

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ในโลกปัจจุบันที่ได้มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ สู่ยุคของข้อมูลข่าวสารที่ขับเคลื่อนให้ เป็นสังคมแห่งความรู้ ดังนั้นประเทศที่สามารถพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีศักยภาพในการเรียนรู้และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมเท่าทันการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ได้ก็จะได้เปรียบในการแข่งขันและสามารถนำประเทศไปสู่การพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าในทุกมิติ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศไทยได้ตระหนักถึงการที่จะต้องเผชิญกับความท้าทายในยุคสังคมแห่งความรู้จึงได้มีนโยบายต่างๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพในการดำเนินชีวิตในสังคมอย่างมีคุณภาพ ซึ่งความสำคัญประการแรกคือให้มีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ ทำให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ในปีพุทธศักราช 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญและเป้าหมายหลักในการกระจายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง ทุกคนร่วมสนับสนุนการศึกษา และเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ต้องมีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก จึงเกิดการปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ในการปรับโครงสร้าง การศึกษาทั้งระบบ มีการกำหนดบทบาทของภาคเอกชน และองค์กรท้องถิ่นในการร่วมพัฒนา การศึกษา การปรับแก้ระบบการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณ ไปจนถึงเรื่องของระบบการประเมิน และการประกันคุณภาพ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นปัจจัยเอื้อต่อการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้

อย่างไรก็ตาม ผลการปฏิรูปการศึกษาตลอดสิบปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นของระบบการศึกษาไทย บางประเด็นได้รับการขับเคลื่อนจนประสบผลสำเร็จตามตัวชี้วัดที่จัดทำขึ้น ขณะเดียวกันยังมีบางประเด็นบางส่วนที่ไม่เป็นไปตามหลักการและจุดมุ่งหมาย ในทางปฏิบัติที่ยังมีอุปสรรคหลายประการ ดังเช่นกรณีการจัดสรรอำนาจการบริหาร หรือกรณีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาให้แก่ อปท. ได้ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการถ่ายโอนการศึกษา แต่ก็ได้เกิดปัญหาการคัดค้านการถ่ายโอนและความเข้าใจไม่ตรงกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการศึกษา เหล่านี้นับเป็น

อุปสรรค ทำให้การดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวยังไม่ชัดเจนและไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร โดยที่ผ่านมามีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจำนวน 381 แห่ง (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

ดังนั้นจึงได้มีข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษารอบสอง เพราะยังมีอีกหลายเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งรัฐบาลไทยได้ยกให้การศึกษาเป็นเรื่องสำคัญและให้ความเอาใจใส่อย่างจริงจัง โดยมีการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ที่มุ่งเน้นให้มีการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ และกระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำ “ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561)” ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในคราวประชุมเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552 ทั้งนี้ หนึ่งในแนวทางสำคัญของการปฏิรูปการศึกษารอบสองก็คือระบบการบริหารจัดการใหม่ เน้นการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552)

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่ของการปฏิรูปการศึกษาไทยในทศวรรษที่สองนี้จะเป็นเครื่องท้าทายว่าไทยจะก้าวไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริงเพียงใดนั้น จำเป็นจะต้องเรียนรู้ประสบการณ์จากประเทศอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา สามารถพัฒนาคนให้มีศักยภาพและคุณภาพตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ได้ ซึ่งจากรายงานผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2549) ที่ได้จัดทำโครงการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศต่างๆ รวม 8 ประเทศ ก็พบว่า เกาหลีใต้นับเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งสามารถก้าวสู่สังคมฐานความรู้ได้อย่างมั่นคงและมีศักยภาพในการแข่งขัน โดยที่เกาหลีใต้มีแนวคิดว่าการศึกษาคือรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการขับเคลื่อนให้มีการปฏิรูปการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการจัดระบบการศึกษาแนวใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ การปรับปรุงด้านต่างๆ รวมถึงการส่งเสริมประชาคมทางการศึกษา เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา และการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น โดยผลสำเร็จจากการดำเนินงานต่างๆ ปรากฏให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนในระดับต่างๆ ตัวอย่างจากรายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2549) ได้ระบุถึงผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาในระดับชาติ (National Assessment of Educational Achievement) โดยรวมของประเทศเกาหลีใต้เด็กที่มีผลสัมฤทธิ์

ด้านการอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์พื้นฐานต่ำกว่าเกณฑ์มีจำนวนลดลงมาก นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของครู ผู้ปกครอง และสมาคมทางการศึกษาต่างๆ เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ท้องถิ่นร่วมมือกันจัดขึ้นก็พบว่าได้รับความพึงพอใจจากทุกกลุ่ม

โดยในปี ค.ศ. 1991 เกาหลีใต้ได้ประกาศพระราชบัญญัติการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจทางการศึกษาแก่ท้องถิ่น และประกาศพระราชบัญญัติวิชาชีพการศึกษา ทำให้การจัดสรรงบประมาณทางการศึกษามีความเข้มแข็งขึ้น โดยกระทรวงการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development; MOEHRD) ได้กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรท้องถิ่น ตลอดจนอำนาจตัดสินใจและพัฒนาการศึกษา เพื่อตอบสนองของความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ปราศจากอิทธิพลทางการเมือง มีการประเมินผลจากการวัดความพึงพอใจของนักเรียนและผู้ปกครองในแต่ละท้องถิ่นที่ทำให้โรงเรียนได้รับการสนับสนุนต่างๆ แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับคุณภาพที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2551) สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ในปัจจุบันเกาหลีใต้ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการศึกษาที่มีคุณภาพสูง และมีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาในระดับนานาชาติ

จากประสบการณ์และบทเรียนการจัดการศึกษาของเกาหลีใต้ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษา ทำให้คณะผู้วิจัยต้องการศึกษาระบบการบริหารจัดการศึกษาของส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้เปรียบเทียบกับประเทศไทยเพื่อศึกษาความเหมือนความต่าง และศึกษาบทเรียนสำคัญที่สามารถประยุกต์ใช้ในบริบทของสังคมไทยได้ โดยแบ่งงานวิจัยเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 การศึกษาระดับนโยบายและยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการศึกษาของประเทศเกาหลีใต้ให้เติบโตสามารถแข่งขันในเวทีโลก แนวทางการดำเนินงาน และปัจจัยที่ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น แล้วเปรียบเทียบกับองค์กรส่วนท้องถิ่นของไทย ส่วนในระยะที่ 2 เป็นการศึกษาระดับปฏิบัติการหรือการบริหารจัดการสถานศึกษา ทั้งนี้ เพื่อนำมาประยุกต์พัฒนาให้เหมาะสมกับประเทศไทย รวมทั้งแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาของไทยอันจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการศึกษาของประเทศในภาพรวมต่อไป

โดยจากผลการศึกษาในระยะที่ 1 ได้บทเรียนการกระจายอำนาจการศึกษาของเกาหลีใต้ที่จะนำไปสู่การพัฒนาและการกระจายอำนาจการศึกษาของไทยในอนาคต ประเด็นสำคัญคือ การที่เกาหลีใต้มีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจจัดการศึกษาเนื่องจากมีปัจจัยการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันเกิดจากการผ่านการพัฒนาประชาธิปไตยที่ดำเนินมาอย่างมั่นคง รัฐบาล

ไม่ได้รวมศูนย์อำนาจไว้เพียงแห่งเดียว มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาประธานาธิบดีด้านการปฏิรูปการศึกษา (Presidential Committee for Educational Reform) ขึ้นใน ค.ศ. 1995 ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่สำหรับระบบการศึกษา (A New Vision for the Educational system) โดยกำหนดสาระที่สำคัญคือ การศึกษาที่เน้นผู้เรียน ความหลากหลายในโปรแกรมการศึกษา การยึดหลักความเป็นอิสระและความรับผิดชอบของโรงเรียนในการจัดการศึกษา และระบบสารสนเทศใหม่ และได้ริเริ่มกลไกการประเมินแบบใหม่ในการประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนด้วย (Ka, 2006 and Lee, 2008)

นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุน รวมทั้งอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ตลอดจนการรักษามาตรฐานคุณภาพการศึกษา แม้องค์กรส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้จะมีบทบาทในการจัดการศึกษา แต่ผลปรากฏเป็นที่ประจักษ์ก็คือไม่มีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาว่าจะด้อยลงกว่าในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือการจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยผลการประเมินผลคุณภาพการศึกษาของเกาหลีใต้ยังอยู่ในระดับต้นของเอเชียและระดับต้นของโลก จนในที่สุด ในปี ค.ศ. 2012 เกาหลีใต้อยู่ในอันดับที่ 8 ในการจัดอันดับการค้าโลก และเป็นประเทศในลำดับที่ 7 ที่ได้เข้าร่วมโครงการ the 2050 club สำหรับกลุ่มประเทศที่มีรายได้จำนวน 20,000 USD ต่อจำนวนประชากร 50 ล้านคน และสภาพเศรษฐกิจติดอันดับที่ 15 ของโลก และอันดับที่ 3 ในภูมิภาคเอเชีย และในปี ค.ศ. 2014 คุณภาพการศึกษาของเกาหลีใต้ก็ได้รับการจัดอันดับในระดับต้นๆ (top ranking in education) จากสำนักพิมพ์รายใหญ่ด้านการศึกษาคือ Pearson (the education and publishing firm) (Sean Coughlan, 2014) นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังถูกจัดระดับด้านการดำเนินงานของโรงเรียนอยู่ในอันดับที่ 3 (the third ranking of school performance) ซึ่งจัดโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) (Luke Graham, 2015).

ทั้งนี้ ในการศึกษาระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการวิจัยระดับปฏิบัติการในสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อค้นพบสำคัญจากผลการศึกษาในระยะที่ 1 คือการให้ความสำคัญในระดับโรงเรียนของระบบการศึกษาของเกาหลีใต้ โดยความเชื่อมโยงของระบบบริหารงานการศึกษาของเกาหลีใต้แสดงให้เห็นว่ามีลักษณะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ยึดหลักให้โรงเรียนเป็นฐานสำคัญที่สุดใน

การจัดการ พร้อมกับมีองค์กรภายนอกทำหน้าที่ให้การสนับสนุน และดำเนินการประเมินเพื่อส่งเสริม ไม่ใช่ประเมินเพื่อจับผิด ขณะที่ประเทศไทยใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ปี 2545 และ (ฉบับที่ 3) ปี 2553 ระบุสาระของการกระจายอำนาจการศึกษาในมาตรา 39 ที่ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 มาตรา 34 และ 35 ได้กำหนดให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพตามหลักการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจ การบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี แต่ให้มีวิธีการบริหารจัดการคล้ายโรงเรียนเอกชน ส่วนกลางยังคงดูแลอยู่ห่างๆ โดยโรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยกระทรวงศึกษาธิการจะทำหน้าที่ด้านนโยบายระดับชาติ อุดหนุนทรัพยากรมาตรฐาน เขตพื้นที่การศึกษา และ อปท. เป็นผู้กำกับ สนับสนุน และดำเนินงานของสถานศึกษา ส่วนสถานศึกษาจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2547)

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น คณะนักวิจัยจึงได้กำหนดการศึกษารกระจายอำนาจการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระยะที่ 2 คือการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาภายใต้การดูแลขององค์กรส่วนท้องถิ่นใน 4 ด้าน ได้แก่ วิชาการ งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป อันเป็นผลการศึกษาต่อเนื่องที่ได้ศึกษาแนวทางและการปฏิบัติด้านการกระจายอำนาจการศึกษาจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ประกอบกับผลการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ซึ่งมีแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถนำมาเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยได้ในด้านนโยบายและปฏิบัติการกระจายอำนาจการศึกษาจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ดังนั้น ในระยะที่ 2 นี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานศึกษาของท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อที่จะได้เห็นพัฒนาการการ

ปฏิบัติการในระดับท้องถิ่น อันจะนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับท้องถิ่นและสถานศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัยในระยะที่ 2

1. เพื่อศึกษาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ ใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ
2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ที่มีบริบทใกล้เคียงกันใน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ
3. เพื่อศึกษาแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนที่สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ แล้วนำเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้ที่เหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนท้องถิ่นในประเทศไทย
4. เพื่อพัฒนาคลังข้อมูลองค์ความรู้ด้วยการจัดการความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้

3. ขอบเขตของการวิจัยในระยะที่ 2

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยด้านพื้นที่ศึกษา ประเด็นเนื้อหาที่ศึกษา และขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ตลอดทั้งระยะเวลาที่ศึกษา ดังนี้

1. **พื้นที่ศึกษา** คือ โรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ โดยจะกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกโรงเรียนจากการประชุมร่วมระหว่างคณะนักวิจัยไทยกับเกาหลีใต้

2. **เนื้อหาและประเด็นการศึกษา** กรอบเนื้อหาที่ศึกษาในระยะที่ 2 เป็นการศึกษาแนวปฏิบัติในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ ได้แก่

2.1 ศึกษาแนวปฏิบัติการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

2.3 สรุปบทเรียนของไทยและเกาหลีใต้ และการประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติที่ดีของเกาหลีใต้ เพื่อเสนอแนวทางการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นของไทย

3. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

3.1 ระดับบุคคล ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง และผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่น รวมถึงประชาชนหรือตัวแทนองค์กรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน เช่น 1) ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น/ผู้มีบทบาทเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาในโรงเรียน 2) ผู้บริหาร ครู อาจารย์ และนักเรียน 3) คณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ประกอบการและครู 4) ผู้นำชุมชน สมาชิกชุมชน และตัวแทนองค์กรในชุมชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย 5) ตัวแทนองค์กรภาคสังคมและภาคธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ วัด สมาคมธุรกิจชุมชนผู้อุปถัมภ์โรงเรียนหรือชุมชน

3.2 ระดับสถานศึกษา เพื่อให้การวิจัยสอดคล้องและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ของโรงเรียนที่สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มสถานศึกษาที่มีรูปแบบการจัดการศึกษาล้ายคลึงกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนส่วนท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครและพัทยา กับโรงเรียนสังกัดกรุงโซล และ 2) กลุ่มสถานศึกษาที่สังกัด อปท. ของไทยที่มีแนวปฏิบัติสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น เพื่อสะท้อนการเป็นตัวอย่างหรือต้นแบบการจัดการศึกษาที่ดีให้แก่โรงเรียนของ อปท. อื่นๆ ซึ่งพิจารณาเลือกโรงเรียนที่มีแนวปฏิบัติที่ดีจากเกณฑ์รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ซึ่งเป็นการติดตามสถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน และกลุ่มที่แสดงนวัตกรรมจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาทิ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เพื่อสะท้อนการพัฒนาการจัดการศึกษานอกกรอบและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ การเลือกตัวอย่างสถานศึกษาในสังกัด อปท. เพื่อลงพื้นที่ภาคสนาม จะให้มีการกระจายตามภูมิภาคและครอบคลุมระดับการศึกษาได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา และการศึกษาตามอัธยาศัย

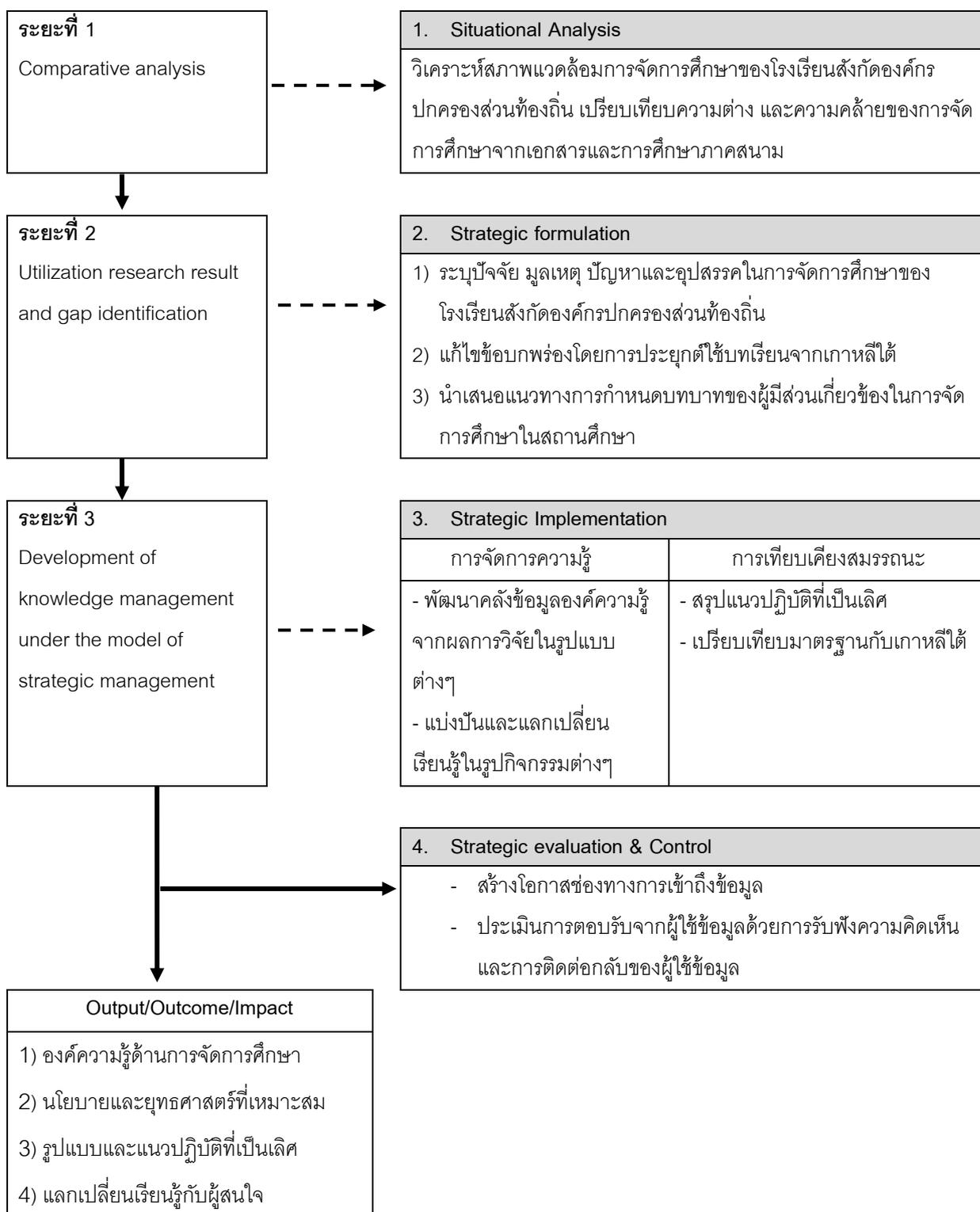
4. ระยะเวลาการวิจัย แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ

4.1 ระยะที่ 1 (8 เดือน) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และลงพื้นที่ภาคสนามแล้วนำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative analysis)

4.2 ระยะที่ 2 (2 เดือน) นำเสนอแนวทางหรือแนวปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย

4.3 ระยะที่ 3 (2 เดือน) การนำผลการวิจัยไปพัฒนาค้นข้อมูลองค์ความรู้ด้วยการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ

4. กรอบแนวความคิดของการวิจัย



แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดการวิจัยโดยใช้กรอบแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

โครงการวิจัยนี้จะเป็นฐานข้อมูลสำหรับผู้เกี่ยวข้องในวงการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาการศึกษาของไทยในอนาคต ตลอดจนยังมีการเผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้ให้แก่ผู้สนใจอย่างเป็นระบบด้วย โดยประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีดังนี้

1. คลังข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการศึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบการวิเคราะห์เปรียบเทียบประเทศไทยกับเกาหลีใต้
2. รูปแบบและแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของประเทศเกาหลีใต้ที่จะนำไปสู่การสร้างและพัฒนานวัตกรรมการบริหารจัดการศึกษาสำหรับประเทศไทยทั้งในระดับปฏิบัติการในสถานศึกษา
3. นโยบายและกลยุทธ์ที่สามารถนำเสนอต่อรัฐบาลได้อย่างเป็นรูปธรรมและเชื่อถือได้
4. การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานทั้งในระดับชาติและนานาชาติ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัย

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในงานวิจัยในระยะที่ 2 (ปีที่ 2) เป็นการศึกษาวิธีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจในระดับปฏิบัติการ (Operational level) จะเห็นว่านับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา และจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในอนาคตอันเนื่องมาจากนโยบายกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของรัฐในปัจจุบันสถานศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่างมีทิศทางและแนวโน้มที่จะบริหารจัดการตนเองเป็นในรูปแบบนิติบุคคล ที่มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการได้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ตามแนวคิดหลักการของการบริหารจัดการโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (school based management : SBM) ที่เน้นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง และเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา โดยใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วม (participation) นับตั้งแต่ที่มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่มีข้อกำหนดให้ใช้รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ดังนั้น ในการทบทวนวรรณกรรมจึงได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแนวทางการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานทั่วไปและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 แนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

1.1.1 แนวคิดทฤษฎีของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

แนวความคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Base management: SBM) ในต่างประเทศเริ่มในช่วงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียนมากขึ้น เป็นแนวทางการบริหารโรงเรียนที่เริ่มขึ้นในสหรัฐอเมริกา แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกระแสการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นให้โรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารการจัดการศึกษา และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน โดยแนวคิดดังกล่าวได้มีนักวิชาการกล่าวไว้ต่างๆ ดังนี้

Fullan (1999) มีแนวคิดว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการสร้างสมรรถนะการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนภายใต้กรอบนโยบายจากภายนอก มีวัฒนธรรมองค์กรที่ท้าทายความสามารถในการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง มีการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาได้ด้วยตัวเอง ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลักที่จะขับเคลื่อนการบริหารจัดการให้เป็นไปตามเป้าหมาย ได้แก่ การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้อย่างมืออาชีพ การสร้างสัมพันธระหว่างโรงเรียนและชุมชนอย่างไร้กรอบจำกัด และการสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียนเพื่อรองรับการสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้อย่างมืออาชีพ โดยสามารถตอบรับการประกันคุณภาพการศึกษาได้เป็นอย่างดี

Cheng & Chan, 2000; Cheng & Cheung (1999, อ้างใน Volansky และ Friedman, 2003) กล่าวว่า การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวโน้มที่สำคัญของการปฏิรูปโรงเรียนที่เน้นการกระจายอำนาจลงไปในระดับโรงเรียน เป็นวิธีที่สำคัญในการส่งเสริมการตัดสินใจด้วยตนเองที่มีประสิทธิภาพ มีการปรับปรุงกระบวนการภายในและการใช้ทรัพยากรในการเรียนการสอนและการเรียนรู้ที่จะตอบสนองโรงเรียนตามความต้องการในการจัดการศึกษาที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปประเภท ความท้าทายและปัญหา การดำเนินการจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นโอกาสในการร่วมมือของโรงเรียน ครูผู้ปกครอง นักวิชาการการศึกษา เจ้าหน้าที่ และแม้กระทั่งผู้บริหารระดับสูงทางการศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปโรงเรียน โดยอาศัยการเรียนรู้ พัฒนาตนเอง ปรับเปลี่ยนบทบาท สร้างนวัตกรรม และปรับปรุงผลการดำเนินงานในโรงเรียนให้ดียิ่งขึ้น

สำหรับแนวความคิดการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยจะสอดคล้องกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาซึ่งกำหนดสาระเกี่ยวกับการศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ดังนี้

อุทัย บุญประเสริฐ (2545) กล่าวถึงการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางหรือจากเขตพื้นที่การศึกษาไปยังสถานศึกษา ทำให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการในการตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน โดยมีคณะกรรมการโรงเรียนซึ่งประกอบด้วยผู้บริหาร ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง องค์กรชุมชนร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของโรงเรียน

บุญมี เณรยอด (2546) สรุปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจ การบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงิน บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษา ตัวแทนผู้ปกครอง และชุมชน ตัวแทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิร่วมกันบริหารสถานศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

พร้อมพิไล บัวสุวรรณ (2550) กล่าวถึงแนวคิดการใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนจุดมุ่งหมายทางการศึกษามาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ความสำคัญกับผู้เรียน และผลลัพธ์ของการเรียนรู้อยู่เป็นหลัก เน้นความมีประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการมองที่ผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยนำเข้า ทำให้ไม่ยึดติดกับระบบหรือกระบวนการทำงานที่ตายตัว แต่สามารถนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้เช่นกัน แนวคิดการบริหารเพื่อเกิดผลลัพธ์เช่นนี้ นอกจากจะบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้ว ยังประกอบด้วยแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นต้น ทั้งนี้ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้จะแตกต่างจากการบริหารเชิงระบบ คือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมองว่าองค์กรของโรงเรียนมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่ไม่สามารถนำมาเขียนเป็นแม่พิมพ์ใช้ได้อย่างทั่วไปได้ หากแต่ต้องได้รับการออกแบบภายใต้บริบทของชุมชน และธรรมชาติของแต่ละโรงเรียนเป็นสำคัญ

จากประเด็นที่กล่าวมาจะพบว่าการศึกษาแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานหรือ มโนทัศน์ (Concept) ที่สำคัญสรุปได้ว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นกลยุทธ์ในการทำให้โรงเรียนมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในรูปแบบที่ยืดหยุ่น และคล่องตัวภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่โรงเรียน ซึ่งการกระจายอำนาจไม่ใช่จุดหมายปลายทางสุดท้ายของการจัดการศึกษา แต่เป็นเงื่อนไข ที่จะช่วยให้การพัฒนาศึกษามีประสิทธิภาพ มีผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ มีการบริหารจัดการโดยเน้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการศึกษาอย่างแท้จริง โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ได้มี

อำนาจในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บุคลากร และวิชาการ ให้เป็นไปตามความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนอีกด้วย

1.1.2 หลักการของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

หลักการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษาโดยตรง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป โดยได้กำหนดให้การบริหารสถานศึกษายึดหลักการให้สังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ให้บริหารในรูปแบบบุคคล เรียกว่าคณะกรรมการสถานศึกษา ตามมาตรา 40 มีตัวแทน 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ มีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการมีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุนการดำเนินงานของสถานศึกษา ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น รายงานผลการจัดการศึกษาตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และมีอำนาจหน้าที่อื่นที่ได้รับกระจายอำนาจจากส่วนกลางใน 4 ด้านดังกล่าว

นักวิชาการและหน่วยงานทางการศึกษาได้กำหนดหลักการสำคัญของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสามารถประมวลได้อย่างน้อย 5 ข้อ จาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2548) และ วสันต์ สัตยคุณ (2554) สามารถสรุปได้ดังนี้

1) หลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา (Decentralization) เป็นการเพิ่มพลังอำนาจ การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้โรงเรียน การกระจายอำนาจให้สถานศึกษา สถานศึกษาเป็นหน่วยตัดสินใจ และการลดการควบคุมจากส่วนกลาง โดยเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด ภายใต้ความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษา จึงควรมีอำนาจมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป

2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เป็นการวางแผนโดยผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชน ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ การยอมรับบทบาทใหม่ของผู้บริหาร การสร้างพันธะสัญญาและกำหนดความต้องการร่วมกัน ร่วมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ และการมีวิสัยทัศน์ร่วมเป็นการดำเนินงานที่สถานศึกษา

เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ครู ผู้ปกครอง ชุมชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหาร และจัดการศึกษา

3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) การจัดการศึกษาจากส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง เป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีบทบาทในการจัดการศึกษามากขึ้น ในลักษณะการจัดการศึกษาโดยครอบครัว และการจัดการศึกษาโดยสถานประกอบการ เป็นต้น

4) หลักการบริหารตนเอง (Self-managing) คือการที่ผู้บริหารมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน ความเป็นอิสระ ยืดหยุ่นและรับผิดชอบ การพัฒนาโดยยุทธศาสตร์ของตนเองผู้มีอาชีพ การวางแผนการดำเนินงาน ความมุ่งมั่นสู่ประสิทธิผล การมีอิสระ และความเป็นตัวของตัวเองโดยมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นทำได้หลายวิธี เป็นการมอบอำนาจให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานซึ่งทำได้ด้วยวิธีการที่หลากหลายขึ้นอยู่กับความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน โดยหน่วยงานส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบาย

5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) คือหลักคุณภาพ หลักความโปร่งใส การติดตามและประเมินผลกิจกรรม การบริหารจัดการที่ดี และหลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้หน่วยงานส่วนกลาง/หน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนด และเป็นไปตามนโยบายของชาติ

กล่าวโดยรวมหลักการพื้นฐานของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 ด้าน ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลจะสร้างให้เกิดการขับเคลื่อนการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้เป็นไปได้ด้วยดี และมีประสิทธิภาพ

1.2 รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไม่มีรูปแบบสำเร็จที่แน่นอนตายตัวการบริหารการศึกษานั้นจำเป็นจะต้องวิเคราะห์สถานการณ์และพิจารณาว่าการบริหารใดควรบริหารแบบผู้บริหารเป็นหลัก ครูเป็นหลัก ชุมชนเป็นหลัก หรือครูและชุมชนเป็นหลัก ดังนั้นจำเป็นจะต้อง

พัฒนารูปแบบของการบริหารให้เหมาะสม สอดคล้องกับบริบทของโรงเรียน และชุมชน ตามที่อุทัย บุญประเสริฐ (2545) และอรพรรณ พรสีมา (2546) สามารถสรุปรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐานไว้ว่ามี 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก และรูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก เป็นรูปแบบที่ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการ มีบทบาทให้คำปรึกษาแต่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน

2) รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก เกิดจากแนวคิดที่ว่าครูเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กมากที่สุดย่อมรู้ปัญหา ได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจึงมีส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการ โรงเรียนมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

3) รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก มีแนวคิดที่สำคัญคือจัดการศึกษาตอบสนองของความต้องการ และค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนในคณะกรรมการจึงมีส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนเป็นประธานคณะกรรมการ มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

4) รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก แนวคิดนี้ครูและผู้ปกครองต่างมีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้งสองกลุ่มต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด ส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียนจะมีเท่าๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่นๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธานคณะกรรมการ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นคณะกรรมการบริหาร

ขณะที่ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2544) สามารถสรุปรูปแบบของการบริหารโดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน 4 รูปแบบคือ รูปแบบที่ 1 การบริหารแบบเพื่อนร่วมวิชาชีพมีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตย รูปแบบนี้มอบอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ไปที่ครู โดยดำเนินการขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียนเป็นหลัก โรงเรียนขนาดเล็กให้ครูทุกคนเป็นคณะกรรมการในการตัดสินใจ ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ จะใช้ผู้แทนครู เป็นต้น รูปแบบที่ 2 การนำโดยผู้บริหาร รูปแบบนี้จะใช้ในประเทศไทย แต่ในอนาคต จะเคลื่อนไปอยู่ระหว่างรูปแบบที่ 1 กับ 2 ในรูปแบบนี้ สถานศึกษาบางแห่งอาจจะให้ผู้เชี่ยวชาญ หรือที่ปรึกษาเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ครู รูปแบบที่ 3 คณะกรรมการผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหาร เป็นปัญหาเฉพาะของประเทศอเมริกา เนื่องจากครูไม่สามารถจัดการศึกษาตาม

แบบที่ผู้ปกครองต้องการ ผู้บริหารไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ปกครอง จึงเกิดการตั้งโรงเรียนขึ้นมาแบบ charter school รูปแบบที่ 4 การมีคณะกรรมการแบบ SBM ดำเนินงานโดยมีอำนาจจำกัด แต่อาจมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในบางเรื่อง เช่น เด็กพิเศษ เด็กที่มีความสามารถพิเศษ หรือ กลุ่มกรรมการที่บริหารงบประมาณที่ได้จากเขตการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดรูปแบบว่าเป็นแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับสัดส่วนของคณะกรรมการ เช่น ถ้าสัดส่วนของผู้ปกครองมากที่สุด รูปแบบจะเป็นผู้ปกครองเป็นหลัก

นอกจากนี้ ญัตติ นุญประเสริฐ (2542) ให้แนวคิดว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทยที่มีรูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบัน คือ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM) โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย กรรมการที่เป็นตัวแทน ได้แก่ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งการเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และการเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้มีบทบาทหน้าที่ทั่วไป บทบาทหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษา ทั้งด้านวิชาการ บุคลากร ธุรการ งบประมาณ อาคารสถานที่ บริการ แผนงานและโครงการ ศาสนา และวัฒนธรรม

กล่าวโดยสรุปจะพบว่ารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตามโรงเรียนสามารถปรับใช้ให้เข้ากับสถานการณ์และบริบทของตนเอง เพื่อให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.3 ขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจุบันโรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการจากส่วนกลางมีการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนับตั้งแต่ที่มีข้อกำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 39 และกฎกระทรวงที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 กำหนดให้กระทรวง และหน่วยงานส่วนกลางดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาเพื่อให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว สามารถบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียนได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามหลักการกระจายอำนาจโดยได้แต่งตั้งให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในด้าน

วิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

1.3.1 การบริหารงานวิชาการ

ภารกิจในการบริหารสถานศึกษาด้านวิชาการ จำนวน 17 เรื่อง คือ (1) การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น (2) การวางแผนงานด้านวิชาการ (3) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา (4) การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา (5) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (6) การวัดผล ประเมินผล และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน (7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา (8) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ (9) การนิเทศการศึกษา (10) การแนะแนว (11) การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา (12) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ (13) การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น (14) การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัวยุ องค์กร หน่วยงานสถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา (15) การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา (16) การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา และ (17) การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

1.3.2 การบริหารงบประมาณ

ภารกิจในการบริหารสถานศึกษาด้านงบประมาณ จำนวน 22 เรื่อง คือ (1) การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) แล้วแต่กรณี (2) การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจาก สพฐ. โดยตรง (3) การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร (4) การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ (5) การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ (6) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ (7) การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้จ่ายผลผลิตจากงบประมาณ (8) การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (9) การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา (10) การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา (11) การวางแผนพัสดุ (12) การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการ สพฐ. แล้วแต่กรณี (13) การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ (14) การจัดหาพัสดุ (15) การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ

(16) การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน (17) การเบิกเงินจากคลัง (18) การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน (19) การนำเงินส่งคลัง (20) การจัดทำบัญชีการเงิน (21) การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงินและ (22) การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

1.3.3 การบริหารงานบุคคล

ภารกิจในการบริหารสถานศึกษาด้านบุคคลจำนวน 20 เรื่อง คือ (1) การวางแผนอัตรากำลัง (2) การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง (4) การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (5) การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน (6) การลาทุกประเภท (7) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (8) การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ (9) การสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการ (10) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ (11) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (12) การออกจากราชการ (13) การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ (14) การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ (15) การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (16) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ (17) การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ (18) การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (19) การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต และ (20) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาคาดการณ์การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

1.3.4 การบริหารทั่วไป

ภารกิจในการบริหารสถานศึกษาด้านบริหารทั่วไปจำนวน 22 เรื่อง คือ (1) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ (2) การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา (3) การวางแผนการบริหารงานการศึกษา (4) งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน (5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร (6) การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน (7) งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (8) การดำเนินงานธุรการ (9) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม (10) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน (11) การรับนักเรียน (12) การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา (13) การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบและตามอัธยาศัย (14) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (15) การทัศนศึกษา (16) งานกิจการนักเรียน (17) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา (18) การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา (19) งานประสานราชการกับส่วน

ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (20) การรายงานผลการปฏิบัติงาน (21) การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน และ (22) แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

ในการกระจายอำนาจทางการศึกษาทั้ง 4 ด้านดังกล่าว ในทางปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนกลางที่มีหน่วยงานทางการศึกษาในสังกัดต้องทำหนังสือมอบอำนาจในแต่ละเรื่องไปยังหน่วยงานในเขตพื้นที่และสถานศึกษา เพื่อให้เรื่องที่เกี่ยวข้องอำนาจไปแล้วนั้น ได้รับการปฏิบัติให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้จึงทำให้มีการออกกฎหมายรองรับสถานศึกษาให้เป็นนิติบุคคลตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อรองรับและสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้าน ให้มีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

1.4 ขอบข่ายภารกิจการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการในการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับส่วนกลางจนถึงระดับท้องถิ่น สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551: 81) ระบุว่ากาจัดระบบบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารที่สอดคล้องและปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกประการ และมีส่วนที่เพิ่มเติมที่แตกต่างจากโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการกล่าวคือ

การบริหารวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวทางการบริหารวิชาการตามความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งท้องถิ่นได้ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน กระบวนการเรียนรู้ โดยให้การสนับสนุนการอบรมพัฒนาครู และการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การบริหารงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในสังกัดจากแหล่งที่มาของงบประมาณเพื่อการศึกษา เช่น เงินรายได้ของท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

การบริหารงานบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย (1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) (2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และ (3) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางในการ

แต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด โครงสร้างอัตรา เงินเดือนและประโยชน์ตอบแทน

การบริหารทั่วไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษา ทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึงอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีการจัดทำแผนพัฒนา การศึกษา โดยผู้ร่วมประชุมวางแผนการศึกษาเป็นผู้บริหารโรงเรียน คณะนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลคณะเทศมนตรี ครูและผู้ปกครองในสัดส่วนใกล้เคียงกัน

เช่นเดียวกับโรงเรียนที่สังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ นั่นคือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) ที่มีการบูรณาการการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเข้าไปใน มาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร หรือ มาตรฐานโรงเรียน SMART SCHOOL สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร (2556) ระบุว่า กทม. ได้กำหนดแนวทางในการ บริหารจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามความหลากหลายในด้านคุณภาพของสถานศึกษาซึ่งมีความแตกต่างกันและให้เหมาะสมตาม บริบทของสถานศึกษานั้นๆ นอกจากนี้ กทม.มีแนวทางในการพัฒนาด้านคุณภาพของสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 กรุงเทพมหานครจะมุ่งเน้นพัฒนาความเป็นเลิศของสถานศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกัน และเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง ชุมชนและสังคมโดยการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา (SMART SCHOOL) เพื่อเป็นแนวทางการประเมินคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครที่แต่ละ โรงเรียนสามารถบริหารจัดการให้มีกระบวนการบริหาร ให้สอดคล้องภายใต้องค์ประกอบ ตัวชี้วัด และให้เป็นไปตามกรอบการประเมินมาตรฐานโรงเรียน SMART SCHOOL ซึ่งประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบ ได้แก่

องค์ประกอบที่ 1 ด้านการจัดการศึกษา มุ่งเน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน ประกอบด้วย 1 ตัวชี้วัด 4 ด้าน ได้แก่ ด้านงานวิชาการ ด้านงานงบประมาณ ด้านงานบุคคล และด้านงานบริหารงานทั่วไป

องค์ประกอบที่ 2 ด้านผลที่เกิดกับนักเรียน มุ่งเน้นคุณลักษณะผู้เรียนที่พึงประสงค์ ประกอบด้วย 7 ตัวชี้วัด ซึ่งมีทั้งด้านความรู้ความสามารถ คุณธรรม จิตใจและอารมณ์

องค์ประกอบที่ 3 ด้านการเสริมความเข้มแข็งของสถานศึกษา มุ่งเน้นเอกลักษณ์ และอัตลักษณ์ของสถานศึกษา และการมีส่วนร่วมของชุมชน เครือข่ายสถานศึกษาและภาคีความ

ร่วมมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาสถานศึกษา ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด (ดังรายละเอียดในภาคผนวก)

1.5 การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.1 แนวคิดการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวความคิดพื้นฐานเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (School Based Management for Local Development: SBMLD) ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) มีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดที่ว่า การจัดการศึกษาต้องนำไปสู่การเป็นคนดี มีอาชีพสุจริตเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขทั้งสังคมไทยและสังคมโลก มนุษย์แต่ละคนจะมีศักยภาพหรืออัจฉริยภาพที่แตกต่างกัน จึงให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนทุกคน เพื่อให้ผู้เรียนได้ค้นพบศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของตนเอง เพื่อที่จะได้ทำการพัฒนาให้มีความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละบุคคลสู่ความเป็นเลิศต่อไป

นอกจากนี้ยังพบว่า การจัดการศึกษาในระบบในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีทรัพยากรสำหรับใช้ในการจัดการศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ใช้ทรัพยากรดังกล่าวอย่างไม่คุ้มค่า กล่าวคือโรงเรียนใช้ทรัพยากรต่างๆ จัดการศึกษาในระบบแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งๆ ที่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 15 ให้สิทธิแก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยด้วย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้แก่ เด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นตามความต้องการภายในท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 41 จึงควรใช้โรงเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพตลอดชีวิตตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 8(1) โดยการจัดการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ (Formal Education) การศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนดี มีอาชีพสุจริตสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ไม่ต้องทิ้งให้เด็กและคนชราอยู่ในท้องถิ่นตามลำพัง

ครอบครัวขาดความอบอุ่น ชุมชนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง ไม่มีพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้

จุดเด่นประการสำคัญของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การมีทรัพยากรทางการศึกษา วัสดุ อุปกรณ์ สื่อการเรียนรู้เป็นจำนวนมาก และตั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น โรงเรียนจึงเป็นแหล่งเรียนรู้ที่ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงได้ง่าย และสะดวก ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับระเบียบ กฎหมายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ โรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะสามารถพัฒนาการศึกษาและตอบสนองนโยบายการศึกษาชาติได้

1.5.2 นิยามและหลักการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิยามและหลักการสำคัญในการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการนิยามโดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) หมายถึงการบริหารจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับจัดการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เต็มตามศักยภาพ มุ่งสู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หลักของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) มีดังนี้

1) หลักการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา อันจะทำให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้อย่างแท้จริง

2) หลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสู่ความเป็นเลิศตามศักยภาพหรืออัจฉริยภาพของผู้เรียนการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของโรงเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้โรงเรียนในสังกัดเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยการจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ให้เด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตลอดชีวิต อันจะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นคนดี มีอาชีพสุจริตสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข โดยไม่อพยพย้าย

ถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม ทำให้ครอบครัวอบอุ่น และชุมชนเข้มแข็ง สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้

1.5.3 แนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

เพื่อให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ และสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการศึกษาระบบส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงได้กำหนดแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น ที่สำคัญจำนวน 5 ประการ ดังต่อไปนี้

1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้สามารถเข้ามา มีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2) จัดการศึกษาในระบบ โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนที่ทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดี และได้รับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตาม อัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละคน จนสามารถนำไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้

3) จัดศึกษานอกระบบ โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดการฝึกอบรมให้ ความรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้มีทักษะชีวิตและมีอาชีพ ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นอย่างมีความสุข

4) จัดการศึกษาตามอัธยาศัย โดยการส่งเสริม สนับสนุนให้โรงเรียนจัดหาแหล่ง เรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาส ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนได้เรียนรู้ตามความต้องการและตามศักยภาพของแต่ละบุคคล จน สามารถนำไปประกอบอาชีพและสามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข

5) สร้างวิสาหกิจชุมชนโดยการพัฒนาคอนในท้องถิ่น ด้วยการดำเนินการจัดตั้งกิจการ ของชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการประกอบธุรกิจร่วมกัน นำไปสู่การสร้างรายได้และการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชน

แนวทางการดำเนินงานเพื่อการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น มีวิธีการดำเนินงานเพื่อเป็นแนวทางการบริหาร โดยให้การบริหารประสบผลสำเร็จตามวงจร ควบคุมคุณภาพ PDCA

1.5.4 กระบวนการดำเนินงานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น

การเข้าสู่กระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน สถานศึกษาต้องเกี่ยวข้องกับบุคคล หลายฝ่าย ทั้งที่เกี่ยวข้องในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา และสอดคล้องตามรูปแบบการ

บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีผู้มีส่วนได้เสียของโรงเรียนเป็นหลัก ได้แก่ ผู้เรียน พ่อ แม่ ผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระบวนการสามารถแยกเป็น 2 ด้าน คือ (1) การเตรียมความพร้อม การวางแผน การเตรียมทรัพยากร เริ่มจากการประเมินความพร้อมของโรงเรียน วิเคราะห์ จุดเด่น จุดด้อย อุปสรรค และโอกาสในโรงเรียน เพื่อที่จะวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคต มีการกำหนดจุดหมายและบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึง ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่ทุกคนสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องตรงกัน และ (2) กระบวนการในการดำเนินงาน กำหนดรูปแบบและแผน ดำเนินการตามแผน การวัดและประเมินผลการดำเนินงาน การนำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนาการจัดการศึกษาต่อไปโดยเป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนตามวงจรควบคุมคุณภาพ PDCA ซึ่งกระบวนการดำเนินการการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นต้องให้ตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2558) ระบุไว้ดังนี้

- 1) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเข้มแข็งจนสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ตามความต้องการของชุมชน
- 2) โรงเรียนจัดการเรียนการสอนทำให้ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่ดีและได้รับการพัฒนาหรือส่งเสริมให้มีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของผู้เรียนแต่ละคน เพื่อนำไปสู่การประกอบอาชีพได้
- 3) โรงเรียนจัดการฝึกอบรมตามความต้องการของเด็ก เยาวชนและประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้มีทักษะ หรือ มีอาชีพที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้ หรือ มุ่งสู่การสร้างวิสาหกิจชุมชน
- 4) โรงเรียนจัดหาและให้บริการแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายตามความต้องการและตามศักยภาพของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้ มีทักษะหรือมีอาชีพที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ในท้องถิ่นได้

กล่าวได้ว่ากระบวนการดำเนินงานการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น เริ่มตั้งแต่การเตรียมความพร้อม การวางแผน การเตรียมทรัพยากร และการลงมือปฏิบัติ โดยการดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหลัก ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และการให้บริการทางการศึกษาแก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายและเต็มตามศักยภาพ มีการบริหารจัดการตามวงจร PDCA

โดยสรุป แนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management: SBM) เป็นกลยุทธ์สำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษา โดยเป็นรูปแบบการบริหารของโรงเรียนที่ได้รับการยอมรับ ซึ่งเริ่มได้รับความสนใจมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา จากนั้นแพร่หลายมายังยุโรป ออสเตรเลีย และเอเชีย จนกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยได้ปรากฏการยอมรับแนวคิดนี้มาใช้ในโรงเรียนเมื่อ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจของสถานศึกษาใน 4 ด้าน คือ วิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยยึดหลักการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล นั้นหมายความว่าสถานศึกษามีอิสระในการสร้างกลไกการบริหารที่นำไปสู่ความสำเร็จ ปรับเปลี่ยนการบริหารเป็นการบริหารจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีดัชนีชี้วัดความสำเร็จของงานอย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนของบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ได้นำแนวทางในการบริหารจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจมาปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) นั้น กรุงเทพมหานครมีเป้าหมายมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพคนเมือง มุ่งเน้นความเป็นเลิศของสถานศึกษาให้มีมาตรฐานเดียวกัน และเป็นที่ยอมรับของผู้ปกครอง ชุมชนและสังคม โดยมีมาตรฐานโรงเรียนที่เรียกว่า SMART SCHOOL เพื่อเป็นแนวทางการประเมินคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ในส่วนโรงเรียนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) เพื่อพัฒนาคุณภาพของคนในท้องถิ่น ให้โรงเรียนเป็นเสมือนสถานที่ในการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิต อปท. มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาที่ให้โรงเรียนมีอำนาจในหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี โดยโรงเรียนมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเองมากขึ้น ในลักษณะการแบ่งอำนาจ และการโอนอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนกลางเพียงทำหน้าที่บริหารจัดการด้านนโยบายระดับชาติ และสนับสนุนทรัพยากร โรงเรียนมีการกำหนดวิสัยทัศน์ให้จัดการศึกษาทุกระบบให้ประชาชนอย่างทั่วถึงอย่างเต็มตามศักยภาพ มีการจัดแผนพัฒนาการศึกษา การร่วมวางแผนการศึกษาร่วมกันของผู้ที่

เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ปกครอง ชุมชน และคำนึงถึงรูปแบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM)

2.งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 งานวิจัยในประเทศ

เนื่องจากการวิจัยในระยะที่ 2 เป็นการศึกษาวิธีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจในระดับปฏิบัติการ (Operational level) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงเน้นที่การบริหารจัดการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งสามารถสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมาออกเป็น 3 ประเภท คือ การวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจการวิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน และการวิจัยเพื่อศึกษาสภาพและแนวทางการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ดังนี้คือ

1) การวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและระดับปฏิบัติการสำหรับสถานศึกษา เพราะความสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษาอยู่ที่สถานศึกษาที่มีผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องที่ต้องร่วมมือกันอย่างเป็นองค์รวม เพื่อการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นที่ตามเป้าหมายการจัดการศึกษา เช่น งานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2554) ได้ทำการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่าผู้บริหารสถานศึกษาควรต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางวิชาการ ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการเป็นด้านหลัก มีการบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเป็นส่วนเกื้อหนุนให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาสำเร็จคือ การมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร และการสนับสนุนจากองค์กรในพื้นที่และประชาชน นอกจากนี้ยังพบอุปสรรคที่เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติงานซึ่งควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ เช่น กฎเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งไม่เอื้อต่อการสรรหาและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งต่อมา พร้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ (2556) ได้ทำการวิจัยเชิงนโยบายแบบมีส่วนร่วมเพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พบว่า ข้อเสนอแนะและแนวทางของนโยบายที่สำคัญ คือ การส่งเสริมการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาท้องถิ่นแบบบูรณาการที่เน้นการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาในสังกัดให้ความสำคัญกับการ

วางแผนพัฒนาสถานศึกษา กระจายอำนาจ การสรรหาบุคลากรเข้าปฏิบัติงานในสถานศึกษา สร้างวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ นำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และข้อเสนอแนะกลไกของนโยบายที่สำคัญ คือ สร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดหลักสูตรการศึกษาในระบบใหม่ให้มีโปรแกรมอย่างหลากหลาย มีแผนพัฒนาศักยภาพ และวิชาชีพของบุคลากรอย่างเป็นระบบ สร้างวัฒนธรรมท้องถิ่นให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดตั้งศูนย์พัฒนาทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรม สำหรับเป็นแหล่งเรียนรู้ อบรม และพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ สื่อและนวัตกรรม การเรียนรู้ที่สอดคล้องกับแนวโน้มหรือกระบวนทัศน์ใหม่ในการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 และควรจัดตั้งกรมการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเฉพาะ

2) การวิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการวิจัยเพื่อพัฒนาและหารูปแบบในการส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อาทิเช่น งานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2551) ได้ทำการสังเคราะห์งานวิจัยและพัฒนาแบบการบริหารสถานศึกษาที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาต้นแบบ พบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนกระบวนทัศน์การบริหารจัดการ และการจัดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการเรียนรู้ในสถานศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น และความสามารถในการจัดการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) สามารถบริหารจัดการศึกษาจนเป็นที่ยอมรับจากคณะกรรมการสถานศึกษาและชุมชน และสามารถเป็นต้นแบบสำหรับการขยายเครือข่ายสู่สถานศึกษาที่มีแนวคิดเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันให้มากยิ่งขึ้นด้วย

สำหรับการวิจัยพัฒนาการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากงานของ รัชชชัย รัตตัญญู (2551) ได้ทำการวิจัยเพื่อพัฒนาแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าหลักการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานควรประกอบด้วย (1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก (2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการบริหาร ตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา (3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ครอบครัว องค์กรชุมชน สถานประกอบการ มีสิทธิจัดการศึกษาได้หรือการมีตัวแทนชุมชน ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนไปร่วมเป็นคณะกรรมการโรงเรียน (4) หลักการบริหารตนเอง (Self-management) ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเอง โดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลายแนวทาง (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพ และมาตรฐานเป็นไปตามนโยบายของชาติ (6) หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หลักการนี้เน้นการมีผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ (7) หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) คือ มีการปรับทั้งในเรื่องโครงสร้าง และวัฒนธรรมองค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ผู้เกี่ยวข้องในระบบทั้งหมดเห็นด้วยและสนับสนุน การบูรณาการ และการประยุกต์เป้าหมาย โดยผู้บริหารสถานศึกษาต้องเป็นผู้ประมวลความต้องการของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในท้องถิ่น และนำมาพัฒนาปรับปรุงแผนและแนวทางการจัดการศึกษาและกิจกรรมการศึกษา

ส่วนบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่ควรเพิ่มเติม 4 ประเด็น ประกอบด้วย (1) ควรเพิ่มอำนาจและสัดส่วนของคณะกรรมการ เน้นผู้มีประสบการณ์ทางการศึกษาเพื่อรับรู้ร่วมกัน ทำงานร่วมกัน ผู้ทรงคุณวุฒิควรเป็นได้มากกว่าคนละ 3 โรงเรียน โรงเรียนควรกำหนดกรรมการได้ตามความต้องการ เพราะสถานศึกษาแต่ละแห่งมีบริบทสภาพแวดล้อมต่างกัน (2) วาระการดำรงตำแหน่งควรหมดพร้อมกันตามวาระคราวละ 4 ปี เน้นการประสานงานกับองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษากับชุมชน รวมทั้งเป็นผู้ประสานงานกับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น (3) ควรมีการจัดสรรค่าตอบแทน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุน และ (4) รูปแบบของคณะกรรมการควรเป็นรูปแบบชุมชนเป็นหลัก เพราะโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานกับชุมชนอย่างใกล้ชิด โดยให้ตัวแทนประชาชนเป็นประธาน และผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเลขานุการ และบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกต้องแสดงบทบาทด้านการศึกษามากกว่านายทหรือนายกฝ่ายการศึกษา และต้องมากกว่าผู้อำนวยการกองการศึกษา ในขณะที่เดียวกันผู้อำนวยการกองการศึกษาต้องมีบทบาทด้านการศึกษามากกว่านายกเทศมนตรี เป็นต้น

3) การวิจัยเพื่อศึกษาสภาพและแนวทางการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการศึกษาถึงสภาพการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร และโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษาของ วิลลิกา

โสดาทิพย์ (2551) ได้ศึกษาสภาพปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้บริหารมีสภาพจัดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ ด้านการบริหารตนเอง รองลงมาคือการกระจายอำนาจการบริหาร และด้านการตรวจสอบถ่วงดุล ในด้านปัญหาการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน อันดับแรกคือ การบริหารแบบมีส่วนร่วม ต่อมาคือ การตอบสนองความต้องการของชุมชนและผู้เรียน และด้านการกระจายอำนาจ และยังพบว่า ผู้บริหารที่มีวุฒิการศึกษาต่างกัน มีประสบการณ์บริหารต่างกัน และบริหารโรงเรียนที่มีขนาดที่แตกต่างกัน ไม่มีผลต่อสภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่แตกต่างกัน

ในขณะที่ เอมอร วิริยะขันติกุล (2553) ศึกษาสภาพและแนวทางการพัฒนาการบริหารโรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มกรุงเทพมหานคร พบว่า สภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในสังกัดกรุงเทพมหานครส่วนกลางอยู่ในระดับมาก แนวทางในการส่งเสริมพัฒนาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มกรุงเทพมหานคร คือ ควรต้องกระจายอำนาจ 4 ฝ่ายงาน อย่างชัดเจน โดยแต่ละฝ่ายมีผู้รับผิดชอบตามความรู้ความสามารถอย่างเหมาะสม มีคำสั่งแต่งตั้งชัดเจน มีโครงสร้างการบริหารงาน ผู้บริหารยอมรับการตัดสินใจ มีการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรภายในโรงเรียน การจัดสรรงบประมาณมีความรวดเร็วคล่องตัว อำนาจความสะดวกในการจัดกิจกรรมต่างๆ ทั้งภายในและนอกโรงเรียน ในด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วมให้ความรู้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานในโรงเรียน มีการประชาสัมพันธ์ให้หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบถึงประโยชน์การมีส่วนร่วมกับโรงเรียนในด้านการบริหารจัดการที่ดี ใช้การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เข้ามาในโรงเรียนอย่างเป็นระบบมีการใช้ระบบ PDCA (Plan, Do, Check and Action) เพื่อการบริหารจัดการภายในให้เป็นไปตามมาตรฐาน ส่วนงานของ รัชนีญา นุชาหาญ (2552) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานพบว่า ระดับพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารสถานศึกษาและระดับประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานอยู่ในระดับมาก ใน 3 องค์ประกอบ ได้แก่ การบริหารวิชาการและภาคีเครือข่าย การบริหารกระบวนการภายในและวิสัยทัศน์ และการบริหารการเปลี่ยนแปลงและการสื่อสาร ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เอมอร วิริยะขันติกุล (2553) ข้างต้น ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องของผู้บริหารสถานศึกษาต่อประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานคือ พฤติกรรมด้านส่งเสริมการเรียนการสอน การใช้ทักษะด้านการบริหาร การส่งเสริมทางการติดต่อสื่อสาร การส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วม การอำนวยความสะดวก

ในการประชุม การสนับสนุนวิสัยทัศน์ของโรงเรียน การสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานราชการและชุมชน การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียน และการสนับสนุนทรัพยากรที่ดี

ในด้านการศึกษาศาสนาภาพการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดเทศบาลพบในการศึกษาของ ชีราภรณ์ จิมลิ้ม (2550) ศึกษากลยุทธ์สู่ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองตะกั่วป่า อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา พบว่า โรงเรียนมีบทบาทเพียงรับนโยบายจากหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น ยังไม่มีการบริหารที่เน้นกลุ่มบุคคลให้มีส่วนร่วมในการบริหารภายใต้หลักการกระจายอำนาจและบริหารทรัพยากรร่วมกัน ข้อเสนอแนะและแนวทางที่โรงเรียนสามารถดำเนินการตามบริบทการบริหาร 4 ด้าน คือ 1) ด้านการบริหารงานวิชาการ โรงเรียนควรมีการกระจายอำนาจให้บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน การวางแผนงานวิชาการ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การวัดผลประเมินผล ทั้งยังควรกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน 2) ด้านการบริหารงบประมาณ หน่วยงานต้นสังกัดควรกระจายอำนาจให้โรงเรียนได้ดำเนินการบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเองอย่างจริงจัง โดยโรงเรียนต้องจัดทำแผนการเบิก-จ่าย การจัดซื้อ-จัดจ้าง การทำบัญชีพัสดุ การควบคุมตรวจสอบ และการจัดทำรายงานเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง 3) ด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพมากขึ้น หน่วยงานต้นสังกัดควรมอบหมายให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงาน การวางแผน กำลังคน การสรรหา คัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพบุคลากร ตลอดจนความเป็นอิสระในการพิจารณาค่าตอบแทน การให้รางวัล และโรงเรียนควรมีกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรภายในโรงเรียนให้ชัดเจน และทั่วถึงและ 4) ด้านการบริหารงานทั่วไป ผู้บริหารและครูควรมีการวางแผนการทำงานร่วมกัน และวางแผนการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ ทุกคนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์กรงานสารบรรณ งานอาคารสถานที่ งานสัมพันธ์ชุมชน และงานประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชน เกิดความพึงพอใจและความเชื่อมั่น และมีความเต็มใจที่จะระดมทรัพยากรต่างๆ ช่วยเหลือโรงเรียน

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยสามารถสรุปได้ว่ากลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่สถานศึกษา ความสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษาอยู่ที่จะต้องร่วมมือกันอย่างเป็นองค์รวม เพื่อการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นไปตามเป้าหมายการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษาควรต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางวิชาการ และมีสมรรถนะการบริหารวิชาการ ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการเป็นด้านหลัก มีการบริหาร

งบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเป็นส่วนเกื้อหนุนให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้ด้วยตัวเองมากขึ้น และการบริหารแบบมีส่วนร่วมจะเป็นหลักปฏิบัติที่สำคัญในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อให้เป็นที่ยอมรับ หลักในการบริหารจัดการโรงเรียนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารที่ใช้ในโรงเรียนเป็นฐาน นอกจากยึดหลักการ 5 ด้าน คือ หลักกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน หลักการบริหารตนเอง และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลแล้ว ควรจะประกอบด้วยหลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน และหลักการพัฒนาทั้งระบบ เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของ อปท. ยังมีจุดอ่อนในด้านการขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การขาดระบบการบริหารจัดการที่ดี การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานยังไม่มีประสิทธิภาพ ภาวะคุกคามที่สำคัญคือ มีกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารอีกด้วย ส่วนการบริหารจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ตามหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็พบว่า ยังขาดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และขาดการบริหารงานที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนและผู้เรียน

2.2 งานวิจัยในต่างประเทศ

งานวิจัยในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เช่น งานของ Grauwe (2004) ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับคุณภาพในการใช้ระบบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School based management; SBM) โดยเป็นการศึกษาอภิปรายผลกรณีจากสถานศึกษาทั่วโลก พบว่าSBM เริ่มต้นในช่วงปี 1990 ในประเทศฮ่องกง และต่อมาในกลุ่มประเทศเอเชีย ศรีลังกาใช้การบูรณาการแนวความคิดการจัดการตนเองเป็นนโยบายของการพัฒนาการศึกษา ขณะที่เกาหลีใต้ เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการว่ามีการกระจายงบประมาณเพื่อให้สถานศึกษาสามารถบริหารจัดการแบบ SBM ได้ ส่วนอินโดนีเซียและเนปาลมีหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีการส่งเสริมและการนำนโยบายการบริหารจัดการตนเองไปใช้ สำหรับกลุ่มประเทศอาหรับ SBM มีการเคลื่อนไหวไปไม่น้อยกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ มีการจัดตั้งเป็นนโยบายการศึกษามากขึ้น เน้นกระจายอำนาจ แต่ยังไม่ถึงขั้นส่งผลกระทบต่อปฏิรูปการศึกษาที่ชัดเจน ในกลุ่มประเทศแถบยุโรปตะวันออกได้มีการปฏิรูปทางการเมืองในปี 1990 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ลึกซึ้งไปในระดับนโยบายการศึกษา ซึ่งประเทศในแถบนี้ส่วนใหญ่จะกระจายอำนาจ และมอบความรับผิดชอบไปยังสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ส่วนสถานการณ์ใน

กลุ่มประเทศแอฟริกา ยังมีการขาดแคลนด้านทรัพยากร ต่อมาหน่วยงานต่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการช่วยระดมทุนและสนับสนุนมากขึ้น ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกามีการคิดริเริ่ม และเคลื่อนไหว SBM ในประเทศเอลซัลวาดอร์ โดยมีชุมชนที่แข็งแกร่งสามารถควบคุมครู จึงทำให้ครูมีความรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนมากขึ้น ขณะที่ในสหรัฐอเมริกา บราซิลมีรูปแบบการบริหารที่ให้อำนาจคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งได้รับการคัดเลือกจากชุมชน ดังนั้น ครูจึงได้รับการเลือกตั้งจากคณะกรรมการหรือชุมชน ข้อค้นพบบางประการสำหรับการบริหารแบบ SBM คือ อยู่บนหลักการประชาธิปไตย การมีอำนาจการตัดสินใจและการใกล้ชิดกับปัญหาที่กำลังเผชิญ การมีระบบแบบราชการน้อยลง การตัดสินใจเร็วมากขึ้น ถ้าไม่จำเป็นต้องไปผ่านกระบวนการของราชการ ความรับผิดชอบที่แข็งแกร่งมากขึ้น และการระดมทรัพยากรของครู และผู้ปกครองในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกระตือรือร้นที่จะนำไปสู่การระดมทุนของโรงเรียน นอกจากนี้ ยังมีข้อค้นพบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของ SBM ต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนเป็นอาจเป็นเชิงลบหรือบวกก็ได้ เช่น โรงเรียนบางแห่งในประเทศออสเตรเลียมีผลกระทบกับนักเรียนในเชิงลบ เนื่องจากโรงเรียนไม่ใช้การบริหารจัดการตนเองเพื่อการปฏิรูปการจัดการเรียนการสอนในห้องเรียน หรือนำไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน ในขณะที่ภาคใต้ของประเทศออสเตรเลียระบุว่า SBM ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนสูงขึ้น แต่ SBM อาจไม่ใช่ปัจจัยหลักเนื่องจากอาจมีสาเหตุมาจากการปฏิรูปการจัดการหรือตัวแปรอื่นๆ ที่ทำให้การเรียนการสอนมีคุณภาพมากขึ้น แต่เป็นที่ทราบว่าจะอาจมีปัจจัยภายนอกที่อาจส่งเสริมสนับสนุนให้ SBM มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนที่สูงขึ้น เช่น โรงเรียนในประเทศอิสราเอล พบว่าโรงเรียนมีความเป็นอิสระมากขึ้น มีผลกระทบเชิงบวกต่อแรงจูงใจของครูที่มีความมุ่งมั่นในการสร้างความสำเร็จ

ขณะที่ Patrinos (2012) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนในประเทศแอมบิเย ซึ่งเป็นวิธีการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนโดยใช้การทดลองแบบสุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มคือ 1) กลุ่มที่ได้รับการฝึกอบรมพัฒนาทั้งโรงเรียน และมีงบประมาณสนับสนุนการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียน 2) กลุ่มที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนในการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนเพียงอย่างเดียว และ 3) กลุ่มที่ได้รับการฝึกอบรมพัฒนาด้านการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนทั้งโรงเรียนเพียงอย่างเดียว และให้เป็นกลุ่มควบคุม พบว่า การให้งบประมาณสนับสนุนเพียงอย่างเดียวไม่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนอย่างมีนัยสำคัญ แต่เมื่อให้งบประมาณสนับสนุนบวกกับการพัฒนาทั้งโรงเรียน พบว่าจำนวนการขาดของนักเรียน (21%) และครู (23%) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนสูงขึ้น ซึ่งอาจยังไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญต่อวิธีการบริหารจัดการตนเองของโรงเรียนหรือแม้แต่ชุมชนที่

เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนและการจัดการศึกษาในระดับสูงก็ยังไม่มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการเรียนรู้ของผู้เรียน ในขณะที่การพัฒนาโปรแกรมของกลุ่มที่ (2) โรงเรียนต้องเผชิญกับการขาดความรู้ ซึ่งสะท้อนได้จากผู้ปกครองต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการประเมินผลการทำงานของเด็กในโรงเรียนและการเขียนข้อเสนอแนะในรายงานประจำตัวของเด็กซึ่งโรงเรียนต้องมีกรอบการประเมินผลของผู้เรียนที่ชัดเจนส่วนโปรแกรมกลุ่มที่ (3) โรงเรียนที่มีการบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเองอาจมีความไม่คล่องตัวและมีปัญหาในการเบิกจ่าย ทั้งนี้รัฐบาลได้นำระบบใหม่คือเงินอุดหนุนมาช่วยโรงเรียน เพื่อทดแทนการยกเลิกค่าเล่าเรียนที่ไม่จำเป็นต้องชำระเงินแก่ทางการ

ส่วนสถานการณ์การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในเกาหลีใต้จากการศึกษาของ Kim (2005) ได้ศึกษาทิศทางการพัฒนาและงานด้านการจัดการหลักสูตรของโรงเรียนในประเทศเกาหลีใต้ ตามการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เกาหลีใต้แบ่งการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ การตัดสินใจภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการหลักสูตรภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการงบประมาณภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ระบบบริหารงานบุคคลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ระบบการนิเทศภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน และระบบการประเมินผลภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน โดยมีข้อเสนอแนะว่าสถานศึกษาควรมีการสร้างระบบโรงเรียนตามการพัฒนาบุคลากร มีระบบการประเมินผลที่สามารถควบคุมคุณภาพของการบริหารจัดการหลักสูตรภายใต้โรงเรียนเป็นฐานมีการจัดการโดยระบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ มีคณะกรรมการโรงเรียนเฉพาะทางด้านการบริหารหลักสูตร SBM เป็นระบบการจัดการตนเองภายใต้การกระจายอำนาจซึ่งสามารถเพิ่มความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความหลากหลายของแต่ละโรงเรียนได้ โรงเรียนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานจากระบบการบริหารโรงเรียนที่จัดการตนเองซึ่งเป็นผลให้ SBM เป็นส่วนที่สามารถรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกได้ด้วย

ต่อมา Centre on International Education Benchmarking (2007) ศึกษาสภาพการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศที่มีการจัดการศึกษาที่เป็นเลิศในเกาหลีใต้พบว่าส่วนกลางได้มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น โดยได้รับทุนสนับสนุนจากส่วนกลาง มีการกระจายอำนาจและงบประมาณไปยังภูมิภาคและสำนักงานท้องถิ่นจำนวน 180 แห่ง และมีสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยหน่วยงานส่วนกลางควบคุมนโยบายทั่วไปและให้อำนาจการตัดสินใจด้านงบประมาณและการจ้างงานเป็นอำนาจการตัดสินใจของโรงเรียนและเกาหลีใต้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อช่วยให้การตัดสินใจในระดับโรงเรียนมีความรวดเร็ว คล่องตัวมาก

ขึ้น เกาหลีใต้มีระบบการประเมินผลเป็นประจำทุกปี โดยกลุ่มตรวจสอบภายนอกจัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานการศึกษาจังหวัด มีการตรวจสอบโรงเรียนตามแผนของกระทรวงศึกษาธิการ การประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนที่สามารถตรวจสอบได้ ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีการเข้าถึงโรงเรียนมากขึ้น มีการริเริ่มที่จะขยายบทบาทในการจัดการศึกษา เพื่อให้ผู้ปกครองสามารถรับรู้ที่ชัดเจนถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียนของบุตรหลาน โดยมีโปรแกรมการฝึกอบรมพ่อแม่จากศูนย์การสนับสนุน เป็นการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมโดยการเป็นอาสาสมัคร หรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มพ่อแม่

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศทำให้ได้ข้อค้นพบที่มีส่วนคล้ายคลึงในประเทศไทย นั่นคือการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นการรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่โรงเรียน อันเป็นการบริหารจัดการที่ทำให้โรงเรียนคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น การมีส่วนร่วมกับผู้ปกครองและชุมชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในบางกรณี แม้ SBM อาจจะไม่ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนโดยตรง แต่สามารถส่งผลทางอ้อมได้

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายมิติ ทั้งระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ ในรูปแบบการวิจัยเพื่อพัฒนา การวิจัยเชิงทดลอง การวิจัยเพื่อหาสภาพปัญหา สาเหตุ แนวทางเพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการปฏิบัติที่กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานภายใต้แนวคิดกระจายอำนาจ ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวเป็นงานที่ได้ศึกษาเกือบทศวรรษแล้ว ซึ่งสภาพการณ์ต่างๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา โดยเฉพาะในกระแสการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีปัจจัยจากอิทธิพลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมเร่งการเปลี่ยนแปลงด้วย อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่เป็นการเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศยังพบบีน้อย ทั้งยังไม่พบบงานวิจัยที่เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศไทยและเกาหลีใต้ ทำให้งานชิ้นนี้ต้องการที่จะศึกษาเปรียบเทียบการวิธีการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจในระดับปฏิบัติการ (Operational level) เพื่อถอดบทเรียนที่สำคัญจากเกาหลีใต้มาใช้ในบริบทของประเทศไทย ตลอดจนการศึกษารูปแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดี (Good practice) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพื่อจะเป็นต้นแบบและแนวทางสำหรับการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับองค์กรส่วนท้องถิ่นของไทยและเกาหลีใต้เป็นการวิจัยต่อเนื่อง 2 ปี ครั้งนี้เป็นการศึกษาในระยะที่ 2 เน้นวิจัยเจาะการบริหารจัดการระดับปฏิบัติการในสถานศึกษา โดยใช้วิธีการศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับโรงเรียนมีจุดประสงค์หลักคือ 1) เน้นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและเกาหลีใต้ และ 2) เน้นกรณีศึกษาสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีการบริหารจัดการศึกษาที่เป็นเลิศและได้รับการยอมรับ เพื่อเป็นต้นแบบหรือโมเดลให้กับสถานศึกษาที่สังกัดท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของตนเองทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อุดมศึกษา และการศึกษานอกระบบโรงเรียนหรือการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีระเบียบวิธีวิจัยดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยระยะที่ 2 แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

1. กลุ่มสถานศึกษาเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นของไทยกับเกาหลีใต้ผู้วิจัยดำเนินการคัดเลือกตัวอย่างสถานศึกษาแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในไทยและเกาหลีใต้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาโดยพื้นที่ที่ใช้ในการศึกษาเป็นกลุ่มสถานศึกษาที่สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองหลวง และสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นพิเศษที่บริหารจัดการเบ็ดเสร็จขั้นเดียวคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในประเทศไทย และมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government) ในเกาหลีใต้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะการปกครองที่คล้ายคลึงกันคือการปกครองด้วยตนเองในระบบขั้นเดียว เช่นเดียวกันกับเมืองพัทยา การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกสถานศึกษาในประเทศไทยใช้ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิเป็นองค์ประกอบโดยเป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาในสังกัดกรุงเทพมหานคร และเขตปกครองพิเศษเมืองพัทยาเช่นเดียวกับการคัดเลือกสถานศึกษาในเกาหลีใต้เป็นกลุ่มตัวอย่างโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาภายใต้สังกัดและการดูแลของมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government) ซึ่งนักวิจัยไทยร่วมมือกับนักวิจัยฝ่ายเกาหลีใต้ร่วมกันพิจารณาเลือกตัวอย่างสถานศึกษาเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกด้าน

ข้อมูลและการประสานงานในฝ่ายเกาหลีใต้ให้เป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้ นักวิจัยได้พิจารณาคุณสมบัติและรูปแบบการจัดการศึกษาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่นซึ่งแบ่งได้ดังนี้

1.1 สถานศึกษาในประเทศไทย จำนวน 2 แห่ง คือ 1) โรงเรียนวิสุทธิศ สังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) เขตดินแดง เป็นสถานศึกษาขนาดใหญ่ จัดการศึกษาในระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย มีการจัดการศึกษาที่ได้มาตรฐานตามโรงเรียน smart school ของ กทม. ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวมีเกณฑ์ด้านการบริหารจัดการศึกษา 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคคล และงานบริหารงานทั่วไป เป็นองค์ประกอบหลัก และ 2) โรงเรียนเมืองพัทยา 3 สังกัดการปกครองพิเศษเมืองพัทยา โรงเรียนได้รับการโอนไปอยู่ในสังกัดสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2521 จึงใช้ชื่อสถานศึกษาตามการปกครองเมืองพัทยาวว่าโรงเรียนเมืองพัทยา 3 (วัดสว่างฟ้าพุทธาราม) จนถึงปัจจุบันมีการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนต้น

1.2 สถานศึกษาในประเทศเกาหลีใต้ จำนวน 2 แห่ง คือ 1) Seoul Kaepo Elementary School สังกัดมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government) เป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษาขนาดเล็ก โดยเป็นโรงเรียนต้นแบบในการพัฒนานวัตกรรมการจัดการเรียนรู้ให้แก่โรงเรียนในระดับประถมศึกษาอื่นๆ ในเขตมหานครโซลและ 2) Kaewon Middle School สังกัดมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government) เป็นโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาขนาดกลาง และเป็นโรงเรียนต้นแบบในการพัฒนานวัตกรรมการจัดการเรียนรู้ด้านการคิดสร้างสรรค์ (Creativity intelligent)

รายชื่อกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาระหว่างประเทศไทยกับเกาหลีใต้ดังแสดงในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 สรุปรายชื่อกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาชั้นพื้นฐานในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างประเทศไทยกับเกาหลีใต้

ด้าน/องค์ประกอบ	ไทย	เกาหลีใต้
ชื่อสถานศึกษา	1. โรงเรียนวิสุทธิศ 2. โรงเรียนเมืองพัทยา 3	1. โรงเรียนมัธยมศึกษา Kaewon Middle School 2. โรงเรียนระดับประถม Seoul Kaepo Elementary School
สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่น	1. กรุงเทพมหานคร 2. เมืองพัทยา	Seoul Metropolitan Government

ด้าน/องค์ประกอบ	ไทย	เกาหลีใต้
การจัดการศึกษา	<p>1. เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ จัดการศึกษาครอบคลุมทุกระดับตั้งแต่อนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย และเป็นโรงเรียนที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ Smart school ในสังกัด กรุงเทพมหานคร</p> <p>2. เป็นโรงเรียนขนาดกลางจัดการศึกษาในระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาตอนต้น และเป็นโรงเรียนที่มีการบริหารจัดการที่ดีในกลุ่มโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา</p>	เป็นโรงเรียนต้นแบบในระดับมัธยมศึกษาขนาดกลางและเป็นโรงเรียนต้นแบบในประถมศึกษาขนาดเล็ก มีการบริหารจัดการที่ได้มาตรฐานที่กำหนดของกระทรวงการศึกษาและเทคโนโลยี

2. กลุ่มสถานศึกษาเพื่อศึกษาหาแนวทางและต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย

นอกจากการเปรียบเทียบบริบทการบริหารจัดการศึกษาของไทยและเกาหลีใต้แล้ว การวิจัยนี้มุ่งศึกษาเพื่อหาแนวทางและต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีให้แก่การจัดการศึกษาของอปท. ในประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกสถาบัน/หน่วยการศึกษา 2 แห่ง คือสถานศึกษาและศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยมีเกณฑ์คุณสมบัติการคัดเลือกกว่าต้องเป็นสถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) หลังปี พ.ศ. 2542 ตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจการศึกษา และมีผลการบริหารจัดการศึกษาเปลี่ยนแปลงดีขึ้นอย่างโดดเด่น เป็นต้นแบบในการจัดการศึกษาและมีคุณภาพการจัดการศึกษาที่ดีเป็นที่ยอมรับแก่ผู้ปกครองและชุมชน สำหรับศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีเกณฑ์คุณสมบัติคือ ต้องเป็นศูนย์ต้นแบบที่มีการจัดการความรู้ทุกด้านในชุมชน มีผลการจัดศูนย์การเรียนรู้โดดเด่น และชุมชนได้รับการพัฒนาและเกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สถานศึกษาและหน่วยการศึกษาที่ได้รับการคัดเลือกมีดังนี้

2.1 โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียม สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เป็นสถานศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของ อบจ. ภูเก็ต ในปี พ.ศ. 2549 โดยหลังจากถ่ายโอนแล้ว สถานศึกษาแห่งนี้จัดเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพการศึกษาแบบก้าวหน้าจากผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) โรงเรียนยังเป็นต้นแบบด้านการจัดการเรียนการสอนภาษาสากลที่โดดเด่น มีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นในระดับอนุบาลจนถึงชั้นประถมศึกษา

และได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน เป็นสถานศึกษาที่มีแนวปฏิบัติที่ดีตามแนวทางการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาทั้ง 4 ด้าน (วิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป) ตามรายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่ อบต. จากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2552) นอกจากนี้โรงเรียนมีความโดดเด่นในการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีอิสระในการบริหารจัดการตนเองเพื่อผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้

2.2 โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญมหาวิทยาลัยมหิดล มีลักษณะพิเศษคือเป็นโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นแห่งแรกๆ ในประเทศไทย ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2538 ที่ต้องการให้มีหนึ่งจังหวัดหนึ่งมหาวิทยาลัยเกิดขึ้น สถาบันการศึกษาแห่งนี้ อยู่ภายใต้การกำกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ร่วมกับมหาวิทยาลัยมหิดล และจังหวัดอำนาจเจริญ มีการลงนามความร่วมมือแบบไตรภาคี เพื่อการบริหารจัดการศึกษาร่วมกัน โครงการฯ นอกจากจะมีบทบาทด้านจัดการเรียนการสอนแล้ว ยังมีบทบาทช่วยประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถเข้าถึงท้องถิ่นได้อย่างแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะเด่นชัด โดยเฉพาะการมีระบบฐานข้อมูลของชุมชน มีการวิจัยให้ความรู้เกี่ยวกับการเกษตร การสร้างความร่วมมือถือได้ว่าเป็นการสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และหน่วยงานหลายระดับเข้าด้วยกัน ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญมหาวิทยาลัยมหิดลถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในอนาคตในการที่ท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาโดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2.3 ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลอากาศอำนวย สังกัดเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จ. สกลนคร เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาค จากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (สกศ., 2555) เพื่อเป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตต้นแบบ โดยเป็นหนึ่งในจำนวน 33 แหล่งที่ สกศ. ประกาศยกย่อง ศูนย์การเรียนรู้นี้มีระบบการบริหารจัดการ และวิธีการพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ให้เป็นแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในมิติด้าน ICT เศรษฐกิจชุมชน สอดคล้องกับบริบทและภูมิสังคมของตนเองที่เหมาะสมกับการใช้สถานที่ดังกล่าวเป็นแหล่งการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี

รายชื่อกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย ดังแสดงในตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 สรุปรายชื่อกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่เป็นต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย

ชื่อสถานศึกษา	สังกัด	จังหวัด	องค์ประกอบการคัดเลือก
1. โรงเรียนบ้านไม้ เรียบ (การศึกษาขั้นพื้นฐาน)	อบจ.ภูเก็ต	ภูเก็ต	เป็นสถานศึกษาในระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาที่ได้รับการถ่ายโอนจาก สพฐ. หลังปี พ.ศ. 2542 ตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจการศึกษา มีแนวปฏิบัติด้านการบริหารจัดการที่ดี มีพัฒนาการที่ก้าวกระโดด และเป็นที่ยอมรับในท้องถิ่นและประเทศ
2. โครงการจัดตั้ง วิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล	ความร่วมมือ แบบไตรภาคีคือ 1) อบจ. อำนาจเจริญ 2) ม. มหิดล 3) ส่วนจังหวัด อำนาจเจริญ	อำนาจเจริญ	เป็นสถาบันการศึกษาที่รัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยร่วมกับมหาวิทยาลัยต้นสังกัดที่บริหารจัดการด้านวิชาการ และมาตรฐานการศึกษา ซึ่งได้ก่อตั้งภายใต้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น คำนึงถึงการกระจายโอกาสและสร้างความเสมอภาคให้แก่ประชาชนทั่วไป ที่เน้นการพัฒนาคนเพื่อท้องถิ่น/ชุมชน
3. ศูนย์การเรียนรู้ ชุมชนเทศบาลตำบล อากาศอำนวย (ศูนย์การเรียนรู้)	เทศบาลตำบล อากาศอำนวย	สกลนคร	เป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาคจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (2555) ที่เน้นมิติด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

3. กลุ่มบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูล (Key informants) คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา เช่น ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ครู คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง รองอธิการบดี ผู้อำนวยการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นรายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ในการวิจัยระยะที่ 2 มีดังนี้

ประเทศไทย

- 1) ดร.สำอองค์ ศุภฤกษ์ หัวหน้าฝ่ายบริหารการศึกษาโครงการจัดตั้ง
วิทยาเขตอำนาจเจริญมหาวิทยาลัยมหิดล
- 2) นายวิทยา รุ่งโรจน์นิมิตชัย รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ

- 3) นายวัชรินทร์ รุณจักร นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลอากาศอำนวย
- 4) ดร.ปาริชาติ ไนต์สุภา ผู้อำนวยการกองการศึกษาเทศบาลตำบลอากาศอำนวย
- 5) นายมงคล อัครวีระกุล ผู้อำนวยการโรงเรียนวิชูทิศ เขตดินแดง สังกัด กทม.
- 6) นายอวยพร สกุดตัน ผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม อบจ. ภูเก็ต
- 7) นางสาวปิยมน แซ่อ่อง ผู้อำนวยการโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียม (ตันติโกวิทบำรุง)
- 8) คณะตัวแทนจากชมรมผู้ปกครอง โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียม (ตันติโกวิทบำรุง) ได้แก่
- นางกนกพรรณ ปรานวีระไพบูลย์ อาชีพธุรกิจส่วนตัว
 - นายอุเทน สว่างดวงพัตรา อาชีพธุรกิจส่วนตัว
 - นางปัญจภัทร ชูราช อาชีพรับราชการ
- 9) นายณรงค์ ผิวอ่อน ผู้อำนวยการโรงเรียนเมืองพัทธา 3 (วัดสว่างฟ้าพุทธมาราม)
- 10) นางสาวจริยา รวยสวัสดิ์ หัวหน้าฝ่ายวิชาการ โรงเรียนเมืองพัทธา 3 (วัดสว่างฟ้าพุทธมาราม)
- 11) คณะกรรมการสถานศึกษา โรงเรียนเมืองพัทธา 3 (วัดสว่างฟ้าพุทธมาราม) ได้แก่
- นายปรีชา ศศิธรกำจร กรรมการสถานศึกษา (สายผู้นำชุมชน) อาชีพค้าขาย
 - นางสาวณัฐธยาน์ เจริญพันธ์ กรรมการสถานศึกษา (สายผู้ปกครอง) อาชีพช่างเสริมสวย

ประเทศเกาหลีใต้

- 1) Park, Keum Eun Principal of Seoul Kaepo Elementary School
- 2) Na Seong Pyo Principal of Kaewon Middle School
- 3) Jeon Byeong Shik, Ed.D Principal of The Elementary School attached to Seoul National University of Education
- 4) Kin, Jin-sang Director of Gangkuk Youth Center of the Metropolis of Seoul
- 5) Kim, Ok-Hwan Department Manager of Seoul Metropolitan Office of Education Designate of Youth Career Training Support Center
- 6) Han, Myungbok, Ph.d. - Korea Aptitude Building Nation-wide Drive Center, Seoul President

- Global HR Consulting Research Institute, Director
 - Seoul Jongno-gu Office Childcare Policy Commission, Chairperson
 - (Past/ -Seoul Bukbu District Office of Education, Superintendent
 - Seoul Metropolitan Office of Education, Supervisor
 - Sinhyeon High School, Principal
 - Guhyun High School, Principal
 - Hwigyeong Middle School, Principal
- 7) Jae Hyeok Shin, Ph.d. Assistant Professor of Political Science and International Relations Korea University
- 8) Kin Young Aih, Ph.d. Emeritus Professor, Department of Thai Hankuk University of Foreign Studies

2. ประเด็นการศึกษาวิจัยในระยะที่ 2

กรอบเนื้อหาการศึกษาเปรียบเทียบการจัดการศึกษาในระยะที่ 2 เป็นการศึกษาในระดับปฏิบัติการในสถานศึกษาของท้องถิ่นแบ่งการศึกษาเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) การศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในสถานศึกษา ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐานของไทยและเกาหลีใต้ และ 2) ศึกษาสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่มีแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาสังกัดท้องถิ่นอื่นๆ โดยศึกษาจากสถานศึกษาตัวอย่างที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นประเด็นที่ศึกษาจึงจำแนกเป็นกลุ่มและระดับการศึกษา ดังนี้

2.1 ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้

ศึกษาภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management - SBM) ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่สถานศึกษา โดยมีประเด็นหลักของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ประเด็น และประเด็นศึกษาเพิ่มเติมในด้านอื่นๆ ดังนี้

1) สภาพและลักษณะการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา เป็นการศึกษาภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในด้าน รูปแบบการบริหารจัดการและลักษณะการดำเนินการในภาพรวม

2) การบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการได้แก่แนวทางการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นแนวทางการ จัดการเรียนการสอนการพัฒนากระบวนการเรียนรู้การวัดผลประเมินผลการเทียบโอนผลการเรียน แนวทางการวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ และแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา

3) การบริหารจัดการศึกษาด้านงบประมาณได้แก่การจัดทำแผนงบประมาณการระดม ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษากองทุนเพื่อการศึกษาการเก็บ/จ่ายเงิน มีเงินรายได้ของ ท้องถิ่นนั้นๆ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้ให้แก่ อบต. เพื่อให้สอดคล้องกับการ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วย ตนเองเป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อบต.

4) การบริหารจัดการศึกษาด้านบริหารงานบุคคลได้แก่อัตรากำลังการเลื่อนขั้นและ เงินเดือนการพัฒนาและส่งเสริมประเมินวิทยฐานะมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณการส่งเสริม วินัยคุณธรรมและจริยธรรมอำนาจที่เป็นอิสระในการบริหารจัดการงานบุคคลของตนเอง

5) การบริหารจัดการศึกษาด้านการบริหารทั่วไปได้แก่โครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน (Local Infrastructure) การให้บริการอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมการระดมทรัพยากรเพื่อ การศึกษาการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนการเชื่อมประสานกับหน่วยงาน จัดการศึกษาส่วนกลาง

6) ปัญหา และอุปสรรคของการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน

2.2 ศึกษาแนวปฏิบัติการบริหารจัดการสถานศึกษาที่ดีขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของไทย

ศึกษายกย่องบริบทการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management - SBM) ซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่สถานศึกษา และบริบทชุมชนที่มีการ พัฒนาเพื่อท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า การบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (school based management for Local Development - SBMLD) โดยมีประเด็นหลักของการบริหารโดย ใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ประเด็น และประเด็นศึกษาเพิ่มเติมในด้านอื่นๆ ดังนี้

1) สภาพและลักษณะการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษา เป็นการศึกษาภาพรวมสภาพการจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นและสถานศึกษาในด้าน รูปแบบการบริหารจัดการและลักษณะการดำเนินการในภาพรวม

2) การบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ ได้แก่ จุดเด่นด้านวิชาการ การพัฒนาอัตลักษณ์ หรือการบริหารการศึกษาให้มีคุณภาพแบบก้าวกระโดด การจัดการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็น สำคัญ และการบูรณาการให้สอดคล้องกับพื้นที่ ชุมชน การเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาแหล่งการ เรียนรู้ของชุมชน

3) การบริหารจัดการงบประมาณ ได้แก่ จุดเด่นการบริหารงบ การจัดทำแผนงบประมาณ การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา กองทุนเพื่อการศึกษา การเก็บ/จ่ายเงิน มีเงิน รายได้ของท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แผนงานส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้ให้แก่ อบต. เพื่อให้สอดคล้องกับการ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วย ตนเองเป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อบต. สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

4) การบริหารจัดการงานบุคคล ได้แก่ จุดเด่นในการบริหารบุคคล การจัดสรรอัตรากำลัง การเลื่อนขั้นและเงินเดือน การพัฒนาและส่งเสริมประเมินวิทยฐานะ มาตรฐานวิชาชีพและ จรรยาบรรณ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรม การมีอำนาจที่เป็นอิสระในการบริหาร จัดการงานบุคคลของตนเอง วิธีการส่งเสริม พัฒนาให้บุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน

5) การบริหารจัดการงานทั่วไป ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน (Local Infrastructure) การให้บริการ อาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนการมี ส่วนร่วมของบุคคลและชุมชน การเชื่อมประสานกับหน่วยงานจัดการศึกษาส่วนกลาง ความเป็น อิสระในการบริหารจัดการ

6) ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษา

3. พื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษาในระยะที่ 2 คือสถานศึกษาในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและ เกาหลีใต้เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจทาง การศึกษาและการดำเนินงานของท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษาดังรายละเอียด สถานศึกษาดังนี้

1. พื้นที่ศึกษาในประเทศไทย ได้แก่ สถานศึกษาของท้องถิ่นในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานคือ โรงเรียนวิสุทธิศ กรุงเทพมหานคร และโรงเรียนเมืองพัทยา 3 จังหวัดชลบุรี ส่วนตัวอย่างกรณีศึกษา สถานศึกษาต้นแบบในการบริหารจัดการศึกษา คือ โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียว จังหวัดภูเก็ต โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดอำนาจเจริญ และศูนย์การเรียนรู้ ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร

2. พื้นที่ศึกษาในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ สถานศึกษาของท้องถิ่นในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือโรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาภายใต้สังกัดและดูแลของมหานคร โซล (Seoul Metropolitan Government)

4. เครื่องมือวิจัยและการพัฒนา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบบันทึกข้อมูลภาคสนาม และแบบสัมภาษณ์อย่างมีโครงสร้าง (Structured interview forms) เพื่อใช้รวบรวมข้อมูลภาคสนามจากสถานศึกษา และตารางสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบ สำหรับใช้ในการนำเสนอทสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาของไทยกับเกาหลีใต้ และสรุปรูปแบบลักษณะหรือจุดเด่นของการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาในท้องถิ่นของไทย โดยขั้นตอนการพัฒนาเครื่องมือ มีดังนี้

- 1) ศึกษาแนวคิดและหลักการของการบริหารจัดการศึกษา จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2) กำหนดโครงสร้างและร่างข้อมูลตามกรอบแนวคิดที่ศึกษา
- 3) ทำการสังเคราะห์แนวคิดการบริหารจัดการศึกษาที่จะนำมาใช้ในงานวิจัยในรูปตารางการสังเคราะห์แนวคิด
- 4) กำหนดและร่างแนวคำถามจากแนวคิดของการบริหารจัดการศึกษาสำหรับนำไปสอบถามกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม
- 5) นำเสนอแนวคำถามฉบับร่างต่อที่ปรึกษาโครงการให้พิจารณาตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะ
- 6) ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือวิจัยซึ่งเป็นแบบสอบถามให้สอดคล้องกับตัวแปรที่จะศึกษาและกลุ่มตัวอย่างสถานศึกษาแต่ละกลุ่ม
- 7) นำเสนอที่ปรึกษาโครงการตรวจพิจารณาตรวจสอบ
- 8) ตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) ก่อนนำแบบสัมภาษณ์ไปใช้ในการเก็บข้อมูล

5. การวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูล

ใช้วิธีการการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) จากเอกสารและการสัมภาษณ์ แล้วทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data triangulation) ด้านข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งที่ต่างกัน คือ จากการทบทวนเอกสาร การศึกษาภาคสนาม และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม เพื่อสะท้อนผลการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากข้อมูลหลายมิติ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น แล้วนำเสนอโดยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive analysis) เพื่ออธิบายสภาพหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ความคล้ายคลึงและความแตกต่าง จุดเด่นและจุดที่ต้องปรับปรุงของแต่ละประเด็นและในภาพรวมตามกรอบการศึกษาทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้ โดยประเด็นการวิเคราะห์ ได้แก่

- 1) วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือน ความแตกต่าง และจุดเด่นร่วมของการจัดการศึกษาในสถานศึกษาของประเทศไทยกับเกาหลีใต้
- 2) วิเคราะห์จุดเด่นของการบริหารจัดการศึกษาของกรณีตัวอย่างสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
- 3) วิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อให้การบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ
- 4) สรุปบทเรียนสำคัญ และข้อเสนอการประยุกต์ใช้แนวปฏิบัติที่ดีของเกาหลีใต้ต่อแนวทางการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

6. วิธีดำเนินการวิจัย

ขั้นตอนดำเนินงานและเก็บข้อมูลของงานวิจัยในระยะที่ 2 ได้แบ่งการปฏิบัติงานเป็น 2 ช่วง แต่ละช่วงมีวิธีการและขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

6.1 การศึกษาในช่วงที่ 1 ศึกษาข้อมูลการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและเกาหลีใต้ แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative analysis) ความคล้ายคลึงและความแตกต่างในประเด็นต่างๆ ตามกรอบการศึกษาขั้นตอนของแต่ละกิจกรรมมีดังนี้

1) ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary research) เป็นการเก็บข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary source) โดยรวบรวมจากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Review literature) กับประเทศไทยและเกาหลีใต้ เช่น รายงานวิจัย บทความ เอกสารรายงานทางราชการ และอื่นๆ แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริการจัดการศึกษาในแต่ละด้าน โดยยึดหลักการ

บริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management - SBM) เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ และเชื่อมโยงการบริหารจัดการในการที่จะกำหนดแนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับการลงพื้นที่เก็บข้อมูล

2) ศึกษาข้อมูลภาคสนาม (Field Study) เป็นการเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary source) โดยศึกษากรณีตัวอย่าง (Case Study) สถานศึกษาสังกัดท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ และศึกษาจากหน่วยงานหรือองค์กรท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งในรูปแบบการศึกษาดูงาน (field trip) การสังเกตการณ์ (observation) และการสัมภาษณ์ (interview) บุคคลสำคัญ (Key Informants) ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) การเก็บข้อมูลภาคสนามในงานวิจัยนี้ ได้แก่

- จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดสกลนคร เก็บข้อมูลวันที่ 24-25 มีนาคม 2558
- จังหวัดภูเก็ต เก็บข้อมูลวันที่ 16-17 กรกฎาคม 2558
- โรงเรียนวิสุทธิศ กรุงเทพมหานคร เก็บข้อมูลวันที่ 22 กรกฎาคม 2558
- เมืองพัททยา จังหวัดชลบุรี เก็บข้อมูลวันที่ 13-14 สิงหาคม 2558
- โรงเรียนมัธยมศึกษา Kaewon Middle School เก็บข้อมูลวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559
- โรงเรียนระดับประถม Seoul Kaepo Elementary School เก็บข้อมูลวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2559

2559

6.2 การศึกษาในช่วงที่ 2 เป็นการสรุปวิเคราะห์ แล้วสังเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษานำเสนอผลการวิจัยได้แก่การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษาของประเทศไทยและเกาหลีใต้ สรุปบทเรียนแนวปฏิบัติที่ดี (Best practice) ของเกาหลีใต้และของไทย แล้วนำมาเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการศึกษาสถานศึกษาในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยกิจกรรมและระยะเวลาของการทำวิจัยในระดับปฏิบัติการภายในระยะที่ 2 ดังแสดงในตารางที่ 3.3

7. เป้าหมายของผลผลิต (output) และตัวชี้วัด

ตารางที่ 3.4 แสดงผลผลิตและตัวชี้วัดของแผนงานวิจัย

ผลผลิต	ตัวชี้วัด			
	เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	เวลา	ต้นทุน
1. ชุมความรู้รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่สังกัดอปท. ในประเทศไทยและเกาหลีใต้		ข้อมูลองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้		
2. ชุมความรู้แนวปฏิบัติในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเกาหลีใต้ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น ในด้านวิชาการ ด้านการจัดสรรงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคลากร การศึกษา และด้านการบริหารงานทั่วไป		บทเรียนแนวปฏิบัติที่ดีของการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาของเกาหลีใต้ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่น สำหรับประยุกต์ใช้ในสถานศึกษาของไทย		
3. รายงานผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาของไทยและเกาหลีใต้ในระดับปฏิบัติการ (สถานศึกษา)		ข้อมูลองค์ความรู้ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาของไทยและเกาหลีใต้ภายใต้การดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ สถานศึกษา		
4. รูปแบบ (model) การปฏิบัติที่เป็นเลิศในการบริหารจัดการศึกษาของอปท. ในประเทศไทย		แนวทางการบริหารจัดการศึกษาที่ดี/ที่เป็นเลิศ ที่ได้จากกรณีศึกษาสถานศึกษาหรือสถาบันการเรียนรู้ของ อปท. ในประเทศไทย		

8. เป้าหมายของผลลัพธ์ (outcome) และตัวชี้วัด

ตารางที่ 3.5 แสดงผลลัพธ์และตัวชี้วัดของแผนงานวิจัย

ผลลัพธ์	ตัวชี้วัด			
	เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	เวลา	ต้นทุน
1. ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการบริหารจัดการศึกษาของไทย ภายใต้การดำเนินงานของ อปท. โดยอาศัยประสบการณ์ บทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดีจาก เกาหลีใต้ที่เหมาะสมกับ สภาพแวดล้อมการศึกษาไทย		<ul style="list-style-type: none"> - เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาโดย อปท. - เป็นตัวอย่างสำหรับสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของ อปท. นำไปเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานและการจัดการศึกษา 		
2. คลังข้อมูลองค์ความรู้ที่เป็นระบบภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาของ สถานศึกษาไทยและเกาหลีใต้ ภายใต้การจัดการของท้องถิ่น		เป็นข้อมูลทางวิชาการที่สามารถเป็นแนวทางให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น ผู้บริหาร ครู อาจารย์ นักวิจัย นักนโยบายและแผน นักวิชาการใน มหาวิทยาลัย ผู้สนใจในองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและ อปท. ตลอดจน NGOs ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจการศึกษานำไปประยุกต์ใช้ได้ และเป็นประโยชน์ในทางวิชาการต่อไป		
3. อปท. ของไทยมีต้นแบบ (โมเดล) เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นเพื่อเป็นแนวทางให้กับสถานศึกษา และท้องถิ่นได้เรียนรู้จากแนวปฏิบัติที่ดี		เป็นสารสนเทศที่สามารถให้สถานศึกษาที่สังกัดอปท.ของไทย มีการบริหารจัดการศึกษาที่มีความเป็นเลิศ สอดคล้องตามบริบทชุมชน สังคม และเจตนารมณ์การจัดการศึกษาเพื่อท้องถิ่น ภายใต้กรอบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ และที่มีความเป็นอิสระในตนเอง		

บทที่ 4

ผลการศึกษาระบบบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่นไทยกับเกาหลีใต้

การศึกษาระบบบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่นไทยกับเกาหลีใต้ในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาระหว่างไทยและเกาหลีใต้ อ้างอิงจากฐานข้อมูลหลักทั้งในประเทศไทยและเกาหลีใต้ อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ธนาคารโลก (World Bank) กระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของเกาหลีใต้ (Ministry of Education, Science, and Technology) สถาบันการพัฒนาศึกษาของเกาหลีใต้ (Korean Educational Development Institute) และ Center on International Education Benchmarking เป็นต้น เพื่อสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ และ 2) การศึกษาข้อมูลภาคสนาม (Field Study) โดยการศึกษาดูงาน (Field trip) การสังเกตการณ์ (Observation) การสัมภาษณ์ (Semi-structured Interview) ศึกษากรณีตัวอย่าง (Case Study) สถานศึกษาสังกัดท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ ให้นักวิจัยรวบรวมแนวคิดของผู้ให้ข้อมูล (Key Informants) ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) แล้วนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อนำเสนอ และเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ โดยพื้นที่ศึกษาในประเทศไทย คือ โรงเรียนวิสุทธิวงศ์ สังกัดกรุงเทพมหานคร เก็บข้อมูลวันที่ 22 กรกฎาคม 2558 และโรงเรียนเมืองพัทยา 3 สังกัดเมืองพัทยาจังหวัดชลบุรี เก็บข้อมูลวันที่ 13-14 สิงหาคม 2558 ส่วนในเกาหลีใต้ คือ Seoul Kaepo Elementary School และ Kaewon Middle School สังกัดมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government) เก็บข้อมูลวันที่ 3-4 กุมภาพันธ์ 2559

ดังนั้นผลการศึกษาในบทนี้จะนำเสนอการเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นของไทยกับเกาหลีใต้ โดยศึกษาระบบบริหารจัดการศึกษาระดับปฏิบัติการในสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้สังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นเกาหลีใต้ เพื่อเป็นภาพสะท้อนสภาพการจัดการสถานศึกษา และแนวทางการกำหนดนโยบายการจัดการสถานศึกษาในสังกัด อบปท. ของไทยเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศต่อไปคณะวิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบภายใต้กรอบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ด้าน คือ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และ

ด้านการบริหารทั่วไปรวมถึงวิเคราะห์จุดเด่น ค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และวิเคราะห์ภายใต้ตัวบ่งชี้ที่ครอบคลุมด้านการกระจายอำนาจการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียน 4 ด้าน ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2547) รายละเอียดดังนี้

1. ประเทศไทย

การบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นที่สังกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

มีการให้บริการการศึกษาที่ได้ดำเนินการอย่างคืบหน้ากว่า อปท. ทั่วไปโดยเฉพาะ กรุงเทพมหานครที่การบริหารการศึกษาจัดในลักษณะของสายการบังคับบัญชาซึ่งผู้มีอำนาจคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปลัดกรุงเทพมหานครสำนักงานเขตและโรงเรียนตามลำดับโดยมีสำนักการศึกษาเป็นฝ่ายอำนวยการที่ปรึกษาส่งเสริมสนับสนุนกรุงเทพมหานครมีการบริหารจัดการศึกษาในระบบโดยมีสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 438 แห่ง (สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2558) และระดับอุดมศึกษา 1 แห่ง และการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนได้แก่การฝึกอบรบอาชีพระยะสั้นในโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานครร่วมกับสำนักงานบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนกระทรวงศึกษาธิการขณะที่เมืองพัทยามีการบริหารการศึกษาในลักษณะของสายการบังคับบัญชาเช่นเดียวกับกทม. โดยผู้มีอำนาจคือนายกเมืองพัทยาปลัดเมืองพัทยาและโรงเรียนตามลำดับโดยมีสำนักการศึกษาเป็นฝ่ายอำนวยการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาส่งเสริมสนับสนุนในระดับเมืองพัทยามีการจัดการศึกษาในระบบเป็นหลักมีสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 11 แห่งที่มีการจัดหลักสูตรการศึกษาท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและท้องถิ่น (เมืองพัทยา, 2558) จึงสามารถเป็นกรณีศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นของไทยที่สามารถเปรียบเทียบกับการบริหารจัดการสถานศึกษาของท้องถิ่นเกาหลีใต้ ในการบริหารจัดการ 4 ด้านต่อไปนี้คือ

1.1 ด้านการบริหารวิชาการ

การบริหารวิชาการเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการสถานศึกษา เพราะเป็นส่วนที่จะขับเคลื่อนการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยใช้การบริหารจัดการด้านงบประมาณ ด้านการบริหารบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปเป็นส่วนสนับสนุน เพื่อให้การบริหารจัดการบรรลุวัตถุประสงค์ และเพื่อการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานการศึกษาของชาติ การบริหารงานวิชาการโดยหลักจะประกอบไปด้วย การพัฒนาหลักสูตร การจัดกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน

การพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้ การประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน การวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ และการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการในด้านวิชาการจากการศึกษาเอกสารและลงพื้นที่โดยทั่วไป โรงเรียนของท้องถิ่นมีการบริหารดำเนินงานภายใต้การกำกับติดตามของสำนักงานการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อาทิเช่น โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) เนื่องจากการแบ่งเขตการปกครองเป็นกลุ่มการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตเพื่อให้สอดคล้องตามนโยบายผังเมือง กทม. เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ดังนั้น สำนักงานเขตจึงมีบทบาทในการกำกับติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบาย โรงเรียนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครจึงอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร และสำนักงานที่โรงเรียนสังกัด สำนักงานการศึกษาเปรียบเสมือนพี่เลี้ยงซึ่งจะทำหน้าที่ในด้านวางแผนและพัฒนาระบบการนิเทศให้กับโรงเรียน รวมทั้งเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาด้านการบริหารภายในโรงเรียนให้มีคุณภาพ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร อนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพ ประสานงานการบริหารจัดการกับโรงเรียน เพื่อสนองตอบนโยบายด้านการศึกษาของ กทม. การส่งเสริมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอน จัดระบบและควบคุม และให้บริการการใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอนผลิตและพัฒนาสื่อการเรียนรู้ในรูปแบบต่างๆ โรงเรียนเพียงทำหน้าที่ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากสายบังคับบัญชา ในส่วนโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยามีการบริหารจัดการด้านวิชาการภายใต้การกำกับติดตามของสำนักงานการศึกษาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาซึ่งทำหน้าที่กำกับการบริหารการศึกษาและพัฒนาศึกษาของโรงเรียนในเมืองพัทยาในภาพรวมทั้งการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยรวมถึงกำกับติดตามงานบริหารวิชาการและงานนิเทศการศึกษางานกิจการนักเรียนมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกรุงเทพมหานคร

สำหรับการบริหารจัดการด้านวิชาการสามารถอธิบายตามกรอบความมีอิสระและศักยภาพของโรงเรียนในการบริหารจัดการแต่ละด้านตามหลักการกระจายอำนาจได้ดังนี้

1.1.1 หลักสูตร พบว่า โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ใช้หลักสูตร 2 ประเภท คือ 1) หลักสูตรแกนกลาง เป็นหลักสูตรที่ได้กำหนดความเป็นเอกภาพของชาติ มีจุดหมายและมาตรฐานการเรียนรู้เป็นเป้าหมายสำหรับพัฒนาเด็ก (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551) เช่น หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 และหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 ยกตัวอย่างกรณีศึกษาโรงเรียนเมืองพัทยา 3 สังกัดเมืองพัทยากำหนดการใช้หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ในระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1, 2, 4 และ 5 ส่วนระดับ

มัธยมศึกษาปีที่ 3 ใช้หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2544 (สำนักการศึกษาเมืองพัทยา, 2553) และ 2) หลักสูตรระดับท้องถิ่นเป็นหลักสูตรที่กำหนดให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2556) การกำหนดวิสัยทัศน์ของหลักสูตรสถานศึกษา และสามารถสอดแทรกในรายวิชาพื้นฐาน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ เช่น หลักสูตรกรุงเทพฯศึกษา ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร หรือโรงเรียนสามารถกำหนดสาระการเรียนรู้เพิ่มเติมในรายวิชาที่เป็นสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นเป็นการเฉพาะได้ เช่น โรงเรียนเมืองพัทยามีการกำหนดสาระการเรียนรู้ท้องถิ่นเพิ่มเติมในด้านการจัดการการท่องเที่ยว เพื่อให้สอดคล้องกับท้องถิ่น และมุ่งเน้นการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลาย และวิถีชีวิตของท้องถิ่น โดยมีจุดเน้นด้านการศึกษาที่เฉพาะเจาะจงได้ทั้งในเชิงกลุ่มเป้าหมายและในเชิงเนื้อหา รวมทั้งจุดเน้นในเชิงรูปแบบการจัดการศึกษาซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับเนื้อหาและกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2552) ในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา โรงเรียนอาศัยความร่วมมือกับหลายฝ่าย อาทิ สำนักการศึกษา เครือข่ายโรงเรียนในสังกัด ตัวแทนผู้บริหาร และภาคประชาชน สมาคมผู้ประกอบการ เป็นต้น

กรณีโรงเรียนสังกัด กทม.มีการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาจากหน่วยงานข้างนอก ซึ่งสำนักการศึกษาได้จัดจ้างที่ปรึกษาผ่านสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นผู้ออกแบบและพัฒนาหลักสูตร เช่น โครงการโรงเรียนสีขาว หลักสูตร “โตไปไม่โกง” โดยกรุงเทพมหานครร่วมกับศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม นิติศาสตร์ และองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ซึ่งเป็นนโยบายการศึกษาของ กทม.เพื่อปลูกจิตสำนึกให้กับนักเรียน โรงเรียนมีการปรับปรุงหลักสูตรสถานศึกษาให้ทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนอย่างต่อเนื่องมีการนำหลักสูตรมานำเสนอการให้เข้ากับนโยบายของ กทม. เช่น หลักสูตร English Program ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการที่จัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ หลักสูตรเงินทองเป็นของมีค่า ทำข้อตกลงความร่วมมือกับตลาดหลักทรัพย์ มีการวางแผนและขั้นตอนเพื่อนำหลักสูตรไปใช้มีการประเมินผลการใช้หลักสูตรสถานศึกษาทุกปี โดยโครงการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาของสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร ซึ่งในโครงการมีผู้ที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลหลักสูตร เช่น ตัวแทนผู้บริหาร ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันการศึกษา

ในขณะที่โรงเรียนเมืองพัทยา มีการร่วมวิเคราะห์และพัฒนาหลักสูตร ซึ่งเป็นสาระเพิ่มเติม ที่เน้นหลักสูตรด้านสายอาชีพ เช่น การโรงแรม การท่องเที่ยว เน้นให้นักเรียนได้ฝึกอาชีพกับผู้ประกอบการจริง โดยมีการลงนามข้อตกลงความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) ด้านสาขาการโรงแรมและการท่องเที่ยวร่วมกับมหาวิทยาลัยศรีปทุม เนื่องจากพื้นที่ของเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ทำรายได้ให้กับเมืองพัทยาย่างมหาศาล

เมื่อพิจารณาในภาพรวมด้านหลักสูตรจะพบว่า โรงเรียนยังไม่มีอิสระในการพัฒนาหลักสูตรขึ้นเอง ยังต้องพึ่งพาและรับการสนับสนุนจากสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น โดยเฉพาะโรงเรียนสังกัด กทม. ที่มีจำนวนหลายแห่ง กทม. จำเป็นต้องควบคุมให้มาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนมีรูปแบบคล้ายคลึงกัน มีการใช้หลักสูตรสถานศึกษาร่วมกัน โดยสำนักงานการศึกษาทำหน้าที่ควบคุมกำกับ ในส่วนของเมืองพัทยา เนื่องจากสถานศึกษาในสังกัดมีจำนวนน้อย ทำให้สถานศึกษาสังกัดเมืองพัทยามีอิสระในการพัฒนาหลักสูตรมากกว่า

1.1.2 การจัดกระบวนการเรียนรู้ พบว่า โรงเรียนมีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลาย ยืดหยุ่นเหมาะสมกับธรรมชาติและความต้องการของผู้เรียน เนื่องจากสภาพพื้นฐานของโรงเรียนท้องถิ่น นักเรียนมักจะมีความสามารถที่แตกต่างสูง โดยส่วนใหญ่ นักเรียนไม่เก่งด้านวิชาการ ดังนั้น โรงเรียนจึงจัดกิจกรรมที่พัฒนาผู้เรียนตามความต้องการและความสามารถ เช่น โรงเรียนเมืองพัทยาส่งเสริมด้านดนตรี การจัดแข่งขันวงโยธวาทิต มีกิจกรรมให้นักเรียนได้เลือกตัดสินใจเรียนในสิ่งที่ตนถนัด มีทั้งสายวิทย์-คณิต และสายอาชีพ มีการจัดการเรียนการสอนแบบ Montessori และแบบ Brain-based learning (BBL) ในกลุ่มของนักเรียนอนุบาล เพื่อให้เด็กมีสมาธิและมีพัฒนาการ ในขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการสอนตามการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 มีการประชุมทุกเดือนเพื่อแลกเปลี่ยนเทคนิคการสอนใหม่ๆ โดยสมาคมผู้บริหารโรงเรียนพัทยาทั้ง 11 แห่ง ในขณะที่โรงเรียนสังกัด กทม. มีแนวคิดเน้นการจัดการเรียนการสอนที่หลากหลาย เพราะพื้นฐานครอบครัวในสังคมเมืองที่มีความแตกต่างกันสูงมีทั้งในระดับปานกลางถึงยากจน รวมถึงนักเรียนมีความถนัดและความพร้อมที่ไม่เหมือนกัน กทม. จึงมีนโยบายจัดการเรียนรู้ที่เสริมทักษะชีวิต นอกเหนือจากการเรียนตาม 8 กลุ่มสาระวิชา มีการส่งเสริมความถนัดด้านสายอาชีพ พาณิชยกรรม อาชีวศึกษา และด้านกีฬา มีการจัดโปรแกรมให้กับนักเรียนที่เรียนอ่อนโดยการจัดการเรียนการสอนเสริมในช่วงเวลาเข้าก่อนเคารพธงชาติ โรงเรียนจัดแบ่งหน้าที่ครูผู้รับผิดชอบแต่ละกลุ่มสาระการเรียนรู้และช่วงชั้นการเรียนรู้ มีการจัดตั้งหัวหน้ากลุ่มสาระ ครูมีอิสระในการออกแบบและจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยใช้การบูรณาการให้เข้ากับเนื้อหาวิชาและให้เข้ากับบริบทการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าโรงเรียนของท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้อย่างหลากหลายและคำนึงถึงความต้องการของผู้เรียนเป็นหลัก

1.1.3 การนิเทศและติดตาม พบว่า โรงเรียนมีการจัดระบบการนิเทศ การให้คำปรึกษา และการแก้ปัญหาด้านการเรียนการสอนของตนเอง ซึ่งสำนักงานศึกษามีบทบาทสำคัญในการนิเทศและกำกับการศึกษาให้โรงเรียนได้มาตรฐาน โดยกรณีโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา สำนักงานการศึกษาจะเป็นผู้ติดตามประเมินผลการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยาทั้ง 11 แห่ง ซึ่งมี

ลักษณะเช่นเดียวกับโรงเรียนในสังกัด กทม. แต่โรงเรียนยังไม่มี การจัดระบบอำนวยความสะดวกและกำกับติดตามเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เนื่องจากโรงเรียนมีหน่วยกำกับดูแลซึ่งก็คือสำนักงานการศึกษาซึ่งมีฝ่ายนิเทศและฝ่ายวิชาการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำการปฏิบัติงานของครู ส่วนโรงเรียนในสังกัดกทม. สำนักงานการศึกษาเข้าไปให้ความรู้และมีการนิเทศในเรื่องการเรียนการสอนของครูทุกคนมีการประเมินผลการสอนอย่างใกล้ชิด มีการมอบหมายฝ่ายบริหารให้ดูแลกำกับและให้คำแนะนำแก่ครู

1.1.4 สื่อการเรียนการสอนและการพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้ พบว่าโรงเรียนมีบทบาทในการเลือกใช้แบบเรียนและหนังสือประกอบอื่นๆ ได้เอง มีการจัดหาและใช้สื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการจัดซื้อ หรือจัดหาสื่อที่ใช้ในการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัด กทม. เป็นการจัดหาจากสำนักงานการศึกษาหรือเขตพื้นที่การศึกษาและส่งมาให้ตามโรงเรียน ซึ่งในบางครั้งสื่อที่ส่งมาให้มันอาจไม่เหมาะสม หรือไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละโรงเรียนในการนำไปใช้เพื่อการจัดการเรียนการสอน (เอมอร วิริยะขันติกุล, 2555) แต่อย่างไรก็ตามโรงเรียนสามารถจัดหาสื่อและเทคโนโลยีที่นำไปใช้ในการเรียนการสอนของตนเองจากหลายช่องทาง เช่น การจัดผ้าป่าเพื่อการศึกษาในโรงเรียนสังกัด กทม. มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อจัดการเรียนการสอนการใช้สื่อประเภท Digital E-book จากงบประมาณที่ได้จากการจัดผ้าป่าเพื่อการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณบริจาคจากผู้ปกครองและภาคเอกชนในด้านการพัฒนาและใช้แหล่งเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการจัดตั้งชมรม และแหล่งเรียนรู้ที่สนองความต้องการของนักเรียนและชุมชน เช่น การจัดนิทรรศการร่วมกับเครือข่ายโรงเรียนของ กทม. การจัดทำชมรมด้านอาชีพ อาทิ ชมรมเบอริต้า ชมรมชากาแฟ ศูนย์ฝึกกีฬากรุงเทพมหานคร โรงเรียนมีอิสระสามารถจัดหาแหล่งเรียนรู้ในชุมชนเพื่อการศึกษาได้เป็นอย่างดี

1.1.5 การประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน พบว่า โรงเรียนมีวิธีการที่หลากหลายในการประเมินผลการเรียนรู้ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสาระการเรียนรู้และกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียนเช่น โรงเรียนสังกัด กทม. พบว่า นอกจากจะวัดและประเมินผลการเรียนรู้ตามแนวปฏิบัติการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ สำหรับโรงเรียนที่ใช้หลักสูตรการเรียนรู้แกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 ของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว โรงเรียนยังใช้การประเมินที่เหมาะสมกับนักเรียนโปรแกรมกีฬา เนื่องจากนักเรียนในโปรแกรมกีฬาต้องเน้นหนักด้านการฝึกซ้อม และมุ่งความเป็นเลิศทางด้านกีฬา โรงเรียนจึงใช้การประเมินผลการเรียนรู้เชิงบูรณาการ โดยมอบหมายงานและการบ้านให้น้อยลงตามนโยบายการศึกษาของ กทม. ส่วนโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา มีการ

วัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนที่หลากหลาย เช่น จากการสังเกต บันทึกพฤติกรรม การประเมินตามสภาพจริงในการปฏิบัติงาน การทดสอบ โดยจัดให้มีการประเมินเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน ด้วยการประเมินก่อนสอนและประเมินหลังสอน มีการประเมินผลเพื่อการตัดสินใจ การเรียนในการประเมินภาคเรียน มีการทดสอบกลางภาคเรียน ปลายภาคเรียน และการทดสอบปลายปี (สำนักการศึกษา, 2553) โดยใช้มาตรฐานกลางของสำนักการศึกษาเมืองพัทยา ซึ่งสำนักการศึกษาพยายามควบคุมการออกข้อสอบให้มีมาตรฐานเหมือนกัน มีการจัดทำคลังข้อสอบมีการวัดและประเมินผลในรูปแบบเดียวกันทั้ง 11 แห่ง ซึ่งโรงเรียนสามารถประเมินและออกไปรับรองการเทียบโอนผลการเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้เอง

1.1.6 การวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้และการประกันคุณภาพการศึกษา พบว่า แต่เดิมสำนักการศึกษาท้องถิ่นได้สนับสนุนงบประมาณให้โรงเรียนได้ดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนาสถานศึกษาก็ต้องชะงักลงเนื่องด้วยภารกิจด้านการสอน และภาระนอกเหนือจากการสอนที่มีมากทำให้โรงเรียนในสังกัดของ กทม. และเมืองพัทยาไม่ได้มุ่งเน้นในด้านการวิจัยเท่าที่ควร ประกอบกับโรงเรียนมีทัศนคติว่าการทำวิจัยจะส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอนในชั้นเรียนส่วนในด้านการประกันคุณภาพการศึกษาซึ่งโรงเรียนต้องมีการดำเนินงานประเมินตนเองทุกปีและเสนอต่อสำนักการศึกษาและสำนักงานเขตของตนเอง ซึ่งเป็นการประเมินภายในดำเนินการเพื่อปรับปรุงการทำงานและการให้รางวัลโบนัสประจำปีและรองรับการประกันคุณภาพภายนอกทุก 5 ปี จากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และนอกเหนือจากนี้โรงเรียนยังต้องดำเนินงานและบริหารจัดการให้เป็นไปตามตัวชี้วัดที่กำหนดจากหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา เช่น สำนักอนามัย สำนักพัฒนาชุมชน สำนักเทคนิค สำนักการศึกษา ฯลฯ

ในภาพรวมของการบริหารด้านวิชาการของโรงเรียนสังกัด กทม. และโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา แม้ว่าการบริหารงานด้านวิชาการจะถูกกำหนดมาจากสำนักงานท้องถิ่น ซึ่งก็คือสำนักการศึกษาแต่การกำกับก็สามารถเอื้อให้โรงเรียนบริหารจัดการได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพบริบทและพื้นที่ ทั้งในด้านหลักสูตรสำหรับการจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนการพัฒนาสื่อการเรียนการสอน และการจัดระบบติดตามตรวจสอบการจัดการเรียนการสอนได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

1.2 ด้านการบริหารบุคคล

การบริหารบุคคลถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญรองจากด้านการบริหารวิชาการ เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ และเป็นการบริหารทั้งองค์การที่มุ่งเน้นการหาคนดี คนที่มีความสามารถ เข้ามา

ทำงาน พัฒนาให้เป็นคนดี คนเก่งยิ่งขึ้นรวมถึงการรักษาคนเหล่านั้นให้อยู่ยาวนานๆ ด้วยการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมส่งเสริมให้ทำงานเต็มศักยภาพ โดยหลักองค์กรต้องกำหนดยุทธศาสตร์ภาพรวมของทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource: HR) ทั้งองค์กร พัฒนาและสร้างภาวะผู้นำซึ่งจะต้องมีการสรรหา บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย กำหนดตำแหน่ง กรอบอัตรากำลัง ฝึกอบรม ฯลฯ วางแผนและบริหารกำลังคน จัดสรรเกลี่ยอัตรา รวมถึงการแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคน ฯลฯ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (2556) ได้กำหนดปรัชญาการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลว่าควรประกอบไปด้วย หลักสมรรถนะ หลักผลงาน หลักควบคุม หลักการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบ และหลักคุณภาพชีวิตในการทำงาน โรงเรียนของท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าบริการการศึกษาทรัพยากรบุคคลจึงมีความสำคัญที่จะทำให้การศึกษามีคุณภาพ และต้องตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นด้วย

การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับนโยบายจากส่วนกลางจนถึงหน่วยปฏิบัติการซึ่งก็คือสถานศึกษา มีแนวปฏิบัติและรายละเอียดดังนี้

1.2.1 กรอบแนวคิดด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยบริหารจัดการภายใต้หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มาตรา 284 และมุ่งเน้นใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) องค์ประกอบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ (สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2548) ในส่วนการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเน้นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management: RBM) มาใช้ในระบอบราชการ ที่ต้องการให้ข้าราชการมีทัศนคติเอื้อต่อการบริการให้สอดคล้องกับภารกิจกรุงเทพมหานคร ในการบริหารงานบุคคลระดับสถานศึกษา โรงเรียนจะดำเนินการบริหารงานบุคคลภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเมืองพัทยา บุคลากรทางการศึกษาถือเป็นบุคลากรสายวิชาการ ในกรุงเทพมหานคร มีสถานะเป็นกลุ่มข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และในเมืองพัทยาจัดอยู่ในกลุ่มพนักงานครูเมืองพัทยา และนโยบายการจัดการศึกษาท้องถิ่นกำหนดการวางแผนทางเดินสายอาชีพ (Career Path) สำหรับบุคลากรทางการศึกษาสายการสอน เพื่อดึงดูดให้ผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะทางเข้ามาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น และรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเอาไว้ ซึ่งการเดินทางสายอาชีพของ

บุคลากรทางการศึกษาส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับบุคลากรที่จะได้รับการเลื่อนวิทยฐานะและการได้รับเงินเดือนเพิ่ม ตามลำดับคือ วิทยฐานะชำนาญการ วิทยฐานะชำนาญการพิเศษ วิทยฐานะเชี่ยวชาญ และวิทยฐานะเชี่ยวชาญพิเศษ

1.2.2 การจัดหาทรัพยากรมนุษย์และการขออัตรากำลัง ในระดับปฏิบัติการโรงเรียนจะประสานงานกับสำนักงานเขตและกองการเจ้าหน้าที่ในระดับเขต ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำแผนอัตรากำลัง การปรับปรุงส่วนราชการ การควบคุมทะเบียนอัตรากำลัง การสรรหาบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย และส่งต่อไปที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อไป ในส่วนบุคลากรในสถานศึกษาที่ไม่ใช่สายการสอน จะมีสถานะเป็นลูกจ้างสถานศึกษาโดยสามารถดำเนินการคัดสรรบุคคลเสร็จสิ้นกระบวนการที่สำนักงานเขต โรงเรียนจึงไม่มีส่วนร่วมในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรตามความต้องการ เพราะการคัดเลือกบุคลากรครูในโรงเรียนสังกัด กทม. สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครจะทำหน้าที่คัดเลือกและจัดส่งครูมาให้โรงเรียนที่มีตำแหน่งว่างอยู่ (เอมอร วิริยะขันติกุล, 2555) ในส่วนของเมืองพัทยา โรงเรียนจะประสานงานกับสำนักงานการศึกษาเมืองพัทยา และดำเนินเรื่องไปที่กองการเจ้าหน้าที่เมืองพัทยาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา ได้แก่ พนักงานครูเมืองพัทยา บุคลากรทางการศึกษา พนักงานจ้างเมืองพัทยา และลูกจ้างประจำ ที่อยู่ในอำนาจของเมืองพัทยา โดยจะทำหน้าที่เป็นผู้สรรหา บรรจุและแต่งตั้งบุคลากร

1.2.3 การให้รางวัล บุคลากรทางการศึกษาสายการสอนจะได้รับรางวัลและผลตอบแทนซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ประเภทที่เป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติ ประกาศเกียรติคุณ เช่น การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญจักรพรรดิมาลา ประกาศเกียรติคุณ ประเภท 2 และเหรียญกาชาดสมนาคุณ ซึ่งสถานศึกษาทำหน้าที่เสนอชื่อบุคลากรที่มีความเหมาะสม สำนักงานเขตจะจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบในลำดับต่อไป 2) ประเภทที่ได้เป็นเงินโบนัสข้าราชการครู กทม. และพนักงานครูเมืองพัทยา จะได้รับโบนัสประจำปี ซึ่งพิจารณาจากผลประเมินในภาพรวมของสำนักงานเขต ตัวอย่างกรณีศึกษาโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา การพิจารณาเงินโบนัสประจำปีของพนักงานขึ้นอยู่กับผลการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาโดยมีองค์กรภายนอกมาประเมินผลการปฏิบัติงาน เช่น สถาบันอุดมศึกษา สำนักสิ่งแวดล้อม และผลการประเมินจะนำเสนอเป็นภาพรวมของเมืองพัทยา ซึ่งโรงเรียนทุกแห่งจะได้ผลประเมินเหมือนกันตามผลประเมินภาพรวมของเมืองพัทยา และ 3) สิทธิประโยชน์และ

สวัสดิการที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต อาทิ การให้กู้ยืมเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ มีรถบริการรับส่ง
ทุนการศึกษาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง การตรวจสุขภาพและการรักษาพยาบาล

1.2.4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดำเนินการโดยโรงเรียนจัดทำการประเมินผลการ
ปฏิบัติงานของบุคลากรภายในองค์กร เพื่อกำหนดส่วนที่เป็นจุดด้อยและจุดควรพัฒนารายบุคคล
และส่งต่อไปที่สำนักงานเขตเพื่อบริหารจัดการและกำหนดหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรต่อไป ซึ่ง
จะเห็นได้ว่าการประเมินผลงานบุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาตนเอง
ของบุคลากร การประเมินผลงานบุคคลจำแนกได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) การประเมินผลภายใน มี
วัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลช่วยในการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานให้บรรลุ
เป้าหมายตามที่กำหนดเป็นการดำเนินการด้วยบุคคลในหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน
ดำเนินการประเมินผล โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบประเมินผลการบริหารงาน
บุคคลส่วนท้องถิ่นของตนเอง และรายงานผลให้กับระดับจังหวัดทราบ ซึ่งในกรุงเทพมหานคร และ
เมืองพัทยา สำนักงานปลัดจะเป็นผู้สรุปผลการประเมินไปที่สำนักงานคณะกรรมการกลาง และ
คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และกรรมการเมืองพัทยา เป็นต้น และ 2) การ
ประเมินผลภายนอก ดำเนินการโดยบุคคลภายนอกเพื่อเป็นประโยชน์ในการทำงานและเป็น
หลักประกันคุณภาพในการดำเนินงานบริหารงานบุคคลขององค์กรท้องถิ่นนั้นๆ เช่น กรรมการ
กระจายอำนาจ สถาบันการศึกษา หน่วยงานจากกรมฯ การประเมินด้านการบริหารส่วนบุคคล
กำหนดให้มีการติดตามประเมินตนเองปีละ 2 ครั้ง และรายงานผลการติดตามและประเมินผล
นอกจากนี้โรงเรียนมีการส่งเสริมครูในการทำผลงานทางวิชาการ การส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนา
วิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรฐาน

1.2.5 การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ ในระดับสถานศึกษา ผู้บริหาร
โรงเรียนต้องสร้างให้บุคลากรมีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียน มีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมและสร้าง
ความรักความผูกพันให้เกิดขึ้นในองค์กร นอกจากนี้ยังมีการสร้างแรงจูงใจให้ครู และการบำรุงขวัญ
กำลังใจ เช่นการมีสวัสดิการบ้านพักครู การมอบเงินค่ารักษาพยาบาล ทุนค่าเล่าเรียนบุตร มีการ
มอบของขวัญวันเกิด ไปอบรมสัมมนานอกสถานที่ บำเหน็จบำนาญ และเกษียณอายุข้าราชการ/
พนักงาน

ในประเด็นนี้จะพบว่าโรงเรียนสังกัด กทม. และเมืองพัทยา ยังไม่มีอิสระในการบริหารงาน
บุคคลในมิติด้านการกระจายอำนาจตามตามกรอบการบริหารงานบุคคลในด้านมิติการกระจาย
อำนาจซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนสามารถกำหนดอัตรากำลังและมาตรฐานตำแหน่งของครูและ
บุคลากรของโรงเรียนที่ตรงกับความต้องการของตนเองได้โรงเรียนสามารถสรรหาและคัดเลือกครู

และบุคลากรตามความต้องการได้ด้วยตนเองโรงเรียนมีแผนพัฒนาและการธำรงรักษาครูและบุคลากรของตนเองโรงเรียนสามารถพิจารณาให้ประโยชน์ตอบแทนและดำเนินการทางวินัยแก่ครูและบุคลากรของตนเองเนื่องจากมีสายบังคับบัญชาหลายส่วนงาน และอำนาจยังอยู่ที่สำนักงานการศึกษาและสำนักงานเขตเป็นผู้กำกับควบคุม เพื่อต้องการให้โรงเรียนมีมาตรฐานการทำงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลจะถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ตั้งแต่การกำหนดอัตรา การจัดทำมาตรฐานบุคลากร การวางแผนการพัฒนาบุคลากรของข้าราชการครู กทม./ พนักงานครูเมืองพัทยาเหล่านี้โรงเรียนต้องเสนอฎีกาต่อสายบังคับบัญชา เช่นกรณีโรงเรียนเมืองพัทยา หากต้องการขอบุคลากรเพิ่มเติมต้องยื่นฎีกา และเป็นขั้นตอนของระบบราชการที่ทำให้ใช้เวลานาน โรงเรียนยังไม่มีอำนาจในการสรรหาคัดเลือกครูและบุคลากรด้วยตนเองได้

ในส่วนการพัฒนาและการธำรงรักษาครูและบุคลากรของตนเอง พบว่ายังมีปัญหาเรื่องการโยกย้ายครูกลับต่างจังหวัดในอัตราที่สูงมาก เช่นกรณีโรงเรียนในสังกัด กทม. ได้ทำ MOU ระหว่างกระทรวงศึกษาธิการให้ครูสามารถย้ายโอนเมื่อครบสัญญาการปฏิบัติงาน 5 ปี การสอบคัดเลือกครู กทม. จึงเกิดขึ้นทุกปี การธำรงรักษาครูและบุคลากรของตนเองไว้จึงทำได้น้อยสำหรับโรงเรียนในสังกัด กทม. ส่วนการพัฒนาข้าราชการครู โรงเรียนยังไม่สามารถทำได้ด้วยตัวเองต้องดำเนินการตามแผนของสำนักงานการศึกษาที่กำหนดมาใช้ในการพัฒนาบุคลากรแต่ละปี เช่น โรงเรียนสังกัด กทม. มีการอบรมบุคลากรภายใต้โครงการส่งเสริมพัฒนามาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งเป็นการจัดอบรมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานการศึกษา กทม. เป็นผู้พัฒนาครูนั้นอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน เพราะการจัดส่งครูไปโรงเรียนละหนึ่งคนอาจจะไม่มีประสิทธิภาพในการขยายผลต่อการพัฒนาสู่สถานศึกษา (มงคล อัครวิธากุล, ผู้อำนวยการโรงเรียนวิสุทธิศ (สัมภาษณ์) 22 กรกฎาคม 2558)

อย่างไรก็ตาม กทม. และเมืองพัทยาได้สนับสนุนและมุ่งเน้นการสร้างแรงจูงใจให้ครูและบุคลากรเป็นอย่างดี เช่น การให้สวัสดิการที่เป็นปัจจัยพื้นฐานค่าอาหาร รักษาพยาบาล เป็นต้น นอกจากนี้ยังสนับสนุนการศึกษาต่อส่งเสริมการเลื่อนวิทยฐานะของครู เช่น โรงเรียนสังกัดเมืองพัทยามีระบบการช่วยเหลือครูตั้งแต่ระดับครูผู้ช่วยมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในการขอเลื่อนวิทยฐานะ มีการติดตามการทำงานของครูและประเมินอย่างต่อเนื่องปีละ 4 ครั้ง มุ่งเน้นการพิจารณาผลงานเชิงประจักษ์ และมอบหมายงานด้านสนับสนุนวิชาการให้น้อยลง (นายณรงค์ ผิวอ่อน, ผู้อำนวยการโรงเรียนเมืองพัทยา 3 (สัมภาษณ์) 13-14 สิงหาคม 2558) เช่นเดียวกับโรงเรียนในสังกัด กทม. จะมีกองการเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากร

ทางการศึกษาตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ มีการตรวจสอบ และการเสนอผลงานทางวิชาการของข้าราชการครู

นอกจากนี้ ด้วยโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในด้านการศึกษาของส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีความเข้มแข็ง และมีระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ที่เกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลางลงจนมาสู่ระดับปฏิบัติการ แต่ในทางปฏิบัติก็มียานักที่จะมีการกระจายอำนาจและมอบอำนาจให้สถานศึกษาอย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีโครงสร้างที่มีสายบังคับบัญชาหลายชั้นในระดับสถานศึกษาซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการมีเพียงหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานส่วนกลางระดับท้องถิ่น การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคลมาสู่ระดับโรงเรียนยังเกิดขึ้นน้อยมาก การพัฒนาบุคลากรและครูในสถานศึกษายังไม่เป็นการพัฒนาแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐานที่แท้จริง

1.3 ด้านงบประมาณ

การบริหารงบประมาณเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การศึกษาขับเคลื่อนเป็นไปตามนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ เพราะการศึกษาเปรียบเสมือนการลงทุนเพื่ออนาคต เมื่อมีการกำหนด พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำให้สถานศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เพื่อบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ และยังมีการประกาศใช้กฎกระทรวงที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าวที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐจึงจำเป็นต้องระดมทุนให้มีรายได้เพื่อนำมาสนับสนุนการศึกษาทุกระดับ จึงเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณในงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีความสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น ด้านนโยบายในทางปฏิบัติให้สถานศึกษาบริหารจัดการอย่างอิสระและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยการพิจารณาจากจำนวนผู้เรียน ลักษณะเฉพาะของผู้เรียน รวมถึงระดับคุณภาพของสถานศึกษาเป็นการจัดสรรในลักษณะวงเงินรวม จึงเป็นความจำเป็นต้องมีการปรับระบบการบริหารงบประมาณซึ่งสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบจัดทำพันธกิจและแผนกลยุทธ์ ปรับระบบการดำเนินงานในการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณและการติดตามประเมินผลให้ชัดเจน โปร่งใส โดยมีการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด อย่างคุ้มค่า (สำนักการศึกษา, 2549)

เมื่อพิจารณาในมิติด้านการกระจายอำนาจจะให้สถานศึกษาบริหารงบประมาณลดหลั่นกันตามความรับผิดชอบ กล่าวคือ โรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการการเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และรายได้ต่างๆ ของตนเอง โรงเรียนมีระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน โรงเรียนระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาจากแหล่งต่างๆ และมีอิสระในการใช้เงินรายได้ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา และโรงเรียนมีระบบการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ ทรัพย์สินและรายได้ของตนเองการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาบางประเทศเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างการบริหารงบประมาณของสถานศึกษาทั้งหมดเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา ในส่วนของการบริหารงบประมาณสถานศึกษาของประเทศไทย ในสังกัด กทม. และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ มีการบริหารงบประมาณรายจ่ายให้กับโรงเรียนโดยใช้หลักการจัดสรรคือ จากจำนวนรายหัวของนักเรียนในโรงเรียนเพื่อกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปยังโรงเรียนและเอื้อให้ผู้บริหารโรงเรียนมีอำนาจบริหารทรัพยากรของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การบริหารจัดการงบประมาณของสถานศึกษาในระดับปฏิบัติการมีรายละเอียดดังนี้

ที่มาของงบประมาณของโรงเรียนในสังกัด กทม. และเมืองพัทยาได้มาจาก 2 แหล่ง ดังนี้คือ

1) **งบเงินอุดหนุนจากรัฐบาล** โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็นค่าจัดการเรียนการสอน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าหนังสือเรียน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยเบิกจ่ายจากงบเงินอุดหนุนของรัฐบาล 60% ของจำนวนผู้เรียน และส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณ ได้แก่ เงินเดือน เงินบำเหน็จดำรงชีพ ค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือบุตร เงินบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ และงบดำเนินการ ได้แก่ ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าอาหารกลางวัน ค่าสื่อและสิ่งอำนวยความสะดวก ค่าใช้จ่ายพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา และค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมทักษะการเรียนรู้ของนักเรียน โดย กทม. และเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นผู้ยื่นต่อสำนักงานประมาณ และจากนั้นส่วนท้องถิ่นจะมีการจัดสรรงบประมาณลงไปยังแต่ละเขต เช่น กทม. มีการจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักงานเขต และสำนักงานจัดสรรลงไปโรงเรียนแต่ละแห่งในสังกัด เช่นเดียวกับเมืองพัทยาที่มีการจัดสรรไปสู่สำนักงานการศึกษาและโรงเรียนในสังกัด ตามลำดับ และ 2) **งบเงินอุดหนุนจากท้องถิ่น** นั่นคือ กทม. และเมืองพัทยา มีการจัดสรรงบประมาณสบทบให้โรงเรียน 40% ของนักเรียนทั้งหมด เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา ซึ่งโรงเรียนจะได้รับเป็นงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามจำนวนนักเรียน อาทิ รายการค่าจัดการเรียนการสอน ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน (สำนักงานกรุงเทพมหานคร, 2558)

ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ทุนอาหารกลางวัน และทุนอาหารเสริม (นม) และถ้ากล่าวในเชิงภาพรวมงบประมาณการจัดการศึกษาร้อยละ 60 มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (ชลนิการ์ วงศ์ษา, 2556) ยังพบว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับโรงเรียนขนาดเล็กยังไม่เหมาะสมต่อความต้องการของโรงเรียนเพราะโรงเรียนจะต้องบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับแยกเป็นส่วนๆ เพื่อใช้ในการบริหารโรงเรียนทั้งหมดดังนั้นเงินรายได้เพียงทางเดียวที่ได้รับจัดสรรตามรายหัวของนักเรียนสำหรับโรงเรียนขนาดเล็กจึงเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการเพราะนักเรียนมีจำนวนน้อยงบรายหัวน้อยแต่ค่าใช้จ่ายในการจัดการมีมากโรงเรียนจึงต้องหางบประมาณส่วนอื่นๆ เข้ามาช่วยเสริมในการบริหารจัดการโรงเรียน ในขณะที่โรงเรียนขนาดกลางได้รับงบประมาณรายจ่ายเหมาะสมต่อความต้องการของโรงเรียนในระดับดี ส่วนโรงเรียนขนาดใหญ่มีจำนวนนักเรียนมากงบประมาณที่ได้รับจึงมีความเพียงพอกับการบริหารภายในโรงเรียนได้รับมีความเหมาะสมเป็นอย่างมากเพราะสามารถกระจายงบประมาณไปบริหารจัดการในส่วนต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินงานการบริหารงบประมาณในระดับโรงเรียน เมื่อโรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณโรงเรียนมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินเป็นส่วน อาทิ การจัดการศึกษาฝ่ายประถม การจัดการศึกษาฝ่ายอนุบาล การจัดการศึกษาโรงเรียนสองภาษา รายจ่ายอื่นในการบริหารโรงเรียน ฯลฯ การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ โรงเรียนมีการจัดทำแผนค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณให้สอดคล้องและเหมาะสมกับแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียนตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ สํารวจ รวบรวม สรุปข้อมูลจากสารสนเทศสถานศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหา และจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายในการบริหารงานของโรงเรียน โดยจัดอันดับความสำคัญและจัดสรรงบประมาณตามงบประมาณที่ได้รับ

เนื่องด้วย กทม. และเมืองพัทยา มียุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีได้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย อาทิ โครงการเรียนดีเรียนฟรีอย่างมีคุณภาพของ กทม. กำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้กับโรงเรียน โดยการจัดสรรตามจำนวนรายหัวนักเรียน ประกอบด้วย ค่าเล่าเรียนอุดหนุนรายหัว ค่าหนังสือเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และในส่วนของคุณค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียนทางโรงเรียนจะให้ผู้ปกครองนักเรียนเป็นผู้จัดหาให้กับนักเรียนโดยจ่ายเป็นรายหัวให้กับนักเรียน

ในการจัดตั้งของงบประมาณโรงเรียนจะดำเนินการจัดขอจากต้นสังกัด นั่นก็คือ สำนักงานเขต ฝ่ายการศึกษาและทางฝ่ายการศึกษาจะส่งต่อไปที่ฝ่ายคลังเพื่อจะได้มาซึ่งงบประมาณที่

ต้องการ โดยเริ่มจากการดำเนินการจัดทำแผนของงบประมาณ โรงเรียนทำการสำรวจรวบรวม วิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารงานสถานศึกษาด้านงบประมาณ ในการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข การบริหารที่ ใช้งบประมาณในการบริหารงานแต่ละด้าน จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายในการ บริหารงานของโรงเรียน โดยจัดอันดับความสำคัญและจัดสรรงบประมาณตามงบประมาณที่เสนอ แผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อขอความเห็นชอบ และหลักการใช้งบประมาณ นำเสนอแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพื่อขออนุมัติแผนต่อผู้มี อำนาจในการอนุมัติแผนงบประมาณของสถานศึกษา ดำเนินการตามแผน งบประมาณที่ได้รับ อนุมัติ และเมื่อได้งบประมาณ ในการจัดซื้อจะมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการตกลง ราคาและตรวจสอบราคาจากผู้แทนจำหน่ายเพื่อหาวัสดุอุปกรณ์มาใช้ในกิจกรรมต่างๆ ภายใน โรงเรียน โดยมีขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างดังนี้ ระบุรายละเอียดที่ขอจัดซื้อ/ราคาประมาณการจ้าง เหมาะขอความเห็นชอบในการจัดซื้อ ขออนุมัติจัดซื้อ สั่งซื้อสินค้า ตรวจสอบสินค้า ส่งฎีกาให้ฝ่ายการ คลังตรวจสอบเบิกจ่ายเงินให้ร้านค้า ตามลำดับ หนึ่งโรงเรียนมีการตรวจสอบงบประมาณแต่ละ รายการที่เคยได้รับว่าเพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอจะมีการเขียนโครงการเพื่อของบประมาณใน ส่วนที่ขาดต่อหน่วยงานต้นสังกัด ในกรณีที่โรงเรียนมีงบประมาณคงเหลือทางสำนักงานเขตหรือ ต้นสังกัด ให้โรงเรียนรายงานงบประมาณคงเหลือและบางรายการให้นำส่งเงินงบประมาณคืน

การกำหนดมาตรฐานการบริหารจัดการการเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และรายได้ต่างๆ ของ โรงเรียนของตนเองยังทำไม่ได้เต็มที่เนื่องจากโรงเรียน กทม. และเมืองพัทยายังไม่เป็นนิติบุคคล อำนาจการบริหารจัดการด้านการคลังมีความจำกัดในการบริหาร ข้อกำหนดระเบียบการบริหาร การคลังส่วนใหญ่จะกำหนดจากส่วนกลาง และบริหารจัดการจากต้นสังกัด ผู้อำนวยการโรงเรียนมี การกำหนดขอบเขตการอนุมัติเงิน เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนเมืองพัทยาสามารถอนุมัติ งบประมาณได้เพียง 3,000 บาท ถ้าหากต้องการเบิกจ่ายมากกว่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากสำนัก การศึกษา และนายกเมืองพัทยา ซึ่งแตกต่างจากผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัดของ อปท.ทั่วไป ที่ ผู้อำนวยการมีอำนาจอนุมัติเงินได้ 100,000 บาท แต่ทั้งนี้เมืองพัทยากำลังดำเนินเรื่องให้อำนาจการ บริหารการเงินงบประมาณแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาให้มากขึ้น ในด้านการบริหารรายได้ของ โรงเรียนเนื่องจากโรงเรียนไม่มีรายได้โดยตรงโรงเรียนจะมีเพียงเงินงบประมาณบำรุงการศึกษา ที่ ได้จากการจัดเก็บจากร้านค้าในโรงเรียนและเงินที่ได้รับการบริจาคจากภายนอก ที่มีการระดมทุน ในรูปแบบผ้าป่าการศึกษา เช่น ผ้าป่าการศึกษาในโรงเรียนสังกัด กทม. ต้องมีการระดมทุนประสงค์ เป้าหมายที่ชัดเจนของการจัดผ้าป่า อาทิ การจัดผ้าป่าห้องน้ำสำหรับนักเรียนชั้นอนุบาล ผ้าป่าการ ก่อสร้างสนามฟุตบอล นอกจากนี้โรงเรียนยังได้ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาจาก

แหล่งต่างๆ อาทิ เงินบริจาคจากผู้ปกครอง บริษัทเอกชน มูลนิธิและงบเงินบริจาคที่ได้ต้องมีการรายงานไปที่สำนักงานเขต สำนักงานการศึกษาอีกทั้งสำนักงานการศึกษาทำหน้าที่ในการจัดทำระบบงบประมาณตามเป้าหมายของผลผลิตและผลลัพธ์ของงานดำเนินการการวางแผนแบบเบ็ดเสร็จอยู่ที่สำนักงานศึกษาโรงเรียนจะได้รับการจัดสรรเงินดังกล่าวจากต้นสังกัด ซึ่งอาจเกิดความล่าช้าเพราะโรงเรียนต้องเสนอแผนการใช้งบประมาณผ่านหลายขั้นตอน

ในด้านระบบบัญชีโรงเรียนในสังกัด กทม. และเมืองพัทยา สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ รายรับ รายจ่าย และการเก็บรักษาเงิน

1) รายรับ ที่มาของรายรับโรงเรียนระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษามาจาก 3 แหล่ง คือ (1) รัฐบาลกลาง ผ่านทางสำนักงานการศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษา (2) ต้นสังกัด ซึ่งก็คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และ (3) เงินจากการบริจาคจากผู้ปกครองสมาคม มูลนิธิ และภาคเอกชน ในรูปแบบผ้าป่าการศึกษา โดย 2 แหล่งแรกถือเป็นแหล่งทุนหรือรายได้หลักของโรงเรียน ในกรณีโรงเรียนในสังกัด กทม. ได้แบ่งขอบเขตความรับผิดชอบ คือการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา และการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาและสำนักงานเขต จำนวน 50 เขต ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านรายรับของโรงเรียนจากกรุงเทพมหานคร

2) ส่วนรายจ่าย การจัดการศึกษาของโรงเรียน จะเป็นรายจ่ายด้านการจัดการโรงเรียนเป็นส่วนของค่าสาธารณูปโภคพื้นฐาน การปฏิบัติภารกิจประจำวัน ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดสวัสดิการนักเรียนส่วนรายจ่ายด้านบุคลากร ซึ่งเป็นรายจ่ายในส่วนด้านเงินเดือนครู เงินเดือนและค่าจ้างบุคลากรสายสนับสนุน และค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการ สำนักงานเขตจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายให้โดยตรง ยกเว้นโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยาที่รายจ่ายด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน สำนักงานศึกษาจะเป็นผู้รับผิดชอบออกค่าใช้จ่ายให้โดยตรง

3) การเก็บรักษาเงินหรือเงินบำรุงการศึกษา (สำนักงานกรุงเทพมหานคร, 2555) สถานศึกษารับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษานอกจากงบประมาณรายจ่าย เป็นเงินที่สถานศึกษาได้รับมาในลักษณะเช่น ค่าอำนวยการบริการ เงินจากการมอบให้โดยไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ เงินที่ได้จากการบริการให้แก่นักเรียน กำไรจากการดำเนินงานของสถานศึกษา ซึ่งเงินบำรุงการศึกษาไม่ต้องนำส่งเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สามารถดำเนินการใดๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ ต่อโรงเรียนและนักเรียน และการรับเงินโรงเรียนต้องออกไปเสร็จให้แก่ผู้บริจาคในนามของส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา โดยโรงเรียนต้องมีการรายงานรายรับและ

รายจ่ายเงินบำรุงการศึกษาให้แก่สายบังคับบัญชารับทราบทุกครั้งเช่น รายงานต่อผู้อำนวยการสำนักงานศึกษาในเขตของตนเองทุกระยะสามเดือน

โดยสรุปในภาพรวมจะเห็นว่า โรงเรียนได้รับงบประมาณสนับสนุนในการบริหารงานจากแหล่งเดียวกัน คือ รัฐบาลกลางและต้นสังกัด ซึ่งก็คือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จำนวนงบประมาณจะขึ้นอยู่กับรายหัวนักเรียน งบประมาณที่ได้รับจะมีการจัดสรรไปใช้ในการบริหารโรงเรียนในฝ่ายต่างๆ โดยโรงเรียนจะทำแผนการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเสนอต่อสำนักงานเขตหรือต้นสังกัด โรงเรียนจะบริหารงานภายใต้โครงการต่างๆของทางต้นสังกัดที่ทุกโรงเรียนในสังกัดจะต้องปฏิบัติตาม และสามารถนำงบประมาณรายหัวนักเรียนไปใช้จ่ายในส่วนอื่นได้ภายใต้การเขียนแผนการใช้จ่าย และมีรายงานการสรุปผลการใช้จ่ายงบประมาณเสนอต่อสำนักงานเขต มีระบบการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ ทรัพย์สินและรายได้ของตนเองอย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้ส่วนการมอบงานด้านการบริหารการคลังมาสู่ระดับโรงเรียนยังเกิดขึ้นน้อยมากในโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยาเพราะการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องด้านการเงินเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดแต่เพียงผู้เดียว แต่ในขณะเดียวกันก็เอื้อให้โรงเรียนลดภาระด้านการบริหารการเงินงบประมาณด้วยตนเองเพื่อสามารถดำเนินการด้านภาวะวิชาการได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานด้านการสนับสนุนงานวิชาการ และเอื้อให้โรงเรียนบริหารจัดการด้านต่างๆ ได้ตามระเบียบมาตรฐานที่กำหนดโดยในมิติด้านการกระจายอำนาจการบริหารทั่วไปได้กำหนดลักษณะการบริหารงานดังนี้โรงเรียนมีระบบและเกณฑ์การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเองโรงเรียนมีการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่การประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเองรวมถึงโรงเรียนสามารถดำเนินการประชาสัมพันธ์กิจการของโรงเรียนและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน

การบริหารการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด กทม. และเมืองพัทยา มีการจัดการในลักษณะสายการบังคับบัญชา ผู้มีอำนาจคือผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่น เช่น กทม. คือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และโรงเรียน ตามลำดับ โดยมีสำนักงานศึกษากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายอำนวยการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาส่งเสริมสนับสนุนในระดับกรุงเทพมหานคร และฝ่าย

การศึกษาเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกันในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร, 2557) เช่นเดียวกับเมืองพัทยา ผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นคือนายกเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา และโรงเรียน ตามลำดับ โดยมีสำนักงานการศึกษาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายอำนาจการหรือหน่วยงานที่ปรึกษาส่งเสริมสนับสนุนในเขตเมืองพิทยานายกเมืองพัทยา และผอ.สำนักงานการศึกษามีอำนาจและความเป็นอิสระในการเป็นผู้กำกับและควบคุมการบริหารจัดการศึกษา โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งอย่างเป็นทางการแต่อยู่บนหลักการให้ทุกคนมีส่วนร่วมได้ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง หรือผู้แทนชุมชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (สำนักงานการศึกษาเมืองพัทยา, 2553) หากพิจารณาในมิติด้านการกระจายอำนาจการบริหารทั่วไปของโรงเรียน มี 3 ด้านหลักดังนี้คือ

1.4.1 มีระบบและเกณฑ์การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่

การบริหารทั่วไปของโรงเรียนมีการมอบหมายงานไปยังรองผู้บริหาร และคณะครูให้ช่วยกันรับผิดชอบอีกทั้งยังมีการแบ่งฝ่ายธุรการทำหน้าที่โดยตรง โดยที่สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับและสนับสนุนในด้านงานธุรการ งานด้านสารบรรณและธุรการทั่วไป การเงินและงบประมาณ บัญชีและพัสดุ การดูแลอาคารสถานที่และยานพาหนะจากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าการบริหารจัดการทั่วไปที่โรงเรียนสังกัด กทม.มีระดับการปฏิบัติ น้อยที่สุดคือ สถานศึกษามีระบบการบริหารงานธุรการ การพัสดุ งานอาคารสถานที่ รวมถึงการจัดจ้าง เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างหรือการพัฒนาอาคารต้องรอสำนักงานเขต หรือต้นสังกัด พิจารณานอนุมัติ อำนาจการตัดสินใจบางอย่างไม่กระจายลงไปถึงสถานศึกษาเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องมาจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างนั้นเป็นการใช้เงินจำนวนมากจะต้องรอการพิจารณาความเหมาะสมในการใช้งบประมาณ และต้องเป็นไปภายใต้ระเบียบของกระทรวงการคลัง ในการที่จะทำเรื่องเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ ในจำนวนมาก (เอมอร วิริยะขันติกุล, 2555) เช่นในกรณีโรงเรียนเมืองพัทยานั้นมีการมอบหน้าที่และกระจายความรับผิดชอบในแต่ละฝ่าย และพบว่าด้านการบริหารงานวิชาการโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการมากกว่าด้านอื่นๆ ส่วนด้านการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่ เมืองพัทยาจะเป็นผู้บริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ

1.4.2 มีการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่

โรงเรียนในสังกัด กทม. และเมืองพัทยายึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อมุ่งผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ และใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานเพื่อความเป็นธรรมและโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เช่นในด้านการเงินที่โรงเรียนจะต้องมีรายงานผลรายจ่ายงบประมาณต่อต้นสังกัดอย่างต่อเนื่อง มีการจัดการเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของโรงเรียนสอดคล้องกับหลักการทางการบริหารและรวมทั้งระเบียบการคลังของหน่วยงานต้นสังกัดรวมถึงมีระบบบัญชีการเงินของโรงเรียนที่สะดวกในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงินโรงเรียน ซึ่งด้วยข้อกำหนดระเบียบในด้านการบริหารจัดการด้านธุรการ การเงิน บัญชี อาคารสถานที่ ที่ถูกกำหนดมาจากต้นสังกัดประกอบกับมีระบบที่เอื้อต่อการตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสซึ่งก็คือระบบการตรวจสอบภายใน เช่น การตรวจสอบนับเงินสดคงเหลือตรวจหลักฐานการรับเงิน ตรวจหลักฐานและใบสำคัญการจ่ายเงินตรวจสอบบัญชีพัสดุครุภัณฑ์ตรวจสอบหลักฐานการฝากเงินกับธนาคาร ที่สามารถควบคุมการบริหารจัดการให้ถูกต้อง และเหมาะสม และป้องกันการทุจริตไม่ให้เกิดขึ้น ส่วนในด้านอาคารสถานที่ถึงแม้ว่าหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้ดูแล และอำนวยความสะดวกให้การซ่อมแซมอาคารเรียนสถานที่ ซึ่งโรงเรียนจะต้องมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติไปที่สำนักงานเขต หรือสำนักงานการศึกษาเพื่อให้ต้นสังกัดดำเนินการ ทั้งโรงเรียนและต้นสังกัดสามารถบริหารจัดการแบบตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานซึ่งกันและกันได้ อย่างไรก็ตาม โรงเรียนยังไม่มีระบบการบริหารภายใน หรือมาตรการในการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่ที่สถานศึกษากำหนดขึ้นเอง ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเป็นข้อกำหนดมาจากต้นสังกัด

1.4.3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม พิจารณาจากความสามารถดำเนินการประชาสัมพันธ์กิจการของโรงเรียนและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชนในหัวข้อนี้จะแบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน และการสร้างเครือข่ายทางการศึกษา

1) การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน พบว่าโรงเรียนได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา และภาคเอกชนค่อนข้างมาก เช่น เมืองพัทยามีการประสานงานติดต่อกับปราชญ์ชาวบ้าน เพื่อการเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การเชิญวิทยากรเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรม อาทิ การทำกระทง การทำหัตถกรรม มีการจัดทำทำเนียบปราชญ์ชาวบ้าน การนิมนต์พระในชุมชนมาสอนพระพุทธศาสนาในโรงเรียน และโรงเรียนยังได้รับการบริจาคเงินทุนเพื่อการศึกษาจากเอกชน อาทิ สมาคม YWCA สมาคมโรตารี ชมรมพระเครื่อง นอกจากนี้โรงเรียนยังเข้าไปร่วมการจัดกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน เช่น การเล่นดนตรี เป็นพิธีกรในงานสำคัญต่างๆ ซึ่งโรงเรียนจะได้รับเงินบริจาค ส่วนโรงเรียนในสังกัด กทม. พบว่ามีกลุ่มคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง และกลุ่มเอกชน สโมสรโรตารี ซึ่งประกอบด้วยผู้มีความรู้ เช่น

แพทย์ นักธุรกิจ จากบุคคลหลากหลายอาชีพที่เป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งในการช่วยเหลืองบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นแหล่งเงินงบประมาณในการบำรุงการศึกษา จากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องยังพบว่าการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนในโรงเรียนในสังกัดกทม. ยังทำได้น้อย เนื่องจากตั้งอยู่ในชุมชนเมืองที่แออัด สภาพแวดล้อมการใช้ชีวิตต่างเร่งรีบในการประกอบอาชีพ การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนจึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากรวมถึงการมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและวางแผนกับสถานศึกษายังมีน้อย ซึ่งพบว่าคณะกรรมการสถานศึกษา ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนและขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ความรู้เรื่องการบริหารสถานศึกษา การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา (เอมอร วิริยะขันติกุล, 2555)

2) การสร้างเครือข่ายทางการศึกษา นอกจากการมุ่งเน้นการสานสัมพันธ์ในชุมชนแล้ว การสานสัมพันธ์กับโรงเรียนก็ถือเป็นเรื่องที่จะสร้างความเข้มแข็งและตอบสนองการปฏิรูปการศึกษาในด้านการกระจายอำนาจ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โรงเรียนในสังกัดกทม. มีการรวมกลุ่มโรงเรียนตามกลุ่มเขต (Zone) ซึ่งเรียกว่า “เครือข่ายโรงเรียน (School Cluster)” มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่โรงเรียนในเขตเดียวกันที่จะได้หลอหลอมอุดมการณ์ในการพัฒนาการศึกษาที่ยั่งยืน ซึ่ง School Cluster มีจำนวน 80 เครือข่าย ในแต่ละเครือข่ายมีสมาชิก 4-8 แห่ง โรงเรียนที่มีความสามารถและมีศักยภาพในแต่ละด้าน สามารถที่จะเป็นแกนนำในเรื่องที่ตนเองมีความถนัดได้ มีโครงสร้างการบริหารจัดการซึ่งประกอบไปด้วยคณะกรรมการเครือข่าย และยังได้รับการจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานการศึกษาเพื่อบริหารกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดนิทรรศการ การแข่งขันทักษะความสามารถต่างๆ นอกจากเครือข่ายโรงเรียนแล้วกทม. ยังมีศูนย์วิชาการเขต ที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกันในระดับเครือข่ายโรงเรียน เพียงแต่มีข้อแตกต่างที่มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนในด้านวิชาการในเครือข่ายโรงเรียนการบริหารจัดการศูนย์วิชาการเขตของโรงเรียนใน กทม.สามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ งานด้านพัฒนา งานกิจกรรม และงานวิจัยและประเมินผล ประกอบไปด้วย คณะกรรมการบริหารศูนย์ และสมาชิกเครือข่ายโรงเรียนจากการลงพื้นที่ก็พบว่าการดำเนินงานของศูนย์วิชาการยังขาดรูปธรรม และกิจกรรมที่สร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนเครือข่ายได้ทำงานร่วมกัน ถึงแม้ว่าจะได้รับงบประมาณจากสำนักงานการศึกษาโดยตรง จนบางครั้งเกิดความจำเป็น ในกรณีเมืองพัทยา มีเครือข่ายการทำงานของฝ่ายบริหารโรงเรียน โดยจัดตั้งเป็นสมาคมผู้บริหารเมืองพัทยาซึ่งจัดประชุมเดือนละ 1 ครั้ง และเวียนตามแต่ละโรงเรียน เพื่อให้ผู้อำนวยการโรงเรียนแต่ละแห่งได้แลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกัน และได้ศึกษาการบริหารจัดการของโรงเรียนในเครือข่ายของตนด้วยเพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารจัดการโรงเรียนของตนเอง ในโรงเรียนแต่ละแห่งมีการบริหารจัดการที่มี

อำนาจการถ่วงดุลของแต่ละฝ่าย ซึ่งจะเห็นได้ชัดในการทำงานระหว่างสำนักการศึกษาและโรงเรียนที่ต้องมีการทำงานตรวจสอบซึ่งกันและกัน

โดยสรุปในภาพรวมจะพบว่าการบริหารงานทั่วไปของโรงเรียนในสังกัด กทม. และเมืองพัทยา มีสำนักการศึกษาและสำนักงานเขตทำหน้าที่ในการกำกับดูแล การวางแผน การส่งเสริม การมีส่วนร่วมทางการศึกษาการประสานงาน และการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลในภาพรวมเชิงนโยบายและการบริหารจัดการในทางปฏิบัติโรงเรียนมีบทบาทหน้าที่การบริหารจัดการเป็นไปตามขอบเขต ส่วนใหญ่มีครู บุคลากร งบประมาณ และเทคโนโลยี ที่จะรองรับและสนับสนุนการบริหารวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ ยังมีน้อยเพราะต้องการควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อไม่ให้โรงเรียนเกิดความแตกต่างกัน โรงเรียนมีระบบธรรมาภิบาลเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ งานอาคารสถานที่ โรงเรียนมีความเสี่ยงน้อยต่อการตรวจสอบในด้านจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารการเงินงบประมาณ เนื่องจากเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้บริหารจัดการ ในด้านการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนท้องถิ่นของตนเอง มีการประสานงานทั้งสองทางคือ ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการจัดการศึกษา และโรงเรียนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ในด้านผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามีน้อย อันเนื่องมาจากขาดคนที่มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และขาดคุณสมบัติ

1.5 สรุปการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศไทย

ด้วยโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษามีสายบังคับบัญชาหลายชั้น ทำให้ยากต่อการมอบอำนาจในด้านการศึกษาให้แก่สถานศึกษาในการบริหารจัดการที่อิสระ เพราะส่วนท้องถิ่นทั้ง กทม. และเมืองพัทยาจำเป็นต้องควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อไม่ให้โรงเรียนในสังกัดมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันมากเกินไป ประกอบกับนโยบายของต้นสังกัดที่ต้องการลดภาระงานด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ด้านวิชาการ เพื่อให้โรงเรียนได้บริหารจัดการด้านวิชาการอย่างเต็มที่ ผลการบริหารจัดการศึกษาของ กทม. และเมืองพัทยาซึ่งเป็นกลุ่มตัวแทนในการศึกษาเปรียบเทียบกับเกาหลีใต้ ในด้านจุดเด่นและปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการโรงเรียนสามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบจุดเด่นและปัญหาอุปสรรคของการบริหารจัดการโรงเรียน

จุดเด่น	ปัญหา
1) มีอิสระในการบริหารจัดการด้านวิชาการได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพบริบทและพื้นที่ชุมชน	1) การจัดหาและใช้สื่อและเทคโนโลยีในการเรียนรู้ยังไม่เหมาะสมกับความต้องการของโรงเรียน
2) การกำหนดให้งานวิชาการเป็นงานหลักของการพัฒนาคน ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญ	2) ขาดการทำวิจัยเพื่อการเรียนรู้ในระดับสถานศึกษา
3) โรงเรียนมีเวลาในการบริหารงานวิชาการอย่างเต็มที่ซึ่งต้นสังกัดพยายามลดภาระงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง	3) ขาดการพัฒนาครูภายใต้ความต้องการของโรงเรียน และโรงเรียนไม่มีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของตนเองภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน
4) การระดมทรัพยากรพัฒนาครูให้มีความรู้ความสามารถเพื่อยกระดับมาตรฐานสู่ความเป็นครูมืออาชีพ	4) การมีส่วนร่วมของโรงเรียนในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรตามความต้องการยังมีน้อย เนื่องจากเป็นหน้าที่ของต้นสังกัดในการคัดเลือกสรรหา และบรรจุ
5) ผู้บริหารเป็นผู้นำทางวิชาการและเป็นมีความสามารถในการบริหารจัดการ	5) การรักษาและอัตรากำลังครูไว้ทำได้น้อย เพราะการโยกย้ายครูกลับต่างจังหวัดในอัตราที่สูงมาก
6) การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและจากรายได้ของต้นสังกัด สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่และทั่วถึงภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลัง	6) ผู้อำนวยการโรงเรียนยังไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณ โดยเฉพาะอำนาจในการอนุมัติวงเงินที่จำกัดในกรณีโรงเรียนเมืองพัทยา
7) มีเครือข่ายโรงเรียน (School Cluster) ที่มีการรวมตัวกันกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการทำงานในระบบเครือข่ายโดยมุ่งเน้นการพัฒนาให้เกิดผลลัพธ์แก่นักเรียนเป็นสำคัญ และเสริมสร้างความเข้มแข็ง (Empowerment) แก่กลุ่มสถานศึกษาให้สามารถช่วยตนเองได้ และมีพลังสนับสนุนให้แก่โรงเรียนที่เชื่อมโยงกัน	7) การระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่นไม่มีการปฏิบัติเท่าที่ควร เพราะโรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้ของต้นสังกัด
	8) ระบบการบริหารงานธุรการ พัสดุ และอาคารสถานที่ ยังไม่คล่องตัว เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้าง การก่อสร้างหรือการพัฒนาอาคารต้องรอต้นสังกัดพิจารณาอนุมัติก่อน
	9) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองต่อการจัดการศึกษามีน้อยมาก

สำหรับอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการ พบว่า ตามที่ กทม. และเมืองพัทยายังควบคุมบริหารจัดการด้านการศึกษาไว้ การกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาทำได้เพียงบางส่วน ทำให้โรงเรียนมีอิสระบริหารจัดการจำกัด เช่น งานบุคคล งานงบประมาณการเงิน และงานด้านธุรการ พร้อมกับสำนักงานศึกษามีบทบาทหลักในการควบคุม ดูแล การจัดหาสื่อ ทรัพยากร ซึ่งบางครั้งสื่อการเรียนการสอนที่ส่งมาให้มันอาจไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละโรงเรียนใน

การนำไปใช้งาน การย้ายโอนครูเป็นปัจจัยสำหรับที่ทำให้การพัฒนาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งด้านการบริหารงานวิชาการและด้านอื่นๆ ซึ่งกรณีโรงเรียนสังกัด กทม. ได้ทำ MOU กับ กระทรวงศึกษาธิการ ให้ครูสามารถย้ายโอนเมื่อครบสัญญาการปฏิบัติงาน 5 ปี ทำให้มีการสอบคัดเลือกครู กทม. เกิดขึ้นทุกปี ในด้านทรัพยากรการศึกษา การจัดหาทรัพยากรต่างๆ และการจัดสรรงบประมาณเป็นหน้าที่ของต้นสังกัดซึ่งอาจยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนที่มีความต้องการแตกต่างกัน และด้วยการที่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาตั้งอยู่ในชุมชนเมือง เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ การค้า การท่องเที่ยว สภาพแวดล้อมการใช้ชีวิตต่างเร่งรีบในการประกอบอาชีพ ผู้ปกครองส่วนใหญ่จึงไม่ค่อยมีเวลาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนในสังกัด กทม. และเมืองพัทยามีศักยภาพในการพัฒนาต่อยอดการบริหารจัดการศึกษา ด้วยการที่โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจากสายบังคับบัญชาในด้านการบริหารจัดการศึกษาที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ สำนักการศึกษาท้องถิ่นหรือสำนักงานเขตทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาให้ขับเคลื่อนตามวัตถุประสงค์ โรงเรียนสามารถพัฒนาเป็นแหล่งการศึกษาชั้นนำของประเทศและภูมิภาคอาเซียนได้ การมีเครือข่ายโรงเรียน (School Cluster) ที่มีการรวมตัวเพื่อพัฒนาการทำงานในระบบเครือข่ายร่วมกัน โรงเรียนจึงสามารถใช้ประโยชน์จากการมีโรงเรียนเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างโรงเรียนเพื่อให้คุ้มค่า และการสร้างเครือข่ายสำหรับผู้สอนโดยจัดให้หลายฝ่ายมีส่วนร่วม และการจัดการศึกษาแบบบูรณาการเข้ากับทุกด้านของคนในเมือง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ทำให้ประชาชนและคนในชุมชนได้รับประโยชน์จากโรงเรียนโดยแท้จริง สร้างให้ชุมชนมีความแน่นแฟ้น ใกล้ชิดมากขึ้น คนที่ทำงานท้องถิ่นก็สามารถมาใช้บริการในโรงเรียนได้ เป็นต้น

ในหัวข้อถัดไปจะกล่าวถึงผลการจัดการศึกษาการบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นเกาหลีใต้ โดยโครงสร้างการปกครองประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่างก็มีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับและมีส่วนที่คล้ายคลึงกันคือประเทศไทยแบ่งเป็นรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อปท. ของไทยที่มีลักษณะการบริหารจัดการคล้ายคลึงกับเกาหลีใต้คือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีการดำเนินงานมายาวนานและมีความแตกต่างจากอปท. ทั่วไป (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีประชากรหนาแน่น เป็นศูนย์กลางรวมกิจการ มีความเจริญเติบโตด้านต่างๆ อย่างรวดเร็วจนไม่อาจใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่

มีอยู่ในปัจจุบันเข้าไปแก้ไข และพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มูลนิธิส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552) ขณะที่ประเทศเกาหลีใต้แบ่งเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น แต่เกาหลีใต้มีองค์กรส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งที่เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2555) เพราะเกาหลีใต้ได้มีการปฏิรูปการปกครองโดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตั้งแต่ ค.ศ.1949 เรื่อยมา และเป็นที่ยอมรับว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้สามารถบริหารกิจการของตนเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการศึกษาที่ส่งผลต่อสวัสดิการสังคมในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งการบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นเกาหลีใต้มีการบริหารดังต่อไปนี้

2. เกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาโดยเฉพาะการเป็นรัฐสวัสดิการทางการศึกษา (Education Welfare State) (วรินทร์ บุญยั้ง, 2556) ที่พึงเปิดโอกาสให้แก่พลเมืองทุกคนได้พัฒนาศักยภาพของตนได้อย่างเต็มขีดความสามารถ ให้มีการกระจายอำนาจ และให้อิสระแก่หน่วยงานทางการศึกษามากยิ่งขึ้น ต่อบนความมีลักษณะเฉพาะตัวควบคู่กับความเป็นสากล เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของชุมชนให้มากขึ้น โดยมีจุดเน้นการพัฒนาประเทศที่ว่า “คิดระดับโลกสร้างระดับท้องถิ่น” (Think Globally, Act Locally) เพื่อเป็นแนวทางของการพัฒนาไปสู่ระดับมาตรฐานโลกบนพื้นฐานของชุมชน

การศึกษาในระบบนั้น เกาหลีใต้จัดการศึกษาภาคบังคับ 12 ปีเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า 9 ปี และเน้นการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong learning) การจัดการศึกษาต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ ความเชี่ยวชาญพิเศษ ความเป็นกลางทางการเมือง ความเป็นอิสระโดยเฉพาะมหาวิทยาลัย จะต้องรับประกันตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เรื่องพื้นฐานต่างๆ เกี่ยวกับระบบการศึกษา และการจัดการศึกษาการเงินเพื่อการศึกษา และสถานภาพของครูจะต้องกำหนดโดยกฎหมายและรัฐจะต้องส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต โดยมีจุดเน้นแรกคือการจัดการประถมศึกษาสากล และก้าวไปสู่การจัดการมัธยมศึกษาแบบอาชีวะ การศึกษาด้านเทคนิคอาชีพ ไปจนถึงการอุดมศึกษาและการวิจัย ซึ่งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมุ่งเน้นการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศให้ความสำคัญกับเด็กที่มีความสามารถพิเศษตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงมหาวิทยาลัย โดยกลั่นกรองประชากรที่จะเป็นสมองของชาติซึ่งจะช่วยพัฒนาชาติให้เข้มแข็งต่อไป จากการลงพื้นที่ศึกษาพบว่าเกาหลีใต้ให้ความสำคัญในการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมการศึกษา การพัฒนาครูการพัฒนาตำรา สื่อการเรียนการสอน และการจัดการเรียนการสอนแนวใหม่ที่ผสมผสานให้เด็กเรียนอย่างมีความสุข พร้อมทั้งมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดี และมีความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ อาทิ เช่นโรงเรียนสาธิต

หรือโรงเรียนต้นแบบที่เป็นผู้นำทางการเรียนรู้ (STEAM leader school) เพราะเนื่องจากระบบการศึกษาที่ผ่านมามุ่งเน้นด้านวิชาการมากเกินไป และที่สำคัญเกาหลีได้สนับสนุนการเรียนรู้ที่ทำให้เกิดความคิดนอกกรอบ และความคิดสร้างสรรค์ (Creative thinking) ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปการศึกษา

นับตั้งแต่ที่เกาหลีได้มีการปฏิรูปการศึกษาในปี 1995 เพื่อรองรับสังคมแห่งการเรียนรู้ และการแข่งขันในทศวรรษที่ 21 ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของเกาหลีที่สำคัญคือการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาและงบประมาณให้แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น โดยหน่วยงานกลางทำหน้าที่ควบคุม กำกับติดตามในระดับนโยบาย ในระดับโรงเรียนของเกาหลีได้มีการบริหารแบบฐานโรงเรียน (school based management) สิ่งที่รัฐบาลเกาหลีได้ตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน คือ การเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่โรงเรียนในด้านการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่น โดยสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด และโรงเรียนได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Science and Technology: MEST) หรือกระทรวงการศึกษาในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไปปฏิบัติ การกระจายอำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดความมีอิสระของสถานศึกษา และมีอำนาจในการจัดการศึกษาของตนเอง และนำความหลากหลายมาสู่ภาคส่วนการศึกษา (Korean Educational Development Institute, 2010) ควบคู่ไปกับการเพิ่มความมีอิสระด้านการจัดการศึกษา รัฐบาลได้กำหนดให้มีการประชุมปรึกษาหารือและการทำงานร่วมกันระหว่างบรรดาผู้อำนวยการ (superintendents) ของสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด เพื่อนำไปสู่การปรึกษาหารือและการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษา ซึ่งรวมไปถึงความมีอิสระในด้านการบริหารการคลัง และการบริหารบุคลากร ที่เห็นได้ชัดเจนคือมีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารการเงินมาไว้ที่ระดับสถานศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเรียกว่า school-based account system โดยให้สถานศึกษาสามารถจัดการด้านการเงินได้อย่างอิสระ และตรงกับความต้องการ โดยให้เป็นอำนาจแก่ผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษาและนักเรียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2548)

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการบริหารจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษาที่สังกัดส่วนท้องถิ่นของเกาหลีได้ใน 4 ด้าน คือ การบริหารวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป รวมถึงวิเคราะห์จุดเด่น ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษาของเกาหลีได้

เพื่อประยุกต์สู่การบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีรายละเอียดดังนี้

2.1 ด้านการบริหารวิชาการ

การบริหารหลักสูตรหรือวิชาการถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งในนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาที่รัฐบาลเกาหลีใต้ดำเนินการ โดยก่อนที่รัฐบาลริเริ่มการกระจายอำนาจการศึกษาใน ค.ศ. 1992 การบริหารหลักสูตรได้รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง นับตั้งแต่การจัดทำหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ในโรงเรียนหรือสถานศึกษา โดยอยู่ภายใต้การดำเนินการของกระทรวงการศึกษา ในขั้นตอนการจัดทำ การปรับปรุงแก้ไข การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล ฉะนั้นด้านเนื้อหาของหลักสูตรจึงมีความเป็นเอกภาพ เป็นแบบแผนเดียวกัน แต่ไม่มีความยืดหยุ่น เพราะโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในเกาหลีทั้งหมดต่างใช้หลักสูตรเดียวกัน สำคัญและจัดการหลักสูตรเหมือนกัน ต่อมาเมื่อเข้าสู่ทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงที่การเมืองเกาหลีใต้เปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น อำนาจในด้านการจัดการศึกษาที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจึงกระจายไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง และการบริหารจัดการด้านวิชาการเป็นส่วนที่รัฐบาลเกาหลีให้ความสำคัญ อาทิ สำนักงานการศึกษาในระดับมหานครในกรุงโซลเล็งเห็นการพัฒนาให้โรงเรียนมีบริหารจัดการโดยอิสระจากต้นสังกัดโดยเฉพาะด้านหลักสูตรวิชาการจึงจัดตั้งให้มีโรงเรียนต้นแบบด้านนวัตกรรม (Innovation school) เพื่อพัฒนาด้านหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน การเรียนรู้ของนักเรียน การประเมินการเรียนรู้ของนักเรียน และสามารถเป็นต้นแบบด้านวิชาการให้แก่โรงเรียนอื่นๆ ได้ เป็นต้น

สำหรับการบริหารจัดการด้านวิชาการสามารถพิจารณาจากประเด็นว่าโรงเรียนมีอิสระและศักยภาพในการบริหารจัดการแต่ละด้านตามหลักการกระจายอำนาจได้ดังนี้

2.1.1 หลักสูตร เมื่อย้อนไปพิจารณาตั้งแต่การจัดทำหลักสูตรขึ้นเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1948 จนกระทั่งการประกาศใช้หลักสูตรฉบับที่ 7 ใน ค.ศ. 2000 การปรับปรุงใน ค.ศ. 2007 และ ค.ศ. 2009 รูปแบบการจัดทำหลักสูตรแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ โดยพิจารณาจากหน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาหลักสูตร (Huh 2009, 19-21) กล่าวคือ

1) หน่วยงานเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ คือกระทรวงการศึกษาเท่านั้น ที่เป็นผู้พัฒนาและจัดทำหลักสูตร โดยมีอำนาจการตัดสินใจและสั่งการในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร การ

อนุมัติหรือไม่อนุมัติเกี่ยวกับประเด็นการปรับปรุงหลักสูตร หลักสูตรที่จัดทำในลักษณะนี้ ได้แก่ ฉบับที่ 1-3

2) เป็นความร่วมมือกันระหว่าง 2 หน่วยงาน โดยกระทรวงการศึกษาเป็นผู้พิจารณาว่ามีความจำเป็นในการพัฒนาหรือปรับปรุงหลักสูตรหรือไม่ ถ้าเห็นสมควรดำเนินการ ก็เป็นฝ่ายกำหนดแผนงาน งบประมาณ วิสัยทัศน์ และแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุง หลังจากนั้น ก็มอบให้สถาบันวิจัยดำเนินการพัฒนา และยกร่างหลักสูตรเสนอต่อกระทรวงการศึกษา เมื่อกระทรวงพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ก็เป็นขั้นตอนของการบังคับใช้ต่อไป หลักสูตรที่จัดทำในลักษณะนี้ ได้แก่ ฉบับที่ 4-6 และ

3) เป็นความร่วมมือกันระหว่าง 3 หน่วยงาน นอกจากกระทรวงการศึกษาและสถาบันวิจัยแล้ว ยังมีหน่วยงานที่ 3 มาทำหน้าที่ให้การสนับสนุนหรือทำหน้าที่หนุนหลังในด้านกฎหมาย ซึ่งมีความเข้มแข็งและมีอำนาจเท่ากับหรือมากกว่ากระทรวงการศึกษา เช่น คณะกรรมการการศึกษาของประธานาธิบดี (Presidential Education Committee) และคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Committee) เป็นต้น หลักสูตรที่จัดทำในลักษณะนี้ ได้แก่ ตั้งแต่ฉบับที่ 7 เป็นต้นมา

สำหรับการกระจายอำนาจการศึกษาในส่วนของหลักสูตร เกิดขึ้นในการพัฒนาหลักสูตร ฉบับที่ 6 โดยนำแนวคิดหลักสูตรที่วางอยู่บนฐานของโรงเรียน (school-based curriculum) มาใช้เป็นครั้งแรก โดยมีการกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาทในด้านการจัดทำและการนำหลักสูตรไปใช้ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการทบทวนอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐบาล สำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด และบรรดาโรงเรียน โดยสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด ทำหน้าที่พัฒนาแนวทางการใช้หลักสูตร สำหรับสำนักงานการศึกษาในท้องถิ่นทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดูแล ส่วนโรงเรียนรับผิดชอบในด้านเนื้อหาสาระและวิธีการเรียนรู้ของหลักสูตร อันเป็นไปตามลักษณะของท้องถิ่นส่วนหลักสูตรฉบับที่ 7 ซึ่งประกาศใช้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 เน้นว่าหลักสูตรไม่เพียงแต่การสะท้อนลักษณะร่วมในระดับชาติ แต่ต้องสะท้อนถึงความแตกต่างในระดับท้องถิ่นและโรงเรียน อันเท่ากับเป็นการวางรากฐานแนวคิดการพัฒนาหลักสูตรในระดับโรงเรียน ดังนั้น โรงเรียนจึงไม่ใช่เป็นเพียงการดำเนินบทบาทในฐานะผู้นำหลักสูตรที่กำหนดขึ้นในระดับชาติมาใช้ แต่ต้องเป็นตัวแสดงสำคัญในการพัฒนา และการนำหลักสูตรไปใช้ โดยมาตรการหรือกิจกรรมที่สำคัญ คือ กิจกรรมทางเลือก (optional activities) และการบูรณาการโปรแกรมวิชาเลือก (integration of elective programs) โดยในส่วนของกิจกรรมทางเลือกต้องสอดคล้องหรือตอบสนองต่อความสนใจ เจตคติ และความต้องการอันหลากหลายของนักเรียน รวมทั้งเป็นองค์ประกอบของกิจกรรมทางการศึกษาอื่นๆ อันได้แก่ กิจกรรมนอกหลักสูตรและ

กิจกรรมทางเลือกที่อิงกับรายวิชา กิจกรรมเหล่านี้อาจจำแนกเป็นกิจกรรมทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับรายวิชา และกิจกรรมทางเลือกสร้างสรรค์ สำหรับกิจกรรมทางเลือกที่อิงกับรายวิชานั้น เน้นรายวิชาที่เป็นวิชาเลือกซึ่งรวมอยู่ในรายวิชาแกนของหลักสูตร ส่วนกิจกรรมทางเลือกสร้างสรรค์เป็นเป้าหมายด้านการศึกษาที่อยู่นอกเหนือรายวิชาและการเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการสะท้อนความสนใจและความต้องการของผู้เรียนแต่ละบุคคล (Lee 2014, 6)

ในการพัฒนาหลักสูตร รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาจึงเป็นผู้กำหนดหลักการโดยทั่วไป ในขณะที่การตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับเป้าหมาย เนื้อหา วิธีการสอนและการเรียนรู้ การประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรในส่วนที่เป็นกิจกรรมทางเลือก มอบให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนโดยขึ้นอยู่กับสภาพเงื่อนไขหรือความแตกต่างของท้องถิ่น และความต้องการของนักเรียนและผู้ปกครอง ซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะของพื้นที่ วิชาเลือกจึงถือเป็นวิชาที่ตอบสนองต่อความสนใจและความต้องการของนักเรียนเป็นรายบุคคล

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการต่างๆ ในการสนับสนุนความมีอิสระในการบริหารของโรงเรียน โดยได้กำหนดไว้ในกรอบของการปรับปรุงหลักสูตรใน ค.ศ. 2007 โดยในด้านการสอนต้องคำนึงถึงความแตกต่างด้านความสามารถ เจตคติ ความต้องการ และความสนใจของนักเรียนรายบุคคล ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือหลักสูตรตามขั้นตอน (step-by-step curriculum) และหลักสูตรเสริมแบบก้าวหน้า (advanced complementary curriculum) โดยหลักสูตรตามขั้นตอนแบ่งเนื้อหาออกเป็นขั้นตอนที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับความยากง่าย เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ก้าวหน้าไปตามกำลังความสามารถของตน ขณะที่หลักสูตรเสริมแบบก้าวหน้า จัดเป็นเป็นระดับและปริมาณและความลึกของเนื้อหาขึ้นอยู่กับความสามารถด้านการเรียนรู้ของผู้เรียน เนื้อหาพื้นฐานของหลักสูตรนี้ถูกกำหนดโดยมาตรฐานขั้นต่ำ และหลักสูตรจะขยายเนื้อหาของผู้เรียนที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็เสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับแนวคิดรวบยอดที่เป็นแกน และความรู้เนื้อหาพื้นฐาน ในกรณีที่ไม่ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำ ทั้งนี้ผู้อำนวยการสถานศึกษาหรือหัวหน้าสถานศึกษาเป็นผู้มีอำนาจในการจัดโปรแกรมการเรียนรู้แบบเข้มข้นอีกด้วย

การบริหารหลักสูตรเพื่อให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น ได้ดำเนินการขึ้นอีกครั้งในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2009 โดยรัฐบาลกำหนดมาตรการเพิ่มด้านการปฏิรูปหลักสูตรและความเป็นอิสระในการบริหารหลักสูตร เพื่อให้โรงเรียนนำหลักสูตรไปใช้ขึ้นกับลักษณะพื้นที่ หรือการจัดการหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ในอันที่จะลดภาระด้านการเรียนของผู้เรียน และเพิ่มประสิทธิภาพด้านการศึกษา ดังการปรับชั่วโมงการเรียนในบางกลุ่มวิชา ดังนั้น โรงเรียนสามารถนำเวลาดังกล่าวไปเพิ่มเติมในบางรายวิชา เพื่อให้การจัดการศึกษามีลักษณะรอบด้านขึ้น เช่น วิชา

ดนตรี ศิลปะ และพลศึกษา หรือไม่ก็เพิ่มจำนวนชั่วโมงให้แก่รายวิชา ที่นักเรียนมีผลการเรียนต่ำ นอกจากนี้ ก็อาจพิจารณาเพิ่มจำนวนชั่วโมงให้แก่รายวิชาประเภทดนตรี ศิลปะ และกิจกรรม จากเดิม 1 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เป็น 2 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ สำหรับวิชาปฏิบัติ (Practical learning) ได้ตั้งเป้าหมายให้กับการเรียนรู้และลดจำนวนการสอบลง (Lee 2014, 7)

ทั้งนี้ รัฐบาลมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสำนักงานการศึกษาในระดับ มหานครและจังหวัด และโรงเรียน เป็นผู้พัฒนาและบริหารหลักสูตร ถือว่าเกิดขึ้นในเกาหลีได้ตั้งแต่ ค.ศ. 1992 การถกเถียงและอภิปรายเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรในระดับโรงเรียน การพัฒนา หลักสูตรที่มีฐานอยู่ที่โรงเรียน และการพัฒนาหลักสูตรที่มีโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ก็ยังคง ดำเนินการต่อไป ทั้งนี้โดยมีจุดสนใจอยู่ที่แนวคิดการให้โรงเรียนและครูมีความรับผิดชอบมากขึ้น ในกระบวนการพัฒนาหลักสูตร ซึ่งก็คือการเพิ่มบทบาทของครูและรูปแบบของหลักสูตร และเน้น ให้เห็นความสำคัญเกี่ยวกับความมีอิสระในการจัดการศึกษา ความมีอิสระของโรงเรียนถือว่าได้รับการส่งเสริมตลอดระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษา และการทบทวนหลักสูตร การศึกษาวิจัยได้กระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อค้นพบความต้องการเกี่ยวกับหลักความเป็นจริงของความเป็นอิสระของ หลักสูตร

2.1.2 การจัดการกระบวนการเรียนรู้ แนวการจัดการเรียนรู้ได้เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตาม ความถนัดของผู้เรียนส่งเสริมความเป็นอัจฉริยะการมีความคิดสร้างสรรค์ (Creative Intelligent) และปลูกฝังค่านิยมรักชาติ (Culture value) นอกจากนี้ครูดำเนินการสอนตามสาระของหลักสูตร ซึ่งในระดับประถมศึกษาประกอบด้วยวิชาหลักคือ จริยธรรม ภาษาเกาหลี คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา พลศึกษา ดนตรี และศิลปะ แล้วยังมีวิชาที่สอนเพิ่มเติมไปกับวิชาหลัก คือ การให้นักเรียนมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาพื้นฐาน ความซาบซึ้งในขนบธรรมเนียมและ วัฒนธรรม การรักประเทศและเพื่อนบ้าน และทักษะชีวิตพื้นฐาน ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หลักสูตรมีความแตกต่างหรือเป็นไปตามกลุ่มที่จัดแบ่งตามความสามารถ โดยเฉพาะในวิชา คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ภาษาเกาหลี สังคมศึกษา และวิทยาศาสตร์ ส่วนวิชาหลักที่ไม่แบ่ง ออกเป็นกลุ่มก็คือ จริยศึกษา พลศึกษา ดนตรี วิชาศิลปะ และศิลปะประยุกต์ นอกจากวิชาหลักแล้ว ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นยังมีวิชาเลือกและวิชานอกหลักสูตร ซึ่งรวมถึงรายวิชาคหกรรม ศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนวิชาเลือก ได้แก่ ภาษาต่างประเทศ คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ และสิ่งแวดล้อมศึกษา ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย วิชาหลักยังคงเหมือนระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น แม้จะได้จัดชั้นเรียนพิเศษวิทยาศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วยวิชาฟิสิกส์ เคมี ชีววิทยา และ วิทยาศาสตร์โลก และชั้นเรียนพิเศษสังคมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์

การเมือง เศรษฐศาสตร์ และวัฒนธรรมศึกษา อย่างไรก็ตาม นักเรียนสามารถเลือกวิชาต่างๆ ซึ่งอยู่ในกลุ่มกว้างๆ เหล่านี้ ส่วนโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษและโรงเรียนการอาชีพถือว่ามียุทธศาสตร์ของตนเองตามสาขาของการศึกษา แต่ก็กำหนดให้นักเรียนต้องเรียนในบางรายวิชาของกลุ่มวิชาทั่วไป (Center on International Education Benchmarking, 2015)

นอกจากการเรียนรู้ตามหลักสูตรแกนกลางแล้ว การที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้มีโรงเรียนวิจัย พัฒนาและทดลองการจัดการเรียนการสอนตามความมุ่งหวังของรัฐแล้วมีการจัดทำหลักสูตรที่มีการเนื้อหาสาระพิเศษแบบบูรณาการโดยเฉพะจะจุดเน้นการมีส่วนร่วมของนักเรียนครูและผู้ปกครองมีการจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนมีความเป็นเลิศด้านวิชาการผสมผสานความเป็นมนุษย์ที่มีคุณภาพและมีความสุขกับการเรียนเช่นในโรงเรียนระดับประถมศึกษาที่มีการเรียนการสอนโดยผ่าน Project based การจัดการเรียนรู้ที่เน้นให้นักเรียนมีความคิดสร้างสรรค์โดยผ่านการบูรณาการในวิชาต่างๆ เปิดโอกาสให้นักเรียนได้ทดลองสำหรับนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่สี่ขึ้นไปและมีกิจกรรมดนตรีกีฬา ศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อสังคมส่วนในระดับมัธยมศึกษาโรงเรียนมุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการจากสาระวิชาตามหลักสูตรแกนกลาง หรือ หลักสูตร Self control study เพื่อตอบสนองให้นักเรียนได้ค้นหาตัวเอง และได้ทดลองหาประสบการณ์หลายๆ อย่างโดยการศึกษาเชิงลึกจากโครงการที่ตนเองสนใจ (Active learning) มีกระบวนการนำเสนอผลการศึกษาผ่านระบบออนไลน์ และให้นักเรียนสามารถแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ผลงานของตนเองและผู้อื่นได้ ครูผู้สอนมีหน้าที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ นักเรียน และสนับสนุนให้นักเรียนเป็นผู้นำแห่งการเรียนรู้ด้วยตนเอง ครูจึงมีความใกล้ชิดกับนักเรียนโดยตรง แต่อำนาจการตัดสินใจหรือมีความรับผิดชอบในด้านหลักสูตรและการสอนโดยภาพรวมมีเพียงร้อยละ 56.3 เท่านั้น นอกจากนี้ครูสามารถรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองสามารถมาสอนนักเรียนได้ และสนับสนุนให้ผู้ปกครองร่วมกิจกรรมกับนักเรียนเพื่อช่วยส่งเสริมพัฒนาการและการเรียนรู้ของนักเรียนอีกด้วย

2.1.3 การนิเทศและติดตาม โรงเรียนในเกาหลีใต้มีระบบการนิเทศภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน (school based supervision system) และมีระบบนิเทศภายนอกจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ภายใต้วิธีการ one school per day regulation โดยมีคณะกรรมการจำนวน 5 คน ประกอบด้วย คณะกรรมการประเมินการดำเนินตามนโยบาย (Inspectors) จำนวน 3 คน และตัวแทนครูประจำการ (In-service Teacher) จำนวน 2 คน ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจเยี่ยมโรงเรียน โดยตรวจสอบสถานการณ์การจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษา กิจกรรมการเรียนการสอน การให้คำแนะนำ

ในการบริหารจัดการโรงเรียน การสังเกตการณ์การเรียนการสอนในห้องเรียน (Korean Education Development Institute, 2010)

2.1.4 สื่อการเรียนการสอนและการพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้โรงเรียนในเกาหลีใต้มีอิสระในด้านการมีอำนาจเลือกใช้ตำราเรียน เช่นในด้านการกำหนดเนื้อหาของรายวิชา และด้านการตัดสินใจว่ารายวิชาใดที่จะเปิดสอนมีอำนาจและความเป็นอิสระร้อยละ 96.5 (Ho 2006, 590-603) ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่สูงมาก นอกจากนี้โรงเรียนใช้ระบบ E-learning ที่มีการจัดเครือข่ายการเรียนรู้เชื่อมโยงกับสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีแหล่งเรียนรู้ภายนอกโรงเรียน หรือ ศูนย์การเรียนรู้สำหรับเยาวชน (Youth Training Center Nanna & Volunteer program) จำนวน 25 ศูนย์ ที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นในมหานครโซลที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการเรียนรู้นอกห้องเรียน และสนับสนุนกิจกรรมหลังเลิกเรียนให้นักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตปกครอง เช่น กิจกรรมการดนตรี กีฬา ศิลปวัฒนธรรม วิชาการ การแนะแนว การให้คำปรึกษา การเข้าค่าย การฝึกงาน ฯลฯ การบริหารจัดการศูนย์ดังกล่าวเปิดโอกาสให้เครือข่ายด้านการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมภายในศูนย์ เช่น มหาวิทยาลัยในท้องถิ่น

2.1.5 การประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน การวัดและประเมินผลในโรงเรียนของเกาหลีใต้ไม่มีการวัดผลระดับชาติ แต่มีการวัดและประเมินผลโดยครู โรงเรียนใช้หลักการประเมินความเหมาะสม ความมีตรรกะ และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการหลักสูตรของโรงเรียน มีการวิเคราะห์ปัญหา และนำไปใช้ในการปรับหลักสูตรของปีถัดไป การวัดและประเมินผลในโรงเรียน พิจารณาประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้ 1) การวัดผลถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรเพื่อให้นักเรียนทุกคนบรรลุวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ 2) โรงเรียนจัดการวัดผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ของนักเรียนด้วยเครื่องมือและวิธีที่หลากหลายใช้ปริมาณการบรรลุผลการเรียนรู้ของนักเรียนเป็นข้อมูลในการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและ 3) การวัดผลจากการทดลองและการฝึกทักษะต้องเป็นการวัดเชิงตรรกะ พิจารณาจากลักษณะของรายวิชาการวัดผลรายวิชาที่เน้นการตัดสินใจการนำไปใช้และความคิดสร้างสรรค์ ต้องอยู่บนมาตรฐานความมีตรรกะ และการวัดผลกิจกรรมจากการฝึกความคิดสร้างสรรค์ โดยโรงเรียนเป็นผู้กำหนดสิ่งที่ต้องการวัดตามลักษณะเนื้อหาของกิจกรรม (วรินทร์ บุญยั้ง, 2556) เช่น การประเมินทักษะการพูดและการกล้าแสดงออกของนักเรียน การประเมินผลการเรียนรู้ต่อเนื่อง (Life-long learning) การประเมินผลการคิดวิเคราะห์ การมีส่วนร่วมในการทำงานเป็นกลุ่ม (Student self-control study) การประเมินผลการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Knowledge-self learning) เพื่อลดความกดดันจากการแข่งขันด้วยการทดสอบแบบเดิมและให้นักเรียนมีความสุขและมีสุนทรีย์ภาพในการเรียนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังใช้การประเมินผลจาก

การทำงานเป็นทีมโดยผ่านการเรียนรู้แบบโครงงาน self- learning control เช่นการประเมินผลการเรียนรู้ของนักเรียนโดยพิจารณาการอัปเดตรูปภาพมีการเรียนรู้วิชาที่หลากหลายผ่านการทำงานเป็นทีมผ่านการนำเสนอหน้าชั้นเรียนและอภิปรายผลงานของตนเองและเพื่อนได้

2.1.6 การวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้และการประกันคุณภาพการศึกษา โรงเรียนให้ความสำคัญในการวิจัยพัฒนาโดยเฉพาะนวัตกรรมการจัดการเรียนการสอนรัฐบาลท้องถิ่นจัดให้โรงเรียนที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิจัยโดยเฉพาะ หรือ Innovation school ซึ่งโรงเรียนจะได้รับงบประมาณเพิ่มจากรัฐบาลท้องถิ่นในกรุงโซลในการพัฒนาและทดลองนวัตกรรมการจัดการเรียนรู้ใหม่ๆ นอกจากนี้โรงเรียนมีระบบการประเมินตนเองเพื่อรองรับการตรวจสอบการประเมินการศึกษาเพื่อการพัฒนา (improving school outcomes) จากหลากหลายวัตถุประสงค์ เช่น การประเมินระบบโรงเรียน การประเมินครู การประเมินนักเรียน และการประเมินอื่นๆ โดยมีหน่วยงานระดับชาติซึ่งประกอบไปด้วย National Education Information System, Educational Information Disclosure System, Statistic Survey of Education และ National Assessment of Student Achievement ที่ทำหน้าที่ในการประเมินผลและรวบรวมสรุปผลการประเมินเพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาล ซึ่งผลการบริหารจัดการและประเมินผลในภาพรวมของโรงเรียนจะมีการรายงานต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี กลุ่มผู้ประเมินจากภายนอกจัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานการศึกษา ในการติดตามประเมินผลสถานศึกษาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาต้นสังกัด ทั้งระดับจังหวัด (Province) และมหานคร (Metropolitan) หน่วยงานส่วนกลางให้ความสำคัญในการประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนชั้นนำที่มีประสิทธิภาพในด้านการบริหารจัดการจากผลการประเมินจะได้รับโบนัสพิเศษ หากโรงเรียนที่ได้มาตรฐานที่ต่ำกว่าเกณฑ์จะได้รับการดูแลและแนะนำภายใต้รัฐบาลกลางเป็นพิเศษ (Lo & Gu, 2008)

จากที่นำเสนอมาดังกล่าว สรุปได้ว่าโรงเรียนเกาหลีใต้มีความเป็นอิสระในด้านหลักสูตรสถานศึกษา และการสอนหรือด้านวิชาการสูง อันสอดคล้องต่อแนวคิดการกระจายอำนาจด้านการศึกษา และการพัฒนาหลักสูตรที่วางอยู่บนฐานของโรงเรียน (school-based curriculum) ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลเกาหลีใต้โดยวัตถุประสงค์สำคัญของหลักสูตรคือการส่งเสริมการเรียนรู้ของนักเรียนให้สอดคล้องกับเจตคติ เขาวนปัญญา และความสามารถของนักเรียน รัฐบาลโดยกระทรวงการศึกษาเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในด้านการชี้แนะแนวทาง มากกว่าการสั่งการและการควบคุม

2.2 ด้านการบริหารบุคคล

การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลในส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับนโยบายจากส่วนกลางจนถึงหน่วยปฏิบัติการซึ่งก็คือสถานศึกษา มีแนวปฏิบัติและรายละเอียดดังนี้

2.2.1 กรอบแนวคิดด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โรงเรียนในประเทศในประเทศไทยเกาหลีใต้บริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภายใต้รัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น (Korean Education Development Institute, 2010) เช่น กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานการศึกษาระดับมหานคร หรือจังหวัด (Metropolitan and provincial offices of education) บุคลากรครูในท้องถิ่นเป็นวิชาชีพชั้นสูงที่เป็นที่ยอมรับในสังคม จึงมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมคุณภาพมาตรฐานวิชาชีพครู เช่น สมาคมครูเกาหลี (Korean federation of Teachers' Association) และสมาคมที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับสวัสดิภาพ และแรงงานของครู อาทิเช่น Korean teacher and Educationl Wokers' Union, Korean Union of Teaching & Educational workers และ Korea Liberal Teachers' Union ซึ่งครูและบุคลากรในท้องถิ่นจะได้รับการส่งเสริมการทำงานให้มีความสุข และให้ครูมีบทบาทสำคัญในการจัดสิ่งแวดล้อมเพื่อการเรียนรู้

2.2.2 การจัดหาทรัพยากรมนุษย์และการขออัตรากำลัง การบรรจุบุคคลเป็นครูทั้งในส่วนของโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในเกาหลีใต้ บุคคลผู้นั้นต้องได้รับประกาศนียบัตรการเป็นครู สำหรับครูประถมศึกษาต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยด้านการศึกษา (universities of education) ส่วนครูระดับมัธยมศึกษาต้องสำเร็จการศึกษาหรืออบรมจากคณะวิชาด้านครูในมหาวิทยาลัยที่มีหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาตรี 4 ปี หรือบัณฑิตวิทยาลัยด้านการศึกษา บุคคลผู้ผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดหรือสำเร็จการศึกษาก็จะได้รับประกาศนียบัตรการเป็นครู ซึ่งออกให้โดยกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Science and Technology: MEST) หรือกระทรวงการศึกษา บุคคลที่ได้รับการสอบแข่งขัน ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด หรือกรณีการเป็นครูในโรงเรียนของเอกชนก็ต้องผ่านกระบวนการแต่งตั้งของโรงเรียนเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจในการบริหารบุคลากร รวมทั้งการบรรจุแต่งตั้งครูในโรงเรียนของรัฐได้ขึ้นอยู่กับสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการศึกษา ส่วนครูในโรงเรียนของเอกชนก็ขึ้นอยู่กับผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารโรงเรียนเอกชนนั้น (Korean Educational Development Institute 2010, 6) ในการดำเนินการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเป็นครูในช่วงก่อนหน้านั้น ผู้รับผิดชอบในการออกข้อสอบ การจัดพิมพ์ข้อสอบ และให้คะแนน ดำเนินการโดยสำนักงาน

การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและจังหวัด แต่ในปัจจุบันการดำเนินการดังกล่าวอยู่ที่สถาบันหลักสูตรและการประเมินแห่งเกาหลี (Korea Institute for Curriculum and Evaluation-KICE) ซึ่งเป็นสถาบันวิจัยการศึกษาในสังกัดกระทรวงการศึกษา ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ ครูในโรงเรียนของรัฐมีสถานภาพเป็นข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะครูในโรงเรียนของรัฐหรือครูในโรงเรียนของเอกชน ต่างได้รับการยอมรับในสังคมเท่าเทียมกัน และอัตราค่าจ้างเงินเดือนเดียวกัน

การให้รางวัล มีการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ประกอบด้วยระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ ผลการประเมิน และผลการวิจัย ผลของคะแนนรวมจะนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังมีการให้เงินพิเศษแก่ครูที่สอนในโรงเรียน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และครูที่สอนในโรงเรียนซึ่งจัดการศึกษาแบบพิเศษ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการพัฒนาความก้าวหน้าทางอาชีพ เมื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นครูแล้ว ครูทุกคนย่อมได้รับโอกาสการพัฒนาความก้าวหน้าในตำแหน่งเป็นรองผู้อำนวยการหรือผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่การแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว นับว่ามีอยู่สูงมาก เนื่องจากมีการให้ความสำคัญกับสถานภาพหรือตำแหน่งดังกล่าวมานับตั้งแต่ในอดีต ความรับผิดชอบของผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ การบริหารโรงเรียน การดูแลครู และการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในโรงเรียน โดยมีรองผู้อำนวยการทำหน้าที่ช่วยผู้อำนวยการ นอกจากนี้ความก้าวหน้าในการดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น รัฐบาลเกาหลีใต้ยังมีกระบวนการให้ครูดำรงตำแหน่งครูเชี่ยวชาญ/ครูต้นแบบ (Master Teacher) ซึ่งครูที่จะดำรงตำแหน่ง หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูเชี่ยวชาญนี้ ต้องมีทักษะสูงในด้านการสอน และการมีภาวะผู้นำ โดยครูเชี่ยวชาญยังต้องทำหน้าที่ด้านการสอน แต่จะได้รับความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นใหม่ ในด้านการพัฒนาวิชาชีพในระดับโรงเรียนและอำเภอ ด้วยการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับครูเชี่ยวชาญด้วยกัน ครูที่มีประสบการณ์น้อยกว่า ช่วยการพัฒนาหลักสูตร การฝึกปฏิบัติการสอน และการประเมิน สำหรับครูที่จะเข้าสู่การเป็นครูเชี่ยวชาญ ต้องได้รับใบประกาศชั้น 1 ประสบการณ์ด้านการสอน 10-15 ปี โดยมีคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับจังหวัด ดำเนินการประเมินใน 3 ขั้นตอน คือ การประเมินเอกสาร การสังเกตความสามารถในการสอนและการสัมภาษณ์เพื่อนร่วมงาน และการสัมภาษณ์ในเชิงลึก ครูเชี่ยวชาญจะได้รับเงินวิจัยเป็นรายเดือน ราวเดือนละ 150 เหรียญสหรัฐ นอกเหนือจากเงินเดือนที่ได้รับปกติ (Center on International Education Benchmarking, 2015)

สำหรับด้านการพัฒนาวิชาชีพ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีโครงการพัฒนาวิชาชีพครู โดยโครงการครอบคลุมถึงการฝึกอบรมในด้านคุณสมบัติ การฝึกอบรมในงาน และการฝึกอบรมพิเศษในด้านสารสนเทศและหลักสูตร ในด้านการฝึกอบรมในงานใช้ระยะเวลา 180 ชั่วโมง หรือ 30 วัน โดยมี

การประเมินผล ครูที่ผ่านการประเมินและได้รับประกาศนียบัตร ก็จะได้รับโอกาสการเลื่อนตำแหน่ง และการเพิ่มเงินเดือน นอกจากนี้ โครงการดังกล่าว ซึ่งนอกจากกระตุ้นให้ครูพัฒนาทักษะวิชาชีพ ของตนเองแล้ว การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ควบถ้วนตามข้อกำหนด ยังก่อประโยชน์ต่อการเลื่อน ตำแหน่งอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมของครูซึ่งอาจไม่ครบถ้วนตามที่กำหนด ก็ยังมีสิทธิใน การเลื่อนตำแหน่งอยู่ สำหรับผู้อำนวยการโรงเรียนหรือหัวหน้าสถานศึกษา หน้าที่สำคัญอีก ประการหนึ่งก็คือ การสนับสนุนให้ครูพัฒนาวิชาชีพ โดยการแนะนำโครงการพัฒนาหรืออบรมที่ครู สมควรเข้าร่วมให้ และการอนุมัติเงินกองทุนโรงเรียนสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว นอกจากนี้มีการ ส่งเสริมสนับสนุนให้ครูได้พัฒนาตนเองโดยผ่านการเรียนรู้ทั้งแบบ online และ offline โดยกำหนด เกณฑ์ขั้นต่ำในการฝึกอบรมพัฒนาครูไม่ต่ำกว่า 100 ชั่วโมงต่อปี โรงเรียนส่งเสริมสวัสดิภาพให้ครู ในการทำงานให้มีความสุขและสามารถทำหน้าที่ในการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยให้มีฝ่าย สนับสนุนการสอนของครูเพื่อลดภาระงานด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโรงเรียนจัดให้มีห้องพิเศษ Learning supplier center สำหรับพัฒนาและจัดทำสื่อการเรียนการสอนที่มีคุณภาพอีกด้วย

2.2.3 การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ รัฐบาลเกาหลีมีการสร้างแรงดึงดูด ให้แก่บุคคลภายนอกที่ต้องการมาทำงานครู มีการส่งเสริมพัฒนาประชาสัมพันธ์ให้เป็นอาชีพที่มี เกียรติและมีชื่อเสียงเนื่องด้วยปลายปี ค.ศ.1990 เป็นยุคอุตสาหกรรมก้าวหน้าที่คนมีความสามารถ มักจะทำงานในสายอาชีพอื่นมากกว่าด้านการศึกษา คนเก่งที่จะมาเป็นครูจึงยังมีน้อย การบรรจุ และการรักษาครูและบุคลากรในสายการศึกษาจึงทำได้ยาก แต่ด้วยวิชาชีพครูที่มีการจ้างงาน จนถึงวัยเกษียณพร้อมกับมีสวัสดิการอื่นๆ ที่เป็นแรงจูงใจสำคัญต่อความมั่นคงในอาชีพ ปัจจุบัน จึงเริ่มมีคนหันมาประกอบอาชีพครูมากขึ้นจากเดิม (Korean Education Development Institute, 2010)

หากพิจารณาถึงอำนาจการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคลากรของโรงเรียน โดยพิจารณาในประเด็น 1) การบรรจุแต่งตั้งครู 2) การให้ครูพ้นจากตำแหน่ง 3) การกำหนด เงินเดือนขั้นต้นของครู และ 4) การตัดสินใจขึ้นเงินเดือนให้ครู จากข้อมูลของโครงการประเมิน นักเรียนระหว่างประเทศ (Programme for International Student Assessment-PISA) ของ องค์การการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) พบว่าโรงเรียนในเกาหลีได้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบใน 2 ประเด็นแรก ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารงานบุคลากรโดยตรงเพียงร้อยละ 22.4 สำหรับ 2 ประเด็นหลัง ซึ่งเป็นเรื่องเงินเดือนและเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล มีเพียงร้อยละ 10.7 (Ho 2006, 590-603) ซึ่งถือเป็นตัวเลขที่ต่ำ จึงทำให้สามารถสรุปได้ว่าการบริหารบุคลากรของโรงเรียนในเกาหลีได้

อำนาจยังเป็นของหน่วยงานที่อยู่ภายนอกโรงเรียน นั่นก็คือสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด

ในการบริหารงานบุคคลกร รัฐบาลและสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด ยังคงสงวนอำนาจการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนไว้ ด้วยวัตถุประสงค์ของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร ด้วยเหตุนี้ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรบางด้าน จึงได้มอบให้สำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด การแต่งตั้งและการโยกย้ายครูระหว่างโรงเรียน การแต่งตั้งและการเลิกจ้างครูชั่วคราว และการตัดสินใจในการเลื่อนตำแหน่งครู ก็ได้มอบให้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียนด้วย แต่ในข้อเท็จจริง การบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ซึ่งรวมถึงการบรรจุและการย้ายครู กลับยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด ฉะนั้น อำนาจของผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีจำกัด และอำนาจที่มอบมาให้ผู้อำนวยการโรงเรียนก็ไม่เกิดเป็นรูปธรรม ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ปัญหาความขัดแย้งหรือความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการสรรหาครูระหว่างผู้อำนวยการโรงเรียนกับสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด โดยผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจเพียงการจ้างครูชั่วคราว แต่สำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัดกลับมีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้ายครู ดังนั้นผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีอำนาจแค่เพียงการประเมินผลการปฏิบัติงานของครู (Kim et al. 2006, 39, 43, 46)

2.3 ด้านการบริหารงบประมาณ

เงินหรืองบประมาณถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ในการจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งในระดับชาติ ท้องถิ่น และโรงเรียนต่างมีความจำเป็นในการใช้งบประมาณ เพื่อการก่อสร้างสำนักงาน อาคารเรียน วัสดุครุภัณฑ์ เงินเดือนและค่าจ้างของครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การทัศนศึกษา และค่าใช้จ่ายในด้านอาหารกลางวันนักเรียน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ถ้าค่าใช้จ่ายในด้านใดด้านหนึ่งไม่เพียงพอ ย่อมก่อผลกระทบต่อนโยบายและแผนตามที่กำหนดไว้ ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของโรงเรียนอย่างเหมาะสม ในฐานะที่อันเป็นองค์กรรับผิดชอบในการจัดการเรียนการสอนโดยตรง จึงนับเป็นสิ่งสำคัญ เพราะนอกจากก่อผลดีต่อคุณภาพการศึกษาแล้ว ยังถือว่าการก่อผลดีต่อนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่ท้องถิ่นอีกด้วย เนื่องจากเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่โรงเรียนในการจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น และการให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการสนับสนุนทรัพยากร

ถ้าพิจารณาตามหลักการคลัง การจัดการทรัพย์สิน รายได้ และค่าใช้จ่ายของปัจเจกชนและครัวเรือนนั้นถือได้ว่าเป็นการคลังในส่วนของภาคเอกชน (Private finance) ส่วนการได้มาซึ่งรายได้

การจัดการ และการตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานภาคสาธารณะ ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ถือว่าเป็นการคลังในภาคสาธารณะ (public finance) ลักษณะที่สำคัญของการคลังในภาคสาธารณะก็คือ รายได้ที่รัฐบาลได้รับนั้นมีลักษณะของการบังคับหรือมีกฎหมายรองรับ โดยผ่านกระบวนการภาษี ซึ่งบุคคลหรือองค์กรจำเป็นต้องจ่ายให้แก่รัฐ เพื่อนำไปใช้ในการจัดการสินค้าสาธารณะ (public goods) ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ ในการตอบสนองต่อความต้องการ และการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน

ในกรณีเกาหลีใต้ ประเด็นงบประมาณด้านการศึกษา นับว่ามีความจำเป็นในการแยกต่างหากจากงบประมาณหรือการคลังของรัฐโดยทั่วไป เหตุผลประการแรกก็คือ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งต้องไม่ถูกแทรกแซงหรือฝักใฝ่กับกลุ่มหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ประการที่สอง ตามระบบการบริหารการศึกษาแบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว จุดเน้นของการบริหารศึกษาได้เปลี่ยนจากการตีความในแง่กฎหมาย มาเป็นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้านมนุษย์และวัตถุ ประการที่สาม นับตั้งแต่มีการจัดการศึกษาภาคบังคับขึ้น ความจำเป็นในการมีงบประมาณจำนวนมาก เพื่อการจัดการศึกษาดังกล่าวก็ได้เกิดขึ้นตามมา และประการสุดท้าย เพื่อป้องกันมิให้การใช้เงินในด้านการศึกษาเกิดการสูญเปล่า หรือไม่ก่อผลตามเป้าหมาย

ระบบจัดการศึกษาในท้องถิ่นของเกาหลีใต้ในปัจจุบันถือว่าเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังในส่วนของงบประมาณการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ได้แยกจากบัญชีทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการศึกษาใน 7 เมืองสำคัญ คือ โซล (Seoul) พูซาน (Busan) แทกู (Daegu) อินชอน (Incheon) กวางจู (Gwangju) แทจอน (Daejeon) และอุลซาน (Ulsan) และอีก 9 จังหวัด ได้ใช้ระบบบัญชีพิเศษด้านการศึกษา (special accounts for education) สำหรับเงินอุดหนุน (grant) จากรัฐบาลกลาง และเงินในรูปของการโอนภาษีจากรัฐบาลท้องถิ่น (Bang 2008, 15) แม้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ภาษีที่เมืองและจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บมาใช้ในการจัดการศึกษา แต่รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวมีสิทธิและอำนาจจำกัด ในการเข้าไปดูแลด้านงบประมาณด้านการศึกษา เพราะการจัดการด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับงบประมาณด้านการศึกษา แยกออกจากกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่ารัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเงินให้แก่สำนักงานการศึกษา ถัดจากนั้นสำนักงานการศึกษาจัดสรรให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ยกเว้นกรณีโรงเรียนต้นแบบ หรือ Innovation school ที่เป็นต้นแบบให้กับโรงเรียนอื่นๆ ในกรุงโซลนำไปปฏิบัติในการบริหารจัดการงบประมาณ โรงเรียนได้รับงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาลกรุงโซลและยังได้รับงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อจัด

กิจกรรมพัฒนาและวิจัยนวัตกรรมการจัดการเรียนการสอนแบบใหม่นอกจากนี้ นักเรียนได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์การจัดการเรียนการสอนเป็นรายหัวรายละ 26,000 วอนต่อคนต่อปี เป็นต้น

สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นของเกาหลีได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้ คือ 1) รายได้จากรัฐบาลซึ่งอยู่ในรูปของเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือ 2) รายได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีการศึกษาท้องถิ่น (local education tax) ซึ่งเป็นการโอนให้ตามตัวบทกฎหมาย ภาษีการบริโภคยาสูบ เงินรายได้ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนให้ และรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนให้เป็นครั้งคราว และ 3) รายได้จากสำนักงานการศึกษาของเมืองและจังหวัด ซึ่งเป็นรายได้จากค่าธรรมเนียมการสมัครเข้าเป็นนักศึกษา ค่าเล่าเรียน และรายได้จากทรัพย์สิน เป็นต้น

ถ้ากล่าวในเชิงภาพรวม งบประมาณการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในเกาหลีได้ประมาณร้อยละ 75 มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเป้าหมายที่สำคัญของรัฐบาลคือการลดความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ

เกาหลีใต้ได้ให้อำนาจอิสระแก่โรงเรียนในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินกลไกเพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในด้านการเงินและงบประมาณ โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 รัฐบาลได้นำระบบบัญชีโรงเรียน (school accounting system) มาใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยมีเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพการศึกษา โดยการให้หลักประกันการจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระของโรงเรียน และการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ด้านการศึกษา ในการจัดทำระบบบัญชีโรงเรียนต้องกระทำก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ โดยคณะครูในโรงเรียนต้องมีส่วนร่วม และกระทำโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการโรงเรียน งบประมาณที่จัดทำต้องพิจารณาถึงลำดับความสำคัญก่อนหลัง ด้วยเหตุนี้เอง ระบบบัญชีโรงเรียนจึงเป็นการให้สิทธิที่แต่ละโรงเรียนในการกำหนดกรอบงบประมาณของตนเอง แต่ละโรงเรียนสามารถสร้างหลักประกันในด้านรายได้ของตนเอง ถ้าได้ใช้ความพยายามอย่างมากพอ และการร่างงบประมาณนั้นเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของโรงเรียน

สำหรับระบบบัญชีโรงเรียน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน (Bang 2008, 21) คือ ส่วนรายได้กับส่วนรายจ่าย

1. ส่วนรายได้ที่มาของรายได้สำหรับโรงเรียนระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา มาจาก 3 แหล่ง คือ (1) รัฐบาลกลาง โดยผ่านทางสำนักงานการศึกษา (2) ผู้ปกครองนักเรียน และ (3) องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยสองแหล่งแรกถือเป็นแหล่งทุนหรือรายได้หลักของโรงเรียน

1) การโอนเงินจากสำนักงานการศึกษามายังโรงเรียนงบประมาณที่โอนจากบัญชีพิเศษของสำนักงานการศึกษามายังโรงเรียน นับว่ามีความสำคัญอย่างมากในการนำมาใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยแบ่งการใช้จ่ายออกเป็น 2 ประเภท คือ การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของโรงเรียน (school education expenses) กับการใช้จ่ายโครงการ (project expenses) โดยการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของโรงเรียน ถือเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐานสำหรับการดำเนินการของโรงเรียน ซึ่งทุกโรงเรียนได้รับเหมือนกัน เช่น ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครู นักเรียน ชั้นเรียน และโรงเรียน และอีกส่วนหนึ่ง ก็แตกต่างกันไปตามแต่ละโรงเรียน เช่น ค่าบำรุงรักษาอาคาร ค่าบำรุงรักษารถโรงเรียน และค่าใช้จ่ายโรงเรียนที่สอนอุตสาหกรรมศิลป์ สำหรับการใช้จ่ายโครงการ ถือว่าจ่ายให้กับโรงเรียนที่มีค่าใช้จ่ายพิเศษด้านการจัดการเรียนการสอนสำหรับผู้เรียนซ้ำ การจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็กปัญญาเลิศ

2) รายได้จากผู้ปกครองรายได้ในส่วนนี้เป็นค่าสนับสนุนโรงเรียนที่ผู้ปกครองนักเรียนเป็นผู้จ่าย โดยการเรียกเก็บกระทำเมื่อคณะกรรมการโรงเรียนเห็นชอบ โดยพิจารณาปัจจัยความสามารถด้านเศรษฐกิจหรือการเงินของผู้ปกครอง ผลกระทบ ความแตกต่างตามพื้นที่หรือภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมการศึกษา และความจำเป็นด้านการเงินของโรงเรียน สำหรับโรงเรียนที่มีสมาคมผู้ปกครอง ค่าสนับสนุนโรงเรียนได้ถูกยกเลิกไป โดยใช้วิธีการเก็บเงินจากสมาชิกสมาคมผู้ปกครองแทน นอกจากนี้ ยังมีการเก็บเงินจากผู้ปกครองอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการเก็บจากกิจกรรมเฉพาะอย่าง (beneficiary-paid expenses) โดยคณะกรรมการโรงเรียนเป็นผู้พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็น จึงดำเนินการเก็บได้ เช่น การฝึกอบรมสำหรับเด็กปัญญาเลิศ ค่าอาหารโรงเรียน การทัศนศึกษา กิจกรรมฝึกอบรมนักเรียน หนังสือประจำปี และกิจกรรมค่ายเยาวชน

3) รายได้ของโรงเรียนเองในส่วนนี้ได้รับจากบุคคลที่ใช้ทรัพย์สินหรือบริการต่างๆ ของโรงเรียน เช่น รายได้จากกรบุคคลที่ใช้สนามกีฬาหรืออุปกรณ์กีฬาของโรงเรียน (สนาม โรงยิมเนเซียม สระว่ายน้ำ) ห้องเรียน ร้านค้า และร้านอาหาร เป็นต้น นอกจากนั้น ก็เป็นค่าธรรมเนียมดังกล่าวธรรมเนียมการออกไปรับรองการศึกษา ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เงินจากขายวัสดุที่ไม่ใช่ค่าเสียหายอันเนื่องจากการผิดสัญญา เงินจากการขายน้ำมันปรุงอาหารที่ใช้แล้ว เงินที่เก็บจากผู้รับเหมาเป็นค่ากระแสไฟฟ้าและน้ำประปาในระหว่างที่มีการก่อสร้าง และเงินเบ็ดเตล็ดอื่นๆ

4) รายได้ในรูปของกองทุนพัฒนาโรงเรียนคณะกรรมการโรงเรียนในโรงเรียนระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา สามารถกำหนดให้มีกองทุนพัฒนาโรงเรียน โดยรับบริจาคในรูปแบบของเงิน ของใช้ และทรัพย์สิน เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในด้านการศึกษา ในการจัดการ

กองทุนนั้น มีบัญชีแยกต่างหากจากบัญชีของโรงเรียน ผู้มีอำนาจในการออกใบเสร็จและผู้มีอำนาจในการจ่ายเงินก็คือ ประธานคณะกรรมการโรงเรียน และกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายทั่วไปของโรงเรียนเป็นเหรียญ หากโรงเรียนใดไม่มีบุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ก็ให้แต่งตั้งจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กองทุนพัฒนาโรงเรียนอาจนำไปรวมกับบัญชีของโรงเรียนได้ ถ้าเห็นว่าจะทำให้โครงการต่าง ๆ สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้คณะกรรมการโรงเรียนต้องเห็นชอบก่อน

5) เงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือนอกจากเงินรายได้และงบประมาณที่ได้รับจากรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีเงินรายได้อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งโอนมาจากรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก โดยเงินเหล่านี้เป็นการโอนให้เพื่อการดำเนินกิจกรรมในลักษณะเฉพาะ เช่น การจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์สำหรับโครงการอาหารโรงเรียน โครงการคอมพิวเตอร์โรงเรียน การพัฒนาหลักสูตรสำหรับชุมชน การจัดการหลักสูตรสำหรับผู้อาศัยในชุมชน การจัดกิจกรรมด้านวัฒนธรรม และการติดตั้งอุปกรณ์กีฬา เป็นต้น

2. ส่วนรายจ่ายการจัดการศึกษาของโรงเรียน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่เป็นแกนหลักและกิจกรรมสนับสนุน แต่ในบางครั้งก็ยากในการแบ่งออกจากกันอย่างชัดเจน แต่โดยทั่วไป รายจ่ายสำหรับการจัดการศึกษาของโรงเรียน ได้มีการแบ่งออกเป็นประเภทดังนี้

1) รายจ่ายด้านบุคลากรรายจ่ายในส่วนนี้เป็นค่าใช้จ่ายในด้านเงินเดือนสำหรับครูเงินเดือนและค่าจ้างสำหรับบุคลากรในสายสนับสนุน และค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการ

2) รายจ่ายด้านการจัดการโรงเรียนรายจ่ายด้านนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติการกิจในด้านการจัดการศึกษาได้ ซึ่งได้แก่ค่าใช้จ่ายต่างๆ ดังนี้ การฝึกอบรมครู การจัดซื้ออุปกรณ์ กิจกรรมเฉพาะกิจ การปฏิบัติการประจำวัน ค่าเดินทาง ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และการจัดสวัสดิการนักเรียน

3) รายจ่ายกิจกรรมเฉพาะอย่างค่าใช้จ่ายนี้มาจากรายได้ที่เก็บจากผู้ปกครองเพื่อใช้ในการจัดกิจกรรมเฉพาะอย่าง เช่น การเข้าค่ายของนักเรียน การจัดกิจกรรมฝึกอบรมนอกสถานที่ โครงการอาหารโรงเรียน หนังสือประจำปีโรงเรียน และการจัดกิจกรรมกลุ่มเยาวชน เป็นต้น

4) กองทุนสำรองค่าใช้จ่ายนี้เป็นการจ่ายสำหรับเป็นกองทุนสำรอง เพื่อใช้ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่าย อันเกิดจากการใช้จ่ายเกินที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด

เมื่อพิจารณาตามข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว ร้อยละ 20 ของภาษีภายในของเกาหลีใต้ ต้องจัดสรรเป็นงบประมาณหรือเงินสำหรับการจัดการศึกษา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเงินหรืองบประมาณสำหรับการจัดการศึกษา มีความมั่นคงในแง่ของแหล่งที่มา ซึ่งนับว่ามีส่วนสำคัญใน

การเกื้อหนุนความเป็นอิสระในการจัดการเงิน นอกจากนี้ ภาวศึกษาศึกษาซึ่งจัดเก็บทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น ก็นับว่ามีส่วนช่วยในแง่ของการเป็นกองทุนการศึกษา และก็ไม่ได้เกิดการต่อต้านในประเด็นของการจัดเก็บ ในส่วนของการนำระบบบัญชีโรงเรียนมาใช้ ก็ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นอิสระในด้านจัดการเงินของแต่ละโรงเรียน ในการสนับสนุนการจัดการศึกษาและกิจกรรมต่างๆ โรงเรียนมีหลักประกันด้านแหล่งรายได้ และสามารถกำหนดกรอบงบประมาณให้กับตนเองได้ โดยให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของโรงเรียน อันถือเป็นลักษณะเด่นของการบริหารงบประมาณที่มีพื้นฐานอยู่ที่โรงเรียน สำหรับกองทุนพัฒนาโรงเรียน ที่ได้นำมาใช้ในช่วงเดียวกันกับระบบบัญชีโรงเรียน ก็นับเป็นกลไกเสริมที่ทำให้แต่ละโรงเรียน มีความมั่นคงในแง่ของแหล่งรายได้ ช่วยให้ผู้ปกครองได้แสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุน ช่วยให้โรงเรียนมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และขจัดปัญหาข้อจำกัดของแหล่งทุนทางการศึกษา

อย่างไรก็ตาม แม้โครงสร้างงบประมาณด้านการศึกษาของเกาหลีใต้ในระดับโรงเรียน มีความเข้มแข็ง แต่ก็ยังมีจุดอ่อนอยู่บางประการ กล่าวคือ เงินอุดหนุนด้านการศึกษาที่โรงเรียนได้รับนั้น โดยทั่วไปมาจากรัฐบาลเป็นหลัก สำหรับในส่วนที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีจำกัดอยู่ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการเพิ่มจำนวน และในกรณีภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจในช่วงเวลา นับว่ามีผลต่อจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ จึงย่อมส่งผลกระทบต่อเงินอุดหนุนที่ได้รับ โดยเฉพาะในส่วนที่รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวนี้เอง จึงมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลหรือส่วนกลางอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการคลัง ที่รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณที่เก็บจากภาษีเกินกว่าร้อยละ 80 ของเงินทุนด้านการศึกษาทั้งหมด สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัจจัยในการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและการจัดการด้านการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในท้องถิ่นน้อย (Kim 2006, 126)

2.4 ด้านการบริหารทั่วไป

เนื่องด้วยเกาหลีใต้มีการกำหนด พ.ร.บ. การศึกษาท้องถิ่นด้วยตนเอง (Local Education Autonomy Act) ที่มีสาระในการเอื้อประโยชน์ให้การบริหารจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่นมีในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่สถานศึกษา โดยรัฐบาลกลาง และกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (MEST) ให้การสนับสนุนการพัฒนาของการศึกษาท้องถิ่น โดยโรงเรียนใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระ และควมมีเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของการศึกษาในท้องถิ่นแต่ละแห่งในการบริหารจัดการ (MEST, 2008) ความมีอิสระของโรงเรียน (Autonomy of

Schools) นั้นจะเกิดขึ้นจากการบริหารกิจการภายในโรงเรียน ซึ่งมีใช้การดำเนินงานที่เกิดจากกระทรวง รัฐบาลท้องถิ่น หรือสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่คือการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ระดับหน่วยงานท้องถิ่น และจากหน่วยงานท้องถิ่นไปสู่ระดับสถานศึกษา โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนงบประมาณ ให้โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการ (school Based Management) ตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง รวมทั้งมีอิสระในการจัดตั้งระเบียบข้อบังคับของตนเองได้ด้วยโดยผ่านการเห็นชอบจากผู้อำนวยการสถานศึกษา (Lee, 2016: 12) และคณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (school management committee; SMC) ทั้งนี้ หากพิจารณาในมิติด้านการกระจายอำนาจการบริหารทั่วไปของโรงเรียน มี 3 ด้านหลักดังนี้

2.4.1 มีระบบและเกณฑ์การตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการบริหารงาน ธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่

กระทรวงการศึกษา มอบอำนาจในการบริหารจัดการและการตัดสินใจในการดูแลงานด้านธุรการให้แก่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่นในระดับมหานครและจังหวัดในการบริหารจัดการโรงเรียนดำเนินการบริหารงานและตัดสินใจโดยผ่านคณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (SMC) (Center on International Education Benchmarking, 2016) ถึงแม้ว่าโรงเรียนจะมีอิสระในการจัดตั้งระเบียบข้อบังคับของตนเองด้วยการเห็นชอบจากผู้อำนวยการสถานศึกษา แต่ก็ยังไม่สามารถบริหารจัดการตัดสินใจภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน (school based decision making: SBDM) อย่างสมบูรณ์แบบ

2.4.2 มีการกำหนดมาตรฐานตรวจสอบความถูกต้อง โปร่งใสในการบริหารจัดการ งานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่

เนื่องด้วยกฎ ระเบียบ มาตรฐานการบริหารด้านธุรการได้รับการกำหนดจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น โรงเรียนจึงทำหน้าที่ดำเนินการบริหารงานตามมาตรฐานงานของสำนักงานการศึกษา และมีระบบตรวจสอบความถูกต้องโปร่งใสภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (SMC)

2.4.3 การบริหารแบบมีส่วนร่วม

โรงเรียนมีการบริหารจัดการโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมและความยุติธรรม โดยมีการกำหนดธรรมาภิบาล (School Governance) มาบริหารจัดการที่กำหนดบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการกระจายอำนาจการศึกษาและความเป็นอิสระได้อย่างชัดเจน ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้นำในการบริหารกิจการต่างๆ โดยผู้อำนวยการจะได้รับการประเมินและคัดเลือกจากรัฐบาลมีการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการ

สถานศึกษาที่เป็นภาคประชาชนโดยตรง การมีส่วนร่วมบริหารจัดการสถานศึกษาเริ่มเกิดเป็นรูปธรรมในการปฏิรูปการศึกษาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจซึ่งพยายามที่จะเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าการบริหารจัดการจากอำนาจของรัฐบาลกลางในการบริหารและการจัดการศึกษาโรงเรียน โดยให้โรงเรียนไปอยู่ในกำกับของสำนักงานการศึกษาในระดับภูมิภาคและชุมชน การปฏิรูปการศึกษาส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทสภาโรงเรียนหรือคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (SMC) ที่ต้องบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย (Stakeholders) และเน้นการมีส่วนร่วมด้วยหุ้นส่วนการศึกษา คือ โรงเรียน ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และองค์กรภายนอก เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นการบริหารจัดการหุ้นส่วนผู้ปกครองโรงเรียนผ่านคณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (school management committee; SMC) (Kim, 2004) โดย SMC ประกอบด้วย 5 - 15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน สัดส่วนสมาชิกประกอบด้วยผู้ปกครองนักเรียน (ร้อยละ 40-50) ครู (ร้อยละ 30-40) และสมาชิกในชุมชน (ร้อยละ 10-30) ในขณะที่ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแต่อาจไม่มีสิทธิในการออกเสียง ประธานและรองประธานจะได้รับการเลือกตั้งจากภายนอกไม่ใช่ในกลุ่มครูในโรงเรียน เป็นต้น (Wai Lo & Oek Gu, 2008) นอกจากนี้ได้เพิ่มบทบาทของครูที่สามารถเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา และมีบทบาทต่อการมีส่วนร่วมในชุมชนที่มีสิทธิการออกเสียงเลือกผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent of education) ในนาม SMC และในนามของกลุ่มสหภาพครูแห่งชาติ (National teacher's union) อีกด้วย นอกจากนี้ ผู้ปกครองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการศึกษา เช่น โรงเรียนจัดให้มีชมรมผู้ปกครองและให้กลุ่มผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ให้กับนักเรียนโรงเรียนเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรการจัดการเรียนการสอนและให้ผู้ปกครองสำหรับชั้นเด็กเล็กได้เข้ามาเรียนร่วมกับเด็กเล็กและทำกิจกรรมกับเด็กได้

จะเห็นได้ว่าโรงเรียนได้รับการมอบอำนาจในการจัดการทั่วไปจากส่วนกลางในบางส่วนและอำนาจการบริหารสถานศึกษาสูงสุดอยู่ที่คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (SMC) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายของโรงเรียน ทำหน้าที่ตัดสินใจในการใช้งบประมาณของโรงเรียน การกำหนดคุณสมบัติและการคัดเลือกบุคลากรของโรงเรียนกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงเรียน และให้ความช่วยเหลือในการบริหารกิจการของโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบต่อการนำนโยบายของโรงเรียนไปปฏิบัติให้ได้ผลจัดการให้การใช้งบประมาณของโรงเรียนเป็นไปตามระเบียบที่วางไว้ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของโรงเรียน มอบอำนาจให้แก่ครูและบุคลากรในการปฏิบัติงานตามแผนและดูแล ควบคุม กำกับการปฏิบัติงานของบุคลากรของโรงเรียน นอกจากนี้

ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดโปรแกรมการศึกษาของโรงเรียน และช่วยเหลือในกิจการต่างๆ ของโรงเรียนด้วย

2.5 สรุปการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของประเทศเกาหลีใต้

รัฐบาลเกาหลีใต้มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้นทั้งด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล รวมถึงด้านการบริหารทั่วไป โดยให้ความอิสระปราศจากการพึ่งพาจากรัฐบาลกลางให้มากที่สุด (True Autonomy of Local Education) ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารกิจกรรมต่างๆ ที่เห็นได้ชัด เช่น โรงเรียนมีอิสระในการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การจัดการกิจกรรมการเรียนรู้ มีระบบการบริหารจัดการงบประมาณที่ง่ายและชัดเจนสอดคล้องต่อผลการปฏิบัติงาน มีการจัดระบบการส่งเสริมการบริหารจัดการในสถานศึกษานั้นก็คือคณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษารวมทั้งมีอิสระในการจัดตั้งระเบียบข้อบังคับของตนเอง โดยสำนักการศึกษาท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่ในการประสานงานและดำเนินงานร่วมกับสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด โดยผลการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในเกาหลีใต้ในด้านจุดเด่น และปัญหา สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.2 ผลการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในเกาหลีใต้ในด้านจุดเด่น และปัญหา

จุดเด่น	ปัญหา
1) แนวคิดหลักสูตรวางอยู่บนฐานของโรงเรียน (school-based curriculum) ให้อิสระในการจัดหลักสูตรสถานศึกษาที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทชุมชน สังคม และมีอิสระในการพัฒนาหลักสูตรที่สามารถกำหนดมาตรฐานหลักสูตร โดยจัดให้มีการประเมินหลักสูตรของโรงเรียน และการปรับปรุงหลักสูตร	1) การบริหารจัดการด้านหลักสูตรแกนกลางยังไม่มีอิสระเนื่องจากรัฐบาลและสำนักศึกษากำกับและสั่งการอย่างเคร่งครัด
2) มีการวัดและประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Evaluation)	2) การจัดสรรทรัพยากรยังมีข้อจำกัด และโรงเรียนยังไม่มีอิสระในการบริหารทรัพยากร สื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการหลักสูตรที่อิสระและยืดหยุ่น
3) มีการนำเทคโนโลยีทางการศึกษาที่ทันสมัยมาใช้ (E-learning) รวมทั้งการพัฒนาสื่อการสอนที่เหมาะสมและน่าสนใจ	3) การบริหารงานด้านวิชาการยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากครูมีภาระประจำที่นอกเหนือจากงานด้านการสอน
4) มีอิสระในการพัฒนาครูตามความต้องการ	4) โรงเรียนมุ่งเน้นดำเนินงานด้านธุรการมากกว่าด้านวิชาการและการจัดการกิจกรรมการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากงานบริหารบุคคลจากส่วนกลางมุ่งเน้นให้ครูมีความสามารถในการ

จุดเด่น	ปัญหา
<p>จำเป็นรายบุคคล</p> <p>5) การส่งเสริมเส้นทางสายอาชีพซึ่งสามารถต่อยอดการเป็นครูต้นแบบ (Master teacher) จนถึงการศึกษาที่สามารถเลื่อนระดับมาเป็นผู้บริหารสถานศึกษาได้หากมีผลการปฏิบัติงานที่ยอดเยี่ยมและโดดเด่น</p> <p>6) เปิดโอกาสให้นักเรียนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการประเมินการปฏิบัติงานของครู</p> <p>7) โรงเรียนจะได้งบประมาณจากรัฐและมีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณของตนเองให้เหมาะสมกับสถานภาพของโรงเรียน และมีอิสระที่จะใช้ non – government fund ในงานการเรียนการสอนและการพัฒนาครู นอกจากนี้ยังมีอิสระในการปกครองตนเองสามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การใช้ทรัพยากรต่างๆได้</p> <p>8) มีการบริหารระบบบัญชีของโรงเรียน (school accounting system) เพื่อการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ด้านการศึกษา</p> <p>9) โรงเรียนมีกระบวนการพิจารณาบททบทวนตนเอง (self-review)</p> <p>10) คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (SMC) มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้อย่างเต็มที่ การดำเนินงานของโรงเรียนได้รับการตรวจสอบจากชุมชนและหน่วยงานต้นสังกัด</p>	<p>บริหารงานธุรการ พอกับการมุ่งเน้นให้ครูมีความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอน</p> <p>5) ปัญหาความขัดแย้งหรือความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการสรรหาครู ระหว่างโรงเรียนกับสำนักการศึกษาท้องถิ่น โดยผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจเพียงการจ้างครูชั่วคราว แต่สำนักการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัดกลับมีอำนาจในการแต่งตั้งและโยกย้ายครู</p> <p>6) การบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพและยังไม่มีการลงทุนทางการศึกษาที่มุ่งไปในด้านการศึกษาและกิจกรรมการเรียนรู้ที่ส่งผลกับการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน</p> <p>7) การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและไม่สามารถสร้างเสถียรภาพทางการเงินสำหรับพัฒนาหลักสูตรการศึกษาพิเศษ เนื่องจาก school basic operation cost จะอยู่ที่ส่วนของสำนักการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการ</p> <p>8) การสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียนเพื่อสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาการศึกษายังมีน้อย</p>

สำหรับในด้านอุปสรรคของการบริหารจัดการศึกษาของเกาหลีใต้ที่ผ่านมา จะพบว่าการบริหารจัดการโดยการพึ่งพาตนเองของโรงเรียน และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school autonomy and school-based management) ยังไม่เกิดเป็นรูปธรรมมากนัก โรงเรียนยังต้องพึ่งพาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานองค์กรที่สนับสนุนอื่นๆ ด้วย โดยอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการ พบว่าการกระจายอำนาจการศึกษาในเกาหลีใต้ยังเผชิญปัญหาที่สำคัญบางประการ อันทำให้เจตนาารมณ์ในการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมใน

การจัดการศึกษายังไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งของประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างองค์กร ส่วนประเด็นอื่นเกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านงบประมาณ ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลอยู่ สำหรับประเด็นสำคัญดังกล่าว พิจารณาได้ดังนี้

1. ด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นการกระจายอำนาจทางการศึกษาถือว่ามีความสัมพันธ์กับการจัดการศึกษาด้วยตนเองของท้องถิ่น แน่แน่นอนว่าประเด็นนี้ต้องเกี่ยวข้องกับการมีอำนาจในการจัดการสิ่งต่างๆ ของตนเอง โดยไม่ถูกขัดขวางจากอำนาจภายนอก แต่เท่าที่ปรากฏก็คือท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในด้านการวางแผนด้านการศึกษา นโยบายเกี่ยวกับครู และหลักสูตร หรือในด้านกระบวนการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด และสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาในระดับต่างๆ ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย และใช้บังคับเหมือนกันในทุกพื้นที่ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ การที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด ตามคำแนะนำของกระทรวงการศึกษา ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลยังต้องการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่

2. ด้านการเงินของท้องถิ่นในการกระจายอำนาจการศึกษาแก่ท้องถิ่น รัฐบาลเกาหลีได้จำเป็นต้องสนับสนุนด้านงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น นับตั้งแต่รัฐบาลได้กำหนดงบประมาณด้านการศึกษาร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ใน ค.ศ. 1996 เพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้มีความเท่าเทียมกัน โดยการจัดสรรให้แก่สำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่สำนักงานการศึกษาในระดับรองลงมา และโรงเรียนต่างๆ การปฏิบัติเช่นนี้ก่อให้เกิดการลดแรงจูงใจของสำนักงานการศึกษาในระดับท้องถิ่น ในการจัดการงบประมาณด้านการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ และการแสวงหาแหล่งรายได้ที่มั่นคงและไม่ต้องพึ่งพา การที่ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลอย่างมากในด้านการเงินในการจัดการศึกษา และรัฐบาลต้องเก็บภาษีในส่วนที่เป็นอำนาจของรัฐบาล และนำมาสนับสนุนในส่วนที่เป็นเงินทุนการศึกษาทั้งหมดประมาณร้อยละ 80 สภาพเช่นนี้ถือเป็นการลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในการสนับสนุนและการจัดการด้านการเงินเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น และยังเป็นการทำลายเป้าหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนด้านการเงิน การตัดสินใจในด้านการเงินในระดับโรงเรียน จึงต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ได้ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างระบบภาษีทั้งหมด

3. ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานด้านการศึกษาในท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นเนื่องจากการตัดสินใจในบางประเด็นของคณะกรรมการการศึกษา (board of education) ของสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด ต้องผ่านการพิจารณาสภาท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการการศึกษาสูญเสียความเป็นอิสระ และทำหน้าที่ไม่ต่างอะไรไปมากกว่าการทบทวนการตัดสินใจและการดำเนินการของสภาท้องถิ่น ในเกือบทุกกรณีการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษาต้องได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเงินด้านการศึกษา ซึ่งสภาท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจ ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการการศึกษาและสภาท้องถิ่นจึงมีอยู่สูง และอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาจึงถูกบั่นทอนลง ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ บัญชี และการร่างข้อบังคับต่างๆ เมื่อได้พิจารณาในคณะกรรมการการศึกษาแล้ว ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในบางกรณีก่อให้เกิดความสูญเสียด้านเวลาและงบประมาณ ถ้าคณะกรรมการการศึกษาและสภาท้องถิ่นขาดการประสานงานกันแล้ว ก็ถือเป็นการยากในการได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น การที่ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาในระดับมหานครและจังหวัด มีอำนาจสูงสุดด้านการศึกษา การเรียนรู้ และศิลปะ หัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรีมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดจึงย่อมไม่มีแรงจูงใจโดยตรง ในการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่โรงเรียนต่างๆ

บทที่ 5

กรณีตัวอย่างต้นแบบการจัดการศึกษาของ อปท. ไทย

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเทศไทยมีจำนวน 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558) มีอปท. ที่จัดการศึกษาในระบบ (Formal Education) เพียงร้อยละ 8.2 และในขณะเดียวกันมีอปท. ที่จัดการศึกษานอกระบบ (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) คิดเป็นร้อยละ 96.3 ที่ผ่านมาจะพบว่า อปท. มีการจัดการศึกษาที่หลากหลายขึ้น ตั้งแต่การจัดการศึกษาก่อนวัยเรียน (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) จนถึงระดับอุดมศึกษาโดยมี กทม. จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเต็มรูปแบบเพียงแห่งเดียวอปท. อื่นๆ ก็ปรากฏมีการจัดการศึกษาในลักษณะความร่วมมือกับฝ่ายอื่นๆ นอกจากนี้ยังพบว่า อปท. เริ่มมีการจัดการศึกษาในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แพร่หลายมากขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2555) เช่นเดียวกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนซึ่งเป็นการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551) เพราะเป็นการบริหารจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่นไทย ณ ขณะนี้

ผลการศึกษาในบทนี้จะนำเสนอสถานศึกษาต้นแบบในสังกัด อปท. ที่มีแนวทางการบริหารงานแบบโรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (school-based management for Local Development - SBMLD) ตามกรอบแนวคิดของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยมีลักษณะที่โดดเด่นสามารถเป็นแนวทางสำหรับสถานศึกษาอื่นๆ ในสังกัด อปท. มีการบริหารจัดการซึ่งสะท้อนถึงการจัดการสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สนองตอบความต้องการของชุมชน และท้องถิ่นได้ตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยคณะวิจัยได้ศึกษากรณีตัวอย่างสถานศึกษาจำนวน 3 แห่ง ได้แก่

1. การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ โรงเรียนอบจ. บ้านไม้เรียม องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต
2. การจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย คือ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จังหวัดสกลนคร
3. การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา คือ โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล

การบริหารจัดการศึกษาแต่ละแห่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ

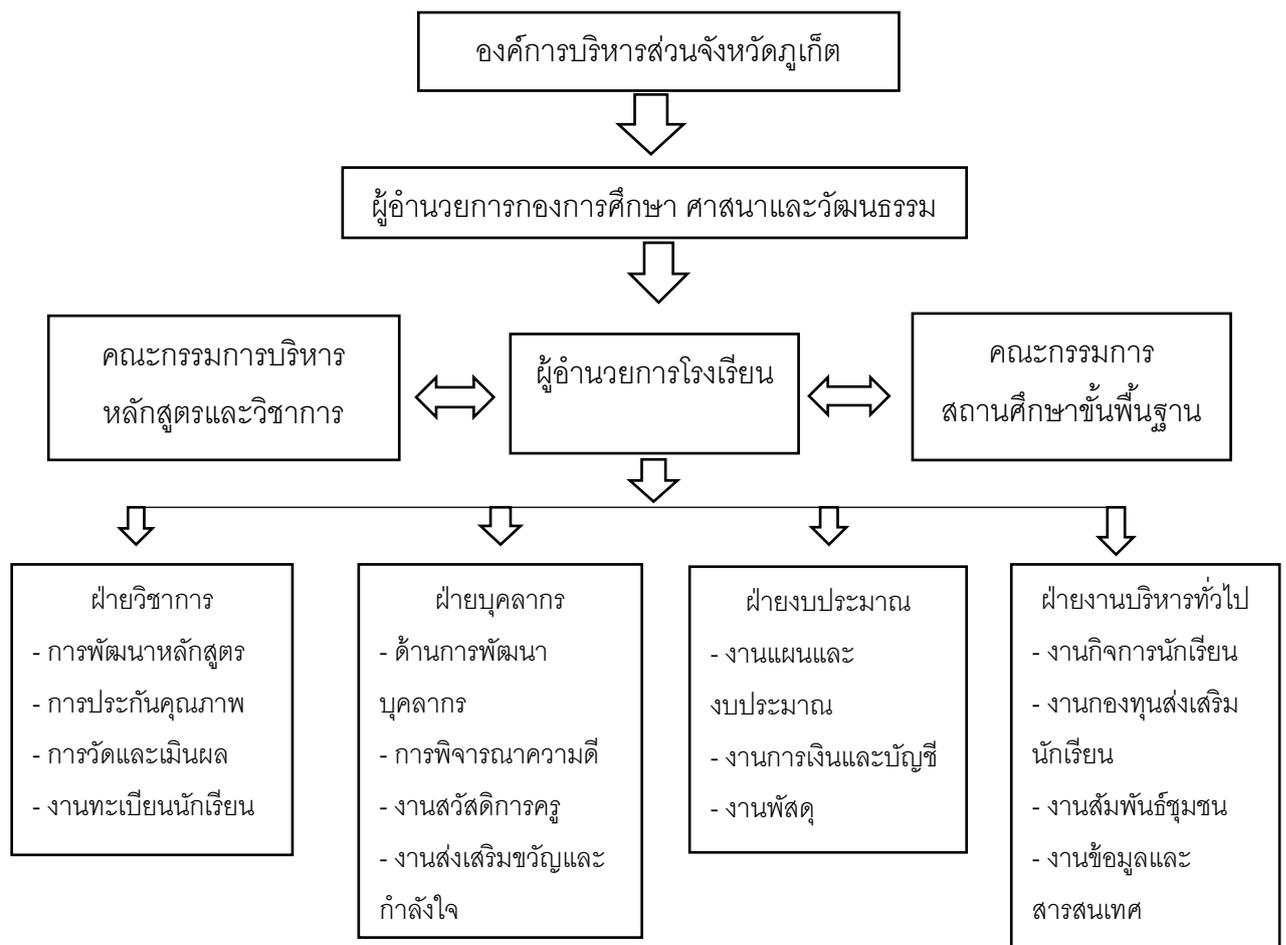
1.1 สภาพทั่วไป

โรงเรียนอบจ. บ้านไม้เรียบ ตั้งอยู่หมู่ที่ 6 ต.กะทู้ อ.กะทู้ จ.ภูเก็ต ได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาภูเก็ตให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (อบจ.ภูเก็ต) ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่ง อบจ.ภูเก็ต ได้รับโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตมาทั้งหมด 5 แห่ง โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบเป็นแห่งที่ 3 ที่ถ่ายโอนมา โดยอบจ.ภูเก็ต มีเป้าหมายพัฒนาโรงเรียนบ้านไม้เรียบไปสู่โรงเรียนต้นแบบด้านภาษาสากล ปัจจุบันโรงเรียนได้เปิดสอนในระดับอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2558 มีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 548 คน ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน ครูประจำการ 27 คน และครูจ้างชาวต่างประเทศ 16 คน มีการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อในการดำเนินการจัดการเรียนการสอน (English Program) จำนวน 5 รายวิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สุขศึกษา และพลศึกษา การจัดการเรียนการสอนแต่ละวิชาไม่ต่ำกว่า 15 ชั่วโมงสำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษา และครึ่งวันสำหรับเด็กนักเรียนชั้นอนุบาล โดยมีครูชาวต่างประเทศเจ้าของภาษาเป็นผู้สอนในแต่ละวิชา โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจาก อบจ.ภูเก็ต ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดสรรทุนให้เปล่าแก่นักเรียนที่ด้อยโอกาสหรือยากจน โดยมีแนวคิดสำคัญคือ อบจ. ภูเก็ตจะสนับสนุนทุกกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการศึกษาโดยไม่ทำให้การเงินเป็นอุปสรรค การพัฒนาในระยะเริ่มแรกโรงเรียนได้รับงบประมาณการจัดการศึกษากว่า 20 ล้านบาท เพื่อดำเนินการจัดการเรียนการสอน โดยจัดสรรสำหรับการสร้างอาคารเรียน จัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ รวมถึงการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในและภายนอกอาคารเรียน ซึ่งโรงเรียนมุ่งดำเนินการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ “เรียนดี ภาษาเด่น เน้นคุณธรรม นำสู่อาเซียน”

1.2 โครงสร้างการบริหารจัดการ

โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบมีการบริหารจัดการภายใต้การดูแลของอบจ.ภูเก็ตเป็นหน่วยงานบังคับบัญชา ทำหน้าที่บริหาร วินิจฉัย สั่งการ ซึ่งโรงเรียนอยู่ในความรับผิดชอบของกองการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ได้รับการสนับสนุนการจัดการศึกษาทั้งด้านงบประมาณ มาตรฐานวิชาการ การสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการศึกษา การกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา การตรวจสอบติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารโรงเรียนอำนาจสูงสุดอยู่ที่คณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องระเบียบ

อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารกิจการทั่วไปให้อยู่ในระเบียบและกรอบที่กำหนด โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบ มีการบริหารภายใน ประกอบไปด้วย คณะกรรมการบริหารหลักสูตร และวิชาการ และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นฝ่ายบริหารจัดการนโยบายของสถานศึกษา และฝ่ายปฏิบัติการซึ่งประกอบด้วย ผู้อำนวยการ ฝ่ายงานวิชาการ งานบุคลากร ฝ่ายงบประมาณ และฝ่ายการบริหารทั่วไป ในแต่ละฝ่ายจะมีการจัดสรรบุคลากรในโรงเรียนรับผิดชอบ ซึ่งฝ่ายวิชาการจะครอบคลุมด้านการพัฒนาหลักสูตร การประกันคุณภาพ การวัดและประเมินผล และงานทะเบียนนักเรียน ฝ่ายบุคลากร ครอบคลุมด้านการพัฒนาบุคลากร การพิจารณาความดี งานสวัสดิการครู งานส่งเสริมขวัญและกำลังใจ ฝ่ายงบประมาณ ประกอบไปด้วยงานแผนและงบประมาณ งานการเงินและบัญชี และงานพัสดุ และฝ่ายงานบริหารทั่วไป ประกอบด้วยงานกิจการนักเรียน งานกองทุนส่งเสริมนักเรียน งานสัมพันธ์ชุมชน งานข้อมูลและสารสนเทศ ดังแผนภาพที่ 5.1



แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างการบริหารสถานศึกษา
ที่มา: โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบ

1.3 แนวทางการบริหารจัดการ

หากพิจารณาตามแนวคิดการบริหารจัดการสถานศึกษาภายใต้กรอบการบริหารจัดการ 4 ด้าน คือ การบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคลากร โรงเรียนอบจ. บ้านไม้เรียบ มีแนวทางการบริหารจัดการดังนี้

1.3.1 การบริหารทั่วไป โรงเรียนบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไปได้อย่างเป็นอิสระ และเบ็ดเสร็จในตัวเองตามขอบข่ายของงาน ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นบุคคลที่มีความสามารถ มีมนุษยสัมพันธ์ ประการสำคัญคือมีภาวะผู้นำด้านวิชาการ มุ่งเน้นให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโรงเรียน มีการแบ่งฝ่ายและความรับผิดชอบงานไปยังบุคลากรในสถานศึกษาที่แบ่งออกเป็นแต่ละฝ่ายอย่างเห็นได้ชัด เช่น ฝ่ายงานกิจการนักเรียน งานกองทุนส่งเสริมนักเรียน งานสัมพันธ์ชุมชน งานข้อมูลและสารสนเทศ ผู้บริหารส่งเสริมให้บุคลากรหน่วยงานเน้นการทำงานแบบมุ่งเน้นประสิทธิภาพ มีการวางแผนการทำงานเป็นขั้นตอน ทำงานได้รวดเร็วตอบสนองนโยบายทันเวลา โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าคุ้มทุน มุ่งให้บุคลากรมีการทำงานแบบมุ่งเน้นประสิทธิผล สามารถตรวจสอบได้ สามารถวัดประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม เน้นการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ทุกคนสามารถมีส่วนร่วม ลักษณะที่โดดเด่นของโรงเรียนนี้คือการมีสมาคมผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกิจกรรมของโรงเรียน ซึ่งสมาคมผู้ปกครองเป็นการรวมตัวกันของตัวแทนผู้ปกครองนักเรียนจากแต่ละห้อง มีการประชุมสมาคมทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยการก่อตัวของสมาคมมีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) มีส่วนร่วมในการเสนอแผนพัฒนาโรงเรียน 2) การเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เอื้อประโยชน์ต่อสถานศึกษา 3) การจัดหางบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่เสนอ และ 4) เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับคณะครูและผู้บริหารของโรงเรียน โดยกิจกรรมที่ปรากฏเด่นชัดคือสมาคมผู้ปกครองเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการจ้างครูประจำปี ในกรณีที่มีการขาดแคลนครู จึงทำให้ระบบการบริหารทั่วไปของโรงเรียนมีความคล่องตัว ขณะเดียวกันก็พบว่าโรงเรียนได้รับความนิยมนอกจากผู้ปกครองมากขึ้น จากที่แสดงความต้องการให้บุตรหลานเข้ามาเรียนเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ซึ่งโรงเรียนมีมาตรการที่เคร่งครัดในการจัดระบบคัดเลือกนักเรียนเพียงปีละ 50 คน มีการจัดตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนสำนักงานเขตพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตัวแทนสมาคมผู้ปกครอง ตัวแทนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำข้อสอบและคัดเลือกนักเรียน ทั้งยังมีการสร้างโรงเรียนเครือข่ายโรงเรียนพี่น้องเพื่อจัดกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม เช่น โครงการรักษาสายต้นน้ำร่วมกับโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

1.3.2 การบริหารวิชาการ โรงเรียนมีการบริหารวิชาการภายใต้คณะกรรมการบริหารหลักสูตรและวิชาการที่รับผิดชอบในการกำกับ ส่งเสริม สนับสนุนมาตรฐานด้านวิชาการให้เป็นไปตามแผนและแนวทางที่ อบจ. ภูเก็ตกำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่มที่ถ่ายโอนมา การพัฒนาด้านวิชาการของโรงเรียนอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่าจังหวัดภูเก็ตเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ ประกอบกับการขยายตัวของเศรษฐกิจที่กำลังมุ่งพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นที่มาของแนวคิดผลผลิตของคนท้องถิ่นในอนาคตซึ่งจำเป็นจะต้องสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้อย่างคล่องแคล่ว โรงเรียนจึงมีแนวคิดริเริ่มพัฒนาเป็นโรงเรียนที่มีการจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภาษาอังกฤษ (English Program) ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ ที่ได้กำหนดให้จัดการเรียนการสอนในบริบทความเป็นไทย ผสมผสานความเป็นสากลโดยมุ่งเน้นความรักท้องถิ่น โรงเรียนกำหนดแนวทางในการพัฒนาหลักสูตรให้เป็นหลักสูตร English Program ทุกระดับชั้น และจัดการเรียนการสอนโดยใช้ภาษาอังกฤษใน 5 วิชา โดยให้มีการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาไทยควบคู่กันไป โรงเรียนมีแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้ที่ให้นักเรียนได้ใช้อย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้บริหารเป็นผู้นำในด้านวิชาการ กระตุ้นให้บุคลากรของโรงเรียนมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เน้นจัดการเรียนการสอนแบบมีชีวิตชีวา การสอนแบบโครงงาน (Project Approach) และมุ่งพัฒนาการจัดการเรียนการสอนแบบที่ผู้เรียนได้ลงมือทำด้วยตัวเอง (Active Learning) มีการวัดประเมินผลเป็นขั้นตอน สร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ให้ครูมีความใกล้ชิดกับนักเรียน มีการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นรายบุคคลมีการวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ มีการประสานงานและประชุมกับผู้ปกครองอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้เห็นพัฒนาการของนักเรียน และผู้ปกครองให้ความร่วมมือในการช่วยติดตามนักเรียนและติดตามผลการดำเนินงานของโรงเรียนพร้อมกับโรงเรียนมีระบบสนับสนุนการจัดหาผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญสำหรับให้คำปรึกษาการพัฒนาหลักสูตร การจัดกระบวนการเรียนรู้ เป็นแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้ของชุมชน การวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ ในแง่ความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาจากภายนอก เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และมหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี โดยมีกิจกรรมต่างๆ เช่น การพัฒนาหลักสูตรบูรณาการเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 และการบริหารจัดการการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษของโรงเรียนของนักศึกษาปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต โรงเรียนมีจุดแข็งในการบริหารด้านวิชาการคือสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีการสร้างความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาร่วมกันของคนในชุมชน ให้คนในชุมชนได้เข้าถึงโรงเรียน ประชาสัมพันธ์และอบรมได้รับทราบแผนและทิศทางในการจัดการศึกษา ให้ชุมชนมี

ความรู้สึกเป็นเจ้าของของโรงเรียน ส่งผลให้ระดับผลสัมฤทธิ์ด้านวิชาการของนักเรียนมีแนวโน้มอยู่ในระดับที่สูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะวิชาภาษาอังกฤษซึ่งจัดอยู่ในระดับแนวหน้าของจังหวัดและประเทศ เนื่องจากโรงเรียนมีงบประมาณที่สามารถจ้างครูชาวต่างประเทศและอาจารย์พิเศษมาจัดการเรียนการสอนเสริม มีการสนับสนุนให้นักเรียนแข่งขันทักษะทางด้านวิชาการที่ตนถนัด และได้รับรางวัลชนะเลิศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ

1.3.3 การบริหารงบประมาณ โรงเรียนมีการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการประจำปีกล่าวคือ โรงเรียนได้รับงบประมาณจากการเสนอของงบประมาณตามแผนปฏิบัติการประจำปี ซึ่งแผนงบประมาณต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาโดยให้เสนอผ่านกองการศึกษา ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อบต. จากนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงบประมาณ เพื่อพิจารณาค่าของงบประมาณของสถานศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนในลำดับต่อไปนอกจากจะได้อำนาจงบประมาณจากส่วนกลางแล้ว โรงเรียนยังได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณซึ่งเป็นเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ที่จัดเก็บเอง โดยโรงเรียนต้องจัดทำประมาณการรายจ่ายส่งให้กองการศึกษา เพื่อให้กองการศึกษาพิจารณาเป็นลำดับขั้นต่อไป ลักษณะพิเศษของโรงเรียนแห่งนี้คือ ถึงแม้ว่าโรงเรียนจะไม่ใช่อำเภอหรือตำบล แต่โรงเรียนก็สามารถระดมทุนจากภายนอกได้ เช่น สมาคมผู้ปกครอง ภาคเอกชน หน่วยงานภาครัฐที่สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา และสามารถบริหารจัดการงบประมาณที่ได้จาก อบจ. ภูเก็ต ได้ด้วยตนเอง โดยมีการจัดทำแผนการเบิก-จ่าย การจัดซื้อ-จัดจ้าง การทำบัญชีพัสดุ การควบคุมตรวจสอบ และรายงานผลการใช้งบประมาณอย่างต่อเนื่องมีการจัดทำระบบงบประมาณโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน การวางแผนงบประมาณ การบริหารงบประมาณ รวมถึงการติดตามประเมินผล นอกจากนี้โรงเรียนได้เก็บค่าเล่าเรียนจากนักเรียนเป็นรายหัว จำนวน 12,000 บาทต่อปีเป็นส่วนที่ช่วยสนับสนุนกิจกรรมการจัดการศึกษาและการจ้างครูให้เป็นไปอย่างราบรื่น การใช้จ่ายงบประมาณที่สำคัญอีกประการคือ ร่วมสมทบทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ไปแลกเปลี่ยนต่างประเทศ โดยสรุปแล้วจุดแข็งของการบริหารงบประมาณพบว่า โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการการเงินการคลังได้เต็มที่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนด พิจารณาได้จากโรงเรียนสามารถกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน ค่าบริการจัดการศึกษาได้เอง สามารถระดมงบประมาณจากภายนอกและบริหารจัดการงบประมาณได้สอดคล้องตามแผนปฏิบัติการ

1.3.4 การบริหารงานบุคลากร โรงเรียนยังไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการงานบุคคลของตนเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการสรรหาจ้างต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงาน

บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภายใต้การจัดการบริหารของอบจ. ภูเก็ตอำนาจสูงสุดอยู่ที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการบริหารงานบุคคล การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง กำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทน ตลอดจนกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกคณะกรรมการกลาง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะเดียวกันโรงเรียนมีความเป็นอิสระในการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของบุคลากรอย่างเต็มศักยภาพ การฝึกอบรมทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา ตลอดจนความเป็นอิสระในการพิจารณาค่าตอบแทน การให้รางวัล โรงเรียนมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรภายในโรงเรียนอย่างทั่วถึงและให้ความสำคัญเรื่องสวัสดิการบุคลากร รวมถึงส่งเสริมขวัญและกำลังใจเพื่อส่งเสริมการทำงานให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ก็พบว่าโรงเรียนยังมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการบริหารงานบุคลากร ซึ่งถึงแม้ว่าโรงเรียนจะได้รับการจัดสรรอัตรากำลังผ่านระบบการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นเอง แต่ก็ไม่สามารถสนองต่อความต้องการบุคลากรของโรงเรียนได้รวดเร็ว เพราะขั้นตอนการดำเนินงานมีความล่าช้า มีระบบการทำงานแบบมอบอำนาจหลายขั้นตอน จากหน่วยบังคับบัญชา กล่าวคือ อบจ. ภูเก็ต ส่งต่อมาที่กองการศึกษา ซึ่งมีหน้าวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่งสรรหา บรรจุ แต่งตั้งบุคลากร กำหนดสิทธิและสวัสดิการ รวมถึงส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนระเบียบข้อบังคับการจ้างลูกจ้างบุคลากรในท้องถิ่นจึงยังมีช่องว่างที่จะทำให้โรงเรียนต้องสูญเสียบุคลากรที่เป็นลูกจ้างไป โดยสภาพของการเป็นลูกจ้างของ อบจ. ภูเก็ต จะมีเงื่อนไขการทำงานเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปีขึ้นไปจึงจะพิจารณาให้บรรจุเป็นพนักงานท้องถิ่นลูกจ้างมักจะลาออกกลางคันก่อนครบกำหนดเวลา 3 ปีซึ่งระเบียบยืดหยุ่นไม่ได้ทำให้โรงเรียนขาดครูทุกปีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของโรงเรียนต่อกรณีดังกล่าวคือ ปรับวิธีการบริหารจัดการงานบุคคลโดยจัดหาอาจารย์พิเศษจากภายนอก และประการสำคัญคือได้รับการสนับสนุนจากสมาคมผู้ปกครองและโรงเรียนยังได้จัดตั้งกองการเจ้าหน้าที่เพื่อจัดหาบุคลากรด้วยตนเอง จากเดิมที่เคยอยู่ที่กองการศึกษา แต่ภายหลังมีกองการเจ้าหน้าที่เพื่อบริหารงานด้านบุคลากรเฉพาะกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทั้งด้านประกาศการคัดเลือก การจัดตั้งกรรมการคัดเลือก การบรรจุพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ก็ยังคงอยู่ในกรอบมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และภายใต้กรอบมาตรฐานกลางและแนวทางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดซึ่งถือเป็นจุดเด่นในการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลของโรงเรียน

1.4 จุดเด่นในการบริหารจัดการ เมื่อพิจารณาในหลักการกับการปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานแล้ว แม้ว่าทุกอย่างกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง/หน่วยงานต้นสังกัด ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่สภาพโดยรวมในการบริหารจัดการจะพบว่าโรงเรียนได้พยายามที่จะจัดการบริหารด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ชัดในการบริหารด้านวิชาการ ที่เป็นการใช้การบริหารงานแบบโรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (school based management for local development - SBMLD) นอกจากนี้โรงเรียนยังใช้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) กับหน่วยงานต้นสังกัดคือ อบจ.ภูเก็ตเพื่อสร้างความร่วมมือมากกว่าที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาที่เป็นหน่วยงานในการอำนวยความสะดวกในด้านการบริหารจัดการด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไป เพื่อช่วยขับเคลื่อนการจัดการศึกษาให้เป็นไปอย่างราบรื่น และการร่วมมือเพื่อสร้างเครือข่ายสถานศึกษาในระดับจังหวัดภูเก็ตให้เกิดเอกภาพ ประการสำคัญต่อมาโรงเรียนเน้นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา คำนึงถึงผลลัพธ์เป็นที่ตั้งมากกว่าปัจจัยนำเข้า ไม่ยึดติดกับระบบการทำงานแบบตายตัว แต่สามารถดำเนินการมาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้ ทั้งนี้ อบจ.ภูเก็ต พยายามที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังโรงเรียนให้มากที่สุด เพราะพบว่าการจัดการศึกษาโดยหน่วยงานส่วนกลางเริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่สนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง และผู้บริหารโรงเรียนก็ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) ในการบริหาร ตัดสินใจ ร่วมจัดการศึกษา ทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน นำมาซึ่งความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาร่วมกันมากขึ้น ซึ่งจะเห็นว่าโรงเรียนมีจุดแข็งที่มีสมาชิกผู้ปกครองที่มีความเข้มแข็งโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในการบริหารจัดการการศึกษา หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน และยังมีองค์ริสรระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนด และเป็นไปตามนโยบายของชาติอีกด้วย นอกจากนี้ประชาชนก็มีความพึงพอใจในการรับบริการ ซึ่งเป็นไปตามที่ ญญรัตน์ นิลวิเชียร (2555) ได้ ส้ารวจความพึงพอใจของประชาชน พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมากที่สุด โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ และการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตอย่างเสมอภาค

1.5 ปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบมีผลลัพธ์จากการบริหารจัดการที่ดี

1.5.1 ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการ มุ่งเน้นการบริหารสมัยใหม่ไป ที่การปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ ผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อบริหารจัดการโรงเรียนให้ไปสู่แนวทางที่กำหนด ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัย ของ สุนทร เทบทัต (2554) ที่พบว่าด้วยขีดจำกัดของกรอบการปฏิบัติราชการที่กำหนดให้ส่วน ราชการจะต้องดำเนินงานตามตัวชี้วัดค่ารับรองการปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมาย อบจ.ภูเก็ตจึง ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงมีการส่งเสริมและ สร้างสรรค์กิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ การจัด กิจกรรมจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์การสร้างเครือข่าย และภาคีสนับสนุน การสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรและการจัดหางบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ รวมทั้งมีระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการ ปฏิบัติงานต่อไป

1.5.2 โรงเรียนยึดแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ของประชาชน ความโปร่งใสในการทำงาน การทำงานมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า มีการลด ขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานการทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลร่วมกัน สอดคล้องกับที่ เรณู หมื่นห่อ (2554) กล่าวว่า ระดับผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ใน 11 หน่วยงาน มีมากกว่าร้อยละ 70 โดยมีตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี คือ การสื่อสาร ระหว่างองค์กรต่างๆ การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และการมีส่วนร่วมการ ปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

1.5.3 โรงเรียนมีสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กรที่พร้อมสนับสนุน คืองบประมาณด้าน รายได้ของท้องถิ่นและทรัพยากรของจังหวัด เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และอุตสาหกรรมท่องเที่ยว สามารถทำรายได้ให้กับภูเก็ตเป็นอย่างมากซึ่งในปัจจุบันได้ ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ทำให้จังหวัดมีรายได้ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และมาเกี่ยวพันใน การจัดการศึกษาด้วย

1.5.4 กลุ่มที่ปฏิบัติงานร่วมกัน นั่นคือ การสร้างความร่วมมือกันของคนในชุมชน ความศรัทธาของพ่อแม่ ผู้ปกครองในการจัดการศึกษาของ อบจ.ภูเก็ต ที่ก่อตั้งเป็นสมาคม ผู้ปกครองขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันพัฒนาโรงเรียนอย่างเป็นรูปธรรม

1.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ

โรงเรียนประสบปัญหาในด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่จะเป็นคลังสมอง และภูมิปัญญาของท้องถิ่น และการมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ราบรื่น การจัดการเรียนการสอนหยุดชะงัก และระเบียบและเงื่อนไขของท้องถิ่นไม่เอื้อในการจ้างบุคคลภายนอก อาทิเช่น การจ้างข้าราชการเกษียณที่มีประสบการณ์ความรู้ น่าจะนำบุคคลเหล่านั้นมาอยู่ในระบบการศึกษาของท้องถิ่นได้ เพราะการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นไม่ใช่เพียงแค่จัดการศึกษาในระบบ แต่ต้องเป็นแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายที่สามารถตอบสนองของความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นได้ จนสามารถนำไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตในท้องถิ่นได้อย่างมีความสุข

1.7 โอกาสในการพัฒนา

การเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ และจัดระบบให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้โรงเรียนจัดฝึกอบรมให้ความรู้ตามความต้องการของเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้มีทักษะชีวิต รวมถึงการสร้างและขยายเครือข่ายไปสู่โรงเรียนในเขตปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อร่วมมือกันในการจัดการศึกษาให้เกิดเอกภาพในจังหวัดภูเก็ต ในขณะที่เดียวกันอบจ.ภูเก็ต ก็ร่วมมือกับ อบต. อื่นๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อกำหนดทิศทาง นโยบาย และบริหารจัดการศึกษาร่วมกัน เมื่อภาคีมีความเข้มแข็งขึ้น จ.ภูเก็ต ก็จะสามารถเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเขตปกครองพิเศษเช่นเดียวกับพัทยา และกรุงเทพมหานคร

2. ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย

2.1 สภาพทั่วไป

ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยงบประมาณของเทศบาลตำบลอากาศอำนวย เดิมพื้นที่ศูนย์การเรียนรู้แห่งนี้คือตลาดสดเทศบาล แต่เมื่อไม่มีการดำเนินการในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ฝ่ายบริหารเห็นว่าแทนที่จะปล่อยเป็นพื้นที่ว่างเปล่า จึงได้มีแนวคิดริเริ่มจัดตั้งเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขึ้นเพื่อเป็นศูนย์การศึกษาและการถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของคนในท้องถิ่น โดยมีการให้บริการแก่ชุมชน 4 ด้าน

ตามองค์ประกอบและเอกลักษณ์ที่ชุมชนมี คือ 1) ศูนย์วัฒนธรรม (ห้องแสดงวัฒนธรรมไทยโย้ย) 2) ห้องสมุดชุมชน 3) ห้องคอมพิวเตอร์หรือห้องอินเทอร์เน็ตชุมชนและ 4) ศูนย์การส่งเสริมอาชีพ วัฒนธรรมของไทยโย้ย (เช่น ร้านค้าชุมชน การทอผ้าพื้นเมืองการนวดแผนไทย การแสดงอาชีพ ถ่ายทอดภูมิปัญญา)

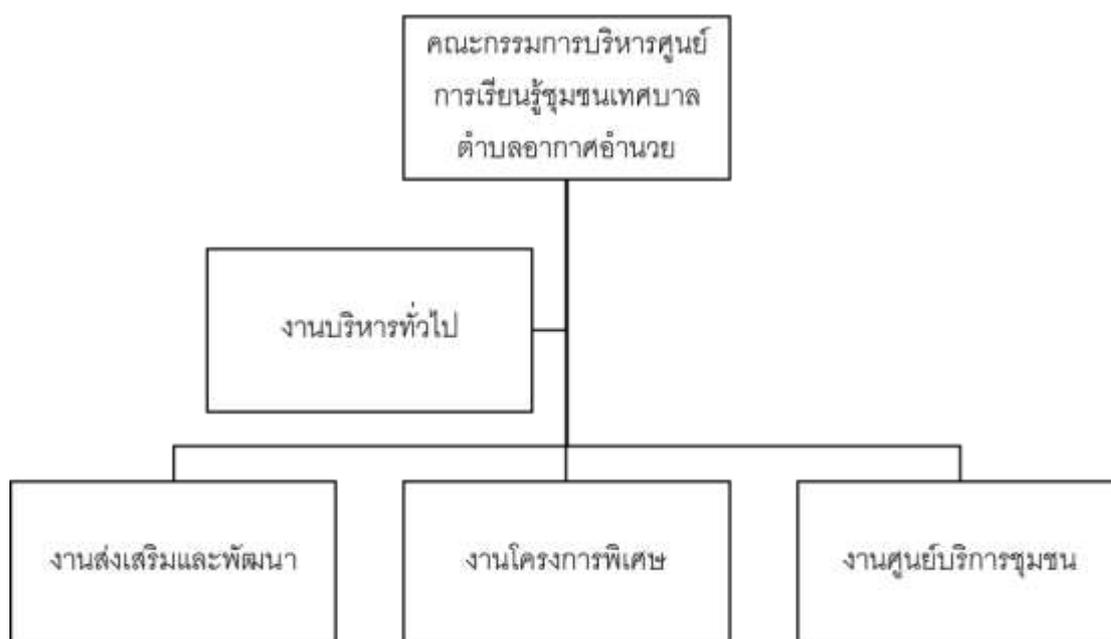
ประชากรในพื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย เป็นชาวไทยโย้ย ประมาณร้อยละ 90 จึงมีจุดเด่นในด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิตที่โดดเด่นทั้งด้านภาษา คำบางคำไม่สามารถถ่ายทอดออกมาเป็นตัวหนังสือได้ การแต่งกาย ประเพณี พิธีกรรม ซึ่งไทยโย้ยมีความศรัทธาในพระพุทธศาสนาและความเชื่อในสิ่งลี้ลับเป็นอย่างมาก การสะท้อนถึงพิธีกรรมเพื่อตอบสนองความเชื่อ เช่น การละเล่นกลองเลงส่วนใหญ่เล่นในเวลากลางวัน ในประเพณีบุญข้าวสาก บุญพระเวสประเพณีไหลเรือไฟ จัดขึ้นในวันขึ้น 15 เดือน 10 (พรรณอร อุชุกภาพ, 2538) ประเพณีบุญตูป ตามแต่โอกาสจะเอื้ออำนวย ส่วนมากจะเริ่มในเดือนมกราคมเป็นประเพณีที่สืบทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษตามความศรัทธาและความเชื่ออย่างเหนียวแน่นจนถึงปัจจุบันและนอกจากนี้ชาวไทยโย้ยมีอัตลักษณ์ด้านภูมิปัญญาในการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะงานฝีมือทุกอย่างทำเป็นและทำได้เป็นอย่างดี (กรรณิกา ไชยเจริญ, 2554) โดยเฉพาะการทำผ้าฝ้ายอมคราม การประดิษฐ์เครื่องจักรสานจากไม้ และไม้ไผ่ เป็นอาชีพนอกเหนือจากการทำนา ทำไร่

ดังนั้น การมีศูนย์การเรียนรู้ในชุมชนจึงเป็นสิ่งกระตุ้นจิตสำนึกในคุณค่าและความสำคัญในอัตลักษณ์ที่กำลังจะเลือนลางไปจากวิถีชีวิตปัจจุบันศูนย์การเรียนรู้แห่งนี้ไม่เพียงแต่บริหารจัดการภายในชุมชน แต่มีการสร้างภาคีเครือข่ายร่วมกับที่อื่นๆ ด้วยปัจจุบันศูนย์การเรียนรู้มีจุดเด่นที่สามารถเป็นต้นแบบให้กับหลายๆ หน่วยงานได้มาศึกษาดูงานอย่างต่อเนื่องและได้รับรางวัลการเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้นแบบ 4 ภูมิภาคจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (สกศ., 2555) ที่เน้นมิติด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น กระบวนการผลิตผ้าฝ้ายอมคราม การพัฒนาอาชีพเพื่อการแปรรูปผลิตภัณฑ์เพิ่มมูลค่า การฝึกอาชีพให้กับคนในชุมชนเพื่อนำไปประกอบอาชีพนำมาสู่การสร้างรายได้ เป็นต้น

ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนบริหารจัดการโดยเทศบาลตำบลอากาศอำนวย มีกองการศึกษาทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ โดยกองการศึกษาบริหารจัดการการศึกษาสถานศึกษาจำนวน 3 แห่ง คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 2 แห่งและโรงเรียนประถมศึกษา 1 แห่งอีกด้วย

2.2 โครงสร้างการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มีลักษณะแบบภาคีความร่วมมือจากหลายส่วนงาน ในเทศบาลตำบลอากาศอำนวย โดยมีคณะกรรมการบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทำหน้าที่ในการบริหาร วินิจฉัย ตัดสินใจ ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีตำบลอากาศอำนวย เป็นประธานกรรมการ มีรองกรรมการ คณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายในและภายนอกหน่วยงาน และเลขานุการ และมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์การเรียนรู้ ทั้งยังมีฝ่ายบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายงานบริหารทั่วไป ฝ่ายงานส่งเสริมและพัฒนา ฝ่ายงานโครงการพิเศษ และงานศูนย์บริการชุมชน ดังแสดงในแผนภาพที่ 5.2



แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างการบริหารศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย
ที่มา: ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย, 2558

จากแผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างการบริหารของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย ประกอบด้วย คณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นผู้บริหาร กำหนดนโยบายและวางแผนการดำเนินงาน มีฝ่ายบริหารทั่วไป ฝ่ายงานส่งเสริมและพัฒนา ฝ่ายงานโครงการพิเศษ และงานศูนย์บริการชุมชน หลักการบริหารเน้นภาคีเครือข่ายในการทำงาน 8 หน่วยงาน ได้แก่ กองการศึกษา กองวิชาการและแผนงาน กองสวัสดิการและสังคม หน่วยตรวจสอบภายใน สำนัก

ปลัดเทศบาล กองคลัง กองช่าง และกองสาธารณสุข หน่วยปฏิบัติการหลักคือ กองการศึกษา ซึ่งมีผู้อำนวยการกองการศึกษาและเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ เป็นหน่วยดำเนินการ ให้บริการและจัดกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

นอกจากนี้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนยังมีการทำงานกับเครือข่ายภายนอกเทศบาล ได้แก่ สาธารณสุขอำเภออากาศอำนวย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โรงพยาบาลอากาศอำนวย ภาคเอกชน องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การชุมชนผู้นำชุมชน โรงเรียนและสถานศึกษา สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ดังแผนภาพที่ 5.3



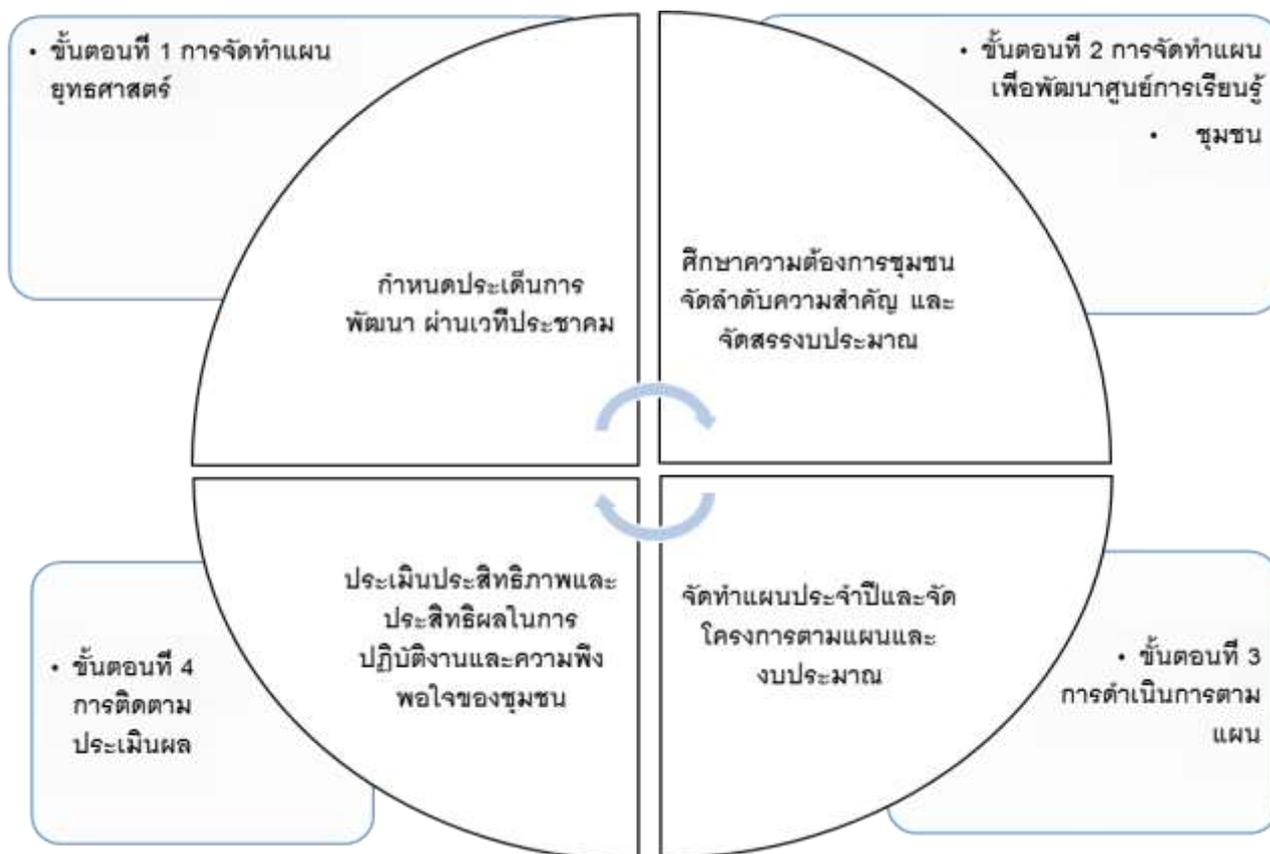
แผนภาพที่ 5.3 ภาควิชาเครือข่ายการทำงานของศูนย์การเรียนรู้เทศบาลตำบลอากาศอำนวย (ที่มา: ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย, 2558)

2.3 แนวทางการบริหารจัดการ

หากพิจารณาตามแนวคิดการบริหารจัดการสถานศึกษาภายใต้กรอบการบริหารจัดการ 4 ด้าน คือ การบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคลากร ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยมีแนวทางการบริหารจัดการดังนี้

2.3.1 การบริหารทั่วไป เมื่อศึกษาจากขอบเขตแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติงานของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน ปฏิทินของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน การพัฒนามาตรฐานการทำงานในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน การรายงานผลและการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานไปยังสาธารณชน พบว่า ศูนย์การเรียนรู้มีการบริหารจัดการด้วยการวางแผนงาน

การวินิจฉัย การสั่งการ การจัดกิจกรรมตามแผนตามงบประมาณ การกำกับดูแล การประสานงาน และการรายงานผลการดำเนินงาน ตามหลักการบริหารจัดการแบบ PDCA (Plan, Do, Check and Action) ดังแสดงในแผนภาพที่ 5.4



แผนภาพที่ 5.4 แนวทางการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย

จากแผนภาพที่ 5.4 จะเห็นว่าศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย ดำเนินการบริหารจัดการให้สอดคล้องตามมาตรฐานการบริหารจัดการของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.) มีการกำหนดระดับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาดัง **ขั้นตอนที่ 1** มีการกำหนดประเด็นการพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น และนำเสนอประเด็น เพื่อสอบถามข้อคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีประชาคม จากนั้น **ขั้นตอนที่ 2** มีการจัดทำแผนเพื่อพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชน โดยเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามาเป็นแผนพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งงบประมาณ

โดยมีการกำหนดขั้นตอนการจัดทำแผน คือ ศึกษาความต้องการของประชาชนในชุมชนเกี่ยวกับการใช้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ตลอดจนการวิเคราะห์โครงสร้างและทิศทางการเจริญเติบโตของชุมชน ประเมินปัญหาและความต้องการ และศึกษาแหล่งการเรียนรู้ในชุมชน เพื่อนำไปเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนให้สอดคล้องกับศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาและความต้องการของชุมชนรวมทั้งให้สอดคล้องกับแหล่งการเรียนรู้ชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น จากนั้นจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน และกิจกรรมตามความต้องการและความสนใจของประชาชนโดยพิจารณาขีดความสามารถด้านงบประมาณและบุคลากร **ขั้นตอนที่ 3** การดำเนินการตามแผนคือการนำกิจกรรมที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาประจำปี และจัดทำโครงการเพื่อบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อดำเนินการต่อไป **ขั้นตอนที่ 4** การติดตามประเมินผลเป็นการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการ

ลักษณะเด่นที่พบจากการศึกษาคือการที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้นำที่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดทำนโยบาย ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการแก่กองการศึกษาในการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ มีการประชุมร่วมกันทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับทางผู้บริหาร เน้นการบริหารจัดการที่ยึดหลักชุมชนเป็นฐาน เชื่อมโยงกับนโยบายของเทศบาลตำบลและคณะผู้บริหารเป็นหลัก มีการบริหารที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลางเนื่องจากการเป็นนิติบุคคล การบริหารจัดการก็จะขึ้นอยู่กับท้องถิ่น โดยบริหารจัดการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของส่วนกลางและหน่วยงานภายนอกสามารถเข้ามาตรวจสอบได้

2.3.2 การบริหารงานวิชาการ ศึกษาจากขอบเขตแนวทางในการพัฒนาหลักสูตร แนวทางการจัดกระบวนการเรียนรู้ การพัฒนาสื่อการเรียนรู้ การพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้ แนวทางการประเมินผลของผู้รับบริการ แนวทางการวิจัยพัฒนาเพื่อศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แนวทางการประกันคุณภาพศูนย์การเรียนรู้ชุมชน พบว่า ศูนย์การเรียนรู้ได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นรับทราบกิจกรรมของศูนย์ฯ เนื่องจากศูนย์การเรียนรู้ได้มีการสร้างอัตลักษณ์ในชุมชนที่โดดเด่นในด้านวัฒนธรรม เช่น การอบรมทำผ้าย้อมคราม การตัดเย็บ การทอเสื่อ การละเล่น การแสดงดนตรีโดยใช้ภูมิปัญญาเฝ้ายกลองเลง ประยุกต์ ส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม มีการส่งเสริมคนในท้องถิ่นมาถ่ายทอดความรู้ สร้างภูมิปัญญา การยกย่องความสามารถของบุคคลในท้องถิ่น เช่นการหาวิทยากรในท้องถิ่นที่สามารถถ่ายทอดการทำผ้าย้อมคราม ตั้งแต่กระบวนการปลูกต้นคราม จนถึงการแปรรูปและการสร้างผลผลิตที่มีมูลค่าเพิ่ม ศูนย์การเรียนรู้จัด

บรรยากาศแห่งการเรียนรู้ที่มีแรงจูงใจ โดยจัดเป็นศูนย์ฝึกอาชีพเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตแบบต่างๆ เช่น การวางแผนไทย การตัดเย็บเสื้อผ้า เทศบาลตำบลอากาศอำนวยต้องการที่จะให้คนในท้องถิ่นได้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นเป็นแหล่งเรียนรู้หลักและนอกจากนี้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนยังกระจายความรู้และภูมิปัญหานี้ไปสู่คนรุ่นหลังที่ทำให้มีการสานสัมพันธ์ของคนทุกวัย (วัยเด็ก วัยกลางคน และวัยผู้สูงอายุ)โดยสะท้อนจากการเล่นดนตรีพื้นเมืองมีการร้องรำทำประยุกต์ของโย้ยและพยายามผลักดันให้มีการจัดการเรียนการสอนทั้งในระดับประถมและมัธยมศึกษา เช่น ดนตรีประยุกต์ให้เข้ากับวัฒนธรรมของคนโย้ย (จึงเกิดเป็นการแสดงโย้ยกลองเลงขึ้นมา) การจัดกิจกรรมของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนโดยทั่วไปนั้นสามารถจัดหลักสูตรที่เหมาะสมกับภูมิปัญญา และความต้องการของคนในชุมชน เนื่องจากมีความหลากหลาย เช่น จัดวิทยากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญพิเศษมาให้ความรู้ด้านการทอเสื่อ การสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า การสร้างผลิตภัณฑ์ ซึ่งทางศูนย์สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ของชุมชนให้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลาย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ศูนย์ยังมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ หรือ ครู ศรช. ที่รับผิดชอบในด้านการส่งเสริมสนับสนุน การประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติงานธุรการการนิเทศการติดตามผลและรายงานผล เป็นต้น

2.3.3 การบริหารงบประมาณ ศึกษาจากขอบเขต แนวทางการจัดทำแผนเพื่อของบประมาณแนวทางการติดตามผลการใช้งบประมาณ แนวทางการลงมือปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนตามงบประมาณ แนวทางการตรวจสอบ ปรับปรุงการใช้งบประมาณ พบว่า ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลตำบลอากาศอำนวยในสัดส่วนที่มาก งบประมาณร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลอากาศอำนวยและเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนงบประมาณด้วย โดยงบประมาณที่จัดสรรให้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ งบประมาณในเรื่องของการจ้างบุคลากร (เงินเดือนข้าราชการ) และงบประมาณการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการจัดศูนย์การเรียนรู้ เช่น หมวดค่าใช้สอยด้านการศึกษา งบประมาณอุดหนุนวัฒนธรรม ส่วนค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานระบบสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า เป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลเป็นผู้บริหารจัดการ เทศบาลตำบลและกองการศึกษา มีการวางแผนและทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกัน แผนปฏิบัติงานคำนึงถึงความต้องการของชุมชนเป็นหลัก โดยพิจารณาจากความต้องการของชุมชน จากนั้นความต้องการแปลงเป็นแผนยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และมาสู่แผนปฏิบัติงานประจำปีมีการใช้จ่ายงบประมาณสอดคล้องตามแผนปฏิบัติการประจำปี และอาจมีการใช้งบประมาณนอกเหนือจากแผนที่กำหนดไว้ซึ่งแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนยังได้รับงบประมาณโดยตรงจาก

องค์กรภายนอก เช่น กระทรวงวัฒนธรรมที่กองการศึกษาได้จัดทำข้อเสนอโครงการยื่นของบประมาณต่อกระทรวงวัฒนธรรมเพื่อมาสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับวัฒนธรรมชุมชน โดยศูนย์การเรียนรู้ชุมชนต้องได้รับการประเมินโครงการประจำปีว่าการดำเนินงานเกิดรูปธรรมและเกิดผลประโยชน์กับประชาชนและท้องถิ่น

2.3.4 การบริหารงานบุคคล ศึกษาจากขอบเขต แนวทางการวางแผนอัตรากำลัง แนวทางการสรรหา คัดเลือกอัตรากำลัง แนวทางการพัฒนาบุคลากรในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงาน พบว่า ศูนย์การเรียนรู้มีอำนาจในการบริหารจัดการงานบุคคลของตนเอง มีการบริหารบุคลากรแบบทั้งที่เป็นข้าราชการประจำ และลูกจ้าง ประกอบด้วยผู้อำนวยการกองการศึกษาข้าราชการประจำศูนย์จำนวน 5 คน และลูกจ้างฝ่ายสนับสนุนอีกจำนวน 4 คน มีเจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายได้แก่ฝ่ายแผนงานฝ่ายบริการการศึกษา และฝ่ายส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนมีการพัฒนาและส่งเสริมบุคลากรตามแผนการอบรมบุคลากรท้องถิ่นของกรมการปกครองท้องถิ่น มีการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร ถึงแม้ว่าศูนย์การเรียนรู้ชุมชนมีบุคลากรไม่เพียงพอ แต่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนพยายามบริหารจัดการบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น เช่น การเชิญภูมิปัญญาในท้องถิ่นด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี มาเป็นคณะทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนหรือการมีอาสาสมัครมาเป็นวิทยากรให้ความรู้ เช่น อดีตกำนันทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครมัคคุเทศก์เล่าและถ่ายทอดประวัติชุมชนให้เด็กๆ และสอนการอ่านไบลานถึงแม้บุคลากรจากภายนอกไม่ได้รับค่าตอบแทน แต่ในระยะยาวบุคคลเหล่านี้มองว่าศูนย์การเรียนรู้ชุมชนจะเป็นสมบัติและเป็นสิ่งที่เชิดหน้าชูตาของชุมชน ที่ทำให้คนในชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้เพราะได้รับการฝึกฝนทักษะอาชีพ ได้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้ในเรื่องของภูมิปัญญา ที่สามารถเผยแพร่วัฒนธรรมอันเป็นอัตลักษณ์ให้กับคนรุ่นหลังและคนภายนอกชุมชนได้

2.4 จุดเด่นในการบริหารจัดการ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้เป็นแหล่งให้บริการทางด้านวิชาการ ด้านการศึกษาแบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยผสมผสานทุกกลุ่มทุกเพศทุกวัยให้มาเรียนแล้วเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีการให้บริการชุมชนโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นฐาน และเป็นศูนย์รวมให้กับชุมชนและคนในท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างชุมชนให้เข้มแข็งขึ้น (ศาลเยาวชน ศูนย์ยุติธรรม การเรียนรู้ทักษะการประกอบอาชีพภูมิปัญญาชาวบ้าน) จนเกิดเป็นวิสาหกิจชุมชนที่เกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการประกอบธุรกิจร่วมกัน นำไปสู่การสร้างรายได้และการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชน มีการบริหารจัดการโดยหลักใช้หลัก

PDCA (Plan, Do, Check and Action) มีการกำหนดหน้าที่ให้กับทุกฝ่ายร่วมกัน และทุกฝ่ายมีความเป็นอิสระในการทำงานและสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเต็มที่ เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในท้องถิ่น หรือภาคีเครือข่ายการทำงาน (ภาคเอกชน สถานศึกษา โรงพยาบาล องค์กรชุมชน ฯลฯ) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาชุมชน มีการจัดสรรงบประมาณจากเทศบาลตำบลในสัดส่วนที่เหมาะสมที่จะสามารถบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนให้เกิดความคล่องตัวได้อีกทั้งศูนย์มีศักยภาพในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์ (2552) ที่พบว่าศูนย์การเรียนรู้เทศบาลตำบลอากาศอำนวย มีการจัดสรรทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีรูปแบบการบริหารจัดการและงบประมาณด้วยวิธีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภายในเทศบาลตำบล มีการประชาสัมพันธ์ให้คนในชุมชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร และสามารถเข้าถึงศูนย์การเรียนรู้ได้อย่างเต็มที่ โดยพิจารณาจากผู้ที่รับบริการมีความพึงพอใจในระดับมากโดยอ้างอิงจากรายงานการศึกษาของ รัชณี ไทอิ่ง (2553) ที่แสดงผลการศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของเทศบาลตำบลอากาศอำนวยในภาพรวมทั้ง 5 ด้าน (ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค ด้านการให้บริการอย่างทันเวลา ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ ด้านการให้บริการอย่างต่อเนื่อง และด้านการให้บริการอย่างต่อเนื่อง) พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในระดับมาก ผู้รับบริการที่มีเพศอายุ ที่แตกต่างกัน มีความพึงพอใจต่อการบริการของเทศบาลตำบลอากาศอำนวยไม่แตกต่างกัน แต่ผู้รับบริการที่มีรายได้ และระดับการศึกษาอาชีพที่แตกต่างกันมีความพึงพอใจต่อการบริการของเทศบาลอากาศอำนวยแตกต่างกันโดยด้านที่ประชาชนมีความพึงพอใจมากที่สุดคือ การให้บริการอย่างเพียงพอ และการให้บริการที่มีความก้าวหน้า (ค่าเฉลี่ย 3.61) การให้บริการอย่างเสมอภาค (ค่าเฉลี่ย 3.54) การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (ค่าเฉลี่ย 3.52) และการให้บริการอย่างทันเวลา (ค่าเฉลี่ย 3.51) ตามลำดับ

2.5 ปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยดำเนินการจัดการศึกษาได้เป็นที่ยอมรับและโดดเด่น และมีผลลัพธ์จากการบริหารจัดการที่เห็นได้ชัดเจน

2.5.1 ผู้นำท้องถิ่น และสภาสมาชิกเทศบาลตำบล เป็นผู้ที่อยู่ทิศตนเอง ช่วยเหลืองานสังคมชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ผาน พวงเงิน (2550) เกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้การตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอากาศอำนวย พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลตำบลมีจิตสาธารณะในการช่วยเหลือสังคม และมีคุณธรรม จริยธรรม รวมถึงมีความรู้ความสามารถผู้บริหารเป็นผู้ที่อยู่ในภูมิลำเนาในเขตเทศบาลตำบล เป็นบุคคลที่เป็นที่พึงของ

ประชาชน มีความใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี ยอมรับฟังเหตุผล และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างทัน่วงที

2.5.2 คนในชุมชนมีความใกล้ชิดสนิทสนม และมีความเอื้อเฟื้อ สามัคคี สอดคล้องกับผลการศึกษาของ กรรณิกา ไชยเจริญ (2554) ที่กล่าวถึงวิถีชีวิตชาวไทยไว้ว่าชาวไทยเฝ้าอยู่ร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันหากมีการบอกกล่าวล่วงหน้า มีการให้ความร่วมมือสูงในทุกกิจกรรมชุมชน เพราะมีเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจความศรัทธาและความเชื่อในพุทธศาสนาเป็นทุนเดิม

2.5.3 ชุมชนมีมรดกทางวัฒนธรรม ประเพณี และมีภูมิปัญญาที่สืบทอดกันมาต่อเนื่องยาวนาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไว้สู่รุ่นลูกหลาน มีการประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ให้คนในท้องถิ่นได้รู้สึกเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วม

2.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษา

เนื่องจากศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ จัดอยู่ในประเภทการจัดการศึกษานอกระบบ มีรูปแบบเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อชุมชนคนในท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ มีองค์ความรู้ทั้งที่มีเกิดตัวบุคคล และมรดกทางวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาแต่ไม่มีการจัดทำคลังความรู้ที่เป็นระบบ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันขั้นสูงสุด รวมถึงการจัดการความรู้ (สำนักงาน ก.พ.ร. และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2549) ที่มีการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสาร มาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กระบวนการจัดการความรู้จัดทำผ้าข้อมความ การทอเสื่อ ที่จะสามารถสืบทอดให้กับคนรุ่นหลังได้ศึกษาหรือผู้ที่สนใจที่จะศึกษาต่อ ยอดได้ และนอกจากนี้ยังพบว่าศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ ยังขาดบุคลากรประจำศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ ที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัวอีกด้วย

2.7 โอกาสในการพัฒนา

ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนฯ จะช่วยชุมชนในการพัฒนาคนในท้องถิ่นที่ไม่ใช่มุ่งเฉพาะในทางด้านความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ แต่เน้นสัมมาชีพ และทักษะชีวิต เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาองค์ความรู้ สร้างผลผลิตที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน

3. โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล

3.1 สภาพทั่วไป

โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เกิดจากการกำหนดนโยบายด้านการศึกษารัฐบาลในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เพื่อให้มีการขยายโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมและให้ศึกษาความเป็นไปได้ของการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองของประเทศ ทบวงมหาวิทยาลัย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวโดยในช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 และต้นแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้นำเสนอโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาคต่อคณะรัฐมนตรีโดยกำหนดวัตถุประสงค์ที่สำคัญของโครงการ 3 ประการคือ 1) เพื่อขยายสถาบันอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาคให้มากขึ้นตามนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาไปสู่ภูมิภาค 2) เพื่อเตรียมกำลังคนระดับปริญญาให้สอดคล้องกับการลงทุนในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะในจังหวัดที่เป็นจุดเร่งด่วนในการพัฒนาและ 3) เพื่อเป็นการลดปริมาณการเข้ามาศึกษาต่อในส่วนกลางของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการลดปัญหาการย้ายถิ่นฐานเข้ามาในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลและปัญหาสังคมในระยะยาว (โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ, 2558)

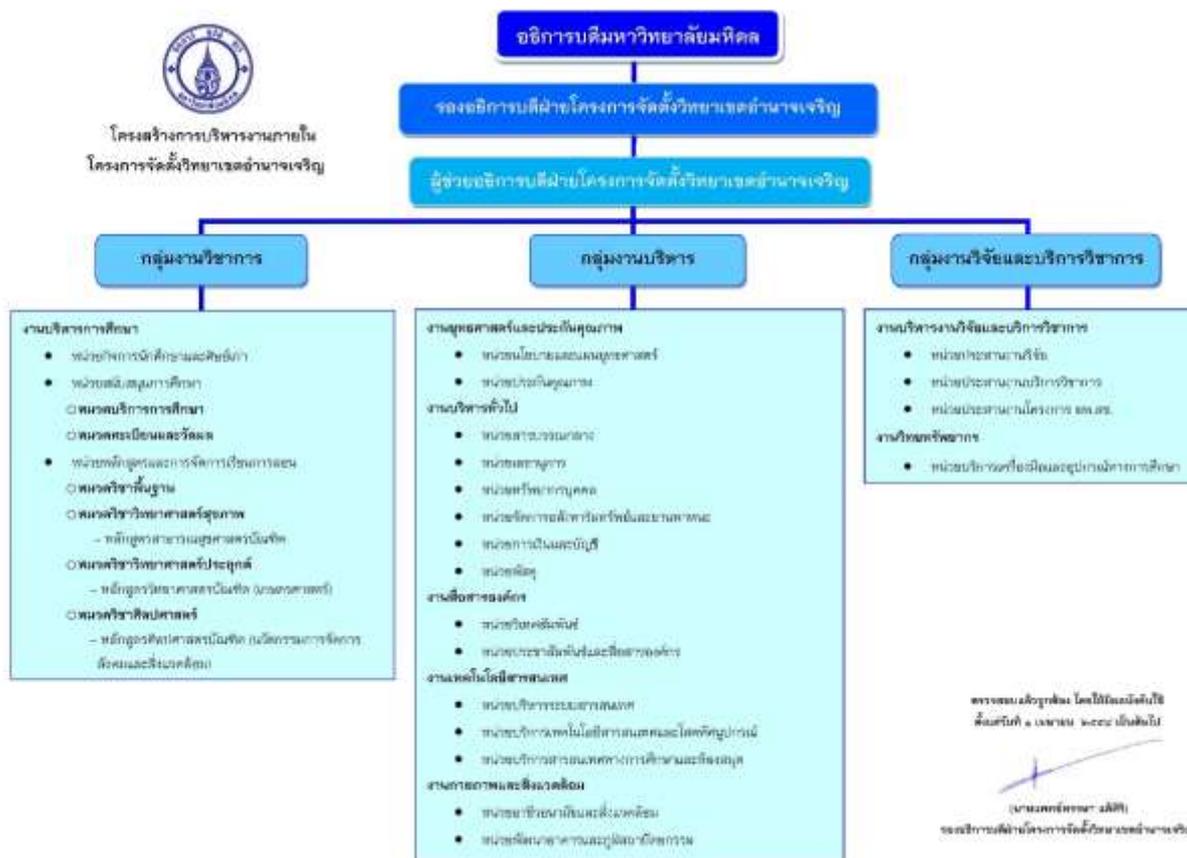
ต่อมาทางจังหวัดและท้องถิ่นก็ได้มองว่าศักยภาพของจังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดมุกดาหารและจังหวัดอุบลราชธานี ยังไม่มีความโดดเด่นเรื่องการท่องเที่ยว อุตสาหกรรม เนื่องจากเป็นจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จังหวัดอำนาจเจริญไม่มีแรงจูงใจที่จะให้พี่น้องประชาชนหรือจังหวัดใกล้เคียงได้มาท่องเที่ยว ทางจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จึงต้องการเพิ่มศักยภาพของจังหวัดอำนาจเจริญ จากนั้นท้องถิ่นคือ อบจ. อำนาจเจริญ และจังหวัดอำนาจเจริญ จึงได้ริเริ่มจัดตั้งโครงการวิทยาเขตอำนาจเจริญ โดยความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหิดลขึ้น เพราะเห็นว่าการศึกษาคือเรื่องที่สำคัญสำหรับท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนในการพัฒนาองค์ความรู้และสร้างคนสร้างอาชีพให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ประกอบกับจังหวัดยังไม่มีสถาบันระดับอุดมศึกษา ในขณะเดียวกันทางมหาวิทยาลัยมหิดล ก็เล็งเห็นการที่มีมหาวิทยาลัยท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในจังหวัดอำนาจเจริญ จะเป็นประตูไปสู่อาเซียน จากที่มีพื้นที่ตั้งอยู่ใกล้ประเทศเพื่อนบ้านอย่าง สปป.ลาว และเวียดนาม จึงได้มีการลงนามความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหิดลในลักษณะสามฝ่าย

ในระหว่างการพัฒนามหาวิทยาลัยที่ผ่านมา อบจ. ได้ทำการกึ่งงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดจากคณะรัฐมนตรีมาก่อตั้งอาคารอำนวยการ สำหรับบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ได้แก่ จังหวัดเป็นผู้ดูแลเรื่องกรให้บริการทางด้านอาคาร สถานที่ อบจ. เป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ และอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เพื่อให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนมหาวิทยาลัยมหิดล ทำหน้าที่บริหารจัดการด้านวิชาการ บุคลากร และบริหารจัดการทั่วไปเป็นหลัก มหาวิทยาลัยมหิดลได้ใช้พื้นที่ของศูนย์ราชการจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นพื้นที่ศูนย์กลางประสานงานเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ โดยมหาวิทยาลัยมีพื้นที่ของตัวเองอยู่นอกเมือง แต่ยังไม่มีความเจริญ ทางมหาวิทยาลัยยังไม่มีความพร้อมที่จะก่อสร้างในพื้นที่ดังกล่าว ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณและความพร้อมของบุคลากร

โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินการเปิดหลักสูตรแรกคือ หลักสูตรสาธารณสุขศาสตรบัณฑิต ซึ่งเปิดดำเนินการเมื่อปี 2554 จนถึงปัจจุบันมีนักศึกษาที่กำลังจะจบการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษารุ่นแรกปัจจุบันโครงการฯ เปิดหลักสูตรสำหรับจัดการเรียนการสอนที่วิทยาเขตอำนาจเจริญจำนวน 2 หลักสูตร คือ สาธารณสุขศาสตรบัณฑิต และ วิทยาศาสตร์บัณฑิต (เกษตรศาสตร์)

3.2 โครงสร้างการบริหารจัดการ

โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล มีวิสัยทัศน์เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยของจังหวัดโดยมีมาตรฐานทางวิชาการและวิจัย และมีวัตถุประสงค์การดำเนินการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญเพื่อ 1) เป็นมหาวิทยาลัยของชุมชนที่บูรณาการศักยภาพด้านวิชาการสาธารณสุขกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิภาค 2) เป็นการสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลและนโยบายการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่มุ่งหวังเพื่อขยายการจัดการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการของท้องถิ่นและภูมิภาค 3) ตอบสนองต่อสภาพเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางวิชาการของประเทศ โดยเป็นสาขาที่จังหวัดอำนาจเจริญมีความพร้อมและศักยภาพที่จะสานต่อได้ และ 4) เพื่อใช้ศักยภาพและความพร้อมของมหาวิทยาลัยในการส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการการเรียนรู้ในพื้นที่ใกล้เคียงและภูมิภาคอินโดจีน (โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ, 2558) ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาของโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นเหมือนกับคณะหรือสาขาย่อยของมหาวิทยาลัยมหิดล มีการจัดการบริหารเหมือนสถาบันอุดมศึกษาทั่วไป กล่าวคือ มีการกำหนดโครงสร้างลักษณะการตัดสินใจจากสภามหาวิทยาลัย โดยมีโครงสร้างการบริหารทั่วไปเพื่อรองรับการจัดการศึกษา ดังนี้



แผนภาพที่ 5.5 โครงสร้างการจัดการศึกษาของโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล

ที่มา: โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558

จากแผนภาพที่ 5.5 จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารจัดการโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล สามารถอธิบายได้ดังนี้

- คณะผู้บริหารโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดีฝ่ายโครงการจัดตั้งฯ และผู้ช่วยอธิการบดีโครงการจัดตั้งฯ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยและสั่งการ

- หัวหน้างานในแต่ละฝ่าย ประกอบด้วย ด้านวิชาการ ด้านการบริหาร และกลุ่มงานวิจัยและบริการวิชาการ

- ในส่วนการบริหารจัดการร่วมกับ อบจ. และส่วนจังหวัด จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือไตรภาคีโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งคณะกรรมการ

ประกอบด้วย ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ผู้แทนจากส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และภาคเครือข่ายและภาคประชาชนจากภายนอก เป็นต้น

3.3 แนวทางการบริหารจัดการ

แนวคิดการบริหารจัดการของโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้อิงหลักการบริหารจัดการเช่นเดียวกับสถานภาพมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมีแนวทางการบริหารจัดการที่มีอิสระในการบริหารวิชาการ อิสระในการบริหารงานบุคคล และอิสระในการบริหารการเงิน ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2558) กำหนดไว้ โดยให้ทุกมหาวิทยาลัยคำนึงถึงคุณภาพของการศึกษา กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาต้องมีมาตรฐานด้านศักยภาพและความพร้อมในด้านการจัดการศึกษา ได้แก่

- ด้านกายภาพหรือทั่วไป คือ มีอาคารเรียนพื้นที่ใช้สอยในการจัดการเรียนการสอนที่ดี
- ด้านวิชาการ คือ มีความพร้อมในการปฏิบัติการกิจด้านวิชาการให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ มีหลักประกันว่าผู้เรียนจะได้รับการบริการการศึกษาที่ดี มีการประเมินผลการเรียนรู้ การประกันคุณภาพและการพัฒนาปรับปรุงการบริหารวิชาการ
- ด้านการเงิน คือ มีความพร้อมด้านการเงิน ทั้งงบประมาณรวม และงบการเงินที่จำแนกตามกองทุน มีแผนการเงินที่มั่นคง มีระบบตรวจสอบการเงินและผลประโยชน์ทับซ้อน
- ด้านการบริหารจัดการ คือ ระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ กำกับ นโยบาย ดำเนินการตามแผน ซึ่งรวมไปถึงการบริหารบุคคล และการบริหารสวัสดิการที่จัดให้นักศึกษาและบุคลากรทุกระดับ กำกับ ติดตามผลให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่กำหนดไว้ เผยแพร่ ผลการปฏิบัติงานสู่ประชาคมทั้งภายในและภายนอก ภายใต้หลักธรรมาภิบาล

โดยโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล มีแนวทางการบริหารจัดการแต่ละด้าน ดังนี้

3.3.1 การบริหารทั่วไป พบว่า การบริหารจัดการทั่วไปใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (good governance) โดยออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี เพื่อเป็นแนวทางในการออกระเบียบข้อบังคับและแนวทางในการดำเนินกิจกรรมทั่วไปของมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยมหิดล, 2558) ซึ่ง โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล มีสภาพเป็นสถาบันทางการศึกษาในกำกับของรัฐบาล จึงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ไม่มีความเป็นส่วนราชการบริหารจัดการสถาบันโดยนโยบายของรัฐบาล และมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการบริหารจัดการทั่วไปผู้มี

อำนาจสูงสุดคือ สภามหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป มีกลุ่มงานบริหาร ที่ประกอบด้วย งานด้านยุทธศาสตร์และประกันคุณภาพ งานบริหารทั่วไป งานสื่อสารองค์กร งานเทคโนโลยีสารสนเทศ และงานกายภาพและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสภาพปัจจุบันพบว่า การบริหารจัดการอาจยังไม่คล่องตัวเนื่องจากยังต้องมีการอนุมัติจากสภาสูงสุดของมหาวิทยาลัยมหิดล เพราะเหตุผลด้านระยะทางที่อยู่ห่างไกลจากมหาวิทยาลัยมหิดล ด้านระยะทางจึงเป็นอุปสรรคหนึ่งของการบริหารจัดการ โครงการจัดตั้งฯ ห่างไกลกองคลัง และศูนย์กลางการบริหารจัดการระบบขออนุมัติเรื่องหรืองบประมาณบางอย่างต้องรอจากส่วนกลาง และมีกระบวนการค่อนข้างนานเพราะต้องรอไปรษณีย์ นอกจากนี้โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ยังมีคณะกรรมการความร่วมมือไตรภาคีโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งมีการประชุม ติดตามผลการดำเนินงานเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่ถือว่าเป็นอิสระเต็มที่ เพราะการบริหารยังทำตามข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยมหิดลอบจ. จึงยังมีบทบาทน้อยในเรื่องการตัดสินใจการบริหารจัดการโดยภาพรวม จึงเป็นเพียงผู้สนับสนุน และให้ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมากกว่าที่จะบริหารจัดการเอง

3.3.2 การบริหารวิชาการ โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัย มหิดล มีกลุ่มงานด้านวิชาการที่ทำหน้าที่บริหารด้านการศึกษาทำหน้าที่ดูแลด้านกิจการนักศึกษา ทะเบียน และวัดผล การจัดหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอน ซึ่งบริหารจัดการโดยมหาวิทยาลัยมหิดล ในการบริหารวิชาการจะพบว่าท้องถิ่น หรือ อบจ. ยังมีบทบาทน้อย ดังปรากฏในระยะเริ่มแรกในการประเมินผลความต้องการและกำหนดแผนพัฒนาทิศทางการจัดการศึกษาในภาพรวมมากกว่าที่จะมีการบริหารจัดการด้านวิชาการอย่างเต็มรูปแบบนั้นจึงยังคงเป็นมหาวิทยาลัยมหิดลที่ทำหน้าที่หลักในการจัดการด้านวิชาการ รวมถึงการสนับสนุนด้านอุปกรณ์การศึกษาต่างๆ และการดำเนินงานพัฒนาหลักสูตรร่วมกับกองบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดล ที่ต้องเสนอผ่าน สภามหาวิทยาลัย โดยจากการวิเคราะห์การพัฒนาหลักสูตรของโครงการจัดตั้งวิทยาเขตฯ ได้เน้นสาขาเกษตรกรรมเพื่อชุมชน และสุขภาพะ เป็นการเกษตรแนวคิดใหม่ที่ปลอดภัยและมีแนวทางการรับนักศึกษาที่ให้สัดส่วนกับคนในพื้นที่ได้มีโอกาสเข้าศึกษามากกว่าคนจากจังหวัดอื่นๆ โดยคำนึงถึงสภาพท้องถิ่น และเมื่อบัณฑิตสำเร็จการศึกษาก็จะสามารถทำงานและพัฒนาท้องถิ่นได้ สร้างอาชีพได้ด้วยตนเองในด้านการเกษตรกรรม เพราะเป็นอาชีพหลักของชุมชน ซึ่งได้มีการสำรวจความคิดเห็น มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อให้เข้าถึงบริบทชุมชนอย่างแท้จริงสถานการณ์ปัจจุบันโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เปิดสอนหลักสูตรสาธารณสุขศาสตร์ และหลักสูตรวิทยาศาสตร์ (เกษตรศาสตร์) โดยนักศึกษาปี 1 และปี 2 ต้องไปศึกษาที่วิทยาเขตศาลายา เมื่อขึ้น

ปีที่ 3 และปี 4 ก็จะย้ายมาศึกษาที่วิทยาเขตอำนาจเจริญ เพื่อให้ นักศึกษามีมาตรฐานด้านวิชาการในระดับที่เทียบเท่ากับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดลสำหรับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการด้านวิชาการ พบว่า การจัดการศึกษาในช่วงเริ่มต้น มีความยากลำบากเนื่องจากพื้นฐานของนักเรียนที่จบในพื้นที่จะมีพื้นฐานความรู้ต่ำกว่าเด็กในเมืองดังนั้นการจัดการเรียนการสอนจึงต้องมีความเข้มข้นมากกว่าปกติ เพื่อให้ นักศึกษาได้มาตรฐานตามที่มหาวิทยาลัยมหิดลกำหนด นอกจากนี้โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ยังให้บริการด้านวิชาการ การบริการและงานวิจัยที่ทำร่วมกับชุมชน ลงพื้นที่ไปช่วยกิจกรรมชุมชน และดำเนินการวิจัยที่แก้ปัญหาความต้องการของชุมชน และขยายขอบเขตไปถึงประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะด้านการสาธารณสุข มีการแลกเปลี่ยนอาจารย์ การดูงาน การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ เป็นต้น

3.3.3 การบริหารงบประมาณ พบว่า โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับงบประมาณมาจาก 2 ส่วน คือ มหาวิทยาลัยมหิดล จังหวัดอำนาจเจริญ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญซึ่งเป็นงบประมาณสนับสนุนการศึกษาตามข้อบัญญัติความร่วมมือประจำปีอบจ. นำเงินงบประมาณที่จัดสรรไว้ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งด้านการศึกษาเป็นหนึ่งในกิจกรรมโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. ที่สนับสนุนโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล สำหรับการบริหารจัดการการศึกษา ประมาณ 2-3 ล้านบาทต่อปี และจัดสรรเงินสนับสนุนอื่นๆ เป็นรายกรณีตามกิจกรรมของมหาวิทยาลัยเมื่อเห็นสมควร เป็นต้นว่า สนับสนุนด้านอุปกรณ์การจัดการเรียนการสอน นอกเหนือจากนี้ อบจ. สนับสนุนโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรมคือโครงการจัดอบรมนักเรียนเข้ามหาวิทยาลัย เป็นความร่วมมือระหว่าง อบจ. และมหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งดำเนินการทุกปีเพื่อเพิ่มศักยภาพให้เด็กในท้องถิ่นมีความสามารถในแข่งขันระดับประเทศและกระจายการจัดการศึกษาให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

3.3.4 การบริหารงานบุคคล พบว่า บุคลากรที่ปฏิบัติงานในโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล อยู่ในสังกัดมหาวิทยาลัยมหิดลทั้งหมด มีการจ้างอาจารย์ เจ้าหน้าที่ บุคลากร ตามระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหิดล ในระยะแรกของการจัดตั้งโครงการวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดลได้มีการสำรวจและประเมินความต้องการของบุคลากร หากต้องการย้ายมาปฏิบัติงานที่วิทยาเขตอำนาจเจริญ บุคลากรที่ย้ายมาปฏิบัติงานที่วิทยาเขตฯ เป็นคนในท้องถิ่นและมีความเต็มใจที่จะมาปฏิบัติงานที่วิทยาเขตฯ ข้อดีในการบริหารงานบุคคลส่วนนี้คือ บุคลากรที่ประจำอยู่ในโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ส่วนใหญ่เต็มใจที่จะโอนมาทำงานที่บ้านเกิดของตนเอง หากแต่ก็พบว่าท้องถิ่นคือ อบจ. อำนาจเจริญ ยังไม่มีบทบาทในการบริหารด้านบุคลากร ในอนาคตหากท้องถิ่นมีความพร้อมในการบริหาร

จัดการตนเองได้ อาจต้องมีการทำการสำรวจการย้ายโอนบุคลากรที่จะมาเป็นพนักงานในกำกับของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาและติดตามอีกต่อไป

3.4 จุดเด่นในการบริหารจัดการ เนื่องจากโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล จัดตั้งขึ้นตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด และท้องถิ่น และตามเจตรมณ์ของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ.2538 ที่ต้องการให้มีหนึ่งจังหวัดหนึ่งมหาวิทยาลัยเกิดขึ้น แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะเกิดขึ้นอย่างหนาแน่น เกิดความต้องการของประเทศ แต่เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาดำเนินไปอย่างสมบูรณ์แบบ และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนท้องถิ่นในระยะยาว ทางท้องถิ่นได้เล็งเห็นถึงมหาวิทยาลัยมหิดลว่าเป็นมหาวิทยาลัยที่มีศักยภาพในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขซึ่งเป็นสาขาที่ยังขาดแคลนของจังหวัด และยังเป็นที่ต้องการของท้องถิ่น ประกอบกับยังไม่มีวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยมหิดลในจังหวัดใกล้เคียง มหาวิทยาลัยมหิดลนอกจากจะมีบทบาทมากกว่าการจัดการเรียนการสอนแล้ว ยังมีบทบาทช่วยประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถเข้าถึงท้องถิ่นได้อย่างแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะเด่นชัด โดยเฉพาะการมีระบบฐานข้อมูลของชุมชน มีการวิจัยให้ความรู้เกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์ข้าว การบริหารแบบสร้างความร่วมมือถือได้ว่าเป็นการสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และหน่วยงานหลายระดับเข้าด้วยกัน ทั้ง อบจ. เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมและมีศักยภาพ มีรายได้มาก ก็สามารถสนับสนุนงบประมาณช่วยเหลือการบริหารจัดการศึกษาได้มากกว่า ถ้าท้องถิ่นใดขนาดเล็กก็สามารถสนับสนุนเท่าที่ทำได้ เป็นการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน

3.5 ปัจจัยสนับสนุนในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่น

เนื่องจากโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นความร่วมมือสามฝ่ายคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัด และมหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเป็นเป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค และสามารถเป็นมหาวิทยาลัยออกนอกระบบหรือเป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่น ที่สามารถสร้างคน สร้างอาชีพเพื่อรองรับกับสภาพเศรษฐกิจของคนในชุมชน ถึงแม้ว่าปัจจุบันท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะสามารถบริหารจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง แต่ก็พยายามเรียนรู้ และบูรณาการความรู้และให้การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน คนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ และมหาวิทยาลัยสามารถทำงานร่วมกับชุมชนในรูปแบบการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ซึ่งอบจ.อำนาจเจริญก็ได้มีส่วนร่วมริเริ่มดำเนินการเพื่อ

สนองต่อเจตนารมณ์การเป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นที่สามารถผลิตองค์ความรู้และพัฒนาคนให้ตรงกับความต้องการของชุมชนได้ และพยายามดึงการศึกษาในระบบให้เข้ามาอยู่ในการบริหารจัดการการศึกษาของท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งปัจจัยที่สนับสนุนต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่นถือว่าเป็นความท้าทายในการที่ท้องถิ่นจัดการศึกษาในระบบโดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษา และ อบจ. อำนาจเจริญ สามารถดำเนินการดังกล่าวได้คือผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ในการสร้างการศึกษานบนพื้นฐานที่ว่าจัดการศึกษาโดยท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ และแก้ไขปัญหาของสังคมที่คนในท้องถิ่นอพยพเข้าไปอาศัยอยู่ในเมืองหลวงมากขึ้น และการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และทิศทางในการพัฒนาของจังหวัดที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่นขึ้นมาด้วย

3.6 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการศึกษา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้านน้อยมาก เนื่องจากเป็นระยะเริ่มแรกของการบุกเบิกการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญฯ จึงยังต้องอาศัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ โดยเฉพาะเรื่องของทรัพยากรบุคคลในการขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ยังไม่มีความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่เข้ามาบริหารจัดการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

3.7 โอกาสในการพัฒนา

การมีโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ทำให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่น และการสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และหน่วยงานหลายระดับเข้าด้วยกัน ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต.โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล จะเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น ให้คนในท้องถิ่นมีความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพของแต่ละคน สามารถสร้างอาชีพ และประกอบอาชีพในท้องถิ่นของตนได้และด้วยภูมิประเทศที่เชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการท้าทายความสามารถในการพัฒนาต่อยอดการเป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นได้เต็มรูปแบบ หากอบท. ในจังหวัดอำนาจเจริญสนับสนุนด้วยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้ด้านการศึกษามากขึ้น และระดมภาคธุรกิจ เอกชน ในท้องถิ่นรวมถึงประเทศเพื่อนบ้านเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และทิศทางของมหาวิทยาลัยในท้องถิ่นที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน และในประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์การพัฒนาต่อยอดมหาวิทยาลัยท้องถิ่น สร้างแรงจูงใจให้คนในท้องถิ่นเข้ามาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น โดยออกแบบแนวคิด สวัสดิการผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่จะสามารถนำคนมีความสามารถเข้ามาพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่น

รวมถึงสำรวจความต้องการของบุคลากรจากมหาวิทยาลัยมหิดลเพื่อการถ่ายโอนมาสู่การเป็นพนักงานข้าราชการท้องถิ่นในอนาคต

ถึงแม้ว่าปัจจุบันอบจ.อำนาจเจริญยังไม่มีความพร้อมที่จะสามารถบริหารจัดการการศึกษาได้ด้วยตนเองอย่างอิสระ แต่อบจ.อำนาจเจริญก็พยายามเรียนรู้ และบูรณาการความรู้และให้การศึกษเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน คนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งร่วมมือและอำนวยความสะดวกให้มหาวิทยาลัยมหิดลเข้าไปทำงานร่วมกับชุมชน มหาวิทยาลัยสามารถทำงานร่วมกับชุมชน ในรูปแบบการวิจัย พัฒนาองค์ความรู้ที่มีอยู่ในชุมชนให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้

4. ถอดบทเรียนกรณีตัวอย่างต้นแบบการจัดการศึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (อปท.)

จากการศึกษากรณีตัวอย่างการจัดการศึกษาของ อปท. ไทย ทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย สังกัด เทศบาลอากาศอำนวย จ.สกลนคร และโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ภายใต้ความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ ที่มีความแตกต่างกัน ในมิติการบริหารและระดับการจัดการศึกษา มีทั้งการจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งได้ข้อสรุปบทเรียนการบริหารจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้สถานศึกษาได้ใช้อำนาจการตัดสินใจ และบริหารจัดการตนเองได้ ให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน (school based management for local development - SBMLD) ถึงแม้การดำเนินการกระจายอำนาจการศึกษายังมีติดขัดอยู่บ้าง แต่ก็มีปัจจัยร่วมสำคัญที่ทำให้การบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปได้อย่างก้าวกระโดด ตัวอย่างเช่น

- การมีผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์และให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่น และผู้บริหารสถานศึกษาที่ให้ความสำคัญในการบริหารงานด้านวิชาการมากกว่าด้านอื่นๆ ตามที่ สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2544) ผู้บริหารต้องเป็นผู้นำทางด้านวิชาการอย่างแท้จริง ผู้บริหารต้องสามารถจัดระบบให้เกิดการช่วยเหลือทางวิชาการได้ ผู้บริหารต้องเป็นผู้จัดการโดยไม่จำเป็นต้องทำเองทั้งหมด สามารถให้คำแนะนำและเสนอแนะแก่ครูได้ นอกจากนี้ ผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่าง สามารถจูงใจครูให้เกิดความผูกพัน สามัคคี และทำงานเพื่อองค์กรได้ เช่น โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบ ซึ่งผู้บริหารระดับสูงมีการส่งเสริมและสร้างสรรคกิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ การจัดทำโครงการสนับสนุน การจัดกิจกรรมจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทนหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมุ่งสู่

ผลสัมฤทธิ์การสร้างเครือข่ายและภาคีสนับสนุน การสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากร ถึงแม้ว่าโรงเรียนในสังกัด อบปท.ยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่หน่วยงานต้นสังกัด ได้กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการและตัดสินใจเพื่อการบริหารและจัดการศึกษาด้วยคุณภาพ มาตรฐาน สนองตอบความต้องการของผู้เรียนได้เช่นกัน เนื่องจากมีกรอบการทำงานที่ไม่ตายตัว มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปขณะเดียวกันก็บริหารจัดการการศึกษาเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ยึดการทำงานร่วมกันกับคนในพื้นที่ คำนึงถึงผู้เรียนและท้องถิ่นเป็นสำคัญ ด้วยพื้นฐานที่ว่าคนในท้องถิ่นย่อมแก้ไขปัญหาได้และรู้สภาพจริงมากกว่าผู้บังคับบัญชาจากส่วนกลางเช่นเดียวกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย ที่ ผู้นำท้องถิ่น และสมาชิกเทศบาลตำบลเป็นผู้ที่อุทิศตนเองช่วยเหลืองานสังคมชุมชน มีความรู้ความสามารถ เป็นคนในภูมิลำเนาทำให้สามารถแก้ปัญหาได้ทันท่วงทีส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญก็พบว่าผู้นำท้องถิ่นมีการพัฒนาการศึกษาที่ทำหยาบต่อการกระจายอำนาจการศึกษานับพื้นฐานที่ว่าไม่ว่าคนในเมืองหรือในท้องถิ่นควรได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน จึงได้ริเริ่มจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่น ทั้งยังมองเห็นศักยภาพของคนในชุมชน และโอกาสการพัฒนาในอนาคต

- การมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม นำธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ ซึ่งประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบ ที่ให้สมาคมผู้ปกครองชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา การจัดหลักสูตร การสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การบริหารงานด้านวิชาการเป็นไปด้วยความราบรื่นส่วนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยนับเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น หรือภาคีเครือข่ายการทำงานของศูนย์การเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จำนวน 16 หน่วยงานขณะที่โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการความร่วมมือและหน่วยงานหลายระดับ ทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. จังหวัดอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยประเทศเพื่อนบ้าน คือ มหาวิทยาลัยในแขวงสะหวันเขต สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

2. สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยมีอำนาจการตัดสินใจสั่งการในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป พบว่า โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบมีการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จอยู่ที่โรงเรียนค่อนข้างมากซึ่งมีการบริหารจัดการคล้ายโรงเรียนเอกชน โดยที่อบจ.ถูกเกิดเป็นผู้กำกับ สนับสนุน แล้วมอบหมายให้

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด ให้อำนาจในการบริหารจัดการอยู่ที่โรงเรียนเพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา เช่นเดียวกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยที่ทำงานขึ้นตรงต่อหน่วยงานเทศบาลตำบลอากาศอำนวยใช้การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างภาคีเครือข่ายการทำงานและด้วยความ เป็นแหล่งการศึกษาเรียนรู้ทั่วไปนอกระบบโรงเรียนและเป็นวิสาหกิจชุมชนจึงมีการบริหารที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของคนในชุมชนได้ และบริหารจัดการคู่ขนานไปกับภาคีเครือข่ายการทำงานของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนอย่างใกล้ชิด

ส่วนโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ถึงแม้ว่าจะยังไม่ได้จัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นอย่างเต็มตัว และการบริหารจัดการส่วนใหญ่อยู่ภายใต้มหาวิทยาลัยมหิดล แต่ก็มีบทบาทในอนาคตร่วมมหาวิทยาลัยท้องถิ่นของอบจ.อำนาจเจริญ ควรจะต้องมีกฎหมายการศึกษาท้องถิ่นที่บ่งบอกถึงการดำเนินงานที่สามารถให้ท้องถิ่นทำเองได้อย่างอิสระ คล่องตัว มีความยืดหยุ่น ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีข้อกำหนดกฎหมาย หรือระเบียบเพื่อให้การพัฒนา มีความต่อเนื่องโดยที่ไม่ต้องกังวลกับผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในแต่ละสมัย

3. แนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4 ด้าน ได้แก่ งานบริหารทั่วไป การบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ และงานบริหารบุคคลภายใต้การบริหารโรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น (School-based Management for Local Development - SBMLD) พบว่า

3.1 ด้านการบริหารงานทั่วไป สถานศึกษามีการบริหารจัดการที่คำนึงถึงเป้าหมายในการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ มีการดำเนินงานสอดคล้องกับแผนและงบประมาณแต่ก็มีความยืดหยุ่น เช่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย เริ่มจากการกำหนดจุดหมายและบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษากำหนดประเด็นการพัฒนา ผ่านเวทีประชาคม ศึกษาความต้องการชุมชนจัดลำดับความสำคัญ และจัดสรรงบประมาณจัดทำแผนและโครงการ และการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการประชาสัมพันธ์รวมถึงเผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่บุคลากรและภาคีเครือข่ายสามารถปฏิบัติได้ สอดคล้องตรงกัน ขณะที่โรงเรียนอบจ. บ้านไม้เรียมได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมบริหารการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองที่เห็นชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม คือมีสมาคมผู้ปกครองที่เข้มแข็งในการเสนอแผน เสนอแนวทางแก้ปัญหา และการจัดหางบประมาณให้แก่สถานศึกษาผู้บริหารมีการส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานเน้นการทำงานแบบมุ่งเน้นประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ มีการวางแผนการทำงานเป็นขั้นตอน มีการทำงานที่รวดเร็วตอบสนองนโยบายได้ทันเวลา ส่วนโครงการจัดตั้งวิทยาเขต

อำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ถึงแม่อบจ.อำนาจเจริญเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา น้อย แต่ก็พยายามมีส่วนร่วมผ่านการสนับสนุนด้านปัจจัยพื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานที่จะช่วยให้การศึกษาขับเคลื่อนไปได้ เช่น การจัดสร้างอาคารเรียน การจัดงบประมาณซื้ออุปกรณ์การเรียน การสอน การจัดทำโครงการพัฒนาทักษะความรู้ให้กับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ และโครงการอื่นๆ ที่มหาวิทยาลัยมหิดลขอความช่วยเหลือตามขอบเขตของการจัดทำสัญญาความร่วมมือ และทางมหาวิทยาลัยมหิดลมีการรายงานผลการดำเนินงานทุกกิจกรรมโครงการอย่างต่อเนื่อง และมีการประชุมติดตามผลการดำเนินงานความร่วมมือไตรภาคีเป็นประจำ

3.2 ด้านการบริหารวิชาการพบว่า โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบมีการสร้างความรับผิดชอบต่อการจัดการศึกษาร่วมกันของคนในชุมชน ให้คนในชุมชนสามารถเข้าถึงการจัดการเรียนการสอนโรงเรียนมีอิสระในการออกแบบหลักสูตรให้เหมาะสมกับท้องถิ่นคือหลักสูตร English Program เน้นการจัดการศึกษาที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่พึงเกิดแก่ผู้เรียน และใช้งบประมาณสูงในการลงทุนทางด้านวิชาการ แต่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราต่ำ เพราะต้องการการกระจายคุณภาพการจัดการศึกษาให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันในท้องถิ่นส่วนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยใช้การรวมกลุ่มรวมคนเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาความรู้เฉพาะทางมีการจัดฐานการเรียนรู้และโครงการเพื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทและปัญหาเชิงสังคมของท้องถิ่น มีการจัดการความรู้และการดึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวบุคคล เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน มาใช้ในการพัฒนาและองค์ความรู้ที่จะถ่ายทอดไปสู่รุ่นต่อไปได้ ซึ่งฐานความรู้ประกอบไปด้วย 1) ห้องแสดงวัฒนธรรมไทยชัย 2) ห้องสมุดชุมชน 3) ห้องคอมพิวเตอร์หรือห้องอินเทอร์เน็ตชุมชน และ 4) ศูนย์การส่งเสริมอาชีพวัฒนธรรมของไทยชัย 5) ลานกิจกรรม 6) ห้องจำหน่ายสินค้าชุมชน และ 7) ห้องวิชาการชุมชน ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการใช้ชุมชนเป็นฐานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบการศึกษาตลอดชีวิต การศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ในขณะที่โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล แม่ อบจ.อำนาจเจริญ จะมีบทบาทในการบริหารจัดการด้านวิชาการน้อย หากจะต้องพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นแต่ก็มีแนวทางที่จะจัดการความรู้ในชุมชนท้องถิ่น การผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาท้องถิ่นที่มาจากฐานชุมชนอย่างแท้จริง การรวมกลุ่มพลังประชาชนเพื่อพัฒนาความรู้ ประสบการณ์ ทำให้เกิดหลักสูตรมหาวิทยาลัยท้องถิ่นขึ้น รวมถึงการเตรียมความพร้อมของคณะทำงานที่จะสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการต่อไปได้

3.3 ด้านการบริหารงบประมาณ โรงเรียนอบจ.บ้านไม้เรียบได้รับจัดสรรงบประมาณจาก อบจ.ภูเก็เกิดโดยตรง และจากภายนอก เช่น สมาคมผู้ปกครอง มีการจัดทำแผนการเบิก-จ่าย

การจัดซื้อ-จัดจ้าง การทำบัญชีพัสดุ การควบคุมตรวจสอบด้วยตนเอง มีการจัดทำระบบงบประมาณโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน การวางแผนงบประมาณ การบริหารงบประมาณ รวมถึงการติดตามประเมินผลประการสำคัญคือโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการการเงินการคลังได้เต็มที่ในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดให้ เช่น โรงเรียนสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าบริการจัดการศึกษาได้เองในสัดส่วนที่เหมาะสมในขณะที่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยได้รับงบประมาณอุดหนุนจากเทศบาลตำบลอากาศอำนวยประมาณร้อยละ 40 ใช้หลักการบริหารจัดการการเงินที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว กระจายอำนาจ และทันเหตุการณ์ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณเป็นการบริหารเชิงบูรณาการสำหรับโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล อบจ.อำนาจเจริญ มีความคาดหวังที่จะพัฒนาให้เป็นมหาวิทยาลัยท้องถิ่นในอนาคต ความท้าทายในด้านการบริหารจัดการงบประมาณจึงต้องเป็นการบริหารเชิงรุกโดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณไปให้มหาวิทยาลัยมหิดล มีการประเมินผลและตรวจสอบประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ตามความคาดหวัง มีสารสนเทศเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์โครงการ หรือผลงานที่สอดคล้องในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย เป็นต้น

3.4 ด้านการบริหารบุคคล พบว่า โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ มุ่งเน้นให้บุคลากรทำงานเก่งและมีความสุข มีการสร้างแรงจูงใจ ส่งเสริมบุคลากรเพิ่มพูนความรู้โดยการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาต่อยอดอาชีพ ถึงแม้ว่าจะมีบุคลากรไม่เพียงพอตามที่โรงเรียนกำหนดได้โรงเรียนจึงได้ตั้งระบบการสรรหาบุคลากรขึ้นเอง ซึ่งจัดตั้งเป็นกองการเจ้าหน้าที่เพื่อจัดหาบุคลากรโดยไม่ต้องขึ้นกับกองการศึกษาการมีกองการเจ้าหน้าที่เพื่อบริหารงานด้านบุคลากรเฉพาะกิจ ทำให้เกิดความคล่องตัวทั้งด้านประกาศการคัดเลือก การจัดตั้งกรรมการคัดเลือก การบรรจุพนักงานท้องถิ่นตามกรอบมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และภายใต้กรอบมาตรฐานกลาง และแนวทางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่นเดียวกันกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวยที่มีบุคลากรไม่เพียงพอ แต่ได้พยายามบริหารจัดการบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น เชิญวิทยากรอาสาสมัครภูมิปัญญาท้องถิ่น ประชาชนชาวบ้าน มาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และถ่ายทอดความรู้ ในขณะที่โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ในปัจจุบันการบริหารบุคลากรยังอยู่ในความดูแลจัดการโดยมหาวิทยาลัยมหิดล แต่ อบจ. อาจเข้าไปมีส่วนร่วมในแง่ของการสร้างแรงจูงใจในการทำงานในท้องถิ่น หรือการมีระบบสวัสดิการเสริมจากมหาวิทยาลัยมหิดล เป็นต้น

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงานการกระจายอำนาจทางการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ โดยใช้กรณีศึกษาร่วมในระดับองค์กรส่วนท้องถิ่น ใช้เวลาในการดำเนินการวิจัยต่อเนื่อง 2 ปี ซึ่งในระยะที่ 2 เน้นศึกษาระดับปฏิบัติการหรือสถานศึกษา มีจุดประสงค์หลัก คือ 1) ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นระดับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 2) ถอดบทเรียนกรณีศึกษาการบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) เพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาที่สังกัดท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของตนเอง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยระยะที่ 2 แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มสถานศึกษาเพื่อการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นของไทยกับเกาหลีใต้ คัดเลือกในประเทศไทย 2 แห่ง ได้แก่ (1) โรงเรียนวิชูทิศ สังกัดกรุงเทพมหานคร (กทม.) เขตดินแดง (2) โรงเรียนเมืองพัทยา 3 สังกัดการปกครองพิเศษเมืองพัทยา และประเทศเกาหลีใต้ 2 แห่ง ได้แก่ (1) Seoul Kaepo Elementary School และ (2) Kaewon Middle School

2) กลุ่มสถานศึกษากรณีตัวอย่างเพื่อถอดบทเรียนต้นแบบการบริหารจัดการศึกษาที่ดีเพื่อการจัดการศึกษาของท้องถิ่นในประเทศไทย 3 แห่ง ได้แก่ (1) โรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (2) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย สังกัดเทศบาลตำบลอากาศอำนวย และ (3) โครงการจัดตั้งวิทยาลัยเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นโครงการจัดตั้งร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ

1. สรุปและอภิปรายผล

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยและเกาหลีใต้ และผลการถอดบทเรียนกรณีศึกษาสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

1.1 ผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้

จากการศึกษาการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นไทย (โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) และเกาหลีใต้ (โรงเรียนสังกัดมหานครโซล) พบว่า มีจุดเน้นร่วมกันของการพยายามแก้ปัญหาการจัดการศึกษา โดยให้ความสำคัญกับการจัดรูปแบบการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพมาตรฐานของนักเรียน และพัฒนาให้สถานศึกษาเป็นแหล่งเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยยึดหลักการกระจายอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองอย่างเต็มที่และเหมาะสมกับศักยภาพ เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม การให้สิทธิเสรีภาพและโอกาสที่เท่าเทียมกันภายใต้การบริหารจัดการที่ยุติธรรม ถูกต้อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

จากการศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการโรงเรียนสังกัด กทม. และเมืองพัทยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่า มีแนวทางการบริหารที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการภายใต้โรงเรียนเป็นฐานตามความต้องการของรัฐบาลไทย แต่สภาพความเป็นจริง โรงเรียนมีอิสระค่อนข้างน้อยในการบริหารจัดการในกิจการต่างๆ ของโรงเรียน การกระจายอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นลงไปและให้โอกาสโรงเรียนได้ดำเนินการบริหารจัดการโรงเรียนของตนยังมีขีดจำกัด เช่น ระบบการตัดสินใจ ระบบการเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ระบบการรับสมัครครู และระบบประเมินคุณภาพสถานศึกษา

ขณะที่การบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้ มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ให้โรงเรียนเป็นอิสระ และการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School autonomy and school-based management) ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจการบริหารจัดการหลักสูตร การบริหารจัดการงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการนิเทศ และระบบการประเมินผล ภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งสามารถเพิ่มความเป็นอิสระ ความรับผิดชอบ และความหลากหลายของแต่ละโรงเรียนได้ โรงเรียนสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานจากระบบการบริหารโรงเรียนที่จัดการตนเอง ทำให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อระบบการศึกษา

ข้อสรุปจากการเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของการบริหารจัดการสถานศึกษาใน 4 ด้าน ตามกรอบการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ การบริหารวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไปขององค์กรส่วนท้องถิ่นไทยและเกาหลีใต้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1.1 การบริหารจัดการด้านวิชาการ

เนื่องจากประเทศไทยและเกาหลีใต้ต่างก็มีความคล้ายคลึงกันในระบบความรับผิดชอบแบบสายยาวที่รัฐบาลเป็นตัวคั่นกลางในระบบ โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีบทบาทสำคัญในการวางระบบของหลักสูตรและเนื้อหาด้านวิชาการในด้านสาระของหลักสูตรทั้งไทยและเกาหลีใต้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ หลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรระดับท้องถิ่น ซึ่งโรงเรียนได้รับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านวิชาการจากต้นสังกัดมากพอสมควร แต่ยังคงอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานฝ่ายบังคับบัญชาต้นสังกัด ในขณะที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานระดับชาติ

โรงเรียนยังมีอิสระในการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตรภายใต้ความต้องการของชุมชน ผู้เรียน และสังคมเป็นหลัก มีความคล่องตัวในการกำกับติดตามการบริหารวิชาการ และการนิเทศภายใน เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางด้านวิชาการ ในด้านปัญหาและอุปสรรคที่คล้ายคลึงกันของไทยและเกาหลีใต้ พบว่ารัฐบาลกลางมีการสั่งการในด้านการกำหนดหลักสูตรแกนกลางอย่างเคร่งครัด ส่วนในด้านความแตกต่างการบริหารงานวิชาการนั้น พบว่า ในเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการด้านการวัดและประเมินผลของผู้เรียนซึ่งไม่เน้นการทดสอบ เนื่องจากที่ผ่านมาพบว่าการทดสอบสร้างความเครียด และไม่ก่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง แต่อาศัยการวัดผลการเรียนรู้ผ่านการทำงานปฏิบัติลงมือทำจริง และใช้ความคิดสร้างสรรค์ผ่านการเรียนรู้เพื่อสร้างความแตกต่างจากการเรียนรู้ตามหลักการและทฤษฎี

นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังมุ่งเน้นการวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ เช่น การมีโรงเรียนนวัตกรรมโรงเรียนเพื่อการทดลองเพื่อค้นพบนวัตกรรม และองค์ความรู้ด้านวิชาการใหม่ๆ และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกพื้นที่ ในขณะที่ประเทศไทยเน้นการวัดผลการเรียนรู้ของผู้เรียนแบบอิงเกณฑ์ตามมาตรฐานการเรียนรู้ที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางมากกว่าการประเมินผลที่ตามเน้นสภาพจริง และพัฒนาการส่วนบุคคลของผู้เรียน รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านวิชาการ

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
1. มีการบริหารหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรท้องถิ่น แต่ละโรงเรียนมีการพัฒนาสาระท้องถิ่นของตนเองที่หลากหลายแตกต่างกัน โรงเรียนจัดทำ	1. มีการบริหารหลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรสถานศึกษา โรงเรียนสามารถพัฒนาหลักสูตรตามลักษณะและจุดประสงค์ของตนให้สอดคล้อง

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<p>หลักสูตรโดยพิจารณาจากความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น และเป็นไปตามกรอบมาตรฐานของหลักสูตรแกนกลางซึ่งมี 8 กลุ่มสาระ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น เครือข่ายโรงเรียนในสังกัด ตัวแทนผู้บริหาร ภาคประชาชน และสมาคมผู้ปกครอง</p> <p>2. โรงเรียนมีอิสระในการนำหลักสูตรท้องถิ่นไปใช้ สามารถปรับปรุงหลักสูตรให้ทันสมัย และเหมาะสมกับบริบทของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง มีการนำหลักสูตรมาบูรณาการให้เข้ากับนโยบายของต้นสังกัด การประเมินผลการเรียนรู้ใช้วิธีการที่ยืดหยุ่น โดยคำนึงถึงศักยภาพของผู้เรียนเป็นหลัก</p> <p>3. มุ่งเน้นการจัดการเรียนรู้ที่เสริมทักษะชีวิต นอกเหนือจากการเรียนตาม 8 กลุ่มสาระวิชา โดยเฉพาะการส่งเสริมทักษะชีวิตในความถนัดด้านสายอาชีพ และด้านกีฬา อันสอดคล้องกับความต้องการของสภาพชุมชน รวมถึงการจัดโปรแกรมการเรียนเสริมให้กับนักเรียนที่เรียนอ่อน</p> <p>4. โรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัวในการจัดระบบการนิเทศภายในโรงเรียน การให้คำปรึกษา และการแก้ปัญหา ตลอดถึงการปรับปรุงด้านวิชาการ</p> <p>5. ปัญหาและอุปสรรคที่ต้นสังกัดพยายามลดภาระงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิชาการ ซึ่งทำให้โรงเรียนมีเวลาบริหารงานวิชาการอย่างเต็มที่ อาจเป็นการทำลายเป้าหมายการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ถูกกำหนดมาจากสำนักงานการศึกษาท้องถิ่นที่เอื้อให้โรงเรียนบริหารจัดการงานวิชาการได้อย่างยืดหยุ่น เหมาะสมกับสภาพบริบทและพื้นที่</p> <p>6. นอกจากกิจกรรมการเรียนการสอนและการวัดและประเมินผลจะต้องสอดคล้องตามแนวทางการเรียนรู้ของหลักสูตรแกนกลางของ</p>	<p>กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม และนโยบายการลดเวลาเรียน หลักสูตรเป็นทั้งมาตรฐานหลักของการศึกษา และเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาแบบเรียนและคู่มือครู โรงเรียนและครูมีความรับผิดชอบในกระบวนการพัฒนาหลักสูตร เป็นการเพิ่มบทบาทของครูมากขึ้น และรูปแบบของหลักสูตรจะเน้นให้เห็นความสำคัญเกี่ยวกับความมีอิสระในการจัดการศึกษา ความมีอิสระของโรงเรียนตลอดระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษา และการทบทวนหลักสูตร การศึกษาวิจัยได้กระทำอย่างต่อเนื่อง</p> <p>2. โรงเรียนนำหลักสูตรไปใช้ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของพื้นที่ในอันที่จะลดภาระด้านการเรียนของผู้เรียน และเพิ่มประสิทธิผลด้านการศึกษาโรงเรียนมีอิสระในการปรับชั่วโมงการเรียนในบางกลุ่มวิชา ดังนั้น โรงเรียนสามารถนำเวลาดังกล่าวไปเพิ่มเติมหรือลดในบางรายวิชา เพื่อให้การจัดการศึกษามีลักษณะรอบมามากด้านขึ้น และอาจเพิ่มกิจกรรมสำหรับวิชาปฏิบัติ (practical learning) ให้กับการเรียนรู้มากขึ้น และลดจำนวนการสอบลง</p> <p>3. มีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้เป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมทางเลือก (optional activities) และ กิจกรรมการบูรณาการโปรแกรมวิชาเลือก (integration of elective programs) ที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อความสนใจ เจตคติ และความต้องการอันหลากหลายของนักเรียน โดยที่กิจกรรมทางเลือกสร้างสรรค์เป็นเป้าหมายด้านการศึกษาที่อยู่นอกเหนือรายวิชาและการเรียนรู้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการสะท้อนความสนใจและความต้องการของผู้เรียนรายบุคคล</p> <p>4. โรงเรียนมีการจัดระบบการนิเทศภายใน การให้คำปรึกษา โดยเชื้อเชิญให้นักเรียนและผู้ปกครองมี</p>

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<p>กระทรวงศึกษาธิการแล้ว ยังมุ่งเน้นการประเมินผล การเรียนรู้เชิงบูรณาการ โดยเน้นเรียนรู้จากการ ปฏิบัติมากขึ้น และมอบหมายการบ้านให้น้อยลง ตามนโยบายการศึกษาของต้นสังกัด</p> <p>7. ในด้านการวิจัยในโรงเรียนยังไม่โดดเด่นเท่าที่ควร และโรงเรียนมองว่าการทำวิจัยจะส่งผลกระทบต่อ การจัดการเรียนการสอน</p>	<p>ส่วนร่วมในการให้ผลประเมินแก่ครู และมีระบบ ประเมินผลการเรียนรู้โดยมีฐานข้อมูลเทคโนโลยีที่ เชื่อมต่อจากโรงเรียนสู่หน่วยงานระดับจังหวัด มหานคร และระดับชาติ</p> <p>5. อุปสรรคในการบริหารจัดการด้านหลักสูตร แกนกลางยังไม่มีอิสระ เนื่องจากรัฐบาลและ สำนักการศึกษาคอยกำกับ และสั่งการอย่าง เคร่งครัดโรงเรียนยังไม่มีอิสระในการบริหาร ทรัพยากรสื่อการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับ การบริหารจัดการหลักสูตรที่อิสระและยืดหยุ่น</p> <p>6. กิจกรรมการเรียนการสอน จะเน้นให้นักเรียนมี ปฏิสัมพันธ์โดยกระตุ้นให้มีส่วนร่วม มีการจัดการ เรียนการสอนที่เน้นกิจกรรมความคิดสร้างสรรค์ ร้อยละ 25 เนื่องจากที่ผ่านมามุ่งเน้นด้านวิชาการ มากเกินไป และที่สำคัญเกาหลีใต้สนับสนุนการ เรียนรู้ที่เกิดความคิดนอกกรอบ และความคิด สร้างสรรค์ (Creative thinking) ซึ่งถือเป็นหัวใจ หลักของการปฏิรูปการศึกษา มีการสนับสนุนการ เรียนรู้ตลอดเวลา เช่น ศูนย์การเรียนรู้สำหรับ เยาวชน มีระบบการเรียนรู้แบบออนไลน์ด้วย ตนเอง</p> <p>7. มีการทำวิจัยในชั้นเรียนอย่างต่อเนื่องตลอด ระยะเวลาของการปฏิรูปการศึกษา</p>

1.1.2 การบริหารจัดการด้านบุคคล

ความคล้ายคลึงของการบริหารจัดการด้านบุคคลจะพบว่า มาตรฐานการบริหารจัดการ บุคคลของโรงเรียนถูกกำหนดมาจากมาตรฐานกลางของหน่วยงานระดับประเทศ และโรงเรียนต้อง ดำเนินการภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่นในระดับหน่วยงานที่ ต้นสังกัด โรงเรียนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดอัตรากำลัง โอน ย้าย และมาตรฐานตำแหน่งของ ครูและบุคลากรของโรงเรียนที่ตรงกับความต้องการของตนเองได้ เนื่องจากบทบาทสำคัญยังอยู่ที่ สำนักงานเขตและกองการเจ้าหน้าที่ในระดับเขตหรือต้นสังกัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ จัดทำแผนอัตรากำลัง สวัสดิการ และการรักษาผลประโยชน์ต่อบุคลากรในสังกัดเป็น

อย่างดี นอกจากนี้ ไทยและเกาหลีใต้ยังเผชิญกับการได้อำนาจอย่างไม่เต็มที่ในด้านการวางแผน การศึกษา นโยบายหลักเกี่ยวกับครูถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย และใช้บังคับเหมือนกันในทุกพื้นที่ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านสภาพแวดล้อม

ในส่วนของความแตกต่างที่เห็นโดดเด่นคือ เกาหลีใต้มีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการ บุคคล โดยโรงเรียนสามารถจัดตั้งมาตรฐานและระเบียบเกี่ยวกับบุคคลได้เองภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา ถึงแม้จะยึดกรอบตามมาตรฐานกลางแต่ก็ส่งเสริมให้โรงเรียน ใช้บทบาทในการบริหารจัดการแบบพึ่งตนเองได้เป็นอย่างดี ขณะที่ประเทศไทยโรงเรียนยังมีอิสระ ไม่มากนัก นอกจากนี้โรงเรียนในเกาหลีใต้ยังสามารถคัดเลือกครูได้เอง และพัฒนาครูให้เป็นไปตาม ความต้องการของตนเอง เน้นการพัฒนาครูไปที่การลดเวลาสอนที่ไม่จำเป็น และลดภาระด้าน เอกสารของครูโดยให้มีฝ่ายสนับสนุนการสอนเพื่อลดภาระงานด้านอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง ทั้งยังมีการใช้ เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการเพื่อยกระดับการบริหารการศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด สรุปสาระสำคัญดังแสดงในตารางที่ 6.2

ตารางที่ 6.2 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาใน ประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านบุคคล

ไทย	เกาหลีใต้
1. หน่วยงานส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบการกำหนด มาตรฐานครูและบุคลากร และโรงเรียนดำเนินการ บริหารงานบุคคลภายใต้การกำกับของ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น 2. โรงเรียนยังไม่มียุทธศาสตร์ในการกำหนดอัตรากำลัง และมาตรฐานตำแหน่งของครู และบุคลากรของ โรงเรียนที่ตรงกับความต้องการของตนเอง เนื่องจากบทบาทสำคัญยังอยู่ที่สำนักงานเขต และ กองการเจ้าหน้าที่ในระดับเขตมีหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการจัดทำแผนอัตรากำลัง การควบคุม ทะเบียนอัตรากำลัง การสรรหาบรรจุแต่งตั้ง การ โอน การย้าย โดยประสานงานกับส่วนกลางเพื่อสรรหาและเลือกสรรบุคลากรเข้ารับราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาต่อไป 3. ในด้านสวัสดิการกำหนดมาจากส่วนกลาง	1. มาตรฐานครูและบุคลากรกำหนดมาจาก มาตรฐานกลาง และข้อกำหนดของคณะ กรรมการบริหารจัดการของโรงเรียน (School Management Committee-SMC) 2. โรงเรียนมีข้อจำกัดการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้อง กับบุคลากรบางด้าน เช่น การบรรจุและการย้าย ครู ยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการศึกษา ในระดับมหานครและจังหวัด ฉะนั้น อำนาจของ ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีจำกัด และอำนาจที่ มอบมาให้ผู้อำนวยการโรงเรียนก็ไม่เกิดเป็น รูปธรรม 3. โรงเรียนสามารถกำหนดสวัสดิการพิเศษ แผนการให้เงินชดเชยแก่ผู้ทำงาน และแผนการให้ ความคุ้มครองในการทำงานตลอดชีวิต แต่ยังมี อุปสรรคจากนโยบายบริหารบุคคลจากส่วนกลางที่

ไทย	เกาหลีใต้
<p>หน่วยงานต้นสังกัดมีแผนการให้เงินชดเชยแก่ผู้ทำงานเมื่อเกษียณอายุ และแผนการให้ความคุ้มครองในการทำงาน และประเภทเงินโบนัสตอบแทนประจำปี</p> <p>4. ครูและบุคลากรจะได้รับบรรจุโดยตรงจากสำนักงานกลาง โรงเรียนยังไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือกครูได้เอง ทั้งบุคลากรสายบริหาร สายการสอน และสายสนับสนุนการสอน</p> <p>5. ขาดการพัฒนาครูภายใต้ความต้องการของโรงเรียน และโรงเรียนไม่มีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของตนเองภายใต้โรงเรียนเป็นฐาน เพราะหน่วยงานกลางและต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบการพัฒนาสมรรถนะบุคลากร</p> <p>6. การกระจายอำนาจด้านการบริหารบุคคล และมอบอำนาจให้สถานศึกษายังไม่เต็มที่ เนื่องจากยังมีโครงสร้างที่มีสายบังคับบัญชาหลายชั้น สถานศึกษามีเพียงหน้าที่บริหารจัดการให้เป็นไปตามความต้องการ ระเบียบ และนโยบายของหน่วยงานส่วนกลาง</p>	<p>มุ่งเน้นให้ครูมีภาระงานธุรการมากกว่ามุ่งเน้นความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอน</p> <p>4. โรงเรียนมีส่วนร่วมในการสรรหาครู และการคัดเลือกครูได้เองโดยผ่านตัวแทนคณะกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียน ส่วนการสรรหาผู้อำนวยการโรงเรียนจะได้รับบรรจุโดยตรงจากสำนักงานกลาง</p> <p>5. โรงเรียนสามารถกำหนดมาตรฐานในการบริหารครูและบุคลากรภายในได้โดยกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรฐานต่างๆ ในการจ้างโดยคณะกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียน (School Management Committee-SMC)</p> <p>6. โรงเรียนมีโครงการพัฒนาส่งเสริมเส้นทางสายอาชีพซึ่งสามารถต่อยอดความเป็นครูต้นแบบ (Master teacher) จนถึงการที่ครูสามารถย้ายระดับมาเป็นผู้บริหารสถานศึกษาได้หากมีผลการปฏิบัติงานที่ยอดเยี่ยมและโดดเด่น จนถึงการสนับสนุนเงินเพื่อทำวิจัยและการศึกษาต่อ</p>

1.1.3 การบริหารจัดการด้านงบประมาณ

ความคล้ายคลึงของการบริหารจัดการงบประมาณของไทยและเกาหลีใต้ ได้แก่การได้รับงบประมาณในการจัดการศึกษาจากการจัดสรรของรัฐบาลเป็นจำนวนมาก คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 70 ของงบประมาณที่ได้ทั้งหมด ซึ่งรัฐบาลต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านงบประมาณของโรงเรียนให้เป็นไปได้เป็นอย่างดี คล่องตัว นอกจากโรงเรียนจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางแล้ว ยังได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานต้นสังกัด และการบริจาคจากผู้ปกครอง สำหรับข้อกังวลคือกรณีที่โรงเรียนได้รับงบประมาณจากรัฐบาลอย่างมากก็อาจถือเป็นการลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นการสนับสนุนจากภาคเอกชนในการเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษาได้ และระเบียบการคลังจากต้นสังกัดในการอนุมัติวงเงินทำให้เป็นอุปสรรคต่อการใช้งบประมาณที่มีไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพต่อการลงทุนทางการศึกษา

ในด้านความแตกต่างที่สำคัญ คือการที่เกาหลีใต้มีระบบบัญชีโรงเรียนซึ่งให้สิทธิโรงเรียนในการกำหนดกรอบงบประมาณของตนเอง สามารถสร้างหลักประกันด้านรายได้ของตนเองและการร่างงบประมาณที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของโรงเรียน การบริหารงบประมาณในโรงเรียนตามระบบบัญชีโรงเรียน (school accounting system) เป็นหลักประกันการจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระของโรงเรียน และสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ด้านการศึกษา ในขณะที่ไทยยังไม่มีกระบวนการรับประกันการใช้งบประมาณอย่างอิสระ เพราะการมอบงานด้านการบริหารการคลังมาสู่โรงเรียนยังเกิดขึ้นน้อยมาก อำนาจการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องด้านการเงินเป็นหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัด ในแง่ดีก็คือการเอื้อให้โรงเรียนลดภาระด้านการบริหารการเงินงบประมาณด้วยตนเอง เพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติงานด้านวิชาการได้อย่างเต็มที่ โรงเรียนมีบทบาทในการรับผิดชอบรายจ่ายพื้นฐานส่วนงบเงินเดือนค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในลักษณะการจัดซื้อจัดจ้าง และค่าใช้จ่ายในการบริหารอื่นๆ สำนักการศึกษาเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารจัดการ ส่วนในเกาหลีใต้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณของตนเองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของโรงเรียน และมีอิสระที่จะใช้ non-government fund เป็นต้น สรุปสาระสำคัญดังแสดงในตารางที่ 6.3

ตารางที่ 6.3 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านงบประมาณ

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<ol style="list-style-type: none"> 1. โรงเรียนได้รับการจัดสรรงบประมาณจากจำนวนรายหัวของนักเรียนที่เอื้อให้โรงเรียนมีอำนาจบริหารทรัพยากรของตนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น 2. โรงเรียนได้รับแหล่งเงินทุนและงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐบาลกลางร้อยละ 60 และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 40 และยังมีแหล่งเงินทุนอื่นๆ ของแต่ละโรงเรียน งบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลางใช้หลักการจัดสรรตามรายหัวผ่านสำนักการศึกษาหรือสำนักงานเขต แล้วจึงโอนมาที่โรงเรียน รายรับอีกส่วนได้จากผู้ปกครองและการจัดกิจกรรมผ้าป่าเพื่อการศึกษาซึ่งเป็นงบสำหรับอุดหนุนการศึกษา 3. การบริหารงบประมาณของโรงเรียนแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ รายรับ รายจ่าย และการเก็บรักษาเงิน ที่มาของ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. งบประมาณการจัดการศึกษาของท้องถิ่นได้แยกจากบัญชีทั่วไปขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิงส่วนโรงเรียนที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิจัย โดยเฉพาะหรือ Innovation school จะได้รับงบประมาณเพิ่มโดยตรงจากรัฐบาลท้องถิ่นในการพัฒนาและทดลองนวัตกรรมกรรมการจัดการเรียนรู้นวัตกรรม 2. โรงเรียนมีแหล่งเงินทุนและงบประมาณส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลาง งบประมาณร้อยละ 75 จากองค์กรส่วนท้องถิ่นของแต่ละเขตการปกครอง และจากสำนักงานการศึกษาของมหานครและจังหวัด ร้อยละ 25 และยังมีแหล่งเงินทุนอื่นๆ ของแต่ละโรงเรียนที่ได้มาจากผู้ปกครองและการจัด

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<p>รายรับมาจาก 3 แหล่ง คือ รัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินบริจาคจากผู้ปกครอง ส่วนรายจ่ายจะเป็นรายจ่ายด้านการจัดการโรงเรียน ค่าสาธารณูปโภคพื้นฐาน ส่วนการเก็บรักษาเงิน หรือเงินบำรุงการศึกษาที่สถานศึกษารับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษานอกจากงบรายจ่าย</p> <p>4. โรงเรียนมีอำนาจการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างจำกัด ข้อกำหนดระเบียบการบริหารการคลังส่วนใหญ่จะกำหนดจากส่วนกลาง และบริหารจัดการจากต้นสังกัด ผู้อำนวยการโรงเรียนยังไม่มีอิสระในการอนุมัติเงินตามความต้องการของโรงเรียน</p> <p>5. การที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและรายได้ของต้นสังกัดอาจทำให้โรงเรียนขาดแรงจูงใจในการระดมทรัพยากรจากแหล่งอื่น การมีส่วนร่วมหรือการมีหุ้นส่วนจากภาคเอกชนเพื่อจัดการศึกษาจึงมีน้อย</p>	<p>กิจกรรมต่างๆ (non-government fund)</p> <p>3. ระบบบัญชีโรงเรียน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนรายได้กับส่วนรายจ่าย ส่วนรายได้มาจาก 3 แหล่ง คือ รัฐบาลกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่น และผู้ปกครอง โดยสองแหล่งแรกเป็นแหล่งทุนหรือรายได้หลักของโรงเรียน ส่วนรายจ่ายแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่เป็นแกนหลัก และกิจกรรมสนับสนุน รายจ่ายสำหรับการจัดการศึกษาของโรงเรียน เช่นรายจ่ายด้านบุคลากร เงินเดือนครู ค่าจ้างบุคลากร และค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ และรายจ่ายด้านการจัดการโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนสามารถปฏิบัติภารกิจในด้านการจัดการศึกษาได้อย่างคล่อง</p> <p>4. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณคือ ความไม่เสถียรภาพทางการเงิน เนื่องจากงบประมาณดำเนินงานพื้นฐานของโรงเรียน (school basic operation cost) สำนักการศึกษาท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล การได้รับจัดสรรงบประมาณอาจไม่เหมาะสมและไม่มีประสิทธิภาพต่อการลงทุนทางการศึกษาที่มุ่งไปในด้านการสอนและกิจกรรมการเรียนรู้</p> <p>5. การที่โรงเรียนได้รับงบประมาณจากรัฐบาลอย่างมาก ในอีกทางหนึ่งถือเป็นการลดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ในการสนับสนุนและการจัดการด้านการเงินเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น</p>

1.1.4 การบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารจัดการโรงเรียนทั่วไปของไทยและเกาหลีใต้จะมุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในการบริหารงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่ รวมทั้งระเบียบการคลัง ระบบบัญชีการเงินของโรงเรียน ระบบควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงินโรงเรียน โดย

ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหลายกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามา ร่วมดำเนินการบริหารจัดการศึกษา

ความแตกต่างที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาในเกาหลีใต้มีบทบาทเป็นอย่างมากในการกำหนดทิศทางของโรงเรียน เพราะเป็นการบริหารการศึกษาผ่านผู้แทน เครือข่าย กลุ่มสหภาพครูแห่งชาติ และตัวแทนของกลุ่มสมาคมผู้ปกครองระดับชาติที่สร้างความแตกต่างต่อการบริหารจัดการศึกษาในเกาหลีใต้อย่างมาก ประกอบกับเกาหลีใต้มีการทำงานของผู้ปกครองกับโรงเรียนอย่างจริงจัง ขณะที่ประเทศไทยในทางปฏิบัติคณะกรรมการสถานศึกษายังมีอำนาจและบทบาทน้อย อย่างไรก็ตามพบว่า การสร้างเครือข่ายด้านวิชาการระหว่างโรงเรียนในเกาหลีใต้ยังไม่เข้มแข็งมากนัก แต่ไทยมีความเข้มแข็งของเครือข่ายโรงเรียนที่จะสนับสนุนการจัดการวิชาการและด้านต่างๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ สรุปการบริหารทั่วไปของโรงเรียนดังแสดงในตารางที่ 6.4

ตารางที่ 6.4 เปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรส่วนท้องถิ่นในระดับสถานศึกษาในประเทศไทยและเกาหลีใต้ส่วนการบริหารจัดการด้านการบริหารทั่วไป

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
1. โรงเรียนมีบทบาทหน้าที่รายงานผลการบริหารจัดการงานธุรการ การเงินและบัญชี การพัสดุ และงานอาคารสถานที่ต่อต้นสังกัด การจัดการเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของโรงเรียนต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารรวมทั้งระเบียบการคลังของหน่วยงานต้นสังกัด และระบบบัญชีการเงินของโรงเรียน	1. โรงเรียนมีระบบและกระบวนการพิจารณา ทบทวนตนเอง (self-review) ภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายโรงเรียน การดำเนินงานของโรงเรียนถูกการตรวจสอบจากชุมชน และหน่วยงานต้นสังกัดยึดหลักการมีส่วนร่วมและความยุติธรรมในรูปแบบประชาธิปไตย
2. คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจและบทบาทน้อยในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน หน่วยงานสายบังคับบัญชาที่มีบทบาทและอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่สำคัญของโรงเรียนมากกว่า	2. โรงเรียนมีอิสระค่อนข้างมากในการบริหารจัดการ ภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจสูงในการบริหารและกำหนดนโยบายระเบียบ ข้อบังคับ
3. ผู้บริหารและครูมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาเท่านั้น ในขณะที่ผู้ปกครองและชุมชนเข้ามามีบทบาทน้อยในการร่วมบริหารจัดการศึกษาและดำเนินงานตรวจสอบโรงเรียน	3. ผู้ปกครองมีส่วนร่วมอย่างจริงจังต่อการจัดการศึกษา โดยเฉพาะบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการศึกษา กลุ่มผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ให้กับนักเรียน เปิด
4. แม้ว่าการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองต่อการบริหารจัดการ	

ประเทศไทย	ประเทศเกาหลีใต้
<p>การศึกษามีน้อย แต่การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในลักษณะเครือข่ายโรงเรียน (School Cluster) กลับมีความโดดเด่นในกลุ่มสถานศึกษาให้สามารถช่วยตนเองได้ และเป็นการรวมตัวกันเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโรงเรียนและนักเรียนเป็นสำคัญ และเสริมสร้างความเข้มแข็ง (empowerment)</p>	<p>โอกาสให้ผู้ปกครองได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และให้ผู้ปกครองได้เข้ามาเรียนร่วมกับเด็กเล็ก และทำกิจกรรมกับเด็กได้</p> <p>4. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการทั่วไปยังพบว่า การให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษายังไม่บรรลุเป้าหมายอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายระหว่างโรงเรียนเพื่อสร้างความเข้มแข็งและพัฒนาการศึกษายังมีน้อย</p>

จากผลการศึกษากิจการบริหารจัดการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อปท. ไทยพยายามจะถ่ายโอนอำนาจที่โรงเรียนให้มากที่สุด เนื่องจากการบริหารจัดการศึกษาด้วยระบบเดิมมีปัญหาเรื่องคุณภาพ ขาดอิสระ จึงใช้การกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปสู่ระดับโรงเรียนภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมาย (สำนักงานสภาการศึกษา, 2555) การศึกษาสภาพปัจจุบันโรงเรียนในสังกัดอปท. ในส่วนของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา พบว่า โรงเรียนมีอิสระด้านวิชาการในการบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จมากกว่าด้านอื่นๆ ส่วนในด้านการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และบริหารทั่วไป จะพบว่าหน่วยงานต้นสังกัดยังคงควบคุมอยู่ การกระจายอำนาจลงสู่สถานศึกษาทำได้เพียงบางส่วน ทั้งนี้เพื่อควบคุมมาตรฐานการศึกษาและความแตกต่างในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด การกระจายอำนาจมาสู่โรงเรียนยังไม่สร้างความแตกต่างต่อบทบาทของครูและผู้อำนวยการโรงเรียนที่มีมาแต่เดิม ครูยังเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบการสอนเป็นหลัก และผู้อำนวยการทำหน้าที่เป็นผู้นำในด้านการบริหารจัดการโรงเรียน ส่วนชุมชนและผู้ปกครองมีระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาแบบผิวเผิน ซึ่งผู้ที่มีส่วนร่วมยังไม่เข้าใจถึงแก่นของบทบาทหน้าที่ที่แท้จริง ความตระหนักในด้านการศึกษาของชุมชนถือว่ายังเกิดขึ้นน้อย

ขณะที่โรงเรียนสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้ได้รับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางค่อนข้างมาก โรงเรียนสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบุคคล รวมถึงด้านการบริหารทั่วไปอย่างอิสระปราศจากการพึ่งพาจากรัฐบาลกลาง ในด้านวิชาการโรงเรียนสามารถออกแบบหลักสูตรเองเพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและชุมชน มีอิสระในการเลือกเนื้อหาบรรจุในหลักสูตร มีการจัดการเรียนการสอนที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย มีอิสระใน

การเลือกสื่อและหนังสือ ตำราเรียนได้ด้วยตนเอง โดยที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของหนังสือ ซึ่งทำให้สำนักพิมพ์มีการแข่งขันในการผลิตตำราที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ในด้านการบริหารบุคคลจากเดิมที่อำนาจจำกัดอยู่ที่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันเริ่มมีการกระจายอำนาจลงสู่ระดับปฏิบัติการมากขึ้น การบริหารที่เกี่ยวกับบุคคล โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจภายใต้คณะกรรมการบริหารจัดการสถานศึกษา (SCM) ในด้านการบริหารงบประมาณจากเดิมที่รัฐบาลมีการกระจายงบประมาณตามองค์กรส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่มาก ในขณะนี้ได้ลดลง โดยเพิ่มงบประมาณไปสู่สถานศึกษาเพื่อสนับสนุนนโยบายการบริหารจัดการโรงเรียนโดยอิสระและพึ่งพาตนเองได้ (Self-Managing School) ในด้านการบริหารทั่วไปโรงเรียนมีอิสระและความคล่องตัว จากที่โรงเรียนสามารถกำหนดระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานการบริหารจัดการด้านต่างๆ ด้วยตนเองโดยผ่าน SCM และการที่รัฐบาลมีหน่วยงานด้านข้อมูลการศึกษาแห่งชาติ (National Education Information System) ทำหน้าที่สนับสนุนระบบฐานข้อมูลการบริหารทั่วไปของโรงเรียน (Web-based integrated administration system for Korea's education organizations) ทำให้สามารถลดภาระครูในงานธุรการลงได้ โดยครูและบุคลากรกรในโรงเรียนจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะด้านไอที (Strategic teacher training) เพิ่มเติมด้วย

1.2 ถอดบทเรียนกรณีศึกษาสถานศึกษาของ อปท. ไทยที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ในด้านการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาที่สังกัดท้องถิ่นอื่น ๆ

1.2.1 สรุปลักษณะเด่นการบริหารจัดการของโรงเรียน อบจ. บ้านไม้เรียบ

(1) โรงเรียน อบจ.บ้านไม้เรียบได้รับการถ่ายโอนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากว๊านพะเยา ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกว๊านพะเยา ในปี พ.ศ. 2550 เปิดสอนระดับอนุบาล-ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีการจัดการเรียนการสอนรูปแบบ English Program หรือโครงการจัดการเรียนการสอนในรูปแบบพิเศษ ใน 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ สุขศึกษา พลศึกษา ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอยู่ในระดับก้าวหน้ากระโดดหลังจากที่ได้รับการถ่ายโอนมาอยู่ภายใต้สังกัดอปท.

(2) โรงเรียน อบจ.บ้านไม้เรียบ มีการบริหารจัดการภายใต้การสนับสนุนการจัดการศึกษาของ อบจ.กว๊านพะเยา ทั้งด้านงบประมาณ มาตรฐานวิชาการ การพัฒนาบุคลากร การกระจายอำนาจการบริหารงานไปสู่สถานศึกษา การตรวจสอบติดตาม และประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การบริหารภายในโรงเรียนอำนาจสูงสุดอยู่ที่คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาระเบียบอนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารกิจการทั่วไปให้อยู่ในระเบียบและกรอบที่กำหนด

(3) แนวทางการบริหารจัดการ พบว่า

- ด้านการบริหารทั่วไป โรงเรียนมีการกระจายอำนาจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ตั้งแต่ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน คณะกรรมการสถานศึกษามีส่วนร่วมในการวางแผน มีสมาคมผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแผนพัฒนาโรงเรียน เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เอื้อประโยชน์ต่อสถานศึกษา จัดหางบประมาณเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่เสนอ การมีสมาคมผู้ปกครองที่เข้มแข็งที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการจ้างครูประจำปี ในกรณีที่มีการขาดแคลนครู จึงทำให้ระบบการบริหารทั่วไปของโรงเรียนมีความคล่องตัว

- ด้านวิชาการ โรงเรียนมีอิสระในการจัดหลักสูตรสถานศึกษา การจัดกระบวนการเรียนรู้ ที่สนองต่อความต้องการของผู้เรียน ชุมชน ผู้ปกครอง การพัฒนาแหล่งทรัพยากรการเรียนรู้ การประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง การวิจัยพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ ในแง่ความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาจากภายนอก ครูมีความใกล้ชิดกับนักเรียน มีการประสานงานและประชุมกับผู้ปกครองอย่างสม่ำเสมอให้เห็นพัฒนาการของนักเรียน และผู้ปกครองให้ความร่วมมือในการช่วยติดตามนักเรียน

- ด้านงบประมาณ โรงเรียนสามารถบริหารจัดการงบประมาณที่ได้จากหน่วยงานต้นสังกัด และโรงเรียนสามารถระดมทุนจากภายนอกได้ส่วนหนึ่ง และบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับด้วยตนเอง มีอิสระในการกำหนดอัตราค่าบริการการจัดการศึกษา มีการจัดทำระบบงบประมาณโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุน การวางแผนงบประมาณ การบริหารงบประมาณ รวมถึงการติดตามประเมินผล รายงานผลการใช้งบประมาณต่อหน่วยงานต้นสังกัดอย่างต่อเนื่อง

- ด้านการบริหารบุคคล โรงเรียนมีอิสระในการจัดตั้งกองการเจ้าหน้าที่เพื่อจัดหาบุคลากรด้วยตนเอง จากเดิมอยู่ที่กองการศึกษาฯ ภายหลังมีกองการเจ้าหน้าที่เพื่อบริหารงานบุคลากรเฉพาะกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวทั้งด้านประกาศ การคัดเลือก การจัดตั้งกรรมการคัดเลือก การบรรจุพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องอยู่ในกรอบมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และภายใต้กรอบมาตรฐานกลางและแนวทางที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนด

(4) โรงเรียนได้พยายามบริหารจัดการด้วยตนเองมากขึ้น แม้ว่าทุกอย่างกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง/หน่วยงานต้นสังกัด ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม มีการใช้การบริหารงานแบบโรงเรียนเป็นฐานเพื่อพัฒนาชุมชน (school-based management for Local Development: SBMLD) เข้ามาบริหารจัดการ นอกจากนี้ ยังใช้การบริหารจัดแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) กับหน่วยงานต้นสังกัด คือ อบจ.ภูเก็ต เพื่อสร้างความร่วมมือมากกว่าที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาที่เป็นหน่วยงานอำนาจความสะดวก โรงเรียนเน้นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ

คำนึงถึงผลลัพธ์เป็นที่ตั้งมากกว่าปัจจัยนำเข้า ไม่ยึดติดระบบการทำงานแบบตายตัว แต่สามารถดำเนินการมาซึ่งผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาได้

(5) ปัจจัยสนับสนุน ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการ มุ่งเน้นการบริหารสมัยใหม่ คือการปฏิบัติงานแบบมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กระจายอำนาจการบริหารไปสู่ผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อบริหารจัดการโรงเรียนให้ไปสู่แนวทางที่กำหนด คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสในการทำงาน การทำงานมีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่า มีการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยให้ท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานการทำงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล ประกอบกับโรงเรียนมีสิ่งแวดล้อมภายนอกที่พร้อมสนับสนุน คือ งบประมาณรายได้ของท้องถิ่นและทรัพยากรของจังหวัด ทำให้มีรายได้ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และมาเกื้อหนุนในการจัดการศึกษาด้วย และกลุ่มที่ปฏิบัติงานร่วมกันคือการสร้างความร่วมมือของคนในชุมชน ความศรัทธาของคนในชุมชน ต่อการจัดการศึกษาของ อบจ.ภูเก็ต มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ร่วมกันพัฒนาโรงเรียนอย่างเป็นรูปธรรม

1.2.2 สรุปลักษณะเด่นการบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย

(1) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย จัดตั้งปี พ.ศ. 2548 โดยงบประมาณของเทศบาลตำบลอากาศอำนวย เพื่อเป็นศูนย์การเรียนรู้ชุมชน เป็นศูนย์การศึกษา และการถ่ายทอดความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้บริการชุมชน 4 ด้าน ตามองค์ประกอบและเอกลักษณ์ที่ชุมชนมี คือ 1) ศูนย์วัฒนธรรม 2) ห้องสมุดชุมชน 3) ห้องคอมพิวเตอร์หรือห้องอินเทอร์เน็ตชุมชน และ 4) ศูนย์ส่งเสริมอาชีพวัฒนธรรมไทยเ็ย ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชาวไทยเ็ยประมาณร้อยละ 90 จึงมีจุดเด่นด้านวัฒนธรรม วิถีชีวิตที่โดดเด่นทั้งด้านภาษา การแต่งกาย ประเพณี พิธีกรรม และมีความศรัทธาในพระพุทธศาสนาและความเชื่อในสิ่งลี้ลับ

(2) การบริหารจัดการศูนย์การเรียนรู้เป็นแบบภาคีความร่วมมือของหลายส่วนงานในเทศบาลตำบลอากาศอำนวย มีคณะกรรมการบริหารศูนย์ฯ ทำหน้าที่บริหาร วิจัย จัด ตัดสินใจ มีโครงสร้างการบริหารศูนย์ฯ ที่ประกอบด้วย คณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นผู้บริหาร กำหนดนโยบาย และวางแผนการดำเนินงาน มีฝ่ายบริหารศูนย์ฯ 4 ฝ่าย คือ งานบริหารทั่วไป งานส่งเสริมและพัฒนา งานโครงการพิเศษ และงานศูนย์บริการชุมชน การบริหารเน้นภาคีเครือข่ายภายในองค์กรและนอกองค์กร

(3) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้เน้นการบริหารจัดการโดยใช้หลัก PDCA (Plan, Do, Check and Action) มีการกำหนดระดับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา มีการจัดทำแผนพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งงบประมาณ มีการศึกษาความต้องการของคนในชุมชนเกี่ยวกับการใช้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ประเมินปัญหาและความต้องการ มีการดำเนินการตามแผน มีการติดตามประเมินผล การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และประเมินความพึงพอใจของประชาชนผู้ให้บริการ มีการจัดหลักสูตรการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาวัฒนธรรม และความต้องการของท้องถิ่น ที่เน้นทั้งการอนุรักษ์วัฒนธรรมดั้งเดิม และการพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากเทศบาลตำบลอากาศอำนวยในสัดส่วนที่เหมาะสม คือประมาณร้อยละ 40 สามารถบริหารจัดการงบประมาณได้บรรลุตามแผนและกิจกรรมตามความต้องการ และความสนใจของประชาชน มีอำนาจในการบริหารจัดการงานบุคคลของตนเอง มีการพัฒนาและส่งเสริมบุคลากรตามข้อกำหนดจากกรมการปกครองท้องถิ่น และมีการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่บุคลากร

(4) จุดเด่นของศูนย์ คือ มีการจัดสรรทุนทางสังคมและภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีรูปแบบการบริหารจัดการและงบประมาณด้วยวิธีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภายในเทศบาลตำบล มีโครงสร้างการบริหารศูนย์ที่เกิดจากภาคีความร่วมมือจากทุกฝ่าย เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในท้องถิ่น หรือภาคีเครือข่ายการทำงาน (ภาคเอกชน สถานศึกษา โรงพยาบาล องค์กรชุมชน ฯลฯ) เพื่อส่งเสริมและพัฒนาชุมชน มีการบริหารจัดการแบบ PDCA มีการบริหารจัดการงบประมาณได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งศูนย์มีศักยภาพในการบริหารงบประมาณที่ได้รับจากหน่วยงานภายนอก

(5) ปัจจัยสนับสนุน พบว่า ผู้นำท้องถิ่นและสมาชิกเทศบาลตำบล เป็นผู้ที่มีทัศนคติตนเองช่วยเหลืองานสังคมชุมชน เป็นที่พึ่งของประชาชน มีความใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น สามารถแก้ปัญหาได้ และคนในชุมชนมีความใกล้ชิดสนิทสนม และมีความเอื้อเฟื้อ สามัคคี มีการให้ความร่วมมือสูงกับกิจกรรมชุมชน ประกอบกับชุมชนมีมรดกทางวัฒนธรรม ประเพณี และมีภูมิปัญญาที่เป็นเอกลักษณ์ที่สืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงได้รับการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนกิจกรรมเพื่อเป็นการอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไว้ มีการประชาสัมพันธ์ที่ดีให้ชุมชนได้เข้ามาใช้บริการ ให้คนในท้องถิ่นได้รู้สึกเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วม

1.2.3 สรุปลักษณะเด่นการบริหารจัดการโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล

(1) โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ริเริ่มจากความร่วมมือสามฝ่าย (ไตรภาคี) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนจังหวัด และมหาวิทยาลัยมหิดล ตามเป้าหมายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค และสามารถเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือเป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่นที่สามารถสร้างคน สร้างอาชีพ เพื่อรองรับสภาพเศรษฐกิจของคนในชุมชน โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล บริหารจัดการในรูปแบบวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยมหิดล มีที่ตั้งอยู่ในจังหวัดอำนาจเจริญ

(2) โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล มีการบริหารจัดการเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาทั่วไป มีการกำหนดโครงสร้างลักษณะการตัดสินใจจากสภามหาวิทยาลัย มีโครงสร้างการบริหารทั่วไปเพื่อรองรับการจัดการศึกษา และมีการบริหารจัดการร่วมกับ อบจ. และส่วนจังหวัดในรูปแบบคณะกรรมการความร่วมมือไตรภาคี โดยคณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้แทนจาก อบจ.อำนาจเจริญ ผู้แทนจากส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ และเครือข่ายภาคประชาชนจากภายนอก

(3) โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี (good governance) โดยออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี มีสภาพเป็นสถาบันทางการศึกษาในกำกับของรัฐบาล มีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่ไม่มีความเป็นส่วนราชการ แต่บริหารจัดการสถาบันภายใต้นโยบายของรัฐบาล หากแต่พบว่า ในภาพรวมบทบาทของ อบจ. ยังมีน้อย เป็นเพียงผู้สนับสนุน และให้ความร่วมมือต่างๆ มากกว่าที่จะบริหารจัดการเอง และ อบจ.ไม่มีบทบาทในการบริหารวิชาการ มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่หลักในการจัดการด้านวิชาการ ส่วน อบจ. สนับสนุนอุปกรณ์การศึกษาต่างๆ ในด้านงบประมาณ โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ได้รับงบประมาณจากมหาวิทยาลัยมหิดลโดยตรง และงบประมาณจากจังหวัดและ อบจ. ตามข้อบัญญัติความร่วมมือประจำปีที่จะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณให้แก่โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อการบริหารจัดการศึกษาที่มาจากงบประมาณโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. ส่วนด้านการบริหารบุคลากร บริหารตามหลักการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยมหิดล บุคลากรจึงอยู่ภายใต้กำกับมหาวิทยาลัยมหิดล ดังนั้นโดยภาพรวมมหาวิทยาลัยมหิดลจะเป็นผู้บริหารจัดการศึกษาทั้งหมด อบจ. และจังหวัดอำนาจเจริญให้การสนับสนุนทรัพยากรท้องถิ่น และงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษา

(4) การมีโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ทำให้เกิดความร่วมมือในท้องถิ่น และการสร้างให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการความรู้และหน่วยงานหลายระดับเข้าด้วยกัน ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต.

(5) ปัจจัยที่สนับสนุนต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยท้องถิ่นถือว่าเป็นความท้าทายในการที่ท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาในระบบ โดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษา และ อบจ. อำนาจเจริญ สามารถดำเนินการดังกล่าวได้คือ ผู้บริหารท้องถิ่นมีวิสัยทัศน์ในการสร้างการศึกษาที่ต้องการพัฒนาให้เป็นมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค และสามารถเป็นมหาวิทยาลัยออกนอกระบบหรือเป็นมหาวิทยาลัยของท้องถิ่น ที่สามารถสร้างคน สร้างอาชีพเพื่อรองรับกับสภาพเศรษฐกิจของ คนในชุมชน ซึ่ง อบจ.อำนาจเจริญก็ได้ริเริ่มดำเนินการเพื่อสนองต่อเจตนารมณ์การเป็นมหาวิทยาลัย ของท้องถิ่นที่สามารถผลิตองค์ความรู้และพัฒนาคนให้ตรงกับความต้องการของชุมชนได้ และพยายามดึงการศึกษาในระบบให้เข้ามาอยู่ในการบริหารจัดการศึกษาของท้องถิ่นมากขึ้น

จากการศึกษาการบริหารจัดการสถานศึกษาต้นแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้ง 3 แห่ง ได้แก่ โรงเรียน อบจ.บ้านไม้เรียบ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย และโครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล ผลปรากฏในภาพรวม สถานศึกษา ภายใต้งำกับของ อบจ. ไทยไม่ค่อยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษาด้วยตนเอง ตัวแทนสถานศึกษาทั้ง 3 แห่งอาจไม่ใช่สถานศึกษาที่ดีที่สุด เนื่องจากยังมีปัญหาและอุปสรรคใน การดำเนินงาน แต่การศึกษาได้ค้นพบประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ เพื่อการพัฒนาต่อยอดการ บริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต่อไป จากการสรุปผลการวิจัยมีประเด็นที่ น่าสนใจที่จะนำมาอภิปรายดังนี้

1) การบริหารจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่น ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดเป็นนโยบายให้มีการ กระจายอำนาจการศึกษามาสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด และปรากฏอยู่ในการบริหารจัดการสถานศึกษา 4 ด้าน คือ วิชาการ บุคคล การเงินงบประมาณ และการบริหารทั่วไป ท้องถิ่นจึงมีความหลากหลาย ตามสภาพความพร้อมของท้องถิ่น และลักษณะการจัดการศึกษา เช่น โรงเรียน อบจ.บ้านไม้เรียบ เน้นรูปแบบการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนและหน่วยบังคับบัญชา และการบริหารในรูปแบบ โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารมาสู่โรงเรียนมากขึ้น การ บริหารจัดการด้วยตนเอง การพึ่งตนเองและการมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้มแข็ง และการ รวมพลังของคนในชุมชนจนเกิดเป็นเครือข่ายเพื่อการบริหารจัดการศึกษา ส่วนศูนย์การเรียนรู้ ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย เน้นการจัดการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชน การบริหาร จัดการแบบเครือข่ายที่หน่วยงานทั้งภายในและภายนอกทำงานร่วมกัน และโครงการจัดตั้งวิทยา เขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นฐานในการบริหารจัดการ ทุกรูปแบบ ตามบริบทและความพร้อมของตนเอง โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหิดล และจังหวัด อำนาจเจริญ การบริหารจัดการจึงมีความหลากหลาย ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ (2557, บทคัดย่อ)

กล่าวว่า การบริหารจัดการสถานศึกษามีความหลากหลาย เช่น รูปแบบของการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School Based Management: SBM) และรูปแบบสถานศึกษาในกำกับรัฐที่ทำสัญญาการบริหารจัดการกับรัฐ รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและท้องถิ่น รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีพี่เลี้ยงที่ต้นสังกัดช่วยบริหารจัดการในด้านบุคคล และเงินงบประมาณบางส่วน ในด้านการจัดการเรียนการสอนเป็นเรื่องของสถานศึกษาตามความพร้อม

2) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาใน อปท. ไทย มุ่งกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษาโดยตรง แต่ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และระเบียบของสำนักงานกลาง เพื่อลดขั้นตอนการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานกลางกับสถานศึกษา โดยให้อำนาจในการตัดสินใจเพื่อการบริหารและจัดการศึกษาขั้นสุดที่สถานศึกษา ซึ่งยังไม่มีหลักประกันว่าการบริหารและจัดการศึกษาจะไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา จึงต้องมีบทบาทและหน้าที่ที่ชัดเจน ภายใต้หลักการกระจายอำนาจและหลักธรรมาภิบาล เพื่อลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและการสั่งการให้สิ้นสะดวกและรวดเร็ว โดยไม่เกิดความซ้ำซ้อนในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของบุคคลและองค์กร และการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไปสู่เป้าหมายที่กำหนด ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีอำนาจในการบริหารและจัดการศึกษา ตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school based management) โดยมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ เพื่อบริหารและจัดการทรัพยากรของสถานศึกษา เพื่อสนองตอบความต้องการของผู้เรียน และชุมชน โดยคำนึงถึงคุณภาพมาตรฐาน ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ควบคู่กับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับที่ ชาญ ตันติธรรมถาวร และคณะ (2554: 106) กล่าวถึง อปท. ว่ายังต้องบริหารและจัดการศึกษาภายใต้กฎระเบียบต่างๆ ที่กำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐมีโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการภายใต้กฎระเบียบอันเดียวกัน ส่งผลให้ อปท. ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและจัดการทรัพยากรของ อปท. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จากกรณีศึกษาสถานศึกษาดังกล่าว ได้ค้นพบประเด็นที่จะเป็นประโยชน์เพื่อการพัฒนาต่อยอดการบริหารจัดการศึกษาของ อปท. ไทย โดยมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกตซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดแข็งของการบริหารจัดการศึกษาที่แตกต่างจากองค์ความรู้ที่มีอยู่แล้วในวรรณกรรม คือ การบริหารจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่นที่รัฐกำหนดนโยบายให้กระจายอำนาจการศึกษาให้มากที่สุด ทำให้

ท้องถิ่นมีการบริหารสถานศึกษาอย่างหลากหลายตามสภาพความพร้อมแต่ละท้องถิ่น และลักษณะของการจัดการศึกษา ได้แก่

- โรงเรียน อบจ.บ้านไม้เรียบ เน้นรูปแบบการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนและหน่วยบังคับบัญชา และการบริหารในรูปแบบโรงเรียนเป็นฐาน (SBM) เป็นการกระจายอำนาจการบริหารมาสู่โรงเรียนมากขึ้น การบริหารจัดการด้วยตนเอง การพึ่งตนเอง และการมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้มแข็งและการรวมพลังของคนในชุมชนจนเกิดเป็นเครือข่ายเพื่อการบริหารจัดการการศึกษา

- ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเทศบาลตำบลอากาศอำนวย เน้นการจัดการบริหารแบบมีส่วนร่วมของชุมชน การบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่หน่วยงานทั้งภายในและภายนอกทำงานร่วมกัน

- โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นฐาน ในการบริหารจัดการทุกรูปแบบ เป็นไปตามบริบทและความพร้อมของตนเอง โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหิดลและจังหวัดอำนาจเจริญ

ดังนั้น จากกรณีศึกษาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการบริหารจัดการในแต่ละสถานศึกษามีความหลากหลายทั้งที่เป็นรูปแบบของการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน (School Based Management: SBM) รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและท้องถิ่น รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีพี่เลี้ยงที่ต้นสังกัดช่วยบริหารจัดการในด้านบุคคล วิชาการ และเงินงบประมาณบางส่วน เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะต่อ อบต. ไทยจากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสถานศึกษากับเกาหลีใต้ และข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษาของ อบต. ไทยจากการถอดบทเรียนการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice) เพื่อเป็นต้นแบบให้กับสถานศึกษาที่สังกัดท้องถิ่นอื่นๆ ในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของตน รายละเอียดมีดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการศึกษการบริหารจัดการสถานศึกษาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้คือมหานครโซล รวมถึงการศึกษาสถานศึกษาของอบต. ที่มีแนวปฏิบัติที่ดี ในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อเสนอจาก

บทเรียนผลการศึกษา เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพัฒนาการศึกษาของ อบต. ไทยต่อไป ดังนี้

1) เนื่องจากปัจจุบันอำนาจหน้าที่การบริหารและจัดการศึกษาของไทย มิได้แยกออกจากอำนาจการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น จึงไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาในระดับ อบต. (กรรมการมาจากการเลือกตั้ง) เพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษาได้อย่างอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจท้องถิ่นได้ ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของท้องถิ่น ในระดับถึงสถานศึกษา เพื่อให้มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง และต้องไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ ซึ่งนอกจากการปรับแก้ไขกฎหมายตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นจะต้องสนับสนุนส่งเสริมให้ มีการ นำแนวคิดการบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงด้วย ดังเช่นในเกาหลีที่มีข้อบัญญัติที่ไม่เปิดโอกาสให้การจัดการศึกษาถูกแทรกแซงจากอำนาจการเมืองได้ ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานศึกษา ควรสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องปรับบทบาทให้ชัดเจนระหว่างฝ่ายนโยบายและฝ่ายปฏิบัติ กล่าวคือในทางปฏิบัติที่รัฐยังเป็นผู้จัดการศึกษาทุกขั้นตอน ตั้งแต่กำหนดนโยบาย ปฏิบัติ ตลอดจนประเมินผลนั้น รัฐส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปรับบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายจัดการศึกษาโดยรวม และให้อิสระสถานศึกษาให้มากขึ้นในการจัดการตนเองตามแนวคิดการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน และเชิญชวนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาให้มากขึ้น เพื่อให้มีความหลากหลาย สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสถานศึกษาของ อบต. สามารถให้บริการการศึกษาแก่ผู้รับบริการด้วยราคาบริการที่ต่ำ จะสามารถดำรงอยู่ได้ยั่งยืน และจากการแข่งขันด้านการศึกษาอย่างเสรี ความอยู่รอดของสถานศึกษาจะอยู่ที่คุณภาพการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ โดยใช้หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความคุ้มค่าในการลงทุนเพื่อการศึกษา และด้วยวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวของผู้เรียนที่เท่าเทียมกันจากรัฐ ทำให้การเข้าเรียนในสถานศึกษาเอกชนจะไม่นับอุปสรรคทางด้านการเงินของคนในชุมชนอีกต่อไป

3) ปรับกระบวนการทัศน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการสมัยใหม่ สร้างแรงจูงใจและส่งเสริมให้บุคลากรสถานศึกษาสามารถพัฒนางานวิชาการของสถานศึกษาให้มากขึ้น อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญในระดับโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อให้คนในชุมชนที่สนใจเข้ามาทำงานในท้องถิ่น และสามารถ

ตอบสนองนโยบายการบริหารจัดการโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน เพื่อพัฒนาท้องถิ่น (SBMLD) และการพัฒนาการศึกษาอย่างยั่งยืน ได้อย่างสอดคล้องกับหลักการทางการเงินและการคลัง ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ภายใต้อุปกรณ์และมาตรฐานของบริการการศึกษาที่รัฐพึงให้กับประชาชน โดยแนวทางดังกล่าวได้มีสถานศึกษาของ อปท. ที่เป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยนี้ยึดถือนำไปปฏิบัติและสามารถประสบความสำเร็จได้ในระยะเวลาไม่นาน

4) เพิ่มความเข้มข้นหรือการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการสถานศึกษา ให้สามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาให้แพร่หลายในวงกว้าง ดังเช่นในประเทศเกาหลีที่มีคณะกรรมการบริหารจัดการของโรงเรียน (School Management Committee: SMC) อันเป็นตัวอย่างของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีแบบแผนการทำงานที่เข้มแข็ง โดยไทยสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษาให้ชัดเจนเพิ่มขึ้น เสริมทักษะที่จำเป็นให้คณะกรรมการสถานศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง ให้มีสมรรถนะที่มีความเป็นผู้นำ เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจการศึกษาสู่ท้องถิ่น สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ จัดระบบให้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการสร้างและขยายเครือข่ายไปสู่โรงเรียนในเขตปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อร่วมมือกันในการจัดการศึกษาให้เกิดเอกภาพ

5) กระจายอำนาจให้ อปท. มีการจัดการศึกษาในระบบให้มากขึ้น ผ่อนคลายระเบียบและอำนาจในการผูกขาดการบริหารและความเป็นเจ้าของโรงเรียนของรัฐส่วนกลาง เพื่อสร้างให้ อปท. ได้บริหารจัดการศึกษา ภายใต้อำนาจการกระจายอำนาจการศึกษาอย่างแท้จริง เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ยังมีการถ่ายโอนสถานศึกษาให้ อปท. อย่างล่าช้า ขณะที่ยังมี อปท. จำนวนหนึ่งที่มีความกระตือรือร้นและแสดงความต้องการ ที่จะพัฒนาด้านการศึกษาของท้องถิ่น ทั้งนี้จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้มีการนำแนวคิดบริหารจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ปฏิบัติจริงได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

2.2 ข้อเสนอแนะต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการศึกษากับเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีความเจริญทางเทคโนโลยี และสามารถนำเทคโนโลยีมาบูรณาการการบริหารจัดการศึกษา รวมถึงการจัดการเรียนการสอนได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ มีระบบฐานข้อมูลออนไลน์เชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น และกระทรวงศึกษาธิการ มีงบประมาณที่จัดสรรเพื่อลงทุนการศึกษาในแต่ละโรงเรียนที่เป็นระบบบัญชีโรงเรียน (School accounting system) รวมถึงการที่รัฐบาลกลางจัดให้มีภาชีการศึกษาท้องถิ่น (local

education tax) ที่มุ่งเพื่อใช้ประโยชน์ทางการศึกษาโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น ประเทศไทยสามารถประยุกต์จากบทเรียนที่ดีของเกาหลีใต้ได้ดังนี้

1) องค์กรส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้ครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูง โดยการคัดเลือกคนเก่งที่จบการศึกษามีผลการเรียนระดับสูงสุดมาเป็นครู และกำหนดอัตราเงินเดือนที่สอดคล้องกับภารกิจความรับผิดชอบ สนับสนุนการสอนโดยการส่งเสริมเส้นทางสายอาชีพ (career path) ซึ่งสามารถต่อยอดครูต้นแบบ (Master teacher) จนถึงการที่ครูสามารถเลื่อนระดับเป็นผู้บริหารสถานศึกษา/เป็นครูในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นได้ หากมีผลการปฏิบัติงานที่ยอดเยี่ยมและโดดเด่น

2) องค์กรส่วนท้องถิ่นต้องกำกับและวางระบบต่างๆ ให้เกิดการส่งเสริมและทำให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศที่ทันสมัยในการจัดการเรียนการสอน และการบริหารทั่วไปของโรงเรียน เพื่อลดภาระครูในงานธุรการ ทำให้ครูและบุคลากรมีเวลาในการจัดการเรียนการสอน และการวิจัยพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการเรียนรู้ของนักเรียนได้อย่างเต็มที่

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้มีโรงเรียนสาธิตหรือโรงเรียนนวัตกรรมสำหรับการศึกษาของท้องถิ่น เพื่อใช้สำหรับการวิจัยและพัฒนาการจัดการเรียนรู้แนวใหม่ รวมถึงการพัฒนาครู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้ ทดลอง วิจัย และพัฒนาการเรียนรู้นักเรียนให้มีความสุข (Joy of learning) รวมถึงการจัดการเรียนการสอนที่มีชีวิตชีวามากขึ้น

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียน ควรกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนให้มีหน้าที่จัดการศึกษาให้มากขึ้น โดยเฉพาะการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงานบุคคลให้โรงเรียนมีบทบาทคัดเลือกบุคลากรได้ด้วยตนเอง และมีอิสระพัฒนาครูตามความต้องการจำเป็นรายบุคคล และความต้องการจำเป็นของโรงเรียน ให้โรงเรียนมีส่วนร่วมคัดเลือกสรรหาบุคลากรตามความต้องการของตนเอง เช่น จัดตั้งเป็นกองการเจ้าหน้าที่เพื่อจัดหาบุคลากรในสถานศึกษาโดยไม่ต้องขึ้นกับกองการศึกษาฯ หรือสำนักการศึกษา และบริหารจัดการบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องสร้างแรงจูงใจให้คนอยากมาทำงานในท้องถิ่น มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่ง หลักเกณฑ์ระบบสวัสดิการ ผลตอบแทน รวมถึงระบบการบรรจุ การรับโอน การย้ายจากหน่วยงานเดิมมาบรรจุเป็นข้าราชการพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนควรเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงิน ความสามารถตัดสินใจการใช้ทรัพยากรสภาพตามปัญหาและ

ความต้องการของโรงเรียน ให้มีระบบบัญชีของโรงเรียน (school accounting system) เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ โดยไม่ต้องขออนุมัติจากสำนักงานการศึกษาหรือต้นสังกัด โรงเรียนมีอิสระใช้งบอุดหนุนที่ไม่ได้มาจากรัฐบาลและหน่วยงานต้นสังกัด (non-government fund) ในงานการเรียนการสอนและการพัฒนาครู โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการแบบโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เช่น มีการส่งเสริมให้เกิดระบบ “ความรับผิดชอบสายสั้น” (short-route of accountability) หรือสายความรับผิดชอบระหว่าง “ผู้ปกครอง-โรงเรียน-ครู” โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น และทำให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อผู้ปกครอง และนักเรียนมากขึ้นโดยโรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการ

6) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนควรร่วมมือประชาสัมพันธืบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาในการกำหนดนโยบายและกิจการต่างๆ ของโรงเรียน การให้ความสำคัญกับผู้ปกครองในการเป็นผู้นำการเรียนรู้ และการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองมีบทบาทในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการศึกษา ทั้งสามารถเข้าเรียนร่วมกับนักเรียนได้ และทำกิจกรรมกับนักเรียนตามความเหมาะสม เช่น การส่งผู้ปกครองลงพื้นที่จริงและนำความรู้และทักษะเฉพาะด้านตามความเชี่ยวชาญของอาชีพ ก็จะสามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเด็กนักเรียนได้

7) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้นอกระบบการเรียนในโรงเรียนปกติตามเขตการปกครอง เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนให้เต็มความสามารถ และเป็นการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต จัดบรรยายภาคการเรียนรู้ที่กระตุ้นให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ และเกิดสุนทรียภาพในด้านต่างๆ ในรูปแบบศูนย์เรียนรู้เยาวชน สนับสนุนกิจกรรมหลังเลิกเรียน และกิจกรรมในวันหยุดเสาร์อาทิตย์ให้แก่เด็กนักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตปกครอง เช่น กิจกรรมดนตรี กีฬา ศิลปวัฒนธรรม วิชาการ การแนะแนว การให้คำปรึกษา การเข้าค่าย การฝึกงาน ฯลฯ และสามารถร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในท้องถิ่น เพื่อวิจัยพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ในการจัดการศึกษาได้ต่อไป

8) ภาครัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินผู้เรียน และส่งเสริมให้ครูลดการทดสอบ แล้วใช้การประเมินผลจากการปฏิบัติจริงผ่านการทำโครงการและความคิดวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นการมุ่งช่วยเด็กส่วนใหญ่ที่ทั่วไปมีผลการเรียนระดับปานกลางและอ่อน ให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนดีขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันระบบการศึกษาไทยมีค่านิยมเน้นการแข่งขัน อันเป็นระบบที่ส่งเสริมเด็กเก่งมากกว่าเด็กอ่อน ทำให้เด็กส่วนใหญ่เกิดปมด้อย ไม่ภูมิใจ และถูกทอดทิ้ง

2.3 ข้อเสนอแนะต่อสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจากการถอดบทเรียนการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติที่ดี (Best Practice)

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้สถานศึกษาได้ใช้อำนาจการตัดสินใจ และบริหารจัดการตนเองได้ ให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาชุมชน (school based management for local development: SBMLD)

2) หน่วยงานต้นสังกัดควรเปิดช่องทางให้สถานศึกษามีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และตัดสินใจเพื่อการบริหารและจัดการศึกษาด้วยคุณภาพมาตรฐาน สนองตอบความต้องการของผู้เรียนมีกรอบการทำงานที่ไม่ตายตัว มีความยืดหยุ่นปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันก็บริหารจัดการศึกษาเชื่อมโยงกับนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัด ยึดการทำงานร่วมกันกับคนในพื้นที่ คำนึงถึงผู้เรียนและท้องถิ่นเป็นสำคัญ ด้วยพื้นฐานที่ว่าคนในท้องถิ่นย่อมแก้ไขปัญหาได้และรู้สภาพจริงมากกว่าผู้บังคับบัญชาจากส่วนกลาง

3) โรงเรียนควรปรับวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการบริหารแบบมีส่วนร่วม เน้นการทำงานเป็นทีม นำธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ ประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม ให้สมาคมผู้ปกครอง ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา การจัดหลักสูตร การสนับสนุนงบประมาณเพื่อให้การบริหารงานวิชาการเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างภาคีเครือข่ายในท้องถิ่น มุ่งเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการกับหน่วยงานหลายระดับ ทั้ง อบจ. เทศบาล อบต. สถาบันอุดมศึกษา และขยายเครือข่ายการทำงานให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

4) ผู้บริหารโรงเรียนควรมีภาวะผู้นำและมีความสามารถในการบริหารและตัดสินใจ ภายใต้อำนาจความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาด้วยตนเอง ใช้อำนาจการตัดสินใจ สั่งการ ส่งเสริมครูและบุคลากรในการบริหารที่มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความต้องการที่หลากหลายของคนในชุมชน และเสริมแรงให้บุคลากรเน้นการทำงานแบบมุ่งประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ มีการวางแผนการทำงานเป็นขั้นตอน มีการทำงานที่รวดเร็วตอบสนองนโยบายได้ทันเวลา

5) ด้านการบริหารงานทั่วไป สถานศึกษาควรมีการบริหารจัดการที่คำนึงถึงเป้าหมายในการจัดการศึกษาเป็นสำคัญ มีการดำเนินงานสอดคล้องกับแผนและงบประมาณ แต่ก็มีมีความยืดหยุ่นเริ่มจากการกำหนดจุดหมายและบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการศึกษา ศึกษาความต้องการชุมชน จัดลำดับความสำคัญ และจัดสรรงบประมาณ จัดทำแผนและโครงการ และ

การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการประชาสัมพันธ์ รวมถึงเผยแพร่ความเข้าใจจนถึงระดับที่บุคลากรสามารถปฏิบัติได้สอดคล้องตรงกัน

6) ด้านการบริหารวิชาการ สถานศึกษาคควรรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาความรู้เฉพาะทาง มีการจัดฐานการเรียนรู้และโครงการเพื่อการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทและปัญหาเชิงสังคมของท้องถิ่น มีการจัดการความรู้และการดึงความรู้ที่มีอยู่ในตัวบุคคล หาแนวทางจัดการความรู้ในชุมชนท้องถิ่น ผลักดันให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาท้องถิ่นที่มาจากฐานชุมชนอย่างแท้จริง รวมกลุ่มพลังประชาชนเพื่อพัฒนาความรู้ ประสพการณ์ ทำให้เกิดหลักสูตรท้องถิ่นขึ้น รวมถึงการเตรียมความพร้อมของคณะทำงานที่จะสามารถบริหารจัดการด้านวิชาการต่อไปได้

7) ด้านการบริหารงบประมาณ สถานศึกษาคควรมีการจัดทำระบบงบประมาณโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน การวางแผนงบประมาณ การบริหารงบประมาณ รวมถึงการติดตามประเมินผล โดยอยู่บนหลักการบริหารจัดการการเงินที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว กระจายอำนาจ และทันเหตุการณ์ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ เป็นการบริหารเชิงบูรณาการ มีการประเมินผลและตรวจสอบประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ตามความคาดหวัง มีสารสนเทศเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์โครงการหรือผลงานที่สอดคล้องในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย เป็นต้น

8) ด้านการบริหารบุคคล สถานศึกษาคควรมุ่งให้บุคลากรพัฒนาศักยภาพ สร้างแรงจูงใจ ส่งเสริมบุคลากรเพิ่มพูนความรู้โดยการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาไปสู่เส้นทางอาชีพ และควรมีส่วนร่วมในการคัดเลือกสรรหาบุคลากรตามความต้องการของตนเอง เช่น จัดตั้งเป็นกองการเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดหาบุคลากรในสถานศึกษาโดยไม่ต้องขึ้นกับกองการศึกษาฯ และบริหารจัดการบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยใช้ทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น ขณะเดียวกันต้องสร้างแรงจูงใจให้คนอยากมาทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่ง ระบบสวัสดิการ ผลตอบแทน รวมถึงระบบการบรรจุ การรับโอน การย้ายจากหน่วยงานเดิมมาบรรจุเป็นข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น เป็นต้น จากข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปแนวทางการดำเนินการดังแสดงในตารางที่ 6.5

ตารางที่ 6.5 ข้อเสนอโครงการ/กิจกรรม สำหรับเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนำไปประยุกต์ใช้หรือดำเนินการภายในสถานศึกษาของตน

โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ลักษณะกิจกรรม	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
โครงการส่งเสริมให้ครูผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพชั้นสูง	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นริเริ่ม ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ	<ul style="list-style-type: none"> - คัดเลือกคนเก่งในท้องถิ่นมาเป็นครูในสังกัดของท้องถิ่น - กำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ ให้สูงขึ้น (เหมาะสมกับภารกิจและความรับผิดชอบ) - สร้างแรงจูงใจด้านอื่นๆ นอกจากค่าตอบแทน และกำหนดเส้นทางสายอาชีพ 	ครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดองค์กรส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นในการที่จะตอบสนองการบริหารจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
โครงการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้สนับสนุนงานธุรการของโรงเรียน	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นริเริ่ม ร่วมกับสำนักงานการศึกษา ท้องถิ่น และสถานศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - แนะนำให้ทุกโรงเรียนนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้งานธุรการ - เพิ่มประสิทธิภาพของระบบ ความเร็วการประมวลผล ความจุในการเก็บข้อมูลสารสนเทศ - พัฒนาความสามารถในการเชื่อมโยงเครือข่ายโดยระบบอินเทอร์เน็ต ความเร็วในการเชื่อมโยงระดับระหว่างประเทศ และระดับท้องถิ่น - อบรมบุคลากรให้มีความชำนาญในการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในงานธุรการ 	การนำระบบเทคโนโลยี และสารสนเทศมาใช้ในโรงเรียนจะช่วยลดภาระครู ทำให้ครูมีเวลาในการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย พัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการเรียนรู้นักเรียนได้อย่างเต็มที่
โครงการโรงเรียนนวัตกรรม (ผู้) นำการเรียนรู้และวิจัยเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ อย่างมีความสุข (ในแต่ละด้านที่มีความ	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นริเริ่ม ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภาคสังคมอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนา/แต่งตั้งสถานศึกษานำร่อง ที่มีความพร้อม หรือผู้รับผิดชอบโครงการร่วม - กำหนดโรงเรียนสาธิตของท้องถิ่นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการทดลอง วิจัยและ 	ผลจากการวิจัยและพัฒนาหรือจากการทดลอง จะได้มีการเผยแพร่สู่โรงเรียนอื่นๆ นำไปประยุกต์ใช้ และจะสถานศึกษาเกิด

โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ลักษณะกิจกรรม	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
<p>จำเป็นและสอดคล้องกับบริบทหรือสังคมของการพัฒนา)</p>		<p>พัฒนาการเรียนรู้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการทดลองวิจัยพัฒนาการจัดการเรียนรู้/การวิจัยในชั้นเรียนในประเด็นที่หลากหลาย สอดคล้องกับบริบทสังคม และการพัฒนาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ - ดำเนินการการพัฒนาคู่มือเน้นความเป็นเลิศในด้านต่างๆ เช่น วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ศิลปะ คณิตศาสตร์ และการเกษตร 	<p>วิธีการเรียนรู้ที่หลากหลาย ทำให้ผู้เรียนมีความกระตือรือร้นในการเรียนรู้ ทั้งอาจเกิดความสุข สนุกสนานและความสุขจากการเรียนรู้</p>
<p>โครงการพัฒนาศูนย์เรียนรู้เยาวชนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมหลังเลิกเรียน และกิจกรรมวันหยุดสุดสัปดาห์ให้แก่นักเรียน</p>	<p>กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นผู้นำการริเริ่ม ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาศูนย์การเรียนรู้สำหรับเยาวชนเพื่อจัดการเรียนรู้นอกห้องเรียน - สนับสนุนกิจกรรมหลังเลิกเรียน และกิจกรรมวันเสาร์อาทิตย์ ให้แก่นักเรียนที่อยู่ในเขตปกครอง - จัดกิจกรรมทางเลือกที่หลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการและความสนใจรายบุคคล เช่น ดนตรี กีฬา ศิลปวัฒนธรรม วิชาการการแนะแนว การให้คำปรึกษา การเข้าค่าย การฝึกงาน - ชักชวน และเปิดโอกาสให้เครือข่ายด้านการศึกษามา มีส่วนร่วมในการพัฒนากิจกรรมภายในศูนย์ เช่น มหาวิทยาลัยในท้องถิ่น ภาคเอกชนที่ต้องการทำงานเพื่อท้องถิ่น หรือภาคประชาสังคม เป็นต้น 	<p>สนับสนุนการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิตของนักเรียนให้เต็มความสามารถ โดยมีบรรยากาศการเรียนรู้ที่กระตุ้นให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้</p>

โครงการ/กิจกรรม	หน่วยงานรับผิดชอบ	ลักษณะกิจกรรม	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
โครงการประเมินผล การเรียนรู้จากการ ปฏิบัติผ่านโครงการ ด้วยวิธีการที่น่าสนใจ	สำนักการศึกษาส่วน ท้องถิ่นร่วมกับโรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> - โรงเรียนมุ่งเน้นจัดการเรียนรู้ แบบบูรณาการผ่านรายวิชา ต่างๆ - โรงเรียนศึกษาค้นคว้าและ ประยุกต์ใช้วิธีการต่างๆ ที่ น่าสนใจร่วมกับการเรียนรู้ เช่น รูปแบบ Online sharing Programming lesson model อันจะทำให้เกิดการใช้ เทคโนโลยีในการเรียนการสอน และนักเรียนเกิดทักษะในการ ใช้เหตุผล สามารถแก้ปัญหาได้ อย่างสร้างสรรค์จากความรู้ และประสบการณ์การเรียนรู้ เป็นต้น 	ลดการแข่งขันในชั้น เรียนส่งเสริมเด็กอ่อน และเด็กระดับปานกลาง มากขึ้นทำให้เด็กเกิด ความภาคภูมิใจต่อ ตนเอง

รายการอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). **หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551**.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2552). **หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551**.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรรณิกา ไชยเจริญ. (2554). **วิถีชีวิตชาวไทยวัย บ้านอากาศ ตำบลอากาศ อำเภออากาศ
อำนาจ จังหวัดสกลนคร**. รายงานการค้นคว้าอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา
วิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- จุไรพร อนันตยานุกุล (2551). **การพัฒนาและแนวโน้มของประสิทธิภาพในการบริหาร
จัดการของ อบจ.ภูเก็ต**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยาการ
จัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชาญ ต้นดีธรรมถาวร และคณะ. (2554). **โครงการรูปแบบ/แนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการ
จัดการศึกษาของเทศบาลนครรังสิต**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชลนิการ์ วงศ์ษา. (2556). **การบริหารงบประมาณของสถานศึกษากรณีศึกษา 3 โรงเรียน
ของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตดุสิต กรุงเทพมหานคร**. An Online Journal of
Education 9, 3(2556): 667-678
- ดิเรก วรรณเต็ย. (2544). **การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน : รวบรวมบทความทางวิชาการ**.
กรุงเทพฯ : กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา.
- ธัญญา นุชาหาญ. (2552). **ประสิทธิภาพการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: การวิเคราะห์
องค์ประกอบและการวิเคราะห์เส้นทางพฤติกรรมของผู้บริหาร ของผู้บริหารสถานศึกษา
สังกัดกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร
การศึกษาและภาวะผู้นำ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น.
- ธวัชชัย รัตต์บุญ. (2551). **การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัด
องค์การปกครองท้องถิ่น**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหาร
การศึกษา มหาวิทยาลัยสยาม.
- นลัทพร บุ่งทอง. (2552). **การพัฒนาหลักสูตรบูรณาการเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการ
เรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนบ้านไม้เรียบ (ตันติโกวิทบำรุง)
อำเภอกระทุ่ม สังกัด อบจ.ภูเก็ต**. รายงานการค้นคว้าอิสระศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- นัญญารัตน์ นิลวิเชียร. (2555). **ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการจัดทำโครงการบริการ
สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2555 ของ อบจ.ภูเก็ต.** วิทยานิพนธ์รัฐ
ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต.
นิพนธ์ บำรุงถิ่น. (2551). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาของ อบจ.ภูเก็ต.**
วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- บุญมี เณรยอด. (2546). **การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: วิธีและวิธีไทย.** กรุงเทพฯ: พริก
หวานกราฟฟิค จำกัด.
- ปิยมณ แซ่อ่อง. (2552). **การบริหารจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็น
ภาษาอังกฤษของ โรงเรียนบ้านไม้เรียบ (ตันติโกวิทบำรุง) สังกัด อบจ.ภูเก็ต.**
รายงานการค้นคว้าอิสระศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ผาน พวงเงิน. (2550). **ความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้ในการตัดสินใจเลือกสมาชิก
สภาเทศบาลตำบลอากาศอำนวย พ.ศ. 2547.** รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐ
ประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พรธนอร อุฑูภาพ. (2538). **ลักษณะชาติพันธุ์ไทยเี้ยบ้านอากาศ อำเภออากาศอำนวย จังหวัด
สกลนคร.** รายงานเอกสารการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.
- พริ้มเพรา วราพันธุ์พิพิธ. (2556). **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อความเป็นเลิศของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
สังกัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาการ
บริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พร้อมพิไล บัวสุวรรณ. (2550). **การวิจัยเชิงคุณภาพกับกระบวนการพัฒนาใหม่ทางการบริหาร
การศึกษาวารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์. 22(2) : 5-15.**
- พร้อมพิไล บัวสุวรรณ. (2550). **ความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน.เอกสารประกอบการ
สอนวิชา 152515. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (อัดสำเนา).**
- รัชณี โทอิ้ง. (2553). **ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการของเทศบาลตำบลอากาศ
อำนวย จังหวัดสกลนคร.** รายงานการค้นคว้าอิสระธุรกิจมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- เรณู หมิ่นห่อ. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วชิราภรณ์ จัมลิ้ม. (2550). **กลยุทธ์สู่ความสำเร็จของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองตะกั่วป่า อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- วรินทร์ บุญยั้ง. (2556). **การวิเคราะห์จุดเน้นหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของสาธารณรัฐเกาหลี**. วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่15 ฉบับที่ 2 เมษายน- มิถุนายน 2556. หน้า 97
- วิลลิกา ไสดาทิพย์. (2551). **สภาพปัญหาการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.
- วสันต์ สัตยคุณ. (2554). **การพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน**. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ศมากร พาน้อย. (2557). **การนำเสนอกลยุทธ์การบริหารเครือข่ายโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันแห่งชาติเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้. (2544). **รายงานการประชุมการสร้างควมเข้าใจการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทั้งโรงเรียน 31 มกราคม - 2 กุมภาพันธ์ 2544**. กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดี จำกัด.
- สนานจิตร์ สุนทรทรัพย์. (2544). **แนวคิดและรูปแบบการบริหารจัดการของสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ประสพการณ์สู่ทฤษฎีในรายงานการประชุมสร้างควมรู้ควมเข้าใจ: การปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนทั้งโรงเรียน**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี.
- สุนทร แทบทับ (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานจ้าง อบจ.ภูเก็ต**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สำนักการศึกษา, (2549). **คู่มือการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพมหานคร: หน่วยศึกษานิเทศก์

- สำนักงาน ก.พ.ร.และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2549). **โครงการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และการจัดการความรู้ในส่วนราชการ.** (อัดสำเนา).
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (2548). **คู่มือการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน School Base Management (SBM).** (อัดสำเนา).
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, (2550). **แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามกฎหมายกระทรวง.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2547). **ผู้บริหารสถานศึกษามืออาชีพ.** กรุงเทพฯ: เอส แอนด์จีกราฟฟิค
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2546). **โครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน.** กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี ที ซี คอมมิวนิเคชั่น.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2547) **ร่างเกณฑ์มาตรฐานและตัวบ่งชี้การบริหารฐานโรงเรียน** (เอกสารอัดสำเนา)
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2548). **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ ศูนย์พัฒนาการศึกษาระหว่างประเทศ.** กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). **การสังเคราะห์รายงานวิจัย การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2549). **รายงานการวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2550). **การบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2551). **การสังเคราะห์งานวิจัยและพัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่ส่งเสริมการปฏิรูปการเรียนรู้โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษาด้านแบบ 2.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2552). **ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง** (พ.ศ. 2552-2561). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พริกหวานกราฟฟิคจำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2554). **การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2555). การประเมินศักยภาพและความพร้อมของสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา. กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556). การมอบอำนาจและการส่งเสริมการกระจายความ
รับผิดชอบเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษาขนาดเล็ก. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟ
ฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2557). รายงานการวิจัยและพัฒนา เรื่อง รูปแบบการบริหาร
จัดการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน. กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- อรรถพรณ พรสีมา. (2546). รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน: ตัวอย่างประสบการณ์ที่
คัดสรรโรงเรียนในโครงการโรงเรียนปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน.
กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี ที ซี คอมมิวนิเคชั่น.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของ
สถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based
management). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2542). การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา
ในรูปแบบการ บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management).
กรุงเทพมหานคร : คุรุสภาลาดพร้าว.
- อุทัย บุญประเสริฐ. (2545). การบริหารจัดการสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
(School-Based Management). กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอมอร วิริยะขันติกุล (2553). สภาพและแนวทางการพัฒนาการบริหารโรงเรียนเป็นฐานใน
โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มกรุงเทพกลาง. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น.
- เอมอร วิริยะขันติกุล. (2555). สภาพและแนวทางการพัฒนาการบริหารโรงเรียนเป็นฐาน
ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มกรุงเทพกลาง. วารสารวิจัยและพัฒนา
4(2555): ไม่ระบุ.
- Bang, sang-Jin. (2008). Understanding Korean educational policy: Efficient management
of educational finance. Seoul: Korea Educational Development Institute.
- Fullan, M. (1999). School-based Management: Reconceptualizing to Improve Learning
Outcomes. Toronto: Ontario Institute for Studies in Education.
- Ho, Esther Sui-chu. (2006). Educational decentralization in three Asian societies: Japan,
Korea and Hong Kong. Journal of Educational Administration 44, no. 6: 590-603.

- Huh, Kyung-Chul. (2009). **Understanding Korean educational policy: Curriculum and textbook policy**. Seoul: Korean Educational Development Institute.
- Ka Ho Mok. (2006). **South Korea's Response to Globalization: Questing for Internationalization and Lifelong Learning in Education Reform and Education Policy in East Asia**, edited by Ka Ho Mok, 174 – 191. London: Routledge
- Kim, Ee-gyeong. (2006). **Educational decentralization in Korea: Major issues and controversies**. In **Educational decentralization: Asian experiences and conceptual contributions**, edited by Christopher Bjork, 115-28. Dordrecht: Springer.
- Kim, Ee-gyeong et al. (2006). **Improving school leadership: Country background report for Korea**. Seoul: Korean Educational Development Institute.
- Korean Educational Development Institute. (2010). **OECD review on evaluation and assessment framework for improving school outcomes** (Country background report for Korea).
- Lee, Keunho. (2014). **Competency-based curriculum and curriculum autonomy in the Republic of Korea**. IBE working papers on curriculum Issues N 12. April. (UNESCO International Bureau of Education).
- Lee, Sang Jin. (2008). **National Development Strategy and Education Policy**. Seoul: Gyeong Seong Printing
- Soon Nam Kim. **The Developmental Directions and Tasks of the School Based Curriculum Management System in Korea** Asia Pacific Education Review. Education Research Institute 6, 1(2005): 41-49.
- Volansky, A. & Friedman, I.A. (2003). **School-Based Management An International Perspective**. Jerusalem: Publication Department Ministry of Education.
- William Yat Wai Lo & Ja Oek Gu. (2008). **Reforming school governance in Taiwan and South Korea Empowerment and autonomization in school-based management**. international Journal of Educational Management Vol. 22 No. 6, 2008 pp. 506-526 Emerald Group Publishing Limited

เว็บไซต์

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2558) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 31 กรกฎาคม, 2558, จาก http://www.moe.go.th/moe/th/news/detail.php?NewsID=17360&Key=news_research
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2555). สรุปข้อมูลจำนวนอปท. ทั่วประเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม, 2558, จาก <http://www.dla.go.th/>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). สรุปข้อมูลจำนวน อปท. ทั่วประเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>
- กรุงเทพมหานคร. (2558). คู่มือการปฏิบัติงาน “กระบวนการบริหารการคลังสำนักงานเขต”. สืบค้นเมื่อ 31 ธันวาคม, 2558, จาก <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000084/COP/Guide/08.Finance/Finance.pdf>
- โครงการจัดตั้งวิทยาเขตอำนาจเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล. (2558). อำนาจเจริญ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558, จาก http://www.am.mahidol.ac.th/web/index.php?option=com_content&view=article&id=119
- ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2552). การจัดการท้องถิ่นเพื่อการศึกษา: กรณีศึกษาศูนย์การเรียนรู้. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม, 2558, จาก http://elibrary.trf.or.th/download_fullstep1.asp
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2555). เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วไง(อีกที). สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2013/12/50536>
- บัญญัติ พุ่มพันธ์. (2552). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.tessaban.com/newdetail.phd?>
- ผู้จัดการออนไลน์. (2554). ความจริง 6 ประการ สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกาหลี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.manager.co.th/Family/ViewNews.aspx?NewsID=9540000029747>
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551. (2551). กรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน, 2558, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_law/law030351-1.pdf

- พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553. (2553). **กรุงเทพมหานคร**. สืบค้นเมื่อ 30 มิถุนายน, 2558, จาก http://onec.go.th/onec_backoffice/uploaded/Category/Laws/ActBkkuniver2553
- มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช. (2558). **กรุงเทพมหานคร**. สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม, 2558, จาก <http://www.nmu.ac.th/>
- มหาวิทยาลัยมหิดล. (2558). **หลักการและสาระสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.mahidol.ac.th/th/autonomy/mean.htm>
- มูลนิธิส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2552). บทความพิเศษของคกรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ. สยามรัฐ วันที่ 13 ตุลาคม 2552.
- เมืองพัทยา. (2558). **บริหารด้านการศึกษา**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.pattaya.go.th/services/บริการด้านการศึกษา/>
- สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์. (2543). **เขตพื้นที่การศึกษา**. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์, 2557, จาก www.moe.go.th/main2/khet.htm
- สำนักงานศึกษา กรุงเทพมหานคร (2556). **เอกสารเผยแพร่**. จาก <http://www.bangkokeducation.in.th/paper.php>
- สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร. (2558). **โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครจำแนกตามขนาดโรงเรียน**. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.bangkokeducation.in.th/stat.php?=2557>
- สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร. (2556). **กรอบหลักสูตรระดับท้องถิ่น “กรุงเทพฯ ศึกษา ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2556 ”**. สืบค้นเมื่อ 31 ธันวาคม, 2558, จาก http://www.bangkokeducation.in.th/cms/download/news/file/197_3.pdf
- สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร. (2557). **รายงานการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ปี 2557**. http://www.bangkokeducation.in.th/cms/download/download/file/book_153.pdf
- สำนักงานศึกษาเมืองพัทยา. (2553). รายงานประจำปีการประเมินคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาสังกัดเมืองพัทยา ประจำปีการศึกษา 2553. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม, 2559, จาก http://www.csn-advance.com/pattayaedu/images/FileDownload/SAR/2553/sar_2553.pdf
- สำนักงานกรุงเทพมหานคร, (2555). **ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษา พ.ศ. 2555**. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม, 2559, จาก

<http://203.155.220.230/bmainfo/law/law.php?t=041&title=%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%9A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%9A%20%E0%B8%81%E0%B8%97%E0%B8%A1>.

สำนักงานกรุงเทพมหานคร, (2558). การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารเงินอุดหนุนด้านการศึกษาของสำนักงานการศึกษา. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม, 2559, จาก

<http://office.bangkok.go.th/csc/index.php/en/>

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2552). รายงานผลการตรวจติดตามสถานศึกษาที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กร. สืบค้นเมื่อวันที่ 20

กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.tlg.rmutt.ac.th/?p=684>

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2558). **จุดต่างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยในสังกัดของรัฐคืออะไร.** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2558,

http://www.mua.go.th/pr_web/mua.html

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2556). **ระบบบริหารงานบุคคลตามโครงสร้างราชการใหม่.** สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม, 2558, จาก [https://www.m-](https://www.m-society.go.th/download/article/article_20130709162533.pdf)

[society.go.th/download/article/article_20130709162533.pdf](https://www.m-society.go.th/download/article/article_20130709162533.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (2548). **คู่มือการเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม,

2558, จาก http://www.local.moi.go.th/book_sw.pdf

สำนักงานเทศบาลตำบลอากาศอำนวย. (2558). **สกลนคร.** สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม, 2558, จาก http://www.akatumnuay.go.th/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2555). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยและพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการสถานศึกษานิติบุคคล ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

http://www.onec.go.th/onec_web/page.php?mod=Book&file=view&itemId=1143

A. De Grauwe, "Background paper prepared for the Education for All Global

Monitoring Report 2005 The Quality Imperative School-based management (SBM): does it improve quality?." [Online]. Available:

www.moe.gov.bh%2Fconferences%2Fcon22%2F146639e_8.pdf&h=eAQFQZ3xT
2004.

- Anna Kim. (2004). **Parent–School Partnership Formation through the School Council in Korea.** [Online]. Available: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10671-004-8239-5>
- Centre on International Education Benchmarking, “**System and School Organization South Korea.**” [Online]. Available: <http://www.ncee.org/programs-affiliates/center-on-international-education-benchmarking/top-performing-countries/south-korea-overview/south-korea-system-and-school-organization/> 2007.
- Center on International Education Benchmarking. (2015). **South Korea.** [Online]. Available: <http://www.ncee.org> (accessed December 19, 2005).
- Center on International Education Benchmarking. (2016). **South Korea.** [Online]. Available: <http://www.ncee.org> (accessed January 9, 2016).
- Harry A. Patrinos, “**Lessons on School-Based Management from a Randomized Experiment.**” [Online]. Available: <http://blogs.worldbank.org/education/lessons-on-school-based-management-from-a-randomized-experiment> 2012.
- Jun-Seong Hwang. (2013). **Analysis of Achievement and Improvement Measures of Policy for High School Diversification.** [Online]. Available: <http://eng.kedi.re.kr/khome/eng/archive/report/viewReports.do>
- Kong, Eun-Bae. (2012). **Improvement Schemes for the Structure of the Investment in K-12 Educational Projects.** [Online]. Available. [:http://eng.kedi.re.kr/khome/eng/archive/report/viewReports.do](http://eng.kedi.re.kr/khome/eng/archive/report/viewReports.do)
- Korea Education & Research information service. (2010). **National Education Information System.** The Future of Education. [Online]. Available: <http://eng.kedi.re.kr/>
- Luke Graham. (2015 May 13). *Singapore tops OECD’s global school ranking, US placed 28th.* *CNBC.* Retrieved from <http://www.cnn.com/id/102675364>
- Ministry of Education, Science, and Technology. (2008). **Local Education Autonomy Act.** [Online]. Available: <http://english.moe.go.kr/web/42211/en/board/enview.do?bbsId=280&boardSeq=22045&mode=view>

Ministry of Education, Science and Technology. (2016). **Education: Major Task**. [Online].

Available: http://english.moe.go.kr/web/1717/site/contents/en/en_0275.jsp

Sean Coughlan (2014 May 8). *UK 'second best education in Europe'*. *BBC NEWS*.

Retrieved from <http://www.bbc.com/news/business-27314075>