการจัดทำสาระหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (4) กำกับและติดตาม การดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา (5) ส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการ ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน (6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์ สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนา เต็มตามศักยภาพ (7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา (8) ส่งเสริม ให้การระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสาน จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ของท้องถิ่นและของชาติ (9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของ ชุมชน และมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น (10) ให้ความเห็นชอบรายงานผล การดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาก่อนเสนอต่อสาธารณชน (11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือ คณะอนุกรรมการ เพื่อการดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตามที่เห็นสมควร (12) ปฏิบัติการอื่น ตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษา

การจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาโรงเรียนประถมศึกษาให้ทันสมัย และ มีความพร้อมในทุกด้านเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิรูปการศึกษานั้น จำเป็นต้องได้รับความ ร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุนจากชุมชนหรือผู้แทนชุมชน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษา องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ดังนั้น โรงเรียนจะต้องมี คณะกรรมการสถานศึกษาที่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารโรงเรียน และโรงเรียนต้องเปิดโอกาส ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการปฏิบัติงานของโรงเรียน ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาให้มากที่สุด

โดยชุมชนสามารถเข้าร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาได้ดังนี้ (สำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัดนครศรีธรรมราช 2543 : 24-25) (1) ชุมชนต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่มีความจำเป็นที่ต้อง
ร่วมกันพัฒนาการศึกษาในชุมชนให้เจริญก้าวหน้า (2) ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการ
วิเคราะห์ เพื่อจัดหาจุดพัฒนาการศึกษาให้ลูกหลาน ร่วมกับคณะครูและโรงเรียน (3) ร่วมค้นหา
ผู้มีความรู้ความสามารถในท้องถิ่นเข้าร่วมให้การศึกษาในโรงเรียน (4) ชุมชนต้องเข้ามามีส่วน
ร่วมปฏิบัติงานช่วยเหลือ สนับสนุนการพัฒนาโรงเรียน (5) ร่วมตรวจสอบผลการพัฒนา
โรงเรียน (6) สร้างความภาคภูมิใจในผลงาน การพัฒนาการศึกษาร่วมกัน สำหรับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการพัฒนาการศึกษา โดยโครงสร้างและ
อำนาจหน้าที่ในหลายลักษณะ เช่น ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริม
กลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์ คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม และการออกข้อบังคับเพื่อใช้ปฏิบัติในตำบล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการที่จะยึดโรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนา และจะใช้การศึกษา
เพื่อการพัฒนาชุมชนได้นั้น ชุมชนจะต้องตระหนักและเห็นคุณค่าความสำคัญของการศึกษา
แล้วจะต้องร่วมมือร่วมใจกันเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีคุณภาพ

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School –Based Management)

สาระสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของรัฐ ตามพระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในหมวดที่ 5 มาตรา 39 และ40 ที่มุ่งกระจายอำนาจการบริหาร
และการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษา ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งประกอบด้วย ผู้แทน
ผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของ
สถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุน
กิจการของสถานศึกษา ซึ่งจากสาระดังกล่าวตรงกับแนวคิดในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
(School-Based Management) ในตอนนี้จะเป็นการนำเสนอหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ
การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School –Based Management หรือ SBM) ในประเด็นสำคัญ
คือ 1) ความเป็นมา 2) เหตุผลและความจำเป็น 3) ความหมาย 4) แนวคิดพื้นฐาน 5) หลักการ
6) รูปแบบ 7) ปัจจัยที่เอื้อ 8) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ซึ่งแต่ละประเด็นมีสาระโดยสังเขปดังนี้

ความเป็นมา คำว่า School – Based Management หรือ SBM นั้น เป็นแนวคิด
ในการบริหารจัดการศึกษาแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษ 1980
โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ประสบผลสำเร็จ
จากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ผล

การปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องมากขึ้น และในช่วงเดียวกันนั้นในวงการศึกษาระดับสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ได้แสวงหา นวัตกรรมมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ๆ จึงได้นำไปสู่การ ปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารโรงเรียน โดยมุ่งปรับระบบโครงสร้างการบริหารโรงเรียน ให้มี การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ไปให้โรงเรียนมากขึ้น

เหตุผลและความจำเป็นการปฏิรูปการศึกษาของทุกประเทศในโลกต่างก็ชูประเด็น การบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน และประเทศไทยก็ได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา โดยนำแนวคิด SBM มาใช้ โดยมีการกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการศึกษาอย่างชัดเจน ซึ่งปรากฏ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36, 37, 38 และ 39 ซึ่งต่างสะท้อนให้เห็นการยอมรับ หลักการของ SBM เช่น การให้กระจายอำนาจการศึกษา โดยให้ประชาชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับหลายประเทศทั่วโลก

ความหมายจากการประมวลแนวความคิดของนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ จำนวนมาก อาจสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการปรับปรุง การศึกษา โดยเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังแต่ละโรงเรียน โดยให้ คณะกรรมการโรงเรียน (School Council หรือ School Board) ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ครู สมาชิกในชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า และผู้บริหารโรงเรียน (บางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียน เป็นกรรมการด้วย) (สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ 2544 : 3)

แนวคิดพื้นฐาน เรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้รับอิทธิพล มาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จจาก หลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ในการทำให้องค์กรมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงาน มีคุณภาพ สร้างกำไร และสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ความสำเร็จดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องปรับกระบวนการ และวิธีการที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียนการสอน ปรับไปสู่การบริหารโดยการกระจายอำนาจ ไปยังโรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติและให้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารและ จัดการศึกษาอย่างแท้จริง (สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ 2544 : 3)

หลักการ เดวิด (David 1989 : unpagged ; อ้างอิงมาจาก Cheng 1996 : 44) กล่าวถึง แนวคิดสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 2 ประการ คือ

1. โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจสั่งการที่ดี ควรอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ ดังนั้น จึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณ ให้กับโรงเรียนมากขึ้น และลดการควบคุมจากส่วนกลางลง

2. การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการปฏิรูป การบริหารและจัดการศึกษา ความสำเร็จของการปฏิรูปไม่ใช่เกิดจากการควบคุมจากภายนอก หากแต่เกิดจากการที่สมาชิกในโรงเรียนและชุมชนให้ความร่วมมือกันในการตัดสินใจ การบริหารและการปฏิบัติงาน

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : 154 – 156) สรุปหลักการสำคัญของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลายโดยครอบครัวและชุมชน บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมามีการรวมการจัดการศึกษาราชการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริงจึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเอง อีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self - Management) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงาน ให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน

แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม ที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือหลักการกระจายอำนาจการศึกษา และหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจากหลักการดังกล่าว ทำให้เกิดการเชื่อมั่นว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาอื่นที่ผ่านมา

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาพบว่ามีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ (สมศักดิ์ คลประสิทธิ์ 2544 : 5)

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM) ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ได้ จากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครูและชุมชน คณะกรรมการมีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุดย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่า และสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียนบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) แนวที่สำคัญคือการจัดการศึกษาควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชนจึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ โดยผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional Community Control SBM) แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่า ทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่มต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุดสัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่า ๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทน

กลุ่มอื่น ๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการโรงเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "School Board" (Office of the National Education Commission 1999 : 17 – 18) เป็นคณะกรรมการโรงเรียนที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control School Board) โดยมีสัดส่วนคณะกรรมการที่มาจากชุมชน (ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ) มากที่สุด

ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของ อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : ฉ – ช) เกี่ยวกับความสำเร็จของการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ พบว่ามีปัจจัยที่เอื้อให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จคือ

1. กระจายอำนาจหน้าที่การบริหารหน่วยงานบริหารส่วนกลางไปยังคณะกรรมการโรงเรียนอย่างแท้จริง
2. ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในโรงเรียนผู้ปกครองและชุมชน
3. มีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน
4. บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและโรงเรียนต้องได้รับการอบรม หรือให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. ทำการอบรมคณะกรรมการโรงเรียน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจสั่งการ นโยบาย การวางแผนปฏิบัติการบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล เป็นต้น
6. การเลือกผู้บริหารโรงเรียนที่เหมาะสม ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญมากในการกระจายอำนาจ สนับสนุนให้บุคคลกรในโรงเรียนมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น และชักจูงให้ครูทุกคนมีส่วนร่วมในงานของโรงเรียน และให้รางวัลอย่างเหมาะสมแก่ครูและเจ้าหน้าที่ ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ ทักษะ และภาวะผู้นำในการบริหารเพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี
7. ผู้บริหาร คณะกรรมการโรงเรียน บุคลากรในโรงเรียนรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองและของผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเกี่ยวกับ พันธกิจ ค่านิยม และเป้าหมายที่เกี่ยวกับ

ผลที่จะเกิดขึ้น ตัวผู้เรียนซึ่งสัมพันธ์กับแนวทางการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนรวมทั้ง การตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ

8. การให้รางวัล การให้รางวัลแก่บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ในโรงเรียนอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจจัดได้อย่างหลากหลาย เช่น การให้รางวัลเป็นตัวแทน การให้เป็นค่าตอบแทน การให้เป็นเงินค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากร บางโรงเรียนให้ค่าตอบแทนคณะกรรมการโรงเรียน รางวัลที่ไม่เป็นตัวแทนที่อาจจัดให้ เช่น การให้คำปรึกษา บันทึกแสดงความซาบซึ้งจากผู้บริหาร โรงเรียน การเลี้ยงอาหารเป็นกรณีพิเศษ และการให้โล่รางวัล

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การกระจายอำนาจให้โรงเรียนอย่างแท้จริง มีการพัฒนาครู การเผยแพร่สารสนเทศ การได้ผู้บริหารที่เหมาะสม การเข้าใจบทบาทหน้าที่ และการให้รางวัลอย่างเหมาะสม

ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาของ วอลสเตอร์ (Wohlstetter (1995 : unpagged ; อ้างอิงมาจาก อุทัย บุญประเสริฐ 2543 : 53) พบว่าสาเหตุของการล้มเหลวในการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้มี 4 ประการดังนี้

1. มีการใช้แต่เพียงรูปแบบไม่ใช้กระบวนการ โดยธรรมชาติของรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นวิธีการหนึ่ง ที่ให้ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจในโรงเรียน ต้องใช้รูปแบบ การบริหารหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน แต่ในหลาย ๆ โรงเรียนนั้น ขาดความเชื่อมโยงระหว่างรูปแบบการบริหารกับการพัฒนาหลักสูตรและการสอน คณะกรรมการโรงเรียนไม่มีเวลาหรือพลังที่จะไปจัดการในเรื่องการปรับปรุงโรงเรียน

2. ผู้บริหารทำงานโดยใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลัก ผู้บริหารบางคนเป็นเผด็จการ และมักใช้แนวคิดของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ ผู้บริหารเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์องค์การ ด้วยตนเองโดยไม่ปรึกษาหารือใคร ไม่ใช้การมีส่วนร่วม จึงมักเกิดการขัดแย้งระหว่างครูและผู้บริหารและในบางครั้งคณะครูก็ปฏิเสธแผนงานของผู้บริหาร คณะครูขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมในโรงเรียน

3. อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาดหรือจำกัดไว้แต่ที่คณะกรรมการ โรงเรียน ในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตาม จะกระทำกันแต่ในระดับคณะกรรมการโรงเรียนเพียงคณะเดียว เท่านั้น ไม่มีการมอบอำนาจไปยังคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ทำให้ขาดความรู้สึกมีส่วนร่วมของ คณะครูและเจ้าหน้าที่ งานจึงมักติดขัด หรือล่าช้าอยู่ในคณะกรรมการโรงเรียน และเมื่อตัดสินใจ สั่งการเรื่องใด ๆ ออกมา ก็มักจะไม่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรในหน่วยงาน

4. กระบวนการทำงานไม่เปลี่ยนแปลงคงดำเนินไปเช่นเดิม จากการวิจัยพบว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นกินเวลานาน กระบวนการที่ใช้จะละเอียดซับซ้อนต้องอาศัยความร่วมมือของทุกคนในองค์กร แต่โรงเรียนบางแห่งเข้าใจผิดคิดว่าเมื่อนำรูปแบบนี้มาใช้แล้วคนจะปรับตัวเข้ากับรูปแบบเอง โรงเรียนเหล่านั้นไม่ได้ปรับตารางการทำงานให้ครุมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างเวลาการทำงาน มักจัดประชุมหลังเลิกงานเมื่อทำบ่อยครั้งเข้า ครุก็ไม่สนใจเข้าร่วมมีการขาดประชุมเสมอ ๆ

กล่าวโดยสรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเปลี่ยนรูปแบบแต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงานและการทำงาน อำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการ โรงเรียนไม่กระจายไปทั่วโรงเรียน ผู้บริหารยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียน

การศึกษาวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School -Based Management) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิจัยเอกสารแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้งต่างประเทศและในประเทศไทยศึกษา/วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนวทางการบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย จากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และ Internet รวมทั้งการสอบถามสัมภาษณ์ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้ผู้มีประสบการณ์โดยตรง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ร่างรูปแบบ และแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานและนำเสนอในการสัมมนาระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสบการณ์การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศ

จากการศึกษาเอกสารที่กล่าวถึงประสบการณ์ในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในต่างประเทศต่าง ๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ อิสราเอล และสหราชอาณาจักร พบว่า

1.1 ในประเทศเหล่านั้นต่างประสบปัญหาความไม่พึงพอใจในคุณภาพการศึกษา จึงได้หาทางปรับปรุงและพัฒนา และต่างใช้วิธีการปฏิรูปการศึกษา โดยการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังหน่วยปฏิบัติ ที่ใกล้ชิดผู้เรียนมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และชุมชน

1.2 ในการดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษาได้ลดบทบาทในส่วนกลาง คือ รัฐบาลกลาง กระทรวงศึกษาธิการ หรือมลรัฐให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบาย การสนับสนุน ทรัพยากร กำหนดมาตรฐานและการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา โดยมอบอำนาจเกือบทั้งหมด ไปให้โรงเรียนดำเนินการบริหารและจัดการศึกษา โดยในบางประเทศมีเขตการศึกษาเป็น หน่วยงานเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับสถานศึกษา

1.3 ผู้ปกครอง ชุมชน มีความพึงพอใจในการศึกษามากขึ้น เนื่องจากได้มีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษา ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษามีขวัญและกำลังใจดีขึ้นมีความรู้สึกร ู้สึก เป็นเจ้าของและรับผิดชอบต่องานมากขึ้น

1.4 ยังไม่มีการศึกษาอย่างจริงจังว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทำ ให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนดีขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่พบว่าการบริหารรูปแบบนี้ ไม่ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนลดลง นิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ อัตราการออกกลางคันของ นักเรียนลดลง อัตราการเรียนต่อสูงขึ้น

1.5 ความสำเร็จของการกระจายอำนาจการศึกษา อยู่ที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญ และดำเนินการอย่างจริงจัง บางประเทศ เช่น ออสเตรเลีย นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย และทุกประเทศล้วนแต่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ ในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

2. ปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้จากประสบการณ์การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในต่างประเทศ ปัญหาที่สำคัญคือ

1) ใช้เวลาในการทำงานเพิ่มขึ้นในแต่ละวันและส่วนใหญ่จะใช้เวลาประมาณ 5 ปีขึ้นไป กว่าที่จะเห็นผล

2) ความคาดหวังของโรงเรียนจะมีมากในสองปีแรก เมื่อมีอุปสรรคและใช้เวลานาน กจะขาดความกระตือรือร้น

3) คณะกรรมการโรงเรียนบางแห่งยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสม บางชุมชนหากน มาเป็นกรรมการได้ยาก

4) ความขัดแย้งระหว่างโรงเรียน ครู และชุมชน

3. ข้อเสนอแนะที่สำคัญ คือ

1) รัฐต้องมีความจริงใจในการกระจายอำนาจ ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายและ ทุ่มเททรัพยากรให้โรงเรียน มีความสามารถบริหารตนเอง

2) เขตพื้นที่การศึกษาต้องทำหน้าที่ประสานงาน เชื่อมโยง อำนวยความสะดวก สนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ โรงเรียนมีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการด้วยตนเองได้

3) โรงเรียนต้องปรับแนวทางการทำงานใหม่ จากการยอมรับนโยบายและคำสั่งมาเป็นการบริหารจัดการด้วยตนเอง โดยความร่วมมือกับครู ผู้ปกครองและชุมชน ต้องพัฒนาคณะกรรมการโรงเรียนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหาร โรงเรียนได้

4. การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประสบการณ์การบริหารในประเทศไทยที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า

1) ปัญหาสำคัญในการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

- 1.1) มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
- 1.2) ขาดเอกภาพในการบริหาร
- 1.3) ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
- 1.4) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 1.5) ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- 1.6) ขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความคิดในการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก

2) ได้มีความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาดังแต่ พ.ศ. 2517 และในระยะต่อมาอีกหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนในที่สุดได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบรรจุสาระสำคัญในมาตรา 81 ให้มีการออกกฎหมายทางการศึกษา จึงเป็นความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมดำเนินการ จนมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการสำคัญในการลดบทบาทและอำนาจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 31) โดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มากที่สุด (มาตรา 39) โดยให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาดำรงบริหารงาน โดยคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40)

3) จากอดีตที่ผ่านมาพบว่า ผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการ โรงเรียน ซึ่งเป็นเพียง

คณะกรรมการที่ปรึกษามีส่วนร่วมในการบริจาคและหาทรัพยากรสนับสนุนโรงเรียนทำการประชาสัมพันธ์และร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น

4) คณะกรรมการศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464 และในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระยะต่อมาก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาด้วย แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงแค่คณะกรรมการที่ปรึกษา ส่วนอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

5) ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น จากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา ในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา อาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการเมืองการปกครองการกำหนดนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์การ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ งบประมาณ การต่อต้านของผู้สูญเสียอำนาจ ความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรในส่วนกลางระดับกระทรวง ความพร้อมของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาระงานของครูและผู้บริหาร การตรวจสอบ เวลา การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียน

6) แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

6.1) หลักการ

หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ได้แก่

6.1.1) หลักการกระจายอำนาจ

6.1.2) หลักการมีส่วนร่วม

6.1.3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน

6.1.4) หลักการบริหารตนเอง

6.1.5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

6.2) รูปแบบ

รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบัน คือรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM) คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และมีจำนวนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการ

สถานศึกษาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่งสำหรับจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษาควรอยู่ในดุลพินิจและขึ้นกับขนาดของโรงเรียน ซึ่งควรอยู่ระหว่าง 13-19 คน คณะกรรมการมีวาระการทำงาน 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก

6.3) วิธีการได้มา

สถานศึกษาคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่สรรหากรรมการที่เป็นผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ทั้ง 6 กลุ่ม ทั้งนี้อาจทำได้โดยการเลือกตั้ง หรือการสรรหาและแต่งตั้งแล้วแต่ความเหมาะสม เมื่อได้รายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาเสนอให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แต่งตั้ง

6.4) บทบาทหน้าที่

ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งการเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และการเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้มีบทบาทหน้าที่ทั่วไป บทบาทหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ บุคลากร ชุมชน งบประมาณ อาคารสถานที่ บริการ แผนงานและโครงการ ศาสนาและวัฒนธรรม

6.5) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้

ควรมีโครงการนำร่องทดลองการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในโรงเรียนที่อาสาสมัครและมีความพร้อมก่อน เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และได้วิธีการที่เหมาะสม แล้วจึงค่อย ๆ ขยายผลไปยังโรงเรียนอื่น ๆ จนครบทุกโรงเรียนทั่วประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการวิจัยและพัฒนาควบคู่ไปกับโครงการนำร่อง เพื่อให้ได้รูปแบบและแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการและสำนักงานการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา บทบาทหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวก สนับสนุนส่งเสริมและช่วยเหลือสถานศึกษามากกว่าการเป็นหน่วยงานบังคับบัญชาในระดับสูงกว่าสถานศึกษา

6. กลยุทธ์ในการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปปฏิบัติ

กลยุทธ์สำคัญ ได้แก่ 1) การประชาสัมพันธ์ 2) กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาให้ชัดเจน 3) การสรรหาและการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษา 4) การพัฒนาคณะกรรมการสถานศึกษา 5) การสนับสนุนให้บุคลากรในบุคลากรในสถานศึกษา

ร่วมปฏิบัติงานกับคณะกรรมการสถานศึกษา 6) การสร้างเครือข่ายคณะกรรมการสถานศึกษา 7) การกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษา 8) พิจารณาให้สวัสดิการบริการและสิทธิพิเศษแก่คณะกรรมการสถานศึกษา

7. ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะทั่วไป ควรมีการใช้ชื่อ "การบริหารฐานโรงเรียน" ในภาษาไทยแทนชื่อ "School-Based Management" ตามข้อเสนอแนะของศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ในการสัมมนาเรื่อง การบริหารจัดการที่สถานศึกษาในศตวรรษที่ 21 วันที่ 14 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมปรีณัฐพลาส กรุงเทพมหานคร

8. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1) ควรทำการศึกษาวิจัยลงลึกในรายละเอียดการบริหารและจัดการศึกษาแบบ SBM ทั้งด้านบทบาทหน้าที่ กฎหมาย ระเบียบผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

2) ควรทำการศึกษาวิจัยในรายละเอียด เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และผลการดำเนินการของเขตพื้นที่การศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่บริหารแบบ SBM ในประเทศเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

3) ควรทำการศึกษากรณีตัวอย่าง (Case Study) ลงลึกรายละเอียดระดับสถานศึกษา และระดับเขตการศึกษาในต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางการบริหารแบบ SBM ในประเทศไทย

9. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

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

2) ควรเตรียมความพร้อมด้านระบบและบุคลากร มีการจัดระบบบริหาร ที่มีประสิทธิภาพ มีการเตรียมความพร้อมแก่ผู้บริหาร โรงเรียนครู และประชาชนให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการก่อนทำหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษา

3) ควรดำเนินโครงการนำร่องการบริหารจัดการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการบริหารแบบ SBM

4) ควรกำหนดบทบาทหน้าที่ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยละเอียดในกฎกระทรวงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนที่สถานศึกษาต่าง ๆ จะนำรูปแบบการบริหารแบบ SBM ไปใช้

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเชิงนโยบาย รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามแนว พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสาระสำคัญของทางเลือกเกี่ยวกับรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ และเพื่อศึกษาสาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ผลการศึกษาพิจารณาได้ใน 2 กรณี คือ

1) ผลการศึกษาทางเลือกในรูปแบบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา เป็นการศึกษาพิจารณาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีทางเลือกใน 3 รูปแบบ คือ การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษา และการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา ในแต่ละรูปแบบทางเลือกของการบริหารนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาจะมีอำนาจหน้าที่ที่มากขึ้นน้อยแตกต่างกันไป พิจารณาได้ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในภารกิจ ทั้งที่เป็นงานสำคัญ และอาจมีบ้างที่เป็นงานประจำของการบริหารจัดการในสถานศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป พิจารณาได้ดังนี้

(1) ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1.1) อนุมัติการจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัดและประเมินผลของสถานศึกษา

(1.2) อนุมัติให้เอกชนดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่ หนังสือ แบบเรียนที่เกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาจัดทำหรือพัฒนาขึ้น

(1.3) อนุมัติแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมประจำปีของสถานศึกษา

(1.4) กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

(1.5) กำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

(1.6) พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2.1) พิจารณาและอนุมัติการดำเนินงานบุคคลของสถานศึกษา ตามที่ผู้บริหารเสนอ ได้แก่ การสรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากร พิจารณาความดีความชอบ

(2.2) การให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

(2.3) พิจารณาให้ความเห็นในการโอน ย้าย บุคลากร

(3) ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(3.1) อนุมัติการจัดตั้งและบริหารงบประมาณในส่วนของสถานศึกษา

(3.2) อนุมัติการบริหารงานการเงินและพัสดุของสถานศึกษา

(3.3) จัดหางบประมาณสนับสนุนโดยระดมจากประชาชน องค์กร และ

สถาบันต่าง ๆ ในชุมชน/สังคม

(3.4) ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

(4) ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(4.1) ให้ความเห็นชอบรายการผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา

ก่อนเสนอต่อสาธารณชน

(4.2) ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของ

สถานศึกษา

(4.3) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานตามที่

เห็นสมควร

รูปแบบที่ 2 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน

ส่งเสริมการบริหารจัดการแก่ผู้บริหาร และมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในงานประจำของ

สถานศึกษาได้ ตลอดจนการดำเนินการหรือร่วมดำเนินการในบางเรื่อง คณะกรรมการในรูปแบบ

นี้จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในการกิจการบริหารจัดการศึกษา

ของสถานศึกษา โดยเฉพาะที่เป็นงานสำคัญ เช่น ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และ

งบประมาณ เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา พิจารณาได้ดังนี้

(1) นำเสนอหรือให้ข้อคิดเห็นในเชิงนโยบายและแผนพัฒนาของสถานศึกษา

(2) พิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการประจำปีของสถานศึกษา

(3) พิจารณาและนำเสนอสาระหลักรัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของ

ท้องถิ่น

(4) กำกับและติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาขั้น

พื้นฐานอย่างทั่วถึงมีคุณภาพและได้มาตรฐาน

(6) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่

มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

(7) เสนอแนวทางและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา

(8) ส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน รวมทั้งสืบสานจารีต ประเพณีศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

(9) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และมีส่วนในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น

(10) ให้ความเห็นชอบรายผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา ก่อนเสนอต่อสาธารณชน

(11) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานตามที่เห็นสมควร

(12) ปฏิบัติการอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษานั้น

รูปแบบที่ 3 การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษา
คณะกรรมการกึ่งบริหารและที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องที่เป็นงานสำคัญบางเรื่องหรือหลายเรื่อง หรือมีอำนาจในการตัดสินใจในงานประจำของสถานศึกษาในบางเรื่องหรือหลายเรื่อง นอกนั้นก็มิมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม การบริหารจัดการแก่ผู้บริหารเท่านั้น พิจารณาได้ดังนี้

(1) ด้านวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1.1) อนุมัติการจัดทำหลักสูตร แบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา การวัด และประเมินผลของสถานศึกษา

(1.2) อนุมัติแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมประจำปีของสถานศึกษา

(1.3) กำกับติดตามการดำเนินงานตามแผนของสถานศึกษา

(1.4) กำหนดนโยบายหรือแนวทางการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

(1.5) พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2.1) ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

(2) ด้านการบริหารงานบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2.1) ให้ข้อเสนอแนะในการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา

(2.2) พิจารณากำหนดจำนวนครูต่อนักเรียน กำหนดครูเข้าสอน
ในชั้นเรียน และจัดหาบุคลากรตามที่สถานศึกษาต้องการ

(2.3) กำหนดแผนพัฒนาครูและบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา

(2.4) ประเมินผลการจัดการเรียนของครู

(3) ด้านงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(3.1) พิจารณาก่อนการขอการจัดตั้งและการบริหารงบประมาณ
ของสถานศึกษา(3.2) จัดสรรการใช้งบประมาณทั่วไปและงบประมาณพิเศษที่ได้รับ
จากภายนอก(3.3) จัดหางบประมาณสนับสนุนโดยระดมจากประชาชน องค์กร และ
สถาบันต่าง ๆ ในชุมชน/สังคม

(3.4) ตรวจสอบดูแลการใช้งบประมาณของสถานศึกษา

(4) ด้านการบริหารทั่วไป มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(4.1) ให้ความเห็นชอบรายผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษา
ก่อนเสนอต่อสาธารณชน(4.2) แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการเพื่อดำเนินงาน
ตามที่เห็นสมควร(4.3) ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงาน ในการพัฒนา
สถานศึกษา(4.4) ประสานงานระหว่างสถานศึกษา ชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ
ต่าง ๆ และภาคเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการให้บริการแก่ชุมชน หน่วยงาน
ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่นนั้น(4.5) ส่งเสริม สนับสนุน ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่นักเรียนและชุมชน
เช่น ด้านสุขภาพอนามัย กิจกรรมสภกรณ์ การจำหน่ายผลผลิตของนักเรียน เป็นต้น(4.6) พัฒนาอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อมของสถานศึกษา
ให้เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน และเป็นศูนย์บริการความรู้แก่ชุมชน

(4.7) อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสถานศึกษาเห็นสมควร

2) ผลการศึกษาอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา

การศึกษารูปแบบการบริหารสถานศึกษาตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่พิจารณาในการวิจัยครั้งนี้ เป็นการพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารในสองลักษณะคือ การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ และการบริหารแบบกระจายอำนาจ ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาให้สอดคล้องตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” การศึกษาในครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาถึงการบริหารในรูปแบบกระจายอำนาจ เพื่อพิจารณาสาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปหลักในการศึกษาพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอยู่ว่า

- (1) สถานศึกษาควรมีการบริหารจัดการศึกษาอย่างเบ็ดเสร็จในระดับสถานศึกษา (One – Stop Service Only)
 - (2) สถานศึกษาควรมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร
 - (3) สถานศึกษาควรมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ อย่างแท้จริง
- หลักในการพิจารณาดังกล่าวจึงเป็นหลักที่สอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) ที่มุ่งกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ ให้แก่สถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยงานทางการศึกษาในระดับรากหญ้า โดยมีความเชื่อว่าการตัดสินใจที่กระทำใกล้กับผู้ใช้บริการมากเท่าไร ย่อมทำได้ดีขึ้นเท่านั้น และยังก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการด้วย นั่นคือถ้าอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอยู่ที่สถานศึกษามากขึ้น ก็จะทำให้การแก้ปัญหาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะสถานศึกษาอยู่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการการศึกษามากกว่าเขตพื้นที่การศึกษาและหน่วยงานในส่วนกลาง ดังนั้น ย่อมรู้เข้าใจปัญหาทางการศึกษาและที่เกี่ยวข้องที่เกิดขึ้นกับผู้ใช้บริการการศึกษาได้ดีกว่า และเมื่อการแก้ปัญหาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ผู้ใช้บริการการศึกษาย่อมเกิดความพึงพอใจต่อบริการที่ได้รับ

ผลจากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่นำเสนอในที่นี้จะมุ่งสะท้อนถึงหลักในการศึกษาพิจารณาที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งผลการศึกษาพิจารณาได้ดังนี้

- (1) ด้านวิชาการ ประกอบด้วย
 - (1.1) งานแผนงานวิชาการ
 - (1.1.1) วิเคราะห์หลักสูตรและจัดทำแผนการสอน

- (1.1.2) จัดทำข้อมูลสถิติผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
- (1.1.3) จัดทำและนำเสนอแผนนโยบายแนวทางการจัดการศึกษาของสถานศึกษาต่อคณะกรรมการสถานศึกษา
- (1.1.4) จัดทำธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) และแผนปฏิบัติการประจำปี
- (1.1.5) จัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการ
- (1.2) งานการจัดการเรียนการสอน
- (1.2.1) จัดบริการศึกษาสำหรับคนพิการที่สามารถเรียนร่วมได้ตลอดทั้งผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษตามสภาพความพร้อม
- (1.2.2) จัดบริการการศึกษาในระบบโดยให้ตอบสนองต่อนโยบายของชาติและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ และจัดการศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัยตามสภาพความพร้อม หรือที่เห็นสมควร
- (1.2.3) กำหนดคาบเวลาเรียน ตามเกณฑ์ขั้นต่ำ
- (1.2.4) ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นสถานศึกษาสามารถกำหนดวันเปิด-ปิดภาคเรียน ได้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น แล้วนำเสนอหน่วยเหนือทราบ
- (1.2.5) จัดตารางสอน
- (1.2.6) จัดชั้นเรียน
- (1.2.7) จัดครูเข้าสอน
- (1.2.8) จัดสอนซ่อมเสริม
- (1.3) งานด้านหลักสูตรและการพัฒนา และส่งเสริมการเรียนการสอน
- (1.3.1) จัดทำและพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น
- (1.3.2) เทียบโอนผลการเรียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
- (1.3.3) จัดทำมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัด และแนวทางการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- (1.3.4) พัฒนา ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ
- (1.3.5) ส่งเสริมให้ผู้สอนทำการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนการสอนของสถานศึกษา

(1.3.6) จัดหาและพัฒนาสื่อการเรียนการสอน และให้บริการแก่นักเรียนและครู

(1.3.7) คัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อให้ใช้ในสถานศึกษา

(1.3.8) นำเสนอการอนุมัติให้จัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือ แบบเรียนเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่นที่สถานศึกษาจัดทำพัฒนาขึ้น ต่อคณะกรรมการสถานศึกษา

(1.3.9) จัดหาวิทยากรและแหล่งประกอบการฝึกงาน

(1.3.10) จัดบริการห้องสมุด และแหล่งเรียนรู้อื่น ๆ

(1.3.11) จัดมุมค้นคว้าศึกษาในห้องเรียน

(1.3.12) จัดห้องเรียนหรือมุมวิชาการสำหรับการค้นคว้าของครู

(1.3.13) จัดให้มีการนิเทศภายใน

(1.4) งานการวัดและประเมินผล

(1.4.1) จัดการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน

(1.4.2) ดำเนินการให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

(1.4.3) อนุมัติการจบการศึกษา

(1.4.4) ออกหลักฐานทางวิชาการ

(1.4.5) จัดทำทะเบียนวัดผล

(1.4.6) ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานด้านวิชาการ

(1.4.7) จัดทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการวัดผลและประเมินผล

ของสถานศึกษา

(1.4.8) รายงานผลการเรียนของนักเรียนเป็นระยะ ๆ

(1.5) งานอื่น ๆ

(1.5.1) ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทางด้านวิชาการของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา

(1.5.2) ประสานส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิการจัดการศึกษาของครอบครัวและชุมชน

(1.5.3) แต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการด้านวิชาการ (ถ้ามี)

(2) ด้านงบประมาณ ประกอบด้วย

(2.1) งานบริหารงบประมาณและการเงิน

(2.1.1) จัดตั้งงบประมาณหรือจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน

(2.1.2) พิจารณานำเสนอเพื่อขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงิน ต่อ

คณะกรรมการสถานศึกษา

(2.1.3) บริหารเงินทั้งในและนอกงบประมาณให้บรรลุ

วัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

(2.1.4) ติดตามและรายงานผลการใช้งบประมาณ

(2.1.5) จัดทำบัญชีแสดงสถานะการใช้จ่ายเงิน

(2.1.6) ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในสถานศึกษา

(2.1.7) เก็บรักษาเงินได้ตามความต้องการของสถานศึกษา

(2.1.8) เลือกระเบียบการฝากเงิน

(2.1.9) บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐ

ที่ไม่เป็นนิติบุคคลรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญา
ลาศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือการจ้างทำของที่ดำเนินการ
โดยใช้งบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายของสถานศึกษานั้น ๆ ได้ตาม
ระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(2.1.10) เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ

(2.1.11) เลือกใช้บริการธนาคารได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่

(2.1.12) นำเสนอต่อคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อขอเปลี่ยนแปลง

รายการใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่ายเงินในกรณีที่มีเหตุอันสมควร

(2.2) งานพัสดุ ครุภัณฑ์

(2.2.1) เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์

(2.2.2) กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์

(2.2.3) จัดซื้อ จัดจ้างตามแผนการใช้จ่ายเงิน

(2.2.4) มีอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้างได้ตามความต้องการของ

สถานศึกษา

(2.2.5) แต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง

(2.2.6) แต่งตั้งกรรมการควบคุมการก่อสร้าง

(2.2.7) แต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้าง

- (2.2.8) แต่งตั้งกรรมการตรวจรับพัสดุ
- (2.2.9) สั่งจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์
- (2.2.10) การเบิกจ่ายวัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์การศึกษา
- (2.2.11) จัดทำทะเบียนควบคุมพัสดุ ครุภัณฑ์
- (2.2.12) มีอำนาจในการรับบริจาควัสดุ ครุภัณฑ์ ได้ตามความเหมาะสม

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

(2.3) งานด้านอื่น ๆ

(2.3.1) ระดมทรัพยากรจากองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชน และสังคมเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

(2.3.2) ดำเนินการด้านกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย)

(2.3.3) รักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับทรัพย์สินของทางราชการ

(3) ด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

(3.1) วางแผนอัตรากำลังของสถานศึกษา

(3.2) สรรหาบุคลากร

(3.3) บรรจุและแต่งตั้งบุคลากรรายงานให้เขตพื้นที่ทราบ

(3.4) ปฐมนิเทศบุคลากรใหม่

(3.5) จัดทำทะเบียนประวัติบุคลากร

(3.6) ปกครองบังคับบัญชาบุคลากร

(3.7) มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากร

(3.8) จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน

(3.9) พิจารณาและอนุมัติความดีความชอบบุคลากรในสถานศึกษา

(3.10) พิจารณาและนำเสนอการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ

(3.11) พัฒนากุศลกร

(3.12) อนุญาตการลาป่วย ลากิจ ลาคลอด ลาอุปสมบท ลาไป

ประกอบพิธีสำคัญทางศาสนาในประเทศ

(3.13) อนุญาตลาไปเข้ารับการศึกษาต่อในประเทศ

(3.14) อนุญาตการลาศึกษาต่อในประเทศ

(3.15) ให้ความเห็นชอบการไปช่วยราชการของบุคลากรในสถานศึกษา

(3.16) อนุญาตการไปราชการในเขตพื้นที่ของบุคลากรในสถานศึกษา

(3.18) จัดองค์กรในสถานศึกษา

(3.19) พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากร

(3.20) จัดสวัสดิการแก่บุคลากรในสถานศึกษา

(3.21) ส่งเสริมวินัยและการดำเนินการทางวินัย

(3.22) ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทางด้านบุคลากรของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพ การศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพ ภายนอกของสถานศึกษา

(3.23) ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบประกอบวิชาชีพตามที่ได้รับ มอบหมาย

(3.24) ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษา

(4) ด้านการบริหารทั่วไป

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่างานการบริหาร ทั่วไปมีขอบข่ายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในหลายด้านด้วยกัน และมักเรียกว่าการบริหารงาน ธุรการ ประกอบด้วย

(4.1) งานธุรการและสารบรรณ ได้แก่

(4.1.1) จัดทำหนังสือราชการและเอกสารอื่น ๆ

(4.1.2) การส่งและการรับเอกสาร

(4.1.3) การเก็บรักษาและการขี้ม

(4.1.4) การทำลายเอกสาร

(4.1.5) จัดทำระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งของสถานศึกษา

(4.1.6) การประชุมสรุปผลงานอื่น ๆ

(4.2) งานทะเบียน สถิติและรายงาน

(4.2.1) จัดทำทะเบียนสถิตินักเรียน ครู และลูกจ้าง

(4.2.2) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา

(4.2.3) รายงานข้อมูล ผลการดำเนินงานหรือกิจการต่าง ๆ ต่อ หน่วยงานที่กำกับดูแลและสาธารณชน

(4.2.4) เก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ของสถานศึกษา

(4.2.5) จัดทำปฏิทินการปฏิบัติงานของสถานศึกษา

- อื่น ๆ
- สถานที่
- รวมทั้งบริเวณสถานศึกษา
- เหมาะสมกับการใช้งานและสถานที่
- (4.3) งานอาคารสถานที่
 - (4.3.1) งานวางแผนบริเวณสถานศึกษา
 - (4.3.2) ปรับปรุงบริเวณสถานศึกษา
 - (4.3.3) กำหนดแผนการใช้อาคารสถานที่
 - (4.3.4) ควบคุมการก่อสร้างและปรับปรุงอาคารสถานที่และห้องเรียน
 - (4.3.5) กำหนดมาตรการป้องกันอัคคีภัย ภัยธรรมชาติ และอุบัติเหตุ
 - (4.3.6) รักษาความปลอดภัยของอาคารสถานที่
 - (4.3.7) จัดทำทะเบียนประวัติการใช้และการซ่อมแซมอาคาร
 - (4.3.8) จัดให้นักเรียนได้ร่วมกันดูแลและทำความสะอาดห้องเรียน
 - (4.3.9) กำหนดรูปแบบอาคารเรียนและอาคารประกอบให้
 - (4.4) งานกิจการนักเรียนและบริการต่าง ๆ
 - (4.4.1) ควบคุมดูแลความประพฤติและระเบียบวินัย
 - (4.4.2) แนะนำด้านการศึกษาและอาชีพ และให้คำปรึกษา
 - (4.4.3) จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร
 - (4.4.4) บริการอาหารกลางวัน
 - (4.4.5) บริการด้านสุขภาพ
 - (4.4.6) นำนักเรียน/นักศึกษาไปทัศนศึกษา นอกสถานที่
 - (4.4.7) ประสานงานกับผู้ปกครองนักเรียน/นักศึกษา
 - (4.4.8) จัดหาทุนการศึกษา
 - (4.4.9) จัดพาหนะรับส่งนักเรียนนักศึกษา(ถ้ามี)
 - (4.4.10) บริการด้านกีฬาและแหล่งพักผ่อน
 - (4.4.11) เกณฑ์เด็กเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ
 - (4.4.12) รับนักเรียน/นักศึกษาเข้าเรียน
 - (4.4.13) จัดบริการโสตทัศนูปกรณ์
 - (4.4.14) จัดบริการน้ำดื่มน้ำใช้

การศึกษา

(4.4.15) ปฐมนิเทศนักเรียนใหม่และปัจฉิมนิเทศนักเรียนที่จะจบ

การทะเลาะวิวาทในสถานศึกษา

(4.4.16) จัดโครงการป้องกันสารเสพติด สื่อลามก การพนัน และ

(4.4.17) จัดโครงการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรมในสถานศึกษา

(4.4.18) กิจกรรมอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร

(4.5) งานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

(4.5.1) ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียนแก่ชุมชน

(4.5.2) ร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน

(4.5.3) ส่งเสริมการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม

ประเพณี โดยเฉพาะในท้องถิ่น

(4.5.4) ประชาสัมพันธ์โรงเรียน

(4.5.5) จัดทำและให้บริการข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนแก่

ชุมชน

(4.5.6) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสมาคมผู้ปกครอง และ

ครู สมาคมศิษย์เก่าหรือมูลนิธิ

(4.5.7) เสนอแต่งตั้งและจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา

(4.5.8) จัดทำเอกสารสำคัญให้แก่ผู้มีอุปการะ คุณต่อสถานศึกษา

(4.5.9) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชน

(4.5.10) ระดมความร่วมมือในชุมชนเพื่อการจัดการศึกษา

(4.5.11) สำรวจแหล่งวิทยากร ภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อสร้างเป็น

เครือข่ายในการจัดการศึกษา

(4.5.12) จัดการประชุมผู้ปกครองนักเรียน

(4.5.13) สำรวจความต้องการและให้บริการการศึกษาแก่ชุมชน

(4.5.14) เสริมสร้างศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนให้แพร่หลายยิ่งขึ้น

(4.5.15) จัดหรือประสานการจัดบริการด้านการอบรมเลี้ยงดูเด็ก

แก่ผู้ปกครองและหรือชุมชน

แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
ได้จัดทำเอกสารแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขึ้น
เพื่อให้ประโยชน์ในการกำหนดรายละเอียดของการดำเนินงานในเขตพื้นที่การศึกษาและ

สถานศึกษา ซึ่งในส่วนของสถานศึกษาได้กล่าวถึงภารกิจที่สถานศึกษาต้องดำเนินการ พร้อมทั้งแนวทางการบริหารและการจัดการสถานศึกษา ไว้ดังนี้

1. ภารกิจที่สถานศึกษาต้องดำเนินการ

1.1 จัดกระบวนการเรียนรู้โดยการดำเนินการดังนี้

1.1.1 จัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล

1.1.2 ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์ และการประยุกต์ความรู้มาใช้เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหา

1.1.3 จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ฝึกปฏิบัติให้ทำได้ คิดเป็น ทำเป็น รักการอ่านและเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง

1.1.4 จัดการเรียนการสอนโดยผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ อย่างได้สัดส่วนสมดุลกัน รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ไว้ในทุกวิชา

1.1.5 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนสามารถจัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียน และอำนวยความสะดวกเพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้และมีความรอบรู้ รวมทั้งใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้

1.1.6 จัดการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ มีการประสานความร่วมมือกับบิดามารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ

1.1.7 จัดการประเมินผู้เรียนโดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรมและการทดสอบควบคุมในกระบวนการเรียนการสอน ตามความเหมาะสมของแต่ละระดับและรูปแบบการศึกษา

1.2 จัดทำสาระของหลักสูตรเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองดีของชาติ การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์

1.3 สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถานศึกษาอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยการจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน

1.4 ให้พัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

1.4 ให้พัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา

1.5 สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ให้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

1.6 พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้แก่ผู้เรียนตามสิทธิที่ได้รับในโอกาสแรกที่ทำได้

2. แนวทางในการบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษา

2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ มีขอบข่ายภารกิจ ดังนี้

- 2.1.1 การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
- 2.1.2 การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- 2.1.3 การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน
- 2.1.4 การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา
- 2.1.5 การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- 2.1.6 การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งการเรียนรู้
- 2.1.7 การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 2.1.8 การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ

2.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ มีขอบข่ายภารกิจ ดังนี้

- 2.2.1 การจัดตั้งงบประมาณ
- 2.2.2 การจัดสรรงบประมาณ
- 2.2.3 การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่าย

งบประมาณ

2.2.4 การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

2.2.5 การบริหารการเงิน

2.2.6 การบริหารบัญชี

2.2.7 การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายภารกิจ ดังนี้

2.3.1 การวางแผนอัตรากำลัง

2.3.2 การกำหนดตำแหน่งวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.3.3 การเกลี่ยอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

2.3.4 การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง

- 2.3.5 การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.3.6 การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ
- 2.3.7 เงินเดือนและค่าตอบแทน
- 2.3.8 การเลื่อนขั้นเงินเดือน
- 2.3.9 การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.3.10 การลาศึกษาต่อ
- 2.3.11 การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- 2.3.12 การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ
- 2.3.13 มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ
- 2.3.14 ส่งเสริมวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.3.15 การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากร

ทางการศึกษา

- 2.3.16 การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการ
- 2.3.17 การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ
- 2.3.18 การอุทธรณ์
- 2.3.19 การร้องทุกข์
- 2.3.20 การออกจากราชการ
- 2.3.21 การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ
- 2.3.22 งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 2.3.23 งานยกเว้นคุณสมบัติ
- 2.3.24 งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์
- 2.4 ด้านการบริหารทั่วไป มีขอบข่ายภารกิจ ดังนี้
 - 2.4.1 การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
 - 2.4.2 การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
 - 2.4.3 การวางแผนการศึกษา
 - 2.4.4 งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
 - 2.4.5 การจัดระบบบริหารและพัฒนาองค์กร
 - 2.4.6 การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
 - 2.4.7 งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
 - 2.4.8 งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

2.4.9 การดำเนินงานธุรการ ด้านการเงิน การคลัง บัญชี และพัสดุ

2.4.10 การอำนวยการด้านบุคลากร

2.4.11 การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

2.4.12 การจัดทำสำมะโนผู้เรียน

2.4.13 การรับนักเรียน

2.4.14 การตั้ง ขุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา

2.4.15 การอำนวยการและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ
นอกระบบ และตามอัธยาศัย

2.4.16 การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

2.4.17 การทัศนศึกษา

2.4.18 การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน

2.4.19 การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา

2.4.20 การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล
ชุมชน องค์กร หน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา

2.4.21 งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

2.4.22 งานกำกับดูแลสถานศึกษา: ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และ
รายงาน

2.4.23 การจัดระบบการควบคุมภายในสถานศึกษา