

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องในหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความหมายของการบริหารการศึกษา
2. ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. แนวคิดและหลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
4. รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
5. มาตรฐานการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
6. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
7. กฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษาเป็นกระบวนการจัดและดำเนินการทุกสิ่งทุกอย่างในสถานศึกษา ที่ประกอบด้วยกิจกรรมมากมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีผู้ทำการศึกษาและให้ความหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

ภาวิตา ชาราศรีสุทธิ (2542, หน้า 6) ให้ความหมาย การบริหารการศึกษา หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน นับแต่ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกับความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มีผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

วรณยูพา วิโนทพรชัย (2546, หน้า 9) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารการศึกษา หมายถึง ความพยายามที่ผู้บริหารการศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาร่วมกันกระทำเพื่อพัฒนาบุคคลให้เป็นสมาชิกที่ดีของสังคมในทุกๆด้าน โดยมีการใช้ทรัพยากรบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ และวิธีการให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สัมมา ธิราช (2553, หน้า 93) ให้ความหมายการบริหารการศึกษา คือ การดำเนินงานของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และมีการตั้งการ ควบคุม และจัดการ เพื่อใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีจุดมุ่งหมายคือผลผลิตหรือผู้เรียนต้องมีคุณภาพสูงสุด และบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารศึกษามีความสำคัญถือเป็นกระบวนการหลักที่ผู้บริหารต้องกำหนดแบบแผน และเทคนิควิธีการต่างๆ โดยนำทั้งศาสตร์และศิลป์ที่มีประสิทธิภาพนำมาใช้ในการบริหารองค์การ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถดำเนินการ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพจากสถานศึกษา บรรลุตามเป้าหมายของสถานศึกษาและของสังคมที่วางไว้

ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีผู้ให้ความหมายดังนี้

เสาวนิตย์ ชัยมุสิก (2544, หน้า 1-2) ได้นิยามคำว่า School-Based Management หรือที่แปลเป็นภาษาไทยว่าการบริหารและการจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีความหมายดังนี้

Management เป็นคำนาม แปลว่า การบริหาร และการจัดการ

School เป็นคำนาม แปลว่า โรงเรียน

Based เป็นคำขยายที่มีรากคำมาจากคำนามที่ต้องการทำให้เป็น

คำคุณศัพท์โดยการทำให้เป็น Participle past กริยาช่องที่ 3 แปลว่า เกี่ยวกับฐานหรือพื้นฐาน

ดังนั้นคำว่า School-Based Management จึงมีความหมายว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือการใช้โรงเรียนในการบริหารจัดการศึกษา หรือการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารหรือการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2543, หน้า 12) ให้ความหมายการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ด้วยโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งคณะกรรมการการศึกษาจะเกิดขึ้นที่โรงเรียน ความมีอิสระคล่องตัวในการบริหารโรงเรียนทำให้โรงเรียนสามารถสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานการศึกษา อันก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียน

กระทรวงศึกษาธิการ (2544, หน้า 5) ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า คือ กลยุทธ์ทางการบริหารและการจัดการศึกษาที่มุ่งให้โรงเรียนเป็นองค์กรหลักในการปฏิรูปการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยัง

โรงเรียนให้มากที่สุด ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ความเป็นอิสระ และความคล่องตัว ในการตัดสินใจบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยเป็นฐานในเรื่องวิชาการ หลักสูตร การเรียน การสอน งบประมาณ/ทรัพยากร การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ในรูปของ คณะกรรมการสถานศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตลอดจนใช้หลักการการบริหารแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้มีผลสัมฤทธิ์ทุกด้านดีที่สุด และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เกี่ยวข้องโดยตรง คือ ผู้บริหาร ครู นักเรียน ผู้ปกครองและ ชุมชน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

ดิเรก วรรณเสียร (2544, หน้า 41) อธิบายไว้ว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็น การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ มีอิสระ และความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งด้าน วิชาการ การเงิน บุคลากรและการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้แทนผู้ปกครองและชุมชน ผู้แทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันบริหารสถานศึกษา ให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

บุญมี เฌรยอด (2546, หน้า 9) สรุปการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการกระจาย อำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความ รับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงิน บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตาม ความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

สุรศักดิ์ ปาเฮ (2546, หน้า 23) ได้สรุปไว้ว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหาร โรงเรียนและสถานศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Central Authority) ที่มุ่งให้มีการตัดสินใจร่วมกันในระดับหน่วยปฏิบัติ (School site) ระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการการศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนครู บุคลากรทางการศึกษา และกลุ่มผู้รับบริการการศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน องค์กรประเภทต่างๆ ทั้งนี้ให้มีการตัดสินใจอย่างมี อิสระ (Autonomy) สูงขึ้น และมีความรับผิดชอบ (Responsibility) ต่อบทบาทและภารกิจของ โรงเรียนที่พึงมีต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณและวิชาการ

วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (2544, หน้า 16) ให้คำจำกัดความของคำว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน คือ การบริหารจัดการตามความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษา โดยคณะกรรมการ สถานศึกษา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ร่วมคิด (Plan) ร่วมตัดสินใจ (Decision-Making) ร่วมทำ Implementation) และร่วมประเมิน (Evaluation) โดยมุ่งหวังเพื่อเสริมประสิทธิผลและประสิทธิภาพของสถานศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 9) ให้ความหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ ในการตัดสินใจสั่งการ เกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียน โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง องค์กรชุมชนร่วมกันบริหาร โรงเรียนให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของโรงเรียน

สรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษา ให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา โดยมีการบริหารจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ร่วมกันดำเนินงานเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดและหลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การศึกษาแนวคิดและหลักการของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีผู้ให้หลักการในการดำเนินงานไว้ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542, หน้า 3) ได้ให้หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชนเป็นกิจกรรมระหว่างครูกับผู้เรียน ไม่ใช่กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งในต่างประเทศมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและเขตการศึกษาไปยังโรงเรียน
2. หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) สถานศึกษาจะมีอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น ภายใต้การบริหารในรูปแบบของคณะบุคคล คือ คณะกรรมการโรงเรียนหรือคณะกรรมการสถานศึกษา
3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้ปกครอง ชุมชน ศิษย์เก่า ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการตัดสินใจ การกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น การร่วมคิดร่วมทำ ฯลฯ แม้จะบริหาร โดยองค์กรบุคคลตามต้องเน้นการกระจายโอกาสไปให้ทั่วถึงองค์กรเพื่อโยงโยให้ทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด
4. หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ไม่ใช่มีผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการแต่มีผู้นำที่ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

5. หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) มีทั้งเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วยและสนับสนุน

6. หลักการความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ (Accountability) เมื่อโรงเรียนได้รับอิสระและอำนาจมากก็ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อที่จะให้มีการตรวจสอบเพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

สถาบันพัฒนาผู้บริหารการศึกษา (2548, หน้า 16-17) มีหลักการและแนวความคิดของการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ แต่เดิมการจัดการศึกษาจะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หน่วยปฏิบัติ คือ สถานศึกษาจะต้องรอรับนโยบาย งบประมาณ และทรัพยากรต่างๆตลอดจนการกำหนดแนวการดำเนินงานจากส่วนกลางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และจะถูกควบคุมโดยส่วนกลางหรือผู้ที่ได้รับอำนาจ จึงทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว ถ้าช้า ไม่สอดคล้องกับความต้องการ ความจำเป็นของโรงเรียน และผู้รับบริการ ผู้ปฏิบัติงานอึดอัดและไม่พอใจ เพราะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง การกระจายอำนาจและมอบอำนาจให้หน่วยงานปฏิบัติ จะทำให้เกิดความอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการตนเอง มีความรับผิดชอบต่อ รู้จักพึ่งตนเอง และช่วยเหลือตนเองได้ สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในโรงเรียนได้อย่างทันที่และเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของโรงเรียน ทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็ง สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง โดยหลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ดังนั้นสถานศึกษาจะมีอำนาจความรับผิดชอบต่อ และมีความเป็นอิสระ โรงเรียนจะเป็นฐานของการกระจายอำนาจ และการเปลี่ยนแปลง ซึ่งหัวใจของการดำเนินการเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างมีคุณภาพ คือ การปรับโครงสร้างการบริหารสถานศึกษาให้มีลักษณะของการกระจายอำนาจ และการจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาและบุคลากรในโรงเรียนร่วมกันดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ในโรงเรียนจะกระจายไปสู่ผู้ปฏิบัติ ในรูปของคณะกรรมการหรือทีมงานอย่างทั่วถึง คณะกรรมการสถานศึกษาจะมีหน้าที่กำกับ สนับสนุน ส่งเสริม ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาจะเป็นผู้ตัดสินใจสั่งการตามความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

2. หลักการบริหารตนเอง สถานศึกษาจะบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆด้วยตนเอง บุคลากรแต่ละงานแต่ละฝ่ายจะร่วมกันวางแผนดำเนินการและประเมินผลการปฏิบัติงานของตนอย่างครบ

วงจร ระบบการบริหารของสถานศึกษาแต่ละแห่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามสภาพความเหมาะสม และความพร้อมของโรงเรียน การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีความคิดว่าการดำเนินการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายอาจมีวิธีการที่หลากหลาย โรงเรียนจึงควรสามารถบริหารงานได้ตามสถานการณ์ที่เป็นจริง หน่วยงานส่วนกลางจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายรวมมาให้ แล้วให้อำนาจและความอิสระแก่โรงเรียนที่จะพิจารณาเลือกวิธีปฏิบัติตามศักยภาพของโรงเรียน ด้วยวิธีการนี้จะทำให้โรงเรียนสามารถบริหารตนเองได้

3. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นหลักการสำคัญของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะต้องนำบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษามาร่วมบริหารจัดการศึกษา โดยเริ่มตั้งแต่การจัดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่กำกับ ส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมของสถานศึกษา (มาตรา 40) คณะครู บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชนจะเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจวางแผนดำเนินการและแก้ไขปัญหาการทำงานมีลักษณะการทำงานเป็นทีมการพัฒนาเปลี่ยนแปลงสิ่งใด ทุกส่วนในองค์กรจะต้องเห็นด้วย ทุกคนจะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในงานต่างๆ และจะมีความตั้งใจ จะทำงานให้เกิดผลสำเร็จสูงสุด ซึ่งจะทำให้การบริหารงานของสถานศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงยิ่งขึ้น

4. หลักการความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เมื่อสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้น และพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ เพื่อให้การบริหารจัดการเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด โดยสถานศึกษาจะต้องบริหารจัดการสถานศึกษาให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม มีความโปร่งใสและจัดทำรายงานการดำเนินงานเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

ถวิล มาตรการเสริม (2545, หน้า 42) ได้ให้หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไว้ดังนี้

1. หลักคุณภาพ (Principle of equity) หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานตั้งอยู่บนหลักแห่งคุณภาพ (Principle of equity) คือ มีวิธีการแนวทางมากมายและหลากหลายที่จะนำมาใช้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการศึกษา การยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น โรงเรียนมีความชอบธรรมเต็มที่ในการขับเคลื่อนพัฒนา และดำเนินงานด้วยยุทธศาสตร์ของตนเองในการจัดการเรียนการสอนและบริหารจัดการ โรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการกระจายอำนาจ (Principle of decentralization) เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการโรงเรียน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนมีความยุ่งยาก

และเพิ่มปัญหามากขึ้น ดังนั้นการกระจายอำนาจให้โรงเรียนจะทำให้โรงเรียนมีอำนาจและรับผิดชอบ ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และส่งเสริมการจัด กิจกรรมการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3. หลักการบริหารจัดการตนเอง (Principle of self-management system) ด้วยหลักการ ทั้งสองข้างต้น จึงจำเป็นที่โรงเรียนจะใช้ระบบบริหารจัดการตนเองมาเป็นหลักในการดำเนินงาน ภายใต้นโยบายและโครงสร้างขององค์กรพัฒนาจุดประสงค์การสอนและยุทธศาสตร์การพัฒนา สร้างกำลังคนและทรัพยากร การแก้ปัญหาและจุดมุ่งหมายบรรลุผลสำเร็จด้วยความสามารถของ โรงเรียน

4. หลักการริเริ่ม (Principle of human initiative) ด้วยความหลากหลายและความซับซ้อน ของกิจกรรมการศึกษา จำเป็นต้องอาศัยการริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกโรงเรียนใน การทำหน้าที่ และพัฒนาภาพการศึกษา ฉะนั้นเป้าหมายของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของ โรงเรียนจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางร่วมกัน พัฒนาศักยภาพ ความคิดริเริ่มและความสามารถเพื่อสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน

หลักการทั้ง 4 ประการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษาหรือ ปฏิรูปโรงเรียน เปลี่ยนการบริหารจัดการ โรงเรียนจากภายนอก (External Control Management : ECM) ไปสู่โรงเรียนเป็นฐานการบริหารจัดการ (School-Based Management : SBM)

อุทัย บุญประเสริฐ (2543, หน้า 35) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐานว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) เป็นกระบวนการ บริหารที่เป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงประสิทธิภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วย หลักการสำคัญ คือ

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ การจัดการศึกษา จากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วย สำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิด โอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า และตัวแทนนักเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษาโดยเชื่อว่าการที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะเกิดความรู้สึกเป็น เจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีต ครอบครัวยุคใหม่และชุมชนมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาบางแห่ง สถาบัน หรือองค์กรในท้องถิ่น เช่น วัดเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมาเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา จึงให้กระทรวง



ศึกษานิเทศก์รับผิดชอบการจัดการศึกษา อย่างไรก็ตามเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นความเจริญก้าวหน้าต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางมีข้อจำกัดเกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาอีกครั้ง

4. หลักการบริหารด้วยตนเอง (Self - Managing) ในระบบการศึกษาทั่วไปมักกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของส่วนร่วม แต่มีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นมีหลายวิธี การมีส่วนร่วมทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารโดยให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายแนวทางด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามที่กำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

ปัญญา แก้วกียร และ สุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545, หน้า 5-6) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลักการ ดังนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้สามารถตัดสินใจดำเนินการได้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพสูงสุด
2. หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School Center) โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหาร ไม่ใช่ผู้ถูกบริหาร โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็ก สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผนจัดการศึกษาของตนเองที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน
3. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการบริหาร การตัดสินใจ และการจัดการศึกษา ทำให้เกิดความตระหนักและความรู้สึกเป็นเจ้าของ
4. หลักการพึ่งตนเอง (Self Management) เน้นให้โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบการดำเนินงานตามความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมองเห็นจุดมุ่งหมายเป้าหมายของโรงเรียนตรงกัน สามารถบูรณาการสถานการณ์ของท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ห้องสมุดงานวิจัย	
วันที่.....	- 7 พ.ย. 2555
เลขทะเบียน.....	250683
เลขเรียกหนังสือ.....	

กับโรงเรียนมาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ด้วยความภาคภูมิใจ

5. หลักการประสานงาน (Coordination) สามารถประสานงานกันได้ทุกระดับทั้งแนวดิ่งและแนวนอน เป็นกิจกรรมที่ต้องเน้นความเข้มแข็ง ทั้งการสร้าง ความเข้าใจระหว่างบุคลากรในโรงเรียนและบุคคลภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือทั้งทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ๆ

6. หลักความต่อเนื่องและหลากหลาย (Continuity and Diversity) การบริหารจำเป็นต้องมีความต่อเนื่อง ใช้เวลารวมทั้งการใช้เทคนิคการบริหารจะต้องมีความหลากหลายและสอดคล้องกันมุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สามารถปรับใช้การบริหารตามสถานการณ์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ได้

7. หลักการพัฒนาตนเอง (Self-Improvement) โรงเรียนจะต้องพัฒนาไปสู่องค์กรการเรียนรู้ (Learning Organization) พัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทั้งการพัฒนาองค์กร พัฒนาวิชาชีพ พัฒนาคณาจารย์ และพัฒนาทีมงาน โดยนำองค์ประกอบเหล่านี้มาวิเคราะห์สังเคราะห์เป็นวิสัยทัศน์และแผนกลยุทธ์สำหรับสถานศึกษานั้นๆ

8. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ ทั้งนี้เป็นการประกันคุณภาพการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นงานบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน โดยคณะกรรมการโรงเรียนจะมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเป้าหมายของโรงเรียน การบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ซึ่งคณะกรรมการโรงเรียนจะประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ตัวแทนครู ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์กรชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้บริหารโรงเรียน จากการศึกษาแบบของคณะกรรมการโรงเรียนในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า มีแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 แบบ ดังที่ อูทัย บุญประเสริฐ (2545, หน้า 65-71) นำเสนอไว้ว่า

1. แบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administrative Control school Council) เกิดจากแนวคิดในการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารการเงิน บุคลากร และวิชาการให้แก่ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อให้การบริหารโรงเรียนนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดในระยะแรกๆ ผู้บริหารมักจะใช้วิธีขอคำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการจากครู ผู้ปกครอง นักเรียน หรือตัวแทนชุมชน ดังนั้นคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นมักจะมีผลสำคัญอยู่ที่การเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้บริหารนั่นเอง ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นประธาน และเจ้าหน้าที่เขตการศึกษาเป็นกรรมการ

โดยตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งของกลุ่มบุคคลแต่ละประเภท ในการกำหนดนโยบายในการวางแผนเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหา และการดำเนินงานของโรงเรียน คณะกรรมการจะมีบทบาทในการร่วมเสนอแนวความคิดเห็นแต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2. แบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control School Council) การบริหารตามแนวนี้ ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน การจัดคณะกรรมการแบบนี้เกิดแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ครูเป็นผู้ปฏิบัติจึงย่อมจะรับรู้ปัญหาทุกอย่างได้ดีกว่า และถ้ามีโอกาสตัดสินใจก็สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากกว่า

3. แบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control School Council) จุดประสงค์ของแบบการบริหารที่ควบคุมโดยชุมชน คือ การเพิ่มการรับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้แก่ชุมชนและผู้ปกครอง และเพื่อให้ผู้รับบริการการศึกษามีความพึงพอใจในการศึกษาที่จัดให้มากที่สุด แนวคิดสำคัญคือหลักสูตรโรงเรียนควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครอง และชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด คณะกรรมการจึงมีสัดส่วนจำนวนตัวแทนผู้ปกครองมากที่สุด

4. แบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional /Community Control School Council) แนวคิดของคณะกรรมการโรงเรียนลักษณะนี้มีความเชื่อว่าทั้งครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก ครูจะได้รับรู้ค่านิยมและความต้องการของผู้ปกครอง ในขณะที่เดียวกัน ผู้ปกครองก็มีโอกาสช่วยสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครู สัดส่วนของผู้แทนครูและผู้แทนจากผู้ปกครอง/ชุมชน จะมีเท่าๆกันในคณะกรรมการโรงเรียน

สำหรับประเทศไทยคณะกรรมการโรงเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “School Board” เป็นคณะกรรมการโรงเรียนที่ชุมชนมีบทบาทหลัก โดยมีสัดส่วนคณะกรรมการที่มาจากชุมชน (ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ) มากที่สุด

Kuehn, 1996 (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเส 2546, หน้า 61) กล่าวว่า SBM จำแนกได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. การบริหารแบบเบ็ดเสร็จในโรงเรียน โดยคณะครูอาจารย์ ผู้บริหารในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการสถานศึกษาเต็มรูปแบบ

2. ยึดผู้บริหารเป็นหลัก (Principle - Directed) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาจากฝ่ายต่างๆหรือผู้ปกครองนักเรียนเป็นต้น

3. มีคณะกรรมการหรือกลุ่มผู้ปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน

4. คณะกรรมการบริหารแบบ SBM ในระดับพื้นที่จากหลายๆ โรงเรียนที่รวมกันเป็นกลุ่มโรงเรียน

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ และคณะ (2544, หน้า 66) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่ามี 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 การบริหารแบบมีส่วนร่วมอาชีพ มีส่วนร่วมเป็นประชาธิปไตย รูปแบบนี้เขาจะมอบอำนาจการตัดสินใจในส่วนใหญ่ไปอยู่ที่ครู โดยทำ 2 รูปแบบขึ้นอยู่กับว่าเป็นโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนขนาดเล็กก็อาจจะใช้ทีมในการร่วมตัดสินใจ แต่ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ก็จะเป็นผู้แทนครู

รูปแบบที่ 2 คือ นำโดยผู้บริหาร จะเห็นว่ารูปแบบนี้ในประเทศของเราคงเป็นรูปแบบที่เด่นแต่ในอนาคตน่าจะเคลื่อนไปอยู่ระหว่างรูปแบบที่ 1 กับ 2 ซึ่งผู้บริหารก็จะมีระดับของการนำ เช่น บางโรงเรียนก็จะมีการศึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญ ปรึกษาหารือกับครูบางคน เป็นต้น

รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการผู้ปกครอง ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะของอเมริกา ที่มีปัญหาว่าครูไม่จัดการศึกษาตามแบบที่ผู้ปกครองต้องการ บริหารก็ไม่ฟังเสียงผู้ปกครอง จึงเกิดการตั้งโรงเรียนขึ้นมา โดยคนที่มีเสียงดังที่สุดคือกรรมการผู้ปกครอง ซึ่งของเราคงไปไม่ถึงจุดนั้น

รูปแบบที่ 4 คือ การมีคณะกรรมการ SBM ก็น่าสนใจเช่นกัน คณะกรรมการ SBM ดำเนินการโดยมีอำนาจจำกัด แต่มีอิทธิพลในเรื่องนั้นๆ เช่น เขามีคณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลเรื่องเด็กพิการ เด็กพิเศษ และมีคณะกรรมการ SBM สำหรับดูแลเรื่องการใช้เงินที่เขตการศึกษาส่งมาให้โดยเฉพาะ เป็นต้น

เทียน ทองแก้ว (2547) อธิบายไว้ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารเพื่อปรับปรุงคุณภาพของโรงเรียน เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางมาที่โรงเรียน โดยผู้บริหารดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีครูและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โรงเรียน

รูปแบบการบริหารโรงเรียนตามหลักการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานมีอยู่ 5 รูปแบบ ดังนี้

1. รูปแบบที่มีการบริหารที่เน้นชุมชนเป็นหลัก เป็นรูปแบบที่คำนึงถึงความต้องการของชุมชนนำชุมชนมาเป็นหลักสำคัญในการบริหารจัดการ เพราะโรงเรียนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

2. รูปแบบที่มีการบริหารที่เน้นผู้บริหารเป็นหลัก ผู้บริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจในทุกเรื่อง แต่อาจจะมีการซักถามความคิดเห็นของคณะครูและประชาชนบ้าง

3. รูปแบบบริหาร โดยใช้อำนาจขององค์กรปกครอง เป็นการบริหารที่อาศัยอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นกลไกช่วยในการบริหาร โรงเรียน

4. รูปแบบการบริหารแบบการประกอบการของเอกชน เน้นผลผลิตทางการบริหารด้วย กระบวนการที่ลดขั้นตอนการบริหาร อาศัยความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

5. รูปแบบการบริหารการมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ครู ผู้ปกครองและนักเรียน เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร โดยกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน แบ่งงานกันทำ ทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินของโรงเรียน

จากรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้วิจัยมีแนวคิดที่ว่า รูปแบบที่จะใช้ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น การศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ของบริบทในพื้นที่นั้นๆ โดยรูปแบบอาจจะเป็นผู้บริหารเป็นหลัก ครูเป็นหลัก ชุมชนเป็นหลัก หรืออาจมีการผสมผสานกันเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่เกิดประสิทธิภาพ

มาตรฐานการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (SBM) เป็นรูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่ได้รับความสนใจ เพราะเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในด้านนโยบาย แนวทางการปฏิบัติและยืนยันได้ว่าสถานศึกษาที่มีการบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน จะมีมาตรฐานกลางที่จะใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบคุณภาพทางการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ได้รับความเชื่อถือยอมรับไว้วางใจจากสาธารณชน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแล้วเห็นควรนำมาตรฐานที่ 13 ของมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานมาเพิ่มความชัดเจนเรื่องการกระจายอำนาจ โดยกำหนดเป็น 6 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

- | | |
|----------------|--|
| ตัวบ่งชี้ที่ 1 | มีการบริหารและการจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจ |
| ตัวบ่งชี้ที่ 2 | มีการบริหารเชิงกลยุทธ์และใช้หลักการมีส่วนร่วม |
| ตัวบ่งชี้ที่ 3 | มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพัฒนาสถานศึกษา |
| ตัวบ่งชี้ที่ 4 | มีรูปแบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน |
| ตัวบ่งชี้ที่ 5 | มีการตรวจสอบและถ่วงดุล |

ตัวบ่งชี้ที่ 6 มีการใช้ผลการประเมินด้านคุณภาพผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษา
ขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนายกระดับคุณภาพ

การบริหารการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่าง
แท้จริง เพราะการเรียนรู้และพัฒนาทุกๆ ด้านของผู้เรียนเกิดขึ้นในห้องเรียนและสภาพแวดล้อม
ของโรงเรียนซึ่งกฎกระทรวงฯ และประกาศสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเรื่อง
การกระจายอำนาจ กล่าวถึงการบริหารจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล
การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปของสถานศึกษา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา การบริหารงาน
วิชาการ เป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักสูตรและการเรียนการสอน เพื่อให้นักเรียน
ได้เรียนรู้ตามที่กำหนดไว้ในจุดมุ่งหมายของการพัฒนาผู้เรียน

การบริหารวิชาการในยุคปฏิรูปการศึกษา โรงเรียนจะมีโอกาสตัดสินใจมากขึ้น ทั้งนี้ให้
เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่ให้สถานศึกษารับผิดชอบการบริหารงานวิชาการ
โดยตรง ปัจจัยความสำเร็จของงานวิชาการคือ ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องรู้ เข้าใจ และมีทักษะใน
เรื่องต่อไปนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
 2. การพัฒนากระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
 3. การพัฒนาสื่อและเทคโนโลยีการเรียนรู้
 4. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
 5. กระบวนการวัดประเมินผลและวิจัย
 6. ระบบประกันคุณภาพภายใน
- ปัจจัยความสำเร็จในการปฏิบัติงานสอนจะเกิดขึ้นได้ ครูต้องทำกิจกรรม 7 กิจกรรม ดังนี้

1. วิเคราะห์หลักสูตร
2. วิเคราะห์ผู้เรียนเป็นรายบุคคล
3. จัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย
4. ใช้เทคโนโลยีในการแสวงหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเอง และจัดกิจกรรมการเรียนรู้

เพื่อพัฒนาผู้เรียน

5. วัดและประเมินผลตามสภาพจริงอย่างรอบด้าน เน้นองค์รวมและเน้นพัฒนาการ
6. ใช้ผลการประเมินเพื่อแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาการจัดการเรียนการสอนเพื่อพัฒนา
ผู้เรียนให้เต็มศักยภาพ

7. ใช้การวิจัยปฏิบัติการในการพัฒนานวัตกรรมเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนและการสอนของตนเอง

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาต้องให้ความสำคัญทุกกระบวนการ ตั้งแต่การแต่งตั้ง การพัฒนา การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ การสร้างขวัญกำลังใจ เพื่อให้มีผลต่อการปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง ยึดหลักระบบคุณธรรม 4 ประการ ได้แก่ หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง มีแผนการพัฒนามูลฐานที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน พัฒนามูลฐานอย่างทั่วถึง ตรงตามความต้องการปลูกฝังอุดมการณ์ความเป็นเจ้าของเพื่อให้เกิดผลสำเร็จที่งดงามอย่างมืออาชีพ สามารถปฏิบัติงานตามมาตรฐานวิชาชีพอย่างถูกต้องและสร้างสรรค์

การบริหารงบประมาณ การเงินและระบบบัญชี

การจัดการด้านงบประมาณและการเงิน มีแนวทางสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการบริหาร โดยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงบประมาณ (Budgeting Entity) และหน่วยบริหารการเงิน (Financial Entity) ให้สถานศึกษาเป็นหน่วยบริหารการเงินที่สามารถกำหนดความต้องการงบประมาณของตนเอง โดยจัดทำงบประมาณผ่านสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและมีอิสระในการจัดการทรัพย์สินและหารายได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้มุ่งเน้นให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการช่วยระดมทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ โดยมีระบบตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การใช้ทรัพยากรเพื่อความโปร่งใส และความรับผิดชอบ ดังนั้นงานงบประมาณและการเงิน จึงเป็นไปในลักษณะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระ คล่องตัว ซึ่งเป็นไปตามแนวทางกระจายอำนาจการบริหารจัดการที่ใช้สถานศึกษาเป็นฐาน ควบคู่กับระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกำหนดแนวทางหลายประการ เช่น จัดสรรงบประมาณรวมเป็นก้อน มุ่งที่แผนงานและผลงาน กำหนดมาตรฐานการจัดการทางการเงิน โดยให้มีการคำนวณต้นทุนกิจกรรมการบริหารสินทรัพย์ เป็นต้น การจัดทำระบบบัญชีตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย และจัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว มีขั้นตอนที่ไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองหลายขั้นตอนเกินความจำเป็น ทั้งนี้การตัดสินใจทางงบประมาณและทางการเงิน จะอยู่ในระดับสถานศึกษามากที่สุด

การบริหารทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการระบบบริหารองค์กร โดยมีบทบาทหลักในการประสาน ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวกตามหลักการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจนการมีส่วนร่วม

ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิผล ความสำเร็จของการบริหารทั่วไปในสถานศึกษาเกิดขึ้น ได้ผู้บริหารสถานศึกษาจะต้องมีภาวะผู้นำ มีการจัดบุคลากรปฏิบัติงานให้ตรงกับความสามารถและความถนัด จัดระบบสำนักงานที่ดี ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า ประหยัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีการประเมินตรวจสอบผลการดำเนินงานเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง และนำผลการประเมินมาใช้ปรับปรุงกระบวนการบริหารทั่วไป

การจัดทำมาตรฐานการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานจะเป็นมาตรฐานกลางที่สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจ และใช้เป็นแนวทางการประเมินการปฏิบัติงานสะท้อนให้เห็นสภาพการบริหารและการจัดการศึกษาของโรงเรียนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันได้รับการยอมรับเชื่อถือจากสาธารณชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อจัดทำมาตรฐานกลาง สำหรับใช้ประเมินสถานศึกษาประเภทที่ 1 ที่บริหารจัดการโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานรองรับการกระจายอำนาจ
2. เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ได้มาตรฐานและมีคุณธรรม สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา การประเมินคุณภาพภายในเพื่อการพัฒนาตนเอง และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก

คำชี้แจงและแนวทางในการนำมาตราฐานไปใช้

มาตรฐาน ตัวบ่งชี้ และเกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา โดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานนี้ใช้เป็นมาตรฐานกลาง สำหรับการประเมินการปฏิบัติงานสถานศึกษาประเภทที่หนึ่ง ทั้งนี้เกณฑ์การประเมินของทุกตัวบ่งชี้สถานศึกษาประเภทที่หนึ่งต้องดำเนินการครบทุกข้อ แต่แตกต่างกันที่หลักฐาน ร่องรอย และคุณภาพของการปฏิบัติ

การบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน

การกำหนดมาตรฐานการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานที่จัดทำขึ้นนี้จะใช้เป็นแนวทางและเครื่องมือในการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษา โดยกำหนดเป็น 6 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

- | | |
|----------------|--|
| ตัวบ่งชี้ที่ 1 | มีการบริหารและการจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจ |
| ตัวบ่งชี้ที่ 2 | มีการบริหารเชิงกลยุทธ์และใช้หลักการมีส่วนร่วม |
| ตัวบ่งชี้ที่ 3 | มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพัฒนาสถานศึกษา |
| ตัวบ่งชี้ที่ 4 | มีรูปแบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน |
| ตัวบ่งชี้ที่ 5 | มีการตรวจสอบและถ่วงดุล |

ตัวบ่งชี้ที่ 6 มีการใช้ผลการประเมินด้านคุณภาพผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษา
ขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนายกระดับคุณภาพ

คำอธิบายตัวบ่งชี้ที่ 1 มีการบริหารและการจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจ

สถานศึกษามีการกำหนดขอบเขต บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและมาตรฐานการปฏิบัติงาน
ของหน่วยงานตาม โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาตามกฎกระทรวง และประกาศ สพฐ.
เรื่อง การกระจายอำนาจ มีการมอบหมายการตัดสินใจ และความรับผิดชอบมีการกำกับติดตาม
ตรวจสอบ ประเมินผล เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานและการนำผลการประเมินมาใช้ในการ
สร้างแรงจูงใจการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ

เกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้ที่ 1

1. มีการกำหนดขอบเขต บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและมาตรฐานการปฏิบัติงาน
ด้านวิชาการด้านบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไป มีระเบียบรองรับการบริหารที่
สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ
2. มีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน ตัวชี้วัด ความสำเร็จของงานและการกระจายอำนาจ ความ
รับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงาน 4 ด้าน ตรงตามความรู้ ความสามารถ ความถนัด
3. มีแผนงานติดตาม กำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล เพื่อปรับปรุงเปรียบเทียบกับเป้าหมาย
และมีพัฒนาการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายเป็นระบบต่อเนื่อง
4. มีการใช้ผลการประเมินมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขและใช้ในการวางแผนสร้างแรงจูงใจ
พัฒนาสมรรถนะบุคลากรและความก้าวหน้าทางวิชาชีพ

คำอธิบายตัวบ่งชี้ที่ 2 มีการบริหารเชิงกลยุทธ์และใช้หลักการมีส่วนร่วม

สถานศึกษามีการบริหารเชิงกลยุทธ์ โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์และ
กลยุทธ์ที่มีความสอดคล้อง ชัดเจน ปฏิบัติได้ มีการใช้ข้อมูลสารสนเทศ การจัดลำดับความสำคัญ
ของโครงการ กิจกรรม มีระบบการนิเทศ กำกับ ติดตามและการประเมินความก้าวหน้าของ
เป้าหมาย ภารกิจ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เป็นผลการดำเนินกิจกรรม มีการจัดทำต้นทุน
ผลผลิตก่อนและหลังการดำเนินงาน มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้เหมาะสมกับภาวการณ์ของ
บริบทที่เปลี่ยนไป

เกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้ที่ 2

1. มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ที่ชัดเจน ปฏิบัติได้ เปิดโอกาสให้บุคลากร
ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม
2. มีการใช้ข้อมูลสารสนเทศ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ การพัฒนาทีมงานให้
เกิดความตระหนัก ทำงานด้วยความมุ่งมั่น เสียสละพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

3. มีการติดตามประเมินความก้าวหน้าของเป้าหมาย ภารกิจ กระบวนการ ผลผลิตอย่างเป็นระบบ

4. มีการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของต้นทุนผลผลิตของการดำเนินงาน และนำผลมาใช้ในการกำหนดนโยบายและจัดงบประมาณ

คำอธิบายตัวบ่งชี้ที่ 3 มีคณะกรรมการสถานศึกษาร่วมพัฒนาสถานศึกษา

สถานศึกษามีองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่กำหนดบทบาทหน้าที่และมีสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยองค์คณะบุคคลมีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับภารกิจ 4 ด้าน มีผลงานที่เกิดจากการมีส่วนร่วมคิดวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ กำกับ ติดตาม ให้การสนับสนุน ส่งเสริมกิจกรรมของสถานศึกษาให้ประสบความสำเร็จ ผู้เกี่ยวข้องพึงพอใจ

เกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้ที่ 3

1. มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีความรู้ ความสามารถสอดคล้องกับภารกิจ 4 ด้านเป็นไปตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดและมีการกำหนดขอบข่ายภาระงานชัดเจน

2. คณะกรรมการสถานศึกษาร่วมคิด วิเคราะห์ วางแผน ร่วมทำ ร่วมประเมิน ร่วมรับผิดชอบในการบริหารจัดการศึกษาทุกขั้นตอนตามความเหมาะสม ตามบทบาทหน้าที่ มีจุดหมายในทิศทางเดียวกัน

3. การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษา และสถานศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างสรรค์ เสียสละ มุ่งมั่นเอาใจใส่ใช้ศักยภาพสูงสุดและเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายของสถานศึกษา

4. มีผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพึงพอใจ

คำอธิบายตัวบ่งชี้ที่ 4 มีรูปแบบการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

สถานศึกษามีการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จ โดยใช้ฐานข้อมูลในรอบปีที่ผ่านมา มีข้อมูลปัจจุบันและอนาคตที่สอดคล้องกับนโยบาย สภาพบริบทและความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษา มีการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างเป็นระบบตรงตามแผนงานและคุณค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบดำเนินงานร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน และนำผลการดำเนินการมาปรับเป้าหมายความสำเร็จในรอบปีถัดไป

เกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้ที่ 4

1. ใช้ข้อมูลการดำเนินงานของรอบปีที่ผ่านมา ข้อมูลสารสนเทศปัจจุบันในการกำหนดความสำเร็จของงาน

2. มีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรตามแผนงาน โครงการ/กิจกรรมที่กำหนด ปริมาณและคุณภาพผลผลิตอย่างชัดเจน

3. มีการกำหนดขั้นตอนและผู้รับผิดชอบในการควบคุม กำกับ ติดตาม ตรวจสอบผล การดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โปร่งใส ตรวจสอบได้

4. มีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการดำเนินการและนำผลการดำเนินงานไปใช้ ประโยชน์

อธิบายตัวบ่งชี้ที่ 5 มีการตรวจสอบและถ่วงดุล

สถานศึกษามีระบบและกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนปฏิบัติการประจำปี มีแผนและกระบวนการควบคุมและบริหารความเสี่ยงในการปฏิบัติงานมีการประเมินผลการ ปฏิบัติงานประจำปี และรายงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และสาธารณชน

เกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้ที่ 5

1. มีแผนการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานตาม โครงการ/กิจกรรม และแผนการควบคุม การบริหารความเสี่ยง

2. มีกระบวนการในการควบคุม กำกับให้การดำเนินงานถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้

3. บุคลากรในโรงเรียนนำแผนการควบคุมและบริหารความเสี่ยงไปใช้ในการปฏิบัติงาน

4. มีสรุปผลการดำเนินงานประจำปีและรายงานต่อคณะกรรมการสถานศึกษา ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องและสาธารณชน

อธิบายตัวบ่งชี้ที่ 6 มีการใช้ผลการประเมินด้านคุณภาพผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษา ขั้นพื้นฐานเพื่อ พัฒนาระดับคุณภาพ

สถานศึกษามีผลการประเมินด้านคุณภาพผู้เรียนจาก 8 มาตรฐาน 33 ตัวบ่งชี้ ของมาตรฐาน การศึกษา ขั้นพื้นฐานที่สถานศึกษาดำเนินการ และมีข้อมูลยืนยันใน SAR มีการวิเคราะห์ จัดทำ แผนยกระดับคุณภาพผู้เรียนที่ส่งผลให้คุณภาพสูงขึ้น โดยเปรียบเทียบกับผลของปีที่ผ่านมา

เกณฑ์การประเมินตัวบ่งชี้ที่ 6

1. มีผลสัมฤทธิ์ด้านคุณภาพผู้เรียนตามมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานในมาตรฐานที่ 1 – 8 อยู่ในระดับพอใช้และระดับดี รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 80

2. มีการวิเคราะห์ผลคุณภาพผู้เรียนในมาตรฐานที่ 1 – 8

3. มีการจัดทำแผนยกระดับคุณภาพผู้เรียนและการดำเนินการจนส่งผลให้คุณภาพผู้เรียน สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับผลของปีที่ผ่านมา

4. มีผลการทดสอบรวบยอดระดับชาติ ในกลุ่มสาระการเรียนรู้คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และสังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เฉลี่ยตามเกณฑ์



ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การปรับปรุงรูปแบบระบบการบริหารการศึกษาเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนและการปฏิบัติงานในโรงเรียน ต้องอาศัยความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการสนับสนุนจากหลายฝ่าย ทั้งนี้รวมถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

บุญมี เณรยอด (2546, หน้า 101-102) ได้เสนอปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1. นโยบายของโรงเรียนต้องเป็นข้อตกลงร่วมกันของบุคลากรทุกฝ่ายในโรงเรียนจะกระทำร่วมกันและกระทำอย่างต่อเนื่อง มิใช่เรื่องตัวบุคคลเพราะนโยบายเป็นเรื่องของโรงเรียน การจัดทำนโยบายต้องเหมาะสมกับบริบทของตนเองและมุ่งสู่ความมีคุณภาพ

2. ผู้บริหารสถานศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นการดำเนินงานตามโครงการให้ เป็นไปอย่างราบรื่น ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวิสัยทัศน์ มีความเป็นผู้ นำทางวิชาการ ส่งเสริมและให้การสนับสนุนคณะครูอย่างเต็มที่ในทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับการปฏิรูป การเรียนรู้ หากผู้บริหารเอาใจใส่เรื่องนี้ก็จะทำให้คณะครูมีความกระตือรือร้น มั่นใจในการทำงาน เริ่มปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน มีระบบระเบียบมากขึ้น ซึ่งโรงเรียนแต่ละโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการ มีลักษณะเด่นและรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกัน ผู้บริหารต้องอยู่บนกรอบของการพัฒนาไปสู่ การกระจายอำนาจ เป็นผู้ไม่ติดขัดกับความสำคัญของตนเอง ทำงานเคียงข้างครู-อาจารย์ของตนเอง ได้ ให้เวลากับโรงเรียน มีบุคลิกภาพที่อบอุ่น และที่สำคัญที่สุดบุคลากรต้องมีความศรัทธาและ เชื่อมั่นในตัวผู้บริหาร

3. ครู-อาจารย์ ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง ครู-อาจารย์นั้นต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอทั้ง การศึกษา ค้นคว้า ร่วมอบรม ร่วมสัมมนา หรือศึกษาคูงาน เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงงานของตนเอง อยู่เสมอ ครูจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ทั้งด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและ การทำงานอื่นๆของโรงเรียน นอกจากนั้นยังมีความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน มีการช่วยเหลือ กันมากขึ้น มีการนิเทศภายในและช่วยเหลือใจข้อบกพร่อง ใช้วิธีสอนหลากหลายและมีความเป็น กันเองกับผู้เรียน

4. วิธีการกระจายอำนาจ ผู้บริหารต้องกระจายอำนาจให้กับทีมงาน จะมีแนวโน้มประสบ ความสำเร็จมากกว่าการกระจายอำนาจให้กับผู้ช่วยผู้บริหาร หรือครู-อาจารย์เพียงท่านหนึ่งท่านใด โดยเฉพาะ การกระจายให้กับทีมงานมีส่วนทำให้บุคคลกลุ่มใหญ่เกิดความรู้สึกว่าได้รับความ ไว้วางใจและรู้สึกว่าได้รับการยอมรับ ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน

5. การโยกย้ายผู้บริหาร นับเป็นปัญหาสำคัญของการพัฒนาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพราะจะทำให้เป็นจุดอ่อนที่จะทำโครงการอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะโครงการที่เพิ่งวางรากฐานใหม่ (โดยเฉพาะ โรงเรียนที่เพิ่งเริ่มเข้าโครงการใหม่) กว่าที่ผู้บริหารท่านใหม่จะเข้าใจและปรับตัวได้ ก็ต้องใช้เวลาพอสมควร

6. หน่วยงานต้นสังกัด นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมสนับสนุนให้การดำเนินงานของโรงเรียนได้ดำเนินงานต่อไป ทั้งนี้เพราะจากข้อมูลได้ปรากฏชัดเจนว่าทุกโรงเรียน ทุกสังกัดในโครงการมีการพัฒนาเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น อีกทั้งผู้บริหาร โรงเรียนและครูก็พร้อมจะดำเนินการต่อ แม้โครงการนี้จะสิ้นสุดก็ตามขอเพียงให้ต้นสังกัดของโรงเรียนได้พิจารณาอนุญาตและให้การสนับสนุนการดำเนินการต่อ โดยการสนับสนุนโรงเรียนในด้านความรู้ งบประมาณ วัสดุ เอกสาร และการเชื่อมโยงให้ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อการดำเนินการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ต่อเนื่อง

ปัญญา แก้วกีร และ สุภัทร พันธุ์พัฒนกุล (2545, หน้า 8-9) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่เอื้อและปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรค ดังนี้

ปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการนำรูปแบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องจากทุกฝ่ายทุกระดับมีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งคณะครู อาจารย์ คณะกรรมการ โรงเรียน อาจารย์รวมถึงผู้ปกครองและชุมชน จุดสำคัญอยู่ที่ผู้บริหาร โรงเรียนจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีภาวะผู้นำ และมีความภาคภูมิใจต่อความสำเร็จซึ่งกันและกัน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานมักเกิดจากความรู้ และความเข้าใจเรื่องการเปลี่ยนแปลง แต่ไม่ยอมเปลี่ยนวิธีคิดและการปฏิบัติงาน อำนาจการตัดสินใจถูกผูกขาด ผู้บริหารบางคนยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจและการเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหาร ครูและคณะกรรมการ โรงเรียน รวมถึงการขัดแย้งในชุมชนและท้องถิ่น เช่น สถาบันศาสนา เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544, หน้า 7) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการนำการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management : SBM) ไปสู่การปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. ผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะของผู้นำทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้ นิเทศได้ และเป็นแบบอย่างที่ดี สามารถจูงใจให้ครูทุกคนอยากทำงานและมุ่งไปที่ความสำเร็จของงาน

2. ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษามีความเข้าใจในบทบาทของตน สร้างความรู้ความเข้าใจ เรื่องการบริหารและการจัดการศึกษา และประการสำคัญที่สุดคือทุกฝ่ายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของการศึกษาและผู้เรียนเป็นสำคัญ
3. ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมมากที่สุดในทุกกิจกรรม และเน้นการทำงานเป็นทีม
4. เน้นการพัฒนาวิชาชีพครูให้แก่บุคลากรในโรงเรียน โดยให้ความสำคัญกับการเผยแพร่สื่อสารและประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจและการยอมรับ
5. ให้รางวัลกับผู้ที่มีผลงานจริง โปร่งใส เสริมสร้างระบบคุณธรรม เพื่อเสริมแรงจูงใจให้สมาชิกองค์กร ได้ทำงานอย่างมีความสุข
6. ต้องเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน คือหัวใจของการบริหารและการจัดการศึกษาที่สถานศึกษาต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน มีการประเมินผลตามสภาพจริงมีแผนการเรียน และมีการวิจัยในชั้นเรียน
7. ต้องมียุทธศาสตร์การสร้างเครือข่าย เช่น เครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายศิษย์เก่า เครือข่ายชุมชน เพื่อพัฒนาการศึกษาาร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปัจจัยหรือสิ่งสำคัญที่สุดคือ ต้องเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมายังสถานศึกษาอย่างแท้จริง ต้องมีการกำหนดและปรับปรุงโครงสร้างระบบการบริหารจัดการ โรงเรียนใหม่ เพื่อรองรับกับอำนาจหน้าที่ที่แท้จริง ต้องมีการพัฒนาบุคลากรในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการประชาสัมพันธ์ การติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างผู้บริหาร ครู อาจารย์ ผู้ปกครองและชุมชน เพื่อร่วมกันสร้างสรรค์และพัฒนาปรับปรุงกิจกรรมการจัดการเรียนการสอนใน โรงเรียนเพื่อผลสัมฤทธิ์ที่ดีของผู้เรียนเป็นสำคัญ

กฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การดำเนินงานของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีบทบาทหน้าที่ต่อการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษามีการกำหนดตามกฎหมายของการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาดังนี้

กฎกระทรวง กำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาการเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ข้อที่ 1-12

อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 และ มาตรา 40 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2545 กับ มาตรา 8 และ มาตรา 38 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้

"ผู้ปกครอง" หมายความว่า บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดา ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือผู้ปกครองตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ของนักเรียน และให้หมายความรวมถึง บุคคลที่นักเรียนอยู่ด้วยเป็นประจำ หรือที่นักเรียนอยู่รับใช้การงาน

"ครู" หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษาของรัฐ

"สถานศึกษา" หมายความว่า โรงเรียน วิทยาลัย หรือหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ได้รับงบประมาณจากรัฐแต่ละแห่ง ยกเว้นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย และศูนย์การเรียนรู้

"สถานศึกษาขนาดเล็ก" หมายความว่า สถานศึกษาที่มีนักเรียนไม่เกินสามร้อยคน

"สถานศึกษาขนาดใหญ่" หมายความว่า สถานศึกษาที่มีนักเรียนเกินกว่าสามร้อยคนขึ้นไป

"องค์กรชุมชน" หมายความว่า ชุมชนหรือองค์กรที่มีประชาชนรวมตัวกันไม่น้อยกว่าสิบห้าคนเพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชน โดยส่วนรวมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี มีผลงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับรอง และมีที่ตั้งแน่นอนอยู่ในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษา หรือท้องที่ตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาดังอยู่

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรการบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมาย ซึ่งสถานศึกษาดังอยู่

"ศิษย์เก่า" หมายความว่า ผู้ที่สถานศึกษารับรองว่าสำเร็จการศึกษาจากหรือเคยศึกษาในสถานศึกษานั้น

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละแห่ง

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแต่ละแห่ง

"ผู้อำนวยการ" หมายความว่า ผู้อำนวยการสถานศึกษาแต่ละแห่ง

"ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา" หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาที่สถานศึกษาดังอยู่



ข้อ 2 ในสถานศึกษาขนาดเล็กให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนเก้าคน และสถานศึกษาขนาดใหญ่ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการ
- (2) กรรมการที่ เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวนหนึ่งคน
- (3) กรรมการที่ เป็นผู้แทนครู จำนวนหนึ่งคน
- (4) กรรมการที่ เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนหนึ่งคน
- (5) กรรมการที่ เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งคน
- (6) กรรมการที่ เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวนหนึ่งคน
- (7) กรรมการที่ เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่จำนวนหนึ่งรูป หรือหนึ่งคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวนสองรูปหรือสองคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่
- (8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กและจำนวนหกคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่

(9) ผู้อำนวยการ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ 3 ประธานกรรมการและกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) ไม่เป็นคู่สัญญากับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใด มีลักษณะต้องห้ามตาม (5) จากความเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามหรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบกิจการหรือการใดๆ อันมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้วต่อผู้อำนวยการภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ

ข้อ 4 นอกจากคุณสมบัติตาม ข้อ 3 แล้ว

(1) กรรมการตาม ข้อ 2 (2) ต้องเป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

(2) กรรมการตาม ข้อ 2 (3) ต้องเป็นครู

(3) กรรมการตาม ข้อ 2 (4) ต้องไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

(4) กรรมการตาม ข้อ 2 (6) ต้องเป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

(5) กรรมการตาม ข้อ 2 (8) ต้องไม่เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเกินกว่าสามแห่งขึ้นไปในเวลาเดียวกัน และไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของสถานศึกษา ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น

ข้อ 5 ให้ผู้อำนวยการดำเนินการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ในการสรรหาและเลือกกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) และ (6) ให้บุคคลแต่ละประเภทเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติตาม ข้อ 3 และ ข้อ 4 จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือประเภทละหนึ่งคน ทั้งนี้ โดยให้แต่ละประเภทแยกกันดำเนินการ

(2) ในการสรรหาและเลือกกรรมการตาม ข้อ 2 (4) ให้องค์กรชุมชนเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติตาม ข้อ 3 และ ข้อ 4 จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือจำนวนหนึ่งคน ในกรณีไม่มีองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษา หรือตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่ หรือมีแต่ไม่เสนอชื่อผู้แทนเข้ารับเลือกเป็นกรรมการ ให้ผู้อำนวยการสรรหาผู้แทนองค์กรชุมชนในท้องที่ตำบลหรือแขวงใกล้เคียง หรือในท้องที่ตำบลหรือแขวงของเขตพื้นที่การศึกษาใกล้เคียงเป็นกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในสถานศึกษานั้น

(3) การสรรหาและเลือกกรรมการตาม ข้อ 2 (5) ให้ดำเนินการโดยสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(4) การสรรหาและเลือกกรรมการตาม ข้อ 2 (8) ให้ดำเนินการ โดยการพิจารณาร่วมกันของผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับเลือกให้เป็นกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และกรรมการตาม ข้อ 2 (9) ให้ได้จำนวนสองคนสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็ก และจำนวนเจ็ดคนสำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่

(5) การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการ ให้ผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และกรรมการตาม ข้อ 2 (9) ร่วมกันเลือกประธานกรรมการจากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(6) ให้ผู้อำนวยการเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับเลือกตาม (1) ถึง (5) ต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ข้อ 6 หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา และการเลือกกรรมการนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ให้เป็นไปตามประกาศของสถานศึกษา

ข้อ 7 ประธานกรรมการและกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ ทำให้เสื่อมเสียต่อสถานศึกษาหรือหย่อนความสามารถ

(4) ขาดคุณสมบัติตาม ข้อ 3 หรือ ข้อ 4

(5) พ้นจากการเป็นพระภิกษุ เฉพาะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนที่เป็นพระภิกษุสงฆ์

ข้อ 8 ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการตาม ข้อ 2 (2) (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการสรรหา เลือก และแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการแทนภายในเก้าสิบวัน เว้นแต่วาระของกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการก็ได้ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนในกรณีที่ประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่งจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหากรรมการใหม่ภายในเก้าสิบวันก่อนครบวาระ และให้ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการซึ่งแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ข้อ 9 สถานศึกษาที่มีสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป ซึ่งไม่สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาได้ครบองค์ประกอบตามกฎกระทรวงนี้ การกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา และจำนวนกรรมการในแต่ละลักษณะและประเภทของสถานศึกษา ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

เป็นผู้มีอำนาจในการประกาศให้สถานศึกษาใดเป็นสถานศึกษาที่มีสภาพ และลักษณะการปฏิบัติงานแตกต่างจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยทั่วไป

ข้อ 10 ในวาระเริ่มแรกให้ผู้อำนวยการดำเนินการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการ ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

ข้อ 11 ในวาระเริ่มแรกกรรมการตาม ข้อ 2 (3) ยังไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ จนกว่าคุรุสภาจะกำหนดให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย ว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ข้อ 12 ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ หรือการดำเนินการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ตามกฎกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 อาศัยความตามในมาตรา 5 และมาตรา 39 วรคสองแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน

การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คำนึงถึงหลักการ ดังนี้

1. ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบการดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กระจายอำนาจ
3. ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา
4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา
5. มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่
6. มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาให้มากที่สุด เพื่อให้สถานศึกษานั้นมีความเข้มแข็งและความคล่องตัว
7. เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา
8. เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยตรง เพื่อผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้องการดำเนินการตามหลักการดังกล่าวของการกระจายอำนาจจึงควรศึกษาและปฏิบัติตามหลักการอย่างเคร่งครัดเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานที่มีความเกี่ยวข้องกับการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งมีผู้ศึกษาไว้หลายเรื่องดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2543 : ค) ศึกษาแนวทางการบริหาร การจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่น่าจะเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทสังคมไทยน่าจะมีชุมชนเป็นหลัก (Community control) ซึ่งให้ตัวแทนจากชุมชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในคณะกรรมการบริหาร โรงเรียนให้ประธานและรองประธานมาจากการเลือกตั้ง โดยให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 40 วรรคสาม

สว่าง คำภีระ (2544, หน้า 60-64) ได้ศึกษาการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอทุ่งหัวช้าง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำพูน เพื่อเข้าสู่การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่า ในด้านการวางแผนได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตัวแทนชุมชน ครู และนักเรียนได้มีส่วนร่วมวางแผนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการตรวจสอบ ประเมิน โครงการ ด้านการบริหารแผน ผู้บริหารโรงเรียนกับผู้ร่วมงานร่วมกันแก้ปัญหาและข้อขัดข้องต่างๆที่เกิดขึ้น ให้คณะกรรมการที่มาจากชุมชนมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นชอบในการพิจารณาความดีความชอบของบุคลากรในโรงเรียน ด้านการบริหารหลักสูตรการเรียนการสอน ให้ตัวแทนชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ด้านการบริหารงบประมาณ มีการดำเนินการสรรหาและจัดหางบประมาณจากหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงานทางราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน บุคลากรที่มาจากชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อ-จัดจ้าง ส่งเสริมให้ชุมชน ผู้ปกครองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบบริหารงบประมาณ

เสรี พุทธรปวน (2546, หน้า 57-59) ได้ศึกษาการบริหารงาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมืองลำพูน พบว่า การบริหารทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านการบริหาร ผู้บริหารชี้แจงบทบาทของคณะกรรมการ โรงเรียนให้เข้าใจอย่างชัดเจน ผู้บริหารและครูร่วมกันสรุปผลการพัฒนาโรงเรียนตามแผนดำเนินงาน ด้านวิชาการ มีการจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยยึดผู้เรียนทุกคนสามารถเรียนรู้ พัฒนาตนเองได้ และผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด มีการกำหนดแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมการพัฒนานักเรียน ส่งเสริมและตอบสนองจุดเน้นของสถานศึกษา ด้านกิจการนักเรียน มีการจัดกิจกรรมให้กับนักเรียนในเรื่องการจัดอาหารกลางวัน

การจัดบริการให้กับนักเรียนในเรื่องการบริการสุขภาพ ด้านความสัมพันธ์กับชุมชน ผู้บริหารได้จัดประชุมคณะครูและคณะกรรมการ โรงเรียนเพื่อระดมสมองในการกำหนดแผนงานที่เหมาะสม ผู้บริหารมีการรายงานความก้าวหน้าของโรงเรียนต่อคณะกรรมการ โรงเรียน

ในปีต่อมา สฤณี กุลภา (2547, หน้า 130) ได้ศึกษาการบริหารงานวิชาการตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของ โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเลย เขต 1 พบว่าความคิดเห็นของข้าราชการครูเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานวิชาการตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าข้าราชการครู รับรู้ว่าการกระจายอำนาจทำให้โรงเรียนต้องรับผิดชอบมากขึ้น จึงต้องปรับใช้ทรัพยากร และปรับวิธีการทำงานให้ตอบสนองความต้องการของนักเรียนมากขึ้น เพื่อที่นักเรียนและผู้ปกครองจะได้มีความพึงพอใจในระดับสูง ต่อการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหาร โรงเรียนในฐานะผู้นำทางการศึกษา จะต้องสนับสนุนให้ครูจัดกิจกรรมให้สถานศึกษาพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนในโรงเรียน โดยอาศัยการวิจัยเป็นเครื่องมือ ด้วยการส่งเสริมการวิจัยในชั้นเรียน การปฏิบัติการวิจัยทางการบริหารในโรงเรียน การเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่บุคลากรการบริหาร โรงเรียน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงจะประสบความสำเร็จ

และในปีเดียวกันนี้ หทัยวรรณ หาญกล้า (2547, หน้า 115-119) ก็ได้ศึกษาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่าหลักการในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั้ง 4 ด้าน คือหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการบริหารตนเอง หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม และหลักการกระจายอำนาจอยู่ในระดับมาก ด้านการกระจายอำนาจโรงเรียนยังไม่ได้อิสระในการบริหารงานวิชาการ งบประมาณและงานบริหารทั่วไปอย่างชัดเจน ด้านการมีส่วนร่วมยังขาดการเข้ามามีส่วนร่วมจากคณะกรรมการสถานศึกษา ด้านการบริหารตนเองยังขาดการร่วมมือด้านทรัพยากรจากชุมชน ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลนั้นทางโรงเรียนยังขาดการประเมิน ติดตามงานประกันภายในที่เป็นระบบขาดการต่อเนื่องของการดำเนินงาน การดำเนินงานบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานสามารถปรับปรุงพัฒนาระบบงานให้ดีขึ้นได้โดยแก้ไขปัญหตามหลักการดังกล่าวที่ได้ศึกษา

ในปีต่อมามีงานวิจัยของ วิมล ปานาภรณ์ (2548, หน้า 62) ได้ศึกษาปัญหาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1 พบว่า ปัญหาการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรวมมีปัญหอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การตรวจสอบและถ่วงดุล การคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน ผลการเปรียบเทียบความพร้อมของผู้บริหาร ผลการเปรียบเทียบปัญหาการบริหารงานของผู้บริหาร จำแนกตามวุฒิการศึกษาโดยรวม จำแนกตามประสบการณ์การทำงาน ไม่แตกต่างกัน



ในปี 2549 มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 3 เรื่อง คือ ชวนะชัย เพชรพิรุณ (2549, หน้า 76-83) ได้ศึกษาและเปรียบเทียบสภาพการดำเนินการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสระแก้ว เขต 1 ใน 6 ด้าน คือ ด้านการปรับโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการ ด้านการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน ด้านการพัฒนาครู ด้านการบริหารจัดการเรื่องนวัตกรรม เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการบริหารทรัพยากร และด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ภาพรวมของการดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก จากการศึกษาพบว่าผู้บริหารพัฒนาและส่งเสริมสถานศึกษา ระบบการทำงาน การกระจายอำนาจ เสริมแรงพัฒนาศักยภาพครูให้มีความรู้ความสามารถ แต่ยังขาดการให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ควรมีการนำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมกันทำงาน และมีการกำกับติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีคุณภาพ

สมพิศ ไข่เฮ้ง (2549, หน้า 67-74) ได้ศึกษาบทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาชลบุรี เขต 1 พบว่าผู้บริหารมีบทบาทในการดำเนินงานบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โดยภาพรวมในระดับมาก เรียงลำดับจากมากไปน้อย คือ การบริหารตนเอง การตรวจสอบและถ่วงดุล การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม และการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน นอกจากนี้ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการทำงานมากกว่าจะสามารถบริหารสถานศึกษาได้ดีกว่าผู้บริหารที่มีประสบการณ์น้อยกว่า การเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษาโดยการเชิญเข้าร่วมประชุมการวางแผนการปฏิบัติงานของสถานศึกษาเพื่อร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา

ในขณะที่ สุทธิรักษ์ ศรีวรรณ (2549, หน้า 73-75) ก็ได้ศึกษาการดำเนินงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนมงฟอร์ตวิทยาลัย แผนกประถมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า หลักการกระจายอำนาจควรพยายามสอนงานให้คนกลุ่มใหม่ๆ เพื่อจะได้มาช่วยในการบริหารงานในฝ่ายต่างๆ ควรให้ครูได้มีส่วนร่วม ควรมีการกระจายอำนาจให้แต่ละฝ่ายงานได้บริหารจัดการด้วยตนเองอย่างเต็มที่ ด้านหลักการมีส่วนร่วมควรให้นักเรียนมีบทบาทและโอกาสในการจัดกระบวนการเรียนรู้ โดยให้ผู้เรียนเสนอความคิดเห็นในการเรียน และได้ปฏิบัติให้มากขึ้น ควรเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความสามารถตนเอง หลักการประสานงานควรมีการประสานงานให้ทั่วถึง รวดเร็ว ควรกำหนดขอบข่ายของฝ่ายที่ต้องประสานงานให้ชัดเจนและมีการฝึกฝนทักษะด้านการประสานงาน หลักการริเริ่มควรเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความคิดเห็นหรือคิดกิจกรรมใหม่ๆ เพื่อพัฒนาโรงเรียน ส่งเสริมหรือกระตุ้นให้มากขึ้น เช่น การให้รางวัล ชื่นเงินเดือน หรือเงินพิเศษตามความเหมาะสม จัดอบรมเพื่อสร้างนวัตกรรม สื่อการเรียนการสอนที่หลากหลาย ส่วนหลักการตรวจสอบ

ได้ ควรมีการตรวจสอบทุกกิจกรรมอย่างต่อเนื่องมีการบันทึกชัดเจน ติดตามผล และนำมาปรับปรุงแก้ไขอย่างทั่วถึง ควรมีการนิเทศ ติดตามงานอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ชี้แจงงบประมาณการใช้จ่ายให้บุคลากรทุกคนได้ทราบอย่างโปร่งใส

ส่วนงานวิจัยล่าสุดเป็นของ ธนัส วิษาเจริญ (2553, หน้า 71-72) ได้ศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนแม่อนวิทยาลัย พบว่าการกระจายอำนาจควรกระจายอำนาจให้กับชุมชน กลุ่มบุคคลภายนอกและภายในเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน การมีส่วนร่วมพบว่าควรให้บุคคลภายในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเรียนการสอน และเข้าร่วมประชุมตั้งแต่ต้นจนจบวาระการประชุม ส่วนการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชนพบว่าควรดึงบุคคลอื่นภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมนอกจากคณะกรรมการจัดการศึกษา เช่น จากองค์การบริหารส่วนตำบล โรงพยาบาล อำเภอ ฯลฯ ควรเปิดโอกาสให้คณะกรรมการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมให้มากขึ้น และควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอ ด้านการบริหารตนเองพบว่าควรมอบอำนาจเด็ดขาดให้หน่วยงานดำเนินการ โดยอิสระ แต่ให้รายงานเพื่อเป็นข้อมูลในการนำไปปรับปรุงพัฒนาหรือเพื่อพิจารณางบประมาณของสถานศึกษา ควรจัดสรรค่าตอบแทนให้มากขึ้นโดยเฉพาะฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน และควรรนำทฤษฎีเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์คือใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ในการตรวจสอบและถ่วงดุล พบว่า ควรมีคณะกรรมการภายนอกองค์กร มีการตรวจสอบการประเมินผลที่ชัดเจน

จากการศึกษาเอกสารและการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หลักการบริหาร โดยให้การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งถือเป็นหัวใจของการบริหาร การจะดำเนินงานให้ประสบผลสัมฤทธิ์ตามที่มุ่งหวังไว้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับสภาพบริบทของโรงเรียนแต่ละแห่งเป็นสำคัญ รวมถึงชุมชนที่มีสภาพการให้ความร่วมมือกับโรงเรียนผ่านคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้ามาดำเนินงานต่างๆร่วมกับทางโรงเรียน ผู้บริหาร คณะครูต้องศึกษาปัจจัยที่เข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมให้การจัดการศึกษาพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และปัจจัยที่ด้อยที่ควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งนี้ต้องเกิดจากการร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง