

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย บทบาทผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในทรรณะของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้บริหารสถานศึกษา , ครู สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรดิคต์ เขต 1 ครั่งนี้ เพื่อความเข้าใจในเนื้อหาของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา จึงจัดลำดับหัวข้อสาระสำคัญที่ศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. การบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษา
 - 1.1 แนวคิด ทฤษฎี หลักการบริหารสถานศึกษา
 - 1.2 ภารกิจของการบริหารสถานศึกษา
2. การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.1 แนวคิดและหลักการในการบริหารการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
 - 2.2 บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การบริหารและการจัดการศึกษาในสถานศึกษา

1.1 แนวคิด ทฤษฎี หลักการบริหารสถานศึกษา

สถานศึกษานับเป็นหน่วยงานสำคัญของการบริหารจัดการศึกษาในระดับรากหญ้า เพราะมีความใกล้ชิดกับผู้เรียนและชุมชนเป็นอย่างมาก กิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ของผู้เรียนจะเกิดขึ้นที่ระดับสถานศึกษานี้เอง

การจัดระบบบริหารงานในสถานศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับภาระความรับผิดชอบนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การจัดการศึกษามีคุณภาพได้ ทั้งนี้เนื่องเพราะการบริหารจัดการนั้น ครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินการต่างๆ ทางการศึกษาไว้หมด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของครู และบุคลากรนักเรียน หลักสูตรและการเรียนการสอน การจัดทำนโยบายและแผน การประเมินผลระบบข้อมูลสารสนเทศ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ดังนั้น ถ้าการบริหารจัดการไม่ดี ไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาได้

การบริหารจัดการศึกษาในระดับโรงเรียนหรือสถานศึกษาของประเทศไทย นับได้ว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ค่อนข้างมาก พิจารณาได้ดังนี้

1) ปัญหาการรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง สถานศึกษาทุกแห่งไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนของประเทศ ต้องขึ้นตรงต่อกรมหรือสำนักงานในส่วนกลางซึ่งเป็นนิติบุคคล สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการบริหารตนเองทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และบุคลากร

การดำเนินงานทุกอย่างต้องรายงานและขออนุมัติขึ้นมาที่กรมหรือสำนักงาน โดยผ่านสายการบังคับบัญชาที่ยาว เส้นทางเดินทางของงานระหว่างโรงเรียนกับกรมมีถึง 6-4 ลำดับชั้น สถานศึกษาเป็นหน่วยงานที่อยู่ระดับล่างสุด ถูกควบคุม ตรวจสอบ และบังคับบัญชาโดยส่วนกลางในทุกๆ เรื่อง

2) ผู้บริหารโรงเรียนไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนของส่วนกลาง เป็นผู้ประสานงานมากกว่าจะเป็นผู้บริหาร เมื่อพูดถึงบทบาทหน้าที่หลักของผู้บริหารทั้ง 6 ประการ คือ งานการเรียนการสอน งานกิจการนักเรียน งานบุคลากร งานอาคารสถานที่ งานการเงิน และงานความสัมพันธ์กับชุมชน จะพบว่า ผู้บริหารสถานศึกษาของไทยมีอำนาจในการตัดสินใจเพียงน้อยนิด

ด้านหลักสูตรและการเรียนการสอนนั้น แนวทางการดำเนินงานถูกกำหนดมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น

ด้านการบริหารงานบุคคล โรงเรียนก็ไม่ได้ตัดสินใจเอง การคัดเลือก การบรรจุ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย เป็นอำนาจของกรม ยกเว้นการประถมศึกษาเท่านั้นที่ให้อำนาจในบางระดับลงไปถึงจังหวัด แต่นับว่าน้อยมาก โรงเรียนไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบให้แก่บุคลากร ที่ทำอยู่เป็นเพียงการนำเสนอการพิจารณาความดีความชอบให้ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปทำการตัดสินใจ

ด้านอาคารสถานที่ อาคารของโรงเรียนจะต้องสร้างตามแบบที่ออกโดยส่วนกลางเท่านั้น

ด้านกิจการนักเรียนและด้านความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น ถึงแม้ว่าจะดำเนินการโดยโรงเรียนเอง แต่กิจกรรมก็ถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง

นอกจากนี้ ด้านการบริหารการเงินก็ยังต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางเกือบทั้งหมด ผู้บริหารการศึกษาในโรงเรียนของไทยมีอำนาจในการบริหารที่จำกัดมาก ต้องคอยฟังการตัดสินใจจากส่วนกลางทุกเรื่อง

3) ผู้บริหารให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชามากกว่าผู้เรียน เราจะพบว่าเวลาที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เดินทางไปราชการต่างจังหวัด จะมี

ผู้บริหารสถานศึกษาเกือบทุกแห่งในภาคนั้นๆ เดินทางไกลจากหลายจังหวัดเพื่อมาคอยต้อนรับและ
ห้อมล้อมติดตามดูแล เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารสถานศึกษาไม่อยู่สถานศึกษา

ผู้บริหารจำนวนมากต้องเดินทางเข้ากรมบ่อยๆ โดยให้เหตุผลว่ามาติดตามงาน
ที่เสนอขออนุมัติไว้ และถือโอกาสเข้าพบการะวะผู้บังคับบัญชา เพราะกรมเป็นผู้ให้ผลประโยชน์
ตอบแทนแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง การย้าย การ
พิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ฯลฯ

ถ้าเปรียบเทียบอำนาจการบริหารโรงเรียนระหว่างของไทยกับต่างประเทศ จะ
พบว่าแตกต่างกันมาก ผู้บริหาร โรงเรียนในต่างประเทศนั้น มีอำนาจ มีอิสระ ที่จะบริหารงานให้
ประสบความสำเร็จ โดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับครูและนักเรียนซึ่งเป็นลูกค้า
มากกว่าผู้บริหารจากกระทรวง แต่บรรยากาศเช่นนี้จะไม่ค่อยพบใน โรงเรียนของประเทศไทยที่
ผู้บริหารต้องทำตามคำสั่งของส่วนกลาง และเน้นการบริหารงานธุรการมากกว่างานวิชาการ

4) **ชุมชนและผู้ปกครองไม่มีบทบาทในการจัดการศึกษา** แม้จะมีแนวความคิดให้
ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามานานแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการบริหารการศึกษา
ของไทยสั่งตรงไปจากส่วนกลาง งบประมาณเกือบทั้งหมดไปจากส่วนกลาง โรงเรียนจึงไม่ค่อยเปิด
โอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดหลักสูตร
การพัฒนาการเรียนการสอน หรือแก้ปัญหาครูผิวดิน

ดังนั้น ทฤษฎีของตะวันตกที่กำหนดให้ โรงเรียนมีภารกิจด้านความสัมพันธ์กับ
ชุมชนจึงเป็นไปได้ยากสำหรับประเทศไทย บทบาทของชุมชนในการบริหาร โรงเรียนมีน้อยมาก
แม้แต่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ในฐานะผู้ที่ได้รับบริการการศึกษาโดยตรงก็ไม่มีสิทธิมีเสียงในการจัด
การศึกษาของลูกหลาน จะมีอยู่ก็เฉพาะการบริจาคเงินช่วยเหลือ โรงเรียนหรือบริจาคแรงงานเท่านั้น
แม้จะมีกิจกรรมร่วมกันอยู่บ้างก็คงไม่พ้นเรื่องการเงินสมทบทุนนั่นเอง

5) **การเรียนไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่น** การบริหารด้านวิชาการนั้น
กระทรวงศึกษาธิการได้คุมเข้มมาโดยตลอด ทั้งในเรื่องของเนื้อหาหลักสูตร การเลือกใช้สื่อการ
เรียนการสอน และระยะเวลาที่ใช้ในการเรียน ที่สำคัญคือ การวัดผลซึ่งเน้นจุดประสงค์เชิง
พฤติกรรมอย่างละเอียด

มีหลายกรณีที่เนื้อหาวิชาในหลักสูตร ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพและความ
ต้องการของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ได้รับการเอาใจใส่ให้เข้ามาอยู่ในระบบการศึกษา นักเรียน
เรียนสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในชุมชน นำไปใช้ในชีวิตประจำวันไม่ได้

กระทรวงศึกษาธิการเคยมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจการบริหารทาง
วิชาการ โดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น แต่ก็ไม่ปรากฏว่าประสบ

ความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพราะระเบียบกำหนดว่า เมื่อร่างหลักสูตรท้องถิ่นแล้วต้องส่งมาให้กรมวิชาการตรวจเพื่ออนุมัติก่อน

จะเห็นได้ว่าการบริหารและการจัดการศึกษาในระดับ โรงเรียนหรือสถานศึกษาของประเทศไทยมีปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ กับทั้งยังไม่เป็นผลดีกับคุณภาพการศึกษาด้วย

ปัจจุบันมีหลายประเทศในโลกได้ตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบดังกล่าว โดยได้มีความเคลื่อนไหวในการนำแนวคิดในการบริหารสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายอำนาจทั้งในด้าน หลักสูตร งบประมาณ และบุคลากรฯ มาใช้กันอย่างกว้างขวางขึ้น

สำหรับประเทศไทย มีการจัดทำ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งมีสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเป็นอย่างมาก และได้ระบุไว้ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในมาตรา 39 ได้กำหนดให้กระทรวงฯ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง โดยที่หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

4. หลักการหรือรูปแบบการบริหารสถานศึกษา

การบริหารการศึกษาไทยในอดีตมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารส่วนใหญ่มักมุ่งเน้นไปที่หน่วยบริหารงานกลางทั้งในส่วนกลางและที่ตั้งอยู่ในจังหวัดและอำเภอเป็นสำคัญ ซึ่งนอกจากจะไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารเท่าที่ควรแล้ว ยังส่งสมปัญหาต่างๆ ไม่น้อย ที่สำคัญ การปรับปรุงการบริหารในหน่วยบริหารงานกลางทั้งในส่วนกลางและที่ตั้งในจังหวัดและอำเภอยังไม่มีผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วย ซึ่งเกี่ยวกับกรณีนี้ Jane Hannaway & Martin Carnoy แห่งมหาวิทยาลัยแสดนฟอร์ด ได้ทำการศึกษาวิจัย พบว่า การปรับปรุงการบริหารการศึกษาในระดับมลรัฐ (State) และเขตการศึกษา (School Distric) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน แต่ในทางตรงกันข้าม การปรับปรุงการบริหารระดับสถานศึกษามีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จทางการเรียนของผู้เรียน

ดังนั้น การบริหารสถานศึกษาตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการบริหารการศึกษาในรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจ ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 39 ว่า “ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

นอกจากนี้ยังให้มีการบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการโดยให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้นด้วย ซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 40 ว่า “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ”

จะเห็นได้ว่า การบริหารสถานศึกษานั้นเกี่ยวข้องกับทั้ง อำนาจหน้าที่ในการบริหาร ผู้บริหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร อันได้แก่ ครู ผู้ปกครอง องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

รูปแบบการบริหารสถานศึกษา

รูปแบบการบริหารสถานศึกษาสามารถพิจารณาได้ในหลายลักษณะ แล้วแต่แง่มุมที่จะพิจารณา ดังนี้

1. การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นการบริหารที่อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่างๆ ขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานในระดับล่างไปจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจใดๆ ต้องคอยฟังคำสั่งหรือข้อกำหนดจากหน่วยเหนือ

ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารการศึกษาของไทยใช้รูปแบบของการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเสียเป็นส่วนใหญ่ สถานศึกษามีอำนาจในการตัดสินใจในด้านต่างๆ น้อยมาก ผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ประสานงานและบริหารงานธุรการเสียมากกว่า การบริหารในลักษณะเช่นนี้ ปัจจุบันพบว่ามีผลเสียในหลายประการ คือ

- 1) ทำให้การบริหารงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา
- 2) ก่อให้เกิดปัญหาการคอรัปชั่น
- 3) ไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประชาชนเท่าที่ควร
- 4) ขาดการระดมสรรพกำลังทั้งจากหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและจากประชาชน องค์กร และสถาบันต่างๆ ในสังคม
- 5) ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น
- 6) ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร
- 7) ทำให้การเรียนการสอนขาดคุณภาพ
- 8) ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติงาน มีการแทรกแซง วังเดิม เล่นพรรคเล่นพวก

9) ไม่ก่อเกิดปัญหาในการเรียนรู้และพัฒนางาน

2. การบริหารแบบกระจายอำนาจ เป็นการบริหารที่มีการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่างๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กรหรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

เหตุผลที่ทำให้มีการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษานั้น ก็เพราะมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงพัฒนาสถานศึกษา กับทั้งยังมีความเชื่อว่าการให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษานี้ มีผู้ให้ความหมายกันในหลายลักษณะคือ

การกระจายอำนาจหมายถึง การจัดสรรหรือการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารระดับสูงของรัฐบาลไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง เช่น จากระดับกระทรวงหรือหน่วยบริหารการศึกษาท้องถิ่น ไปสู่สถานศึกษา โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจด้านบุคลากร การบริการ วัสดุและครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นต้น

การกระจายอำนาจเป็นการที่ชุมชนให้การสนับสนุน โรงเรียนและให้ท้องถิ่นกำกับดูแล โดยมีการถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงิน หรืออำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง

การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจและหน้าที่ไปให้ทุกระดับในสายการบังคับบัญชา ซึ่งจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในองค์กร และเป็นหลักประกัน โดยให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และให้กลุ่มต่างๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ระดับล่างของวงราชการได้รับมอบอำนาจจากหน่วยเหนือให้ตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้เอง

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในการกิจด้านบุคลากร หลักสูตร และงบประมาณ จากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ไปยังพื้นที่หรืออาณา

เขตรอบๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

การกระจายอำนาจบริหาร คือ การแบ่งแยกอำนาจที่เคยอยู่ที่ส่วนกลางหรือผู้บริหารระดับสูง ไปให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับรองๆ ลงไปให้มีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการบริหาร

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่างๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนว พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ก็คือ เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปจากส่วนกลาง (กระทรวงการศึกษา) ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

วิธีการกระจายอำนาจการศึกษา

Kemmerel (สำนักงานนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:9) ได้เสนอวิธีการในการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้ออกชนดำเนินการ (Privatization) ซึ่งเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ ได้ขยายความถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อสะดวกในการดำเนินงาน เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของการตัดสินใจในเรื่องที่จะได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิบดีมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้อำนวยการ โรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน อธิบดีมอบอำนาจให้

ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์ โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในการกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

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

3. ขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของสถานศึกษา

ภารกิจหน้าที่ของการบริหารสถานศึกษาสามารถจำแนกแบ่งส่วนงานได้ในหลายวิธีหรือหลายด้าน ดังจะเห็นได้จากการทบทวนบริบททั่วไปของขอบข่ายอำนาจหน้าที่จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนักวิชาการและองค์กรหรือหน่วยงานต้นสังกัดของสถานศึกษาได้มีการจัดแบ่งแตกต่างกันไปในหลายลักษณะ ตามสภาพและเหตุผลต่างๆ

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาในแต่ละด้านในที่นี้เป็นการพิจารณาโดยใช้แนวทางจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่ระบุไว้ในมาตรา 39 สรุปได้ว่า “ให้กระทรวงกระทรวงการทบการและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง”

การพิจารณาเช่นนี้เพื่อเป็นการสะดวกต่อการศึกษาดังอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาที่พึงจะมีขึ้นสำหรับการทำการศึกษาในครั้งนี้ ดังนั้น ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้านที่พิจารณาขึ้น จะพิจารณาในด้านต่อไปนี้

- 1) ด้านการบริหารงานวิชาการ
- 2) ด้านการบริหารงบประมาณ
- 3) ด้านการบริหารงานบุคคล
- 4) ด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการเป็นงานที่สำคัญสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากการบริหารงานวิชาการเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักของสถานศึกษา และเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญถึงความสำเร็จและความสามารถของผู้บริหาร การบริหารงานวิชาการคืออะไร พิจารณาได้ดังนี้

ความหมายของการบริหารงานวิชาการ

ภิญโญ สาร (ภิญโญ สาร 2526:326) กล่าวถึงการบริหารงานวิชาการว่า หมายถึงการบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนนักเรียนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด

งานบริหารวิชาการเป็นงานเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน และพัฒนาระบบการเรียนการสอนให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารสถานศึกษาโดยมีการจัดกิจกรรมทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาการเรียนการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับผู้เรียน

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การดำเนินกิจการทุกชนิดในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการเรียนการสอนของนักเรียนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งได้แก่ งานหลักสูตร การจัดการเรียน การจัดการเรียนการสอน การจัดครูเข้าสอน การพัฒนาการเรียนการสอน การพัฒนาครูทางด้านวิชาการ การวัดและประเมินผลการเรียน

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับงานด้านหลักสูตร การนำหลักสูตรไปใช้ งานการเรียนการสอน งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน งานส่งเสริมการสอน งานวัดและประเมินผล งานห้องสมุด งานนิเทศการศึกษา งานวางแผนและกำหนดวิธีการดำเนินงาน งานประชุมอบรมทางวิชาการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2534:18-19) ได้จัดแบ่งขอบข่ายการบริหารงานวิชาการในโรงเรียนประถมศึกษาดังนี้

- 1) งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ ได้แก่ การจัดหาหลักสูตร เอกสารหลักสูตร คู่มือการใช้หลักสูตร ให้เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานของครู
- 2) งานการเรียนการสอน ได้แก่ ปรับปรุงพัฒนากระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด บรรลุตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตร จัดให้มีการอบรม สาธิต การแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดและประสบการณ์กับเพื่อนครูหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ เกี่ยวกับวิธีสอนแบบใหม่ๆ

3) งานสื่อการเรียนการสอน ได้แก่ จัดให้มีอุปกรณ์การเรียนการสอนตามที่หลักสูตรกำหนดให้ครบถ้วนทุกกลุ่มประสบการณ์ ส่งเสริมให้ครูผู้สอนใช้อุปกรณ์การสอนให้ตรงกับจุดประสงค์เนื้อหา และกิจกรรมของนักเรียน นอกจากนี้อาจเลือกใช้สื่อที่อยู่รอบตัวมาใช้ประโยชน์ เช่น วิทยุโรงเรียน เป็นต้น

4) งานวัดผลและประเมินผล ได้แก่ จัดให้มีการวัดผลและประเมินผลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ปรับปรุงการสร้างเครื่องมือวัดผลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จัดทำธนาคารข้อสอบ มีการตรวจสอบการจัดทำสมุดประจำชั้นและสมุดประจำตัวนักเรียนของครูทุกคน ให้ถูกต้อง เรียบร้อย และเป็นปัจจุบัน

5) งานห้องสมุด ได้แก่ จัดทำและจัดหาเอกสาร หนังสือ ที่ใช้ในการค้นคว้าหาความรู้สำหรับครูและนักเรียนให้เพียงพอ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ

6) งานนิเทศการศึกษา ได้แก่ การจัดให้มีการนิเทศภายในโรงเรียน

7) งานด้านวางแผนและกำหนดวิธีดำเนินงาน ได้แก่ การกำหนดให้มีการวางแผนปฏิบัติงานวิชาการล่วงหน้าอย่างมีขั้นตอน ให้บุคลากรทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน กำหนดหน้าที่และขอบเขตในการปฏิบัติงาน และประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

8) งานส่งเสริมการสอน ได้แก่ การจัดกิจกรรมต่างๆ ที่มีส่วนส่งเสริมการเรียนการสอน เช่น กิจกรรมส่งเสริมการอ่าน การแข่งขันตอบปัญหา การแสดงละคร ดนตรี กีฬา ตลอดจนเรื่องการสอนซ่อมเสริม

9) งานประชุมอบรมทางวิชาการ ได้แก่ การจัดให้มีการประชุมครูในโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน เพื่อนำมาพัฒนาการเรียนการสอนให้ดียิ่งขึ้น

วินัย สมมิตร และคณะ (วินัย สมจิตร และคณะ 2527:141-142) กล่าวว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายวิชาการในโรงเรียน มีหน้าที่ดังนี้

- 1) วางโครงการดำเนินงานของฝ่ายวิชาการ
- 2) จัดทำโครงการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตร และปรับปรุงให้ใช้ได้เหมาะสมอยู่เสมอ
- 3) แนะนำควบคุมการสอนของครูให้ดำเนินการไปตามโครงการสอน
- 4) จัดกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน
- 5) ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผลการศึกษา
- 6) สนับสนุนการค้นคว้าทดลอง ปรับปรุงวิธีสอนให้ดียิ่งขึ้น

7) จัดให้มีการประชุมครูโรงเรียน เช่น การปฐมนิเทศครูใหม่ การประชุมครูเพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ เป็นต้น

8) รับผิดชอบควบคุมงานในฝ่ายวิชาการให้เป็นไปตามเป้าหมายแผนงานของโรงเรียน

9) วางแผนงานด้านวิชาการโดยร่วมมือกับหัวหน้าหมวดและฝ่ายต่างๆ

10) เป็นที่ปรึกษาของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในสายงานวิชาการ

11) ตรวจสอบและวัดผลงานด้านวิชาการโดยอาศัยรายงานของหมวดต่างๆ

12) รายงานผล เสนอแนะความคิดเห็นต่อครูใหญ่เกี่ยวกับงานวิชาการ

สมพร สุทัศนีย์ (สมพร สุทัศนีย์ 2525: 62-63) กล่าวว่า หน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายวิชาการในโรงเรียน มีดังนี้

1) วางโครงการดำเนินงานของฝ่ายวิชาการ และจัดทำโครงการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตร

2) เป็นที่ปรึกษาของผู้บริหารเกี่ยวกับงานวิชาการของโรงเรียน

3) แนะนำและดูแลการสอนของครูให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายของหลักสูตร

4) จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอน

5) จัดโปรแกรมการเรียนเท่าที่โรงเรียนจะเปิดสอนได้

6) ดำเนินการวัดผลการศึกษาให้ถูกต้องตามระเบียบและหลักการวัดผล

7) สนับสนุนให้มีการค้นคว้าทดลองและปรับปรุงวิธีสอนให้ดียิ่งขึ้น

8) จัดให้มีการประชุมและอบรมครูในโรงเรียน

9) เป็นที่ปรึกษาของครูในสายวิชาการ

10) จัดตารางสอน

11) วางแผนงานด้านวิชาการร่วมกับหัวหน้าหมวดและฝ่ายต่างๆ

12) ให้คำปรึกษาแก่ครูใหญ่ในการจัดครูเข้าประจำชั้น

13) รายงานผล เสนอแนะต่อครูใหญ่ในด้านวิชาการ

จิระพันธ์ เคมะ (2542:65-66) กล่าวถึงการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ ในเขตเมือง ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ไว้ว่า ผู้บริหารโรงเรียนจะต้องวางแผนและบริหารงานวิชาการให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษา หลักสูตร การศึกษา และนโยบายพิเศษอื่นๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น

1) จัดทำจุดมุ่งหมายและเป้าหมายการบริหารประจำโรงเรียน

- 2) กำหนดรายวิชาเลือกตามที่หลักสูตรเปิดโอกาสให้ทางโรงเรียนเลือกตามความเหมาะสมของบริบทโรงเรียน
- 3) วางแผนพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของโรงเรียน ชั้นเรียน รายวิชา และนักเรียนรายกลุ่มหรือรายบุคคลแล้วแต่กรณี
- 4) สรรหาปัจจัยทางการเรียนการสอน และให้การสนับสนุนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครูให้สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมายของหลักสูตร
- 5) บริหารกิจกรรมการวัดและประเมินผลการเรียนในโรงเรียน
- 6) นำผลการเรียนมาวิเคราะห์เพื่อการแก้ปัญหา หรือส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียน
- 7) กิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ

อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาด้านวิชาการ

- 1) งานแผนงานวิชาการ ได้แก่ การจัดทำโครงการสอน แผนการสอนและคู่มือประมวลการเรียนการสอน จัดทำข้อมูลสถิตินักเรียน จัดทำนำเสนอนโยบายแนวการจัดการศึกษาของสถานศึกษา จัดทำแผนการดำเนินงานและหรือธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) จัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานวิชาการ และอื่นๆ
- 2) งานการจัดการเรียนการสอน ได้แก่ จัดบริการการศึกษาสำหรับคนพิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษ (มาตรา 10) ดำเนินการจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอก ระบบ และตามอัธยาศัย ตามที่เห็นสมควร โดยให้ตอบสนองต่อนโยบายของชาติและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 15) กำหนดคาบเวลาเรียน ตามเกณฑ์ขั้นต่ำ กำหนดวัน ปิด-เปิดภาคเรียนของสถานศึกษา จัดตารางสอน จัดชั้นเรียน จัดครูเข้าสอน จัดสอนซ่อมเสริม และอื่นๆ
- 3) งานการพัฒนาและส่งเสริมการเรียนการสอน ได้แก่ จัดทำและพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น (มาตรา 27 วรรค 2) เทียบโอนผลการศึกษา (มาตรา 15 วรรคท้าย) จัดทำมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานต้นสังกัด และแนวการจัดการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พัฒนา ปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพ (มาตรา 30) ประชุมอบรมทางวิชาการเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ผู้สอนทำการศึกษาวเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ผู้สอนทำการศึกษาวเคราะห์ วิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนของสถานศึกษา (มาตรา 30) จัดหาและพัฒนาสื่อการเรียนการสอนและให้บริการแก่ครู คัดเลือก หนังสือแบบเรียนที่กระทรวงฯ และหรือเขตพื้นที่ได้อนุมัติให้ใช้ในสถานศึกษาอนุมัติให้ใช้หนังสือแบบเรียนเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่น

ที่สถานศึกษาจัดทำหรือพัฒนาขึ้น จัดทำตำราเรียนในวิชาที่สถานศึกษาเป็นผู้จัดทำหลักสูตร จัดหาวิทยากร และแหล่งประกอบการฝึกงาน จัดบริการห้องสมุด และที่อ่านหนังสืออื่นๆ นอกเหนือจากห้องสมุด จัดมุมค้นคว้าศึกษาในห้องเรียน จัดห้องวิชาการสำหรับการค้นคว้าของครู และอื่นๆ

4) **งานการวัดและประเมินผล** ได้แก่ จัดการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียน โดยพิจารณาจากพัฒนาการของผู้เรียน ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรมการเรียน การร่วมกิจกรรม และการทดสอบควบคู่ไปในกระบวนการเรียนการสอน (มาตรา 26) ดำเนินการให้มีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา (มาตรา 48) อันได้แก่ การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน โดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง อนุมัติการจบการศึกษา ออกหลักฐานทางวิชาการ จัดทำทะเบียนวัดผล ติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงานด้านวิชาการ และอื่นๆ

5) **งานอื่นๆ** ได้แก่ ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆ ทางด้านวิชาการของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรองที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา (มาตรา 50) ประสาน ส่งเสริมและดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิการจัดการศึกษาของครอบครัวและชุมชน (มาตรา 12) รณรงค์ให้เด็กทุกคนในพื้นที่บริการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 10) นำเสนอการแต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการด้านวิชาการ (ถ้ามี)

สรุปงานวิชาการหมายถึง การดำเนินงานกิจกรรมทุกอย่างในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการเรียนการสอนของนักเรียนให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุดซึ่งได้แก่งานหลักสูตร การจัดแผนการเรียน การจัดตารางเรียนการจัดครูเข้าสอน การพัฒนาการเรียนการสอน การพัฒนาครูทางวิชาการ การวัดและประเมินผล

การบริหารงบประมาณ

งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จที่แสดงออกในรูปตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริหาร กิจกรรม โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน ในการดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยภาระทำ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ 1) การจัดเตรียม 2) การอนุมัติ 3) การบริหาร

การงบประมาณ หมายถึงการจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงิน และการควบคุมตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

งบประมาณเป็นแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลการดำเนินงานได้อีกด้วย

อำนาจหน้าที่หรือภารกิจของการบริหารงบประมาณ

ขอบข่ายอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของการบริหารงบประมาณนี้มีผู้พิจารณาไว้ในหลายประการด้วยกันคือ

กระทรวงศึกษาธิการ ได้ศึกษาและจัดทำร่างการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาในด้านบริหารการเงินและพัสดุ พิจารณาได้ดังนี้

- จัดทำแผนการใช้จ่าย
- เก็บรักษาเงิน
- จัดซื้อจัดจ้างตามแผนการใช้จ่ายเงิน
- ควบคุมและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

ให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารการเงินและพัสดุได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) เก็บรักษาเงินบำรุงการศึกษาและเงินนอกงบประมาณได้สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่
- 2) เลือกประเภทการฝากเงินบำรุงการศึกษาและเงินนอกงบประมาณ
- 3) ใช้จ่ายเงินบำรุงการศึกษาและเงินนอกงบประมาณได้เต็มวงเงิน
- 4) เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์
- 5) กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์
- 6) แต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง
- 7) แต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการก่อสร้าง
- 8) แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้าง
- 9) แต่งตั้งกรรมการตรวจรับพัสดุ
- 10) สั่งจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์
- 11) สั่งทำลายเอกสารที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน

จะเห็นได้ว่า ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของการบริหารงบประมาณในสถานศึกษามีเป็นจำนวนมาก และเป็นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสถานศึกษา ในที่นี้ สามารถสรุปให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาในด้านงบประมาณ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาด้านงบประมาณและการเงิน

1. งานบริหารงบประมาณและการเงิน ได้แก่ จัดตั้งงบประมาณหรือจัดทำแผนการใช้จ่ายเงิน พิจารณานำเสนอเพื่อขออนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการสถานศึกษา บริหาร

งบประมาณให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ติดตามรายงานผลการใช้งบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงิน ตรวจสอบภายใน เก็บรักษาเงิน การเลือกประเภทการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงินประเภทต่างๆ บรรดารายได้และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ ให้สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของสถานศึกษานั้นๆ ได้ตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 59 วรรค 4) อื่นๆ

2. งานพัสดุ ครุภัณฑ์ ได้แก่ เปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการครุภัณฑ์ กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ จัดซื้อ จัดจ้างตามแผนการใช้จ่ายเงิน มีอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้างเพิ่มขึ้น แต่งตั้งกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง แต่งตั้งกรรมการควบคุมการก่อสร้าง แต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้าง แต่งตั้งกรรมการตรวจรับพัสดุ ตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุ ครุภัณฑ์ ตั้งทำลายเอกสารที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน การเบิกจ่าย วัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์การศึกษา จัดทำทะเบียนควบคุมพัสดุ ครุภัณฑ์ อื่นๆ

3. งานด้านอื่นๆ ได้แก่ ดำเนินการด้านกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ระดับ ม.ปลาย) ระดมทรัพยากรจากองค์กรและสถาบันต่างๆ ในชุมชนและสังคมเพื่อใช้ในการจัดการศึกษาของสถานศึกษา (มาตรา 58) อื่นๆ

สรุปการบริหารงานงบประมาณ หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชี การใช้จ่ายเงินและการควบคุมการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อการดำเนินการต่าง ๆ บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมดูแลการดำเนินงานได้อีกด้วย

การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและปฏิบัติได้ยาก ดังนั้น จึงต้องแสวงหาคนดีมีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน และส่งเสริมให้บุคคลเหล่านั้นได้ทำงานได้อย่างดีที่สุด

ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้งานและบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม นั่นคือหน้าที่ทางด้านการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบวินัย การให้สวัสดิการและการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน

การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการในการได้มาและการพัฒนาทักษะของบุคลากรและรวมไปถึงการสร้างเงื่อนไขของหน่วยงานให้ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรได้ใช้ศักยภาพสูงสุดในการทำงาน

Edwin B. Flippo(สำนักน โยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:105) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลคือ การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ และการควบคุมงานของฝ่ายจัดหา การพัฒนา การให้ค่าตอบแทน การบริหาร ในภาพรวม และการบำรุงรักษาบุคลากร เพื่อให้เขาได้สร้างผลงานตามวัตถุประสงค์ให้กับองค์การ บุคคลและสังคม

Felix A. Nigro(สำนักน โยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:105) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง ศิลปะในการคัดเลือกบุคลากรใหม่และใช้ประโยชน์จากบุคลากรที่มีอยู่เดิม เพื่อให้เกิดผลผลิตและบริหารทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณสูงสุด

การบริหารงานบุคลากร หมายถึง การดำเนินงานทุกอย่างที่เกี่ยวกับบุคลากรในโรงเรียนนับตั้งแต่การสรรหา การมอบหมายงาน การพัฒนา การบำรุงขวัญ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ และการให้ออกจากงาน

การบริหารงานบุคลากร หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารบุคลากรให้เป็นระบบ การปฐมนิเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบการปฏิบัติงานในโรงเรียน การกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคลากรแต่ละคนให้ชัดเจน การมอบหมายงานตามความรู้ความสามารถของบุคลากร การควบคุม กำกับ ติดตาม และนิเทศบุคลากรให้ปฏิบัติเต็มความสามารถ และเป็นไปตามจุดประสงค์ของโรงเรียน การส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร การดูแลและดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการของบุคลากร การประเมินผลเป็นระยะๆ ตามลักษณะงานการดำเนินการเกี่ยวกับการเข้ารับราชการ และออกจากราชการของบุคลากรในโรงเรียน

อำนาจหน้าที่ของการบริหารงานบุคคล

อำนาจหน้าที่หรือขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานบุคคลนี้ มีผู้พิจารณาไว้ในหลายประการด้วยกันคือ

Richard T. Castallo และคณะ (สำนักน โยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:105) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลในโรงเรียนได้นำหลักในการบริหารงานบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชนมาใช้ด้วย และได้จำแนกอำนาจหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลในโรงเรียน พิจารณาได้ดังนี้

- 1) การวางแผนงานบุคคล
- 2) การสรรหา

- 3) การคัดเลือก
- 4) การปฐมนิเทศ
- 5) การพัฒนาบุคลากร
- 6) การกำหนดแนวปฏิบัติของบุคลากร
- 7) การให้ผลตอบแทน
- 8) การเจรจาต่อรองและการทำสัญญาจ้างบุคลากรในโรงเรียน
- 9) เงื่อนไขการจ้างงานและข้อปฏิบัติต่างๆ
- 10) การจัดทำข้อมูลบุคลากรหรือทะเบียนประวัติบุคคล
- 11) กลุ่มช่วยอำนวยความสะดวกสนับสนุนส่งเสริมการบริหารงานโรงเรียน
- 12) การให้อำนาจแก่ครูผู้สอน
- 13) การวางนโยบายและแนวปฏิบัติ
- 14) ความก้าวหน้าในอาชีพ

Felix A. Nigro (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:105)

ได้แบ่งขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานบุคคลดังนี้

- 1) การพัฒนาโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมเพื่อปฏิบัติหน้าที่บริหารงานบุคคล
- 2) มีการกำหนดตำแหน่งที่ยึดหยุ่นและเป็นระบบ มีการกำหนดแผนอัตราเงินเดือน
- 3) มีการจัดทำแผนบรรจุแต่งตั้งที่ชัดเจน และสนใจผู้มีความคุณสมบัติเหมาะสม
- 4) มีการกำหนดระบบการคัดเลือกที่น่าเชื่อถือ และเป็นหลักประกันความมั่นใจให้ผู้ที่มีความคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดจะได้รับแต่งตั้งและบรรจุในตำแหน่งงานที่เขามีความเหมาะสมมากที่สุด
- 5) มีโปรแกรมการฝึกอบรมในระหว่างประจำการอย่างกว้างขวางโดยมุ่งพัฒนาทักษะของบุคลากร ขกระดับขวัญและกำลังใจ รวมไปถึงการเตรียมบุคลากรเพื่อตำแหน่งที่สูงขึ้น
- 6) มีแผนการประเมินประสิทธิภาพของบุคลากรที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและสามารถจำแนกศักยภาพของบุคลากรได้
- 7) มีแผนการเลื่อนตำแหน่งโดยยึดหลักคุณธรรม ซึ่งเป็นการวางระบบความก้าวหน้าในอาชีพโดยมุ่งหวังให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมได้รับการบรรจุ และจากผลงานที่มีคุณภาพของเขาจะต้องได้รับการพิจารณาเข้าสู่ตำแหน่งสูงขึ้นจนกระทั่งถึงตำแหน่งสูงสุดที่เขาพึงได้รับ
- 8) มีความพยายามสม่ำเสมอที่จะปรับปรุงทักษะในด้านมนุษยสัมพันธ์ของหัวหน้างานและบุคคลอื่นๆ เพื่อให้เกิดความเอาใจใส่ในเรื่องมนุษยสัมพันธ์

9) มีโปรแกรมที่สมบูรณ์ในด้านการบำรุงรักษาขวัญและกำลังใจ และวินัย ของ
บุคลากร

Dales S. Beach (สำนักน โยบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:107)

กล่าวว่า ขอบข่ายภารกิจของการบริหารงานบุคคลแบ่งออกได้ดังนี้

- 1) การจ้างงาน
- 2) การ โยกย้าย การเลื่อนระดับตำแหน่ง และการให้ออกจากงาน
- 3) การฝึกอบรมและพัฒนา
- 4) การบริหารค่าจ้างเงินและเดือน
- 5) การจัดสวัสดิการด้านสุขภาพและความปลอดภัย
- 6) วินัยและการให้ออกจากงาน
- 7) แรงงานสัมพันธ์
- 8) ผลประโยชน์เกี่ยวกับดูแลและบริการ
- 9) การวางแผนองค์การ
- 10) การพัฒนาองค์การ
- 11) การวางแผนงานบุคคล
- 12) ความเสมอภาคในการทำงาน
- 13) การวิจัยด้านบุคลากร
- 14) ระบบข้อมูลสารสนเทศบุคลากร

ภิญโญ สาธร กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับ
โรงเรียนมีขอบข่ายภารกิจโดยละเอียดดังนี้

1. การวางแผนนโยบายและการออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้อง
กับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
2. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังคนและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคลเพื่อให้
ทำงานได้สะดวกตามแผนงานที่ได้วางไว้
3. การวางแผนโครงการของงานต่างๆ ให้บุคคลปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้
4. การกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ซึ่งควรมอบให้แก่ผู้ปฏิบัติที่มารับตำแหน่ง
5. การจัดลำดับการบังคับบัญชางานและตำแหน่งภายในโรงเรียน
6. การดำเนินงานเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
7. การแสวงหากคนเข้ามาทำงาน การคัดเลือกและการสอบคัดเลือก
8. การบรรจุแต่งตั้ง

9. การปฐมนิเทศครูใหม่หรือรับย้ายมาใหม่ และการทดลองปฏิบัติงานของครูใหม่
ดังกล่าว

10. การทำและรวบรวมทะเบียนประวัติ ตลอดจนผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ
11. การโอนและการย้าย
12. การฝึกอบรมในระหว่างปฏิบัติงาน
13. การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ
14. การพิจารณาความดีความชอบ
15. การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือการให้สิ่งตอบแทนความดีความชอบอย่างอื่น
16. การรักษาสุขภาพพลานามัย และการให้ความปลอดภัยในการทำงาน
17. การจัดสวัสดิการ
18. การปกครองบังคับบัญชา
19. การรักษาวินัย
20. การให้พ้นจากงาน
21. การให้บำเหน็จบำนาญหรือสิ่งตอบแทนอย่างอื่นเมื่อต้องพ้นจากงานตามวาระ
22. การวิจัยและค้นคว้าเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับบุคคล

อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาด้านการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

วางแผนอัตรากำลัง สรรหาบุคลากร บรรจุและแต่งตั้งบุคลากร จัดทำทะเบียนประวัติ บุคลากร พัฒนาบุคลากร พิจารณาความดีความชอบ เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ ส่งเสริมวินัยและ ดำเนินการทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่บุคลากร ปฐมนิเทศบุคลากร ใหม่ อนุญาตการลาป่วย ลาพักสอน ของบุคลากรในสถานศึกษา อนุญาตการลาไปเข้ารับ การฝึกอบรม ดูงานในประเทศ อนุญาตการลาศึกษาต่อในประเทศ พัฒนาระบบข้อมูลบุคลากร การ จัดองค์กรในสถานศึกษา พิจารณาให้ความเห็นและนำเสนอเกี่ยวกับการ โอน ย้าย ของบุคลากรใน สถานศึกษา ปกครองบังคับบัญชาบุคลากร จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน ประเมินผลการปฏิบัติงาน ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบประกอบวิชาชีพตามที่ได้รับมอบหมาย จัดสวัสดิการแก่ บุคลากรในสถานศึกษา ให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่างๆ ทางด้านบุคลากร ของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือ บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินภายนอกของ สถานศึกษา (มาตรา 50) อื่นๆ

สรุปการบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารบุคลากร ในสถานศึกษานับแต่การสรรหา การมอบหมายงาน การพัฒนา การบำรุงขวัญ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบการลงโทษและการให้จากงาน

การบริหารทั่วไป

การบริหารโรงเรียนมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการในหลายด้าน เช่น ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านกิจการนักเรียน ด้านอาคารสถานที่ ด้านโรงเรียน กับชุมชน การจัด โรงเรียน งานสารบรรณ ฯลฯ

ภารกิจหน้าที่ในแต่ละด้านย่อมมีลักษณะเฉพาะตามที่แบ่งส่วนงานนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีมีภารกิจหน้าที่ในด้านย่อยๆ ที่แตกต่างกันอยู่หลายด้าน ดังนั้น จึงมีการรวบรวมภารกิจ หน้าที่ในด้านย่อยๆ เหล่านั้นเข้ามาอยู่ด้วยกัน และกลายเป็นภารกิจหน้าที่ในด้านใหม่ขึ้นมาซึ่งไม่สามารถระบุให้เด่นชัดว่าเป็นด้านใดดังเช่นด้านวิชาการ เป็นต้น และภารกิจหน้าที่ในด้านใหม่นี้ก็ยัง เป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องมีการบริหารจัดการ จึงมักมีการเรียกชื่อภารกิจหน้าที่ในลักษณะนี้ว่าเป็น “การบริหารงานทั่วไป” หรืออีกกรณีหนึ่งก็อาจจะรวมเอาภารกิจหน้าที่ที่เห็นว่าเป็นด้านย่อยๆ และ ไม่รู้จะจัดเข้าไว้ในภารกิจหน้าที่หลักด้านใดได้ ก็นำมารวมเข้าด้วยกันกลายเป็นภารกิจหน้าที่ใน ด้านการบริหารทั่วไป เป็นต้น

ความหมายของการบริหารทั่วไป

การบริหารงานธุรการทั่วไป หมายถึงงานที่เกี่ยวกับเอกสารต่างๆ ของโรงเรียนที่ จำเป็นต้องปฏิบัติ ทั้งที่เป็นงานภายในและงานติดต่อกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก เพื่อให้ โรงเรียนสามารถดำเนินกิจการไปได้เป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น อันที่จริงแล้วงานธุรการใน โรงเรียนเป็นงานทุก ชนิดที่ไม่ใช่งานสอน งานธุรกิจเป็นงานประจำที่ต้องทำอยู่ทุกวัน ไม่มีกำหนดเสร็จ ผู้ทำงานธุรการ ของโรงเรียนเปรียบเสมือนเป็น แม่บ้าน ของโรงเรียนนั้นๆ

การบริหารงานธุรการ คือ การดำเนินงานที่เกี่ยวกับการบริการหน่วยงานต่างๆ ใน โรงเรียน ทั้งในด้านงานสารบรรณ งานการเงิน งานพัสดุ งานอาคารสถานที่ งานบุคคล และงาน บริการต่างๆ ไป เพื่อให้การดำเนินงานทุกอย่างในโรงเรียนบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ เราจึงมักเรียก ให้เต็มรูปว่า “การบริหารงานธุรการ การเงินและบริการ”

การบริหารงานด้านธุรการ เป็นการบริการหน่วยต่างๆ ของโรงเรียนให้สามารถดำเนิน ไปตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการหรือที่ได้วางไว้แล้ว โดยเหตุนี้เองเราจึงมักจะเหลือไปว่างานบริหาร

ของสถาบันก็คืองานธุรการนี้เอง จนบางครั้งเราเรียกผู้ช่วยครูใหญ่ที่ควบคุมงานธุรการว่า ผู้ช่วยครูใหญ่ฝ่ายบริหาร

งานบริหารธุรการ การเงิน อาคารสถานที่และบริการ เป็นงานที่ช่วยสนับสนุนงานวิชาการ ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการมีส่วนสัมพันธ์กับงานด้านนี้เป็นอันมาก

การบริหารงานธุรการในโรงเรียน เป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดเตรียมหรือการสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กับทั้งให้บริการด้านต่างๆ แก่ระบบโรงเรียน

ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของงานบริหารทั่วไป

Candoli and others(สำนักน โขบายและแผนการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 2544:111) กล่าวว่าหน้าที่ความรับผิดชอบของการบริหารงานธุรการในโรงเรียน มีดังนี้

1. การจัดทำแผนการเงินและงบประมาณ
2. การบริหารจัดการงานจัดซื้อ จัดจ้าง และงานพัสดุ
3. การวางแผนอาคารสถานที่และการก่อสร้าง
4. งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
5. งานบริหารบุคคล
6. งานฝึกอบรมบุคลากรประจำการ
7. งานการใช้อาคารและการบำรุงรักษา
8. งานการรับส่งนักเรียน
9. งานบริการเกี่ยวกับอาหาร
10. งานการจัดทำบัญชีและรายงาน
11. งานประมวลผลข้อมูล
12. งานการอนุญาตต่างๆ
13. งานบริหารสำนักงาน
14. การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรการศึกษา เช่น วัสดุ อุปกรณ์ และอื่นๆ

พนัส หันนาคินทร์ กล่าวว่า งานธุรการในโรงเรียนแบ่งออกเป็น 9 ประเภท คือ

1. งานสารบรรณ
2. งานการเงิน ได้แก่ งานควบคุมเก็บรักษา จัดทำงบประมาณการใช้จ่ายและ

หลักฐานการรับจ่ายเงิน

3. งานเกี่ยวกับการควบคุมวัสดุและครุภัณฑ์

4. งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปี ได้แก่ การตรวจสอบความต้องการที่จะใช้เงิน ประเมินความต้องการออกเป็นตัวเงินให้ใกล้เคียงความเป็นจริง ปรับประมาณการจ่ายเงินให้เข้ากับเงินที่มี ขออนุมัติใช้เงินตามงบประมาณที่จัดทำไว้ต่อผู้มีอำนาจตามลำดับ เป็นต้น

5. งานเกี่ยวกับการทะเบียนและการรายงานต่างๆ

6. งานเกี่ยวกับการดูแลรักษาอาคารสถานที่

7. งานเกี่ยวกับการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

8. งานด้านการรักษาความปลอดภัยในโรงเรียน

9. การบริหารงานบุคคลที่ไม่เกี่ยวกับการสอน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ระบุถึงขอบข่ายของงานธุรการว่าประกอบด้วย 4 งาน คือ

1. งานสารบรรณ ได้แก่ การผลิตหรือจัดทำเอกสาร การส่งและการรับเอกสาร การเก็บรักษาและการพิมพ์ การทำลายเอกสาร

2. งานทะเบียนและรายงาน ได้แก่ งานทะเบียนในโรงเรียน เช่น งานทะเบียนเกี่ยวกับนักเรียน งานทะเบียนเกี่ยวกับบุคลากรในโรงเรียน และงานทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน งานการเสนอข้อมูลและรายงาน

3. งานเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่

4. งานประชาสัมพันธ์

อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาด้านการบริหารทั่วไป ประกอบด้วย

1. งานธุรการและสารบรรณ ได้แก่ ผลิตและจัดทำเอกสาร การส่งและการรับเอกสาร การเก็บรักษาและการพิมพ์ การทำลายเอกสาร การออกกระเบื้อง ขั้วบังคับ ประกาศ คำสั่ง ของสถานศึกษา การประชุมครู และงานอื่นๆ

2. งานทะเบียน สถิติและรายงาน ได้แก่ จัดทำทะเบียนสถิติครูและลูกจ้าง รายงานผลการเรียนของนักเรียนเป็นระยะๆ จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของสถานศึกษา รายงานข้อมูล ผลการดำเนินงาน หรือกิจการต่างๆ ต่อหน่วยงานที่กำกับดูแลและสาธารณชน เก็บรักษาข้อมูลต่างๆ ของโรงเรียน จัดให้มีตารางการปฏิบัติงานของโรงเรียน อื่นๆ

3. งานอาคารสถานที่ ได้แก่ งานวางแผนบริเวณสถานศึกษา ปรับปรุงบริเวณสถานศึกษา กำหนดแผนการใช้อาคารสถานที่ ควบคุมการก่อสร้างและการปรับปรุงอาคารสถานที่ และห้องเรียน กำหนดมาตรการป้องกันอัคคีภัย ภัยธรรมชาติและอุบัติเหตุอื่นๆ รักษาความปลอดภัย จัดทำทะเบียนประวัติการใช้และการซ่อมแซมอาคารสถานที่ ส่งเสริมให้นักเรียนได้ร่วมกันทำความสะอาดห้องเรียนและบริเวณสถานศึกษา อื่นๆ

4. งานกิจการนักเรียนและบริการต่างๆ ได้แก่ ควบคุมดูแลความประพฤติและระเบียบวินัย แนะนำแนวทางการศึกษาและอาชีพ และให้คำปรึกษา จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร บริการอาหารกลางวัน บริการด้านสุขภาพ นำนักเรียน/นักศึกษาไปทัศนศึกษานอกสถานที่ ประสานงานกับผู้ปกครองนักเรียน/นักศึกษา จัดหาทุนการศึกษา จัดพาหนะรับส่งนักเรียน/นักศึกษา (ถ้ามี) บริการด้านกีฬาและแหล่งพักผ่อน เกณฑ์เด็กเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ กำหนดแผนชั้นเรียน รับนักเรียน/นักศึกษาเข้าเรียน จัดบริการ โสตทัศนูปกรณ์ จัดบริการน้ำดื่ม น้ำใช้ ปฐมนิเทศนักเรียนใหม่ จัดโครงการป้องกันสารเสพติดในสถานศึกษาอื่นๆ

5. งานด้านชุมชนสัมพันธ์ ได้แก่ ให้บริการด้านอาคารสถานที่ของโรงเรียนแก่ชุมชน ร่วมมือและส่งเสริมกิจกรรมของชุมชน ส่งเสริมการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลป และวัฒนธรรม ประเพณี โดยเฉพาะในท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์โรงเรียน จัดทำและให้บริการข้อมูลสารสนเทศของโรงเรียนแก่ชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมศิษย์เก่าหรือมูลนิธิ เสนอแต่งตั้งและจัดประชุมคณะกรรมการการศึกษาของสถานศึกษา จัดทำเอกสารสำคัญให้แก่ผู้มีอุปการะคุณต่อสถานศึกษา รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของชุมชน

สรุปการบริหารงานทั่วไป หมายถึง งานที่เกี่ยวกับเอกสารต่าง ๆ ของโรงเรียนที่จำเป็นต้องปฏิบัติทั้งที่เป็นงานภายในและงานติดต่อกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกเพื่อให้โรงเรียนสามารถดำเนินกิจการไปได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างคล่องตัวยิ่งขึ้น

2. การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

2.1 แนวคิดของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) หรือ การบริหารโดยโรงเรียนเป็นฐาน หรือการบริหารฐานโรงเรียน เป็นเรื่องที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แม้ว่าจะไม่ได้ใช้คำนี้โดยตรง นอกจากนี้ วิจิตร ศรีสอ้าน ใช้คำว่า การบริหารฐานระบบโรงเรียน (School System – Based Management) เนื่องจากพิจารณาว่า ในขณะนี้อำนาจส่วนหนึ่งที่กระจายจากกระทรวงยังคงอยู่ที่เขตพื้นที่ ซึ่งดูแลระบบโรงเรียนอยู่ มีได้อยู่ที่โรงเรียนทั้งหมด หากอำนาจจากกระทรวงไปถึงโรงเรียนโดยตรง โดยไม่มีเขตพื้นที่การศึกษา จึงควรเรียกการบริหารฐานโรงเรียน (School-Based Management) อย่างไรก็ดีส่วนใหญ่จะใช้คำ “การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หรือ SBM (School-Based Management)” เป็นคำรวมสำหรับทั้งสองแนวคิดดังกล่าว

แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาด้านวิชาการ การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป จากกระทรวงฯ ไปยังสถานศึกษา ปรากฏในมาตรา 39 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้โรงเรียนและชุมชนมีอิสระในการบริหารและจัดการศึกษามากที่สุด โดยโรงเรียนต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด

David (1989 อ้างถึงใน Cheng, 1996) เห็นว่าการบริหารจัดการที่สถานศึกษาทำให้เกิดความเป็นอิสระในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา สถานศึกษามีอิสระในเรื่องงบประมาณและการบริหารเพิ่มขึ้น เป็นการลดการควบคุมจากส่วนกลาง นอกจากนี้ยังทำให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และทำให้การปฏิรูปเกิดความสำเร็จ สำหรับ Cheng (1996) ได้พัฒนาการบริหารจัดการที่สถานศึกษาจาก แนวคิดของ Caldwell & Spinks และ Mohrman & Wohlstetter ที่ว่าการบริหารจัดการที่สถานศึกษาทำให้เกิดความหลากหลายตามบริบทของสถานศึกษาที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การจัดตั้งคำนึงถึงคุณภาพเป็นส่วนสำคัญ เน้นความยืดหยุ่น และการบริหารจัดการด้วยตนเองให้สอดคล้องกับบริบทของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาเกิดความคล่องตัวในการพัฒนา และสามารถดำเนินงานตามยุทธศาสตร์เฉพาะของตน เพื่อการสอนและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาสถานศึกษาแบบยั่งยืน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการเพิ่มบทบาทให้ท้องถิ่นและสถานศึกษา ลดบทบาทการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง สถานศึกษาเป็นหน่วยปฏิบัติการทางการศึกษาที่อยู่ใกล้ชิดกับ ผู้เรียนมากที่สุด เป็นหน่วยงานหลักที่จัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพตามจุดมุ่งหมายการศึกษา ดำเนินการบริหารโดยผู้อำนวยการสถานศึกษา กำกับโดยคณะกรรมการสถานศึกษา มีระบบประกันคุณภาพที่จะใช้เป็นแนวทางพัฒนาให้การบริการด้านการเรียนการสอนมีคุณภาพ ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจการบริหารอย่างมาก ทั้งอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายและได้รับมอบจากผู้มีอำนาจ ผู้บริหารจึงต้องรับผิดชอบต่อผลการบริหารสถานศึกษาให้เกิดความก้าวหน้าตามเป้าหมายที่กำหนด ยุทธศาสตร์สำคัญในการดำเนินการดังกล่าวเรียกว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารรูปแบบหนึ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการศึกษาหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย (ปัญญา แก้วกียู และสุภัทร พันธุ์พัฒนกุล 2545)

2.2 หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีหลักการสำคัญ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545) คือ

1) หลักการกระจายอำนาจ ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจเพิ่มขึ้นในด้านการบริหาร จัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป โดยคณะกรรมการ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ใช้อำนาจ ผ่านกระบวนการวางแผน การปฏิบัติตามแผน การกำกับ ติดตามและการประเมิน

2) การบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชนและนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และบุคลากรทางการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีส่วนร่วมในเรื่องที่ระบุใน มาตรา 39 การมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ สำหรับระดับการมีส่วนร่วมควรพัฒนา จากเดิมคือการมีส่วนร่วมรับผู้ไปสู่การปฏิบัติ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ หรือต่อผลของการกระทำในที่สุด

3) ประสิทธิภาพในการบริหาร สถานศึกษาสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการ

4) ประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา คาดว่าการกระจายอำนาจทำให้เกิดหลักสูตรที่หลากหลาย สนองตอบต่อการเรียนรู้ของเด็กเป็นรายบุคคล นวัตกรรมมีความหลากหลาย เพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็ก

5) หลักการใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง โรงเรียนจะเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาศักยภาพของเด็ก สามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย เป้าหมาย ทิศทางการวางแผน จัดการศึกษาของตนเอง ที่สอดคล้องกันทั้งในระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา ท้องถิ่น และชุมชน โรงเรียนจะเป็นหน่วยงานบริหาร ไม่ใช่ผู้ถูกบริหารโดยส่วนกลาง

6) หลักการพึ่งตนเอง โรงเรียนมีระบบการบริหารตนเอง มีอำนาจ หน้าที่และรับผิดชอบ การดำเนินงานตามความพร้อมในบริบทของโรงเรียน สามารถบูรณาการสภาพการณ์ของท้องถิ่นกับโรงเรียน มาส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน

7) หลักการประสานงาน สถานศึกษาต้องประสานงานทั้งแนวดิ่งและแนวนอน สร้างความเข้าใจระหว่างบุคลากรในโรงเรียน และบุคลากรภายนอก รวมทั้งการประสานงาน แสวงหาความร่วมมือ ความช่วยเหลือ ด้านทรัพยากรและเทคนิควิธีการใหม่ๆ

8) หลักการพัฒนาตนเอง โรงเรียนจะต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอ ทั้งการพัฒนาองค์กรพัฒนาวิชาชีพ พัฒนาบุคคล และพัฒนาทีมงาน

9) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาจะกำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานและจะมีองค์กรตรวจสอบคุณภาพ

หลักการในการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดังกล่าว จะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล (good governance) ทั้ง 6 ประการ มาประกอบการบริหารด้วย คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อหลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักความ

คุ้มค่า โดยจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาครูในโรงเรียน ในด้านความรู้ ความสามารถและการจัดทรัพยากรในโรงเรียน

3. บทบาทของผู้บริหารสถานศึกษาตามแนวทางโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ตามหลักการกระจายอำนาจในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาจะเป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ซึ่งเป็นการบริหารการศึกษารูปแบบใหม่ที่ไม่เคยดำเนินการในบริบทการจัดการศึกษาของไทยมา ก่อน ดังนั้น แนวทางในการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึง เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องมีการกำหนดแนวทางและทิศทาง เพื่อให้หน่วยปฏิบัติได้ใช้เป็นกรอบในการ ดำเนินงานภายใต้หลักการของการกระจายอำนาจที่จะทำให้การบริการทางการศึกษามีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา ธันวาคม 2545)

3.1 คุณลักษณะของสถานศึกษาที่สนองเจตนารมณ์ พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 3) ได้แก่

- 1) สถานศึกษาควรมีบทบาทหลักเป็นหน่วยบริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับ ความต้องการจำเป็นของท้องถิ่น และควรเป็นหน่วยนำสังคมของชุมชนนั้น โดยอาศัยกรอบ นโยบายที่กำหนดในระดับชาติเป็นแนวทาง ไม่ควรกำหนดบทบาทให้เป็นเพียงหน่วยงานรองรับ นโยบายและสนองความต้องการของศูนย์อำนาจส่วนกลางเพียงอย่างเดียว
- 2) สถานศึกษามีคุณภาพและศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ในการจัดการศึกษาได้ด้วยตัวเอง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ จะต้องพัฒนาสถานศึกษาทุกแห่งให้มีคุณภาพและศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง อย่างมี คุณภาพ สถานศึกษาใดที่พัฒนาไม่ได้คุณภาพมาตรฐาน จำเป็นต้องบูรณ รวม หรือแปรสภาพเป็นแหล่งบริการทางการศึกษาในรูปแบบอื่น
- 3) สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการสถานศึกษาภายใต้กรอบนโยบายที่ กำหนดด้วยตนเอง ดังนั้น การตัดสินใจโดยสมบูรณ์ในการบริหารงานวิชาการ งานงบประมาณ งาน บริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไปที่เป็นส่วนของสถานศึกษาจึงควรเบ็ดเสร็จอยู่ที่สถานศึกษา
- 4) สถานศึกษาทุกแห่งสามารถประกันคุณภาพได้ ดังนั้น สถานศึกษาจึงมี วัสดุทัศน ทัศนกิจ เป้าหมาย แผนการดำเนินงาน และการปฏิบัติงานที่เป็น ไปตามเกณฑ์มาตรฐาน และดัชนีชี้วัดคุณภาพที่สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

5) สถานศึกษามีการรวมพลังกันในการดำเนินงาน ดังนั้น การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงาน องค์กรและบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน และการรวมกลุ่มสถานศึกษา จึงเป็นแนวทางหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพและเสริมพลังให้สถานศึกษาสามารถจัดบริการได้ กว้างขวางหลายรูปแบบ

ด้วยเหตุที่มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 กำหนดให้ กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ไปยังคณะกรรมการและ สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง จึงขอเสนอขอบข่ายของงานทั้ง 4 ด้าน สำหรับสถานศึกษา ตามที่กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาวิเคราะห์ไว้

3.2 ภารกิจความรับผิดชอบงานหลักตามบทบาทการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็น ฐาน

การกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบงานสำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) ได้ วางกรอบงานหลักตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แยกส่วนตามงานที่ จะต้องปฏิบัติจริง จากนั้นจึงแยกกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาในแต่ละด้าน ดังต่อไปนี้

3.2.1 ด้านการบริหารงานวิชาการ

งานวิชาการเป็นภารกิจหลักของสถานศึกษาที่พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มุ่งให้กระจายอำนาจในการบริหาร จัดการไปให้สถานศึกษาให้มากที่สุด ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินการได้โดยอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน สถานศึกษา ชุมชน ท้องถิ่น และการมีส่วน ร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญทำให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหาร และการจัดการ สามารถพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ตลอดจนการวัดผลประเมินผล รวมทั้งการวัดปัจจัยเกื้อหนุนการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ชุมชน ท้องถิ่น ได้อย่างมีคุณภาพและมี ประสิทธิภาพ (กระทรวงศึกษาธิการ 2546 : 33-34) การบริหารงานวิชาการ ควรอาศัยหลักการ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 12-13)

(1) ยึดหลักให้สถานศึกษาจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาให้เป็นไปตาม กรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของ ชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง โดยมีครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง และชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

(2) มุ่งส่งเสริมสถานศึกษาให้จัดกระบวนการเรียนรู้โดยถือว่าผู้เรียนมี ความสำคัญสูงสุด

(3) มุ่งส่งเสริมให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้รวมทั้งเป็นเครือข่ายและแหล่งการเรียนรู้

(4) มุ่งจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐาน โดยจัดให้มีดัชนีชี้วัดคุณภาพ การจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ และสามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษา ได้ทุกช่วงชั้นทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(5) มุ่งส่งเสริมให้มีการร่วมมือเป็นเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดและพัฒนาการศึกษา

สำหรับขอบข่ายภารกิจ ตามที่ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) และ กระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 33-34) วิเคราะห์ ประกอบด้วย (1) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา (2) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (3) การวัดผล ประเมินผล และการเทียบโอนผลการเรียน (4) การประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา (5) การพัฒนาและใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (6) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ (7) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา (8) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ (9) การประสานความร่วมมือในการพัฒนา วิชาการกับสถานศึกษาอื่น (10) การส่งเสริม และสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

3.2.2 ด้านการบริหารงานงบประมาณ

การบริหารงานงบประมาณของสถานศึกษามุ่งเน้นความเป็นอิสระ ในการบริหารจัดการมีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ ยึดหลักการบริหารมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และ บริหารงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน ให้มีการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการมาใช้บริหารจัดการเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ส่งผลให้เกิดคุณภาพ ที่ดีขึ้นต่อผู้เรียน (กระทรวงศึกษาธิการ 2546) การบริหารงานงบประมาณ ควรยึดหลักการและ แนวคิดต่อไปนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 19-21)

(1) ยึดหลักความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษา ของผู้เรียนในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเป็น ค่าใช้จ่ายรายบุคคลสำหรับผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่สถานศึกษาของรัฐและเอกชน อย่างเท่าเทียมกัน และจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ผู้เรียนที่มีลักษณะพิเศษตามความจำเป็น

(2) มุ่งเน้นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการ จัดการงานงบประมาณ โดยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัว ควบคู่กับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้จากผลสำเร็จของงาน และทรัพยากรที่ใช้

(3) ยึดหลักการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นวงเงินรวมแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

(4) มุ่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณตามมาตรฐานการจัดการทางการเงินทั้ง 4 ด้านคือ (4.1) การวางแผนงบประมาณ (4.2) การคำนวณต้นทุนผลผลิต (4.3) การจัดระบบการจัดหาพัสดุ (4.4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (4.5) การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (4.6) การบริหารสินทรัพย์ และ (4.7) การตรวจสอบภายใน

(5) มุ่งส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณการเงินและทรัพย์สินจากทุกส่วนของสังคมมาใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษา

สำหรับขอบข่ายภารกิจ ตามที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) และกระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 33-34) วิเคราะห์ประกอบด้วย (1) การจัดตั้งงบประมาณ (2) การจัดสรรงบประมาณ (3) การตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ (4) การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา (5) การบริหารการเงิน (6) การบริหารบัญชี และ (7) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

3.2.3 ด้านการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษา เป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้สถานศึกษาสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการด้านการบริหารงานบุคคลให้เกิดความคล่องตัว มีอิสระภายใต้กฎหมาย ระเบียบ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้รับการพัฒนาความรู้ ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ มีความมั่นคง และก้าวหน้าในวิชาชีพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนเป็นสำคัญ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 51) จึงควรยึดหลักการต่อไปนี้

(1) ยึดหลักการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคคลอย่างต่อเนื่อง

(2) ยึดหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามนโยบาย กฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนด

(3) ยึดหลักธรรมาภิบาล

สำหรับขอบข่ายภารกิจ ตามที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545) และกระทรวงศึกษาธิการ (2545 : 33-34) วิเคราะห์ ประกอบด้วย (1) การวางแผนอัตราค่าจ้าง (2) การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (3) การเกลี่ยอัตราค่าจ้างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (4) การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง (5) การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(6) การเปลี่ยนแปลงสถานภาพวิชาชีพ (7) เงินเดือนและค่าตอบแทน (8) การเลื่อนขั้นเงินเดือน (9) การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (10) การลาศึกษาต่อ (11) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (12) การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ (13) มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ (14) การส่งเสริมวินัยสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (15) การดำเนินการทางวินัย และการลงโทษข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (16) การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการ ไว้ก่อน (17) การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ (18) การอุทธรณ์ (19) การร้องทุกข์ (20) การออกจากราชการ (21) การขอรับใบอนุญาตและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (22) งานทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (23) งานยกเว้นคุณสมบัติ (24) งานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และ (25) งานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

3.2.4 การบริหารทั่วไป

การบริหารทั่วไปเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ให้บริการงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐาน คุณภาพเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริมสนับสนุนและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ มุ่งพัฒนาสถานศึกษาให้ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม ส่งเสริมในการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก เน้นความโปร่งใสความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตลอดจน การมีส่วนร่วมของบุคคลชุมชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (กระทรวงศึกษาธิการ 64) จึงควรยึดหลักการ ต่อไปนี้ (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา 2545 : 57)

(1) ยึดหลักให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเองให้มากที่สุด โดยเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ

(2) มุ่งส่งเสริมประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ตามกฎเกณฑ์ กติกา ตลอดจนการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(3) มุ่งพัฒนาองค์กรทั้งระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้อย่างเหมาะสมสามารถเชื่อมโยง ติดต่อสื่อสารกัน ได้อย่างรวดเร็วด้วยระบบเครือข่ายและเทคโนโลยีที่ทันสมัย

(4) การบริหารงานทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนให้การบริหารงานอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุน และการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการให้บริการการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ตลอดจนการจัดและให้บริการการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่น

สำหรับขอบข่ายภารกิจ ตามที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (2545 : 57-73) และกระทรวงศึกษาธิการ (2546 : 64-73) วิเคราะห์ ประกอบด้วย (1) การดำเนินงานธุรการ (2) งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ (4) การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา (5) การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร (6) งานเทคโนโลยีสารสนเทศ (7) การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป (8) การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม (9) การจัดทำสำมะโนผู้เรียน (10) การรับนักเรียน (11) การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย (12) การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา (13) การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน (14) การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา (15) การส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา (16) งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานอื่น (17) การจัดระบบการควบคุมในหน่วยงาน (18) งานบริการสาธารณะ (19) งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

รายงานการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (2542) ได้ระบุถึงปัญหาของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การขาดเอกภาพ การขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดการพัฒนา นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การขาดความเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น

Professor Dr.Caldwell (อ้างใน วรรษพร แสงนภาพร 2545:209) ได้ศึกษาประสบการณ์การปฏิรูปการบริการการศึกษาของหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยในครั้งนี้ ได้กล่าวชื่นชมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ของประเทศไทยว่าเป็นกฎหมายที่ดีเยี่ยม มีแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่ชัดเจน ควบคุมประเด็นต่างๆ อย่างครบถ้วน และมี

ความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงภูมิปัญญาอันสูงส่งของผู้มีส่วนร่วมในการบัญญัติพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเป็นที่น่า ยินดีว่า “การปฏิรูปการเรียนรู้” เป็นหัวใจของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว

นอกจากนี้ คณะวิจัยยังพบว่า ประเทศไทยกับออสเตรเลียมีจุดประสงค์ตรงกันในการกระจายอำนาจที่สถานศึกษาเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียนบนพื้นฐานการบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ครู กรรมการสถานศึกษา และชุมชน

พิพัฒน์ ภัทรพจน์สินธุ์ (2535) วิจัยพบว่าพฤติกรรมที่คาดหวังในการปฏิบัติงานทั้ง 6 ด้านนั้นผู้บริหารมีความคาดหวังในการบริหารงานอาคารสถานที่ในระดับมากรองลงไปเป็นการบริหารธุรกิจ การเงินพัสดุ การบริหารบุคลากร การบริหารงานกิจการนักเรียน การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และมีรายละเอียดปลีกย่อย คือผู้บริหารโรงเรียนมีความคาดหวังในการปฏิบัติงาน การบริหารโรงเรียนแตกต่างจากการปฏิบัติจริงในทุกด้านอย่างมีนัยสำคัญ

อุทัย บุญประเสริฐ (2545) ทำการวิจัย การกระจายอำนาจด้านการศึกษาในประเทศไทย พบว่า การกระจายอำนาจบริหารจัดการทางการศึกษาของไทย ยังคงจะต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคที่ท้าทายการดำเนินการเปลี่ยนแปลงอีกมากทั้งด้านปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา แนวการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทางด้านการศึกษา ทั้งด้านโลกทัศน์ (World View) และวิสัยทัศน์ (Vision) ของผู้บริหารด้านการปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการศึกษาในส่วนต่างๆ ระบบที่สอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งพฤติกรรมกรรมการบริหารและผลประโยชน์เชิงการเมือง และประโยชน์ที่ไม่เปิดเผยอย่างอื่น และที่สำคัญคือการเห็นคุณค่าของการศึกษาที่มีใช้เป็นในเพียงรูปแบบ (Appearance) ที่มีจะละเลย ไม่ใส่ใจถึงสาระสำคัญ (Substance) ทางด้านการศึกษา ตลอดจนการใส่ใจอย่างจริงจังถึงผลจากจัดการศึกษาที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวม และประเทศชาติในอนาคต

สนานจิต สคนธทรัพย์ (อ้างถึงใน ชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540) ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในโรงเรียนชุมชน และประสิทธิภาพของโรงเรียนในประเทศไทย ได้พบว่าปัญหาที่ขัดขวางการนำมามีส่วนร่วมในโรงเรียนชุมชน คือ การขาดแคลนด้านอาคารสถานที่ การขาดแคลนบุคลากร โดยเฉพาะบุคลากรด้านวิชาชีพ ความไม่เพียงพอในเรื่องงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือ ความไม่ยืดหยุ่นของหลักสูตร การไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการสอนของครู การขาดการประสานงานกับชุมชน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความยากจนของประชาชนในชุมชน และความไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ยังพบว่าการนำมามีส่วนร่วมในระดับตัดสินใจ และ

การเข้ามาสนับสนุนโครงการมืออยู่ในระดับปานกลาง แต่สนับสนุนด้านการเงินมีความเด่นชัดมากกว่าการสนับสนุนด้านอื่น

ไพศาล อินทปัตถ์ และสุริยัน นนทศักดิ์ (สมยศ วิเชียรรัตน์ 2545:23) ได้ศึกษาพบว่า คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา มีขึ้นครั้งแรกตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติศึกษาดังกล่าว ได้กำหนดหน้าที่ของกรรมการศึกษาไว้ในมาตรา 30 แห่งราชกิจจานุเบกษา (2464) ซึ่งระบุว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งกรรมการศึกษา อันประกอบด้วยบุคคลที่สมควรและมีผู้สนับสนุนให้ก็ได้เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราช หรือสมุหนายกแล้ว หน้าที่ของกรรมการศึกษานั้น ดังนี้

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจตราดูแลงบประมาณ บัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบต่อว่า โรงเรียนได้จัดตั้งอยู่หรืออย่างไร
2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอตั้งให้เป็นผู้ช่วย นายอำเภอ หรือแบ่งเบาหน้าที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำดังนี้” และได้สรุปบทบาทของคณะกรรมการศึกษาในการพัฒนาโรงเรียนว่า กรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่จริงๆ อยู่ในเกณฑ์น้อย ไม่เป็นตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ และสิ่งที่ต้องการให้ คณะกรรมการศึกษาปฏิบัติมากที่สุด คือการประสานงานกับสถาบันต่างๆ ร้องลงมา คือด้านการให้คำแนะนำแก่ผู้บริหาร โรงเรียนและการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนกิจการทั่วไปของโรงเรียน

2.

ถนอม สุขสง่าเจริญ (2529) ได้ศึกษาบทบาทของกรรมการศึกษาต่อการพัฒนาโรงเรียนประชาบาลเขตจังหวัดสกลนคร สรุปได้ว่ากรรมการศึกษามีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียน ด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมในระดับปานกลาง กรรมการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาที่มีขนาดต่างกันมีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียน และประสบปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานต่างกัน

เปลิยน ศิริรังสรรค์กุล (อุทัย บุญประเสริฐ 2543:130) ได้ศึกษาความคิดเห็นของ คณะกรรมการศึกษาประจำ โรงเรียนและครู เกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการศึกษาประจำ โรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ได้พบว่าการปฏิบัติงานจริงของ คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาอยู่ในระดับปฏิบัติการน้อยในทุกบาท ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ คือการมีความรู้ต่ำ ขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักสูตร และ ส่วนใหญ่มุ่งประกอบอาชีพของตนจึงปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่

โยทะกา แก้วปลั่ง (2529) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดอุบลราชธานีพบว่ากรรมการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ด้านการพัฒนาโรงเรียนหน้าที่ของส่วนด้านการให้คำแนะนำปรึกษาปฏิบัติน้อยเพราะคิดว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียน ประกอบ คุณารักษ์ และคณะ (2531) ได้ศึกษารูปแบบความร่วมมือขององค์กรชุมชน (คณะกรรมการศึกษา) ต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา พบว่ากรรมการศึกษามีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำค่อนข้างมาก แต่มีความผูกพันกับโรงเรียนค่อนข้างดี เมื่อโรงเรียนมีปัญหาทำให้ความร่วมมือเสื่อม ในเรื่องการค้าเงินงานของโรงเรียนนั้นกรรมการศึกษาคิดว่าเป็นเรื่องของครูโดยเฉพาะ ส่วนการให้ความร่วมมือกับโรงเรียนถือเป็นจิตสำนึกในหน้าที่ และเห็นแก่ประโยชน์ของงาน

ไพโรจน์ พรหมมีเนตร (2543) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ได้พบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษาแนะนำน้อยส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียน และขาดการประชาสัมพันธ์ และมีวัสดุครุภัณฑ์ในการให้บริการไม่เพียงพอ พร้อมทั้งขาดบุคลากรที่เป็นผู้นำในการปฏิบัติงาน

สุนทร ขอบทำดี (2534) ศึกษาบทบาทของคณะกรรมการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษาที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอ่างทอง ได้พบว่าคณะกรรมการศึกษาส่วนใหญ่มีบทบาทในด้านการประชาสัมพันธ์โรงเรียนมีส่วนร่วมในการประชุมผู้ปกครองนักเรียน ประสานงานให้มีการเผยแพร่ข่าวสาร

งานวิจัยต่างประเทศ

จากการศึกษาผลงานของนักวิชาการหลายท่านเกี่ยวกับเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ได้พบว่ามีปัญหาสำคัญโดยสรุป 6 ประการ ดังนี้ (Matchler, 1990 ; Ceperley, 1991 ; Jenni , 1991 ; Valesky, Forsythe, and Hall, 1992)

1. เวลา กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ทำให้บุคลากรต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากเวลาทำงานปกติแต่ละวัน โดยเฉพาะการประชุมคณะกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ การทำงานที่ได้รับมอบหมายส่งผลให้มีจำนวนบุคลากรลาออกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มครูผู้ปฏิบัติการสอน
2. ความคาดหวัง โรงเรียนส่วนใหญ่จะกระตือรือร้นในการจัดทำโครงการและดำเนินการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ อย่างมากในช่วง 2 ปี แรก แต่เมื่อไม่ปรากฏผลสำเร็จรวดเร็ว

ดังที่คาดหวัง ทำให้เกิดความท้อแท้ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กระบวนการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่จะเห็นผลนั้นต้องใช้เวลาอย่างมาก คือตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป

3. คณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการโรงเรียนนั้นถูกมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย แต่บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการยังขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมอยู่มาก เช่น ขาดความรู้เรื่องการบริหารโรงเรียน สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนที่ตั้งขึ้นใหม่ ทั้งครู ลูกจ้าง ผู้ปกครองหรือนักเรียน ต่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหาร โรงเรียนน้อยมาก ทั้งด้านงบประมาณ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก บุคลากร นโยบายและเรื่องอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจ และการบริหาร ขาดทักษะกระบวนการกลุ่ม สมาชิกในคณะกรรมการโรงเรียนส่วนมากจะขาดทักษะเรื่องกระบวนการตัดสินใจเป็นกลุ่ม การลดปัญหาความขัดแย้ง การแก้ปัญหาและทักษะอื่นๆ ขาดความชัดเจนในบทบาท สมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง หรือของคณะกรรมการว่าจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดไม่แน่ใจว่า คณะกรรมการโรงเรียนที่ตนเองสังกัดนั้น เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา หรือเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตัดสินใจ

4. ความไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการและปฏิบัติสิ่งที่พบเห็นโดยทั่วไปคือ เรื่องที่ได้รับมอบอำนาจในการตัดสินใจไม่ใช่เรื่องที่ต้องการ เช่น ครูต้องการมีอำนาจตัดสินใจเรื่องหลักสูตรและการเรียนการสอน แต่บางเขตการศึกษาก็ไม่ได้มอบอำนาจให้โรงเรียนดำเนินการเรื่องนี้อย่างแท้จริง ความขัดแย้งดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นในกลุ่มครู ซึ่งโดยปกติจะให้ความสนใจเรื่องการจัดการเรียนการสอนมากกว่าเรื่องอื่นๆ ดังนั้นหากมีประเด็นปัญหาที่ไม่ตรงกับความสนใจของตนเอง ครูก็มักผลักภาระในการตัดสินใจไปให้ผู้บริหารโรงเรียนเช่นเคย

5. ขาดอิสระในการตัดสินใจ โรงเรียนบางแห่งถูกกำหนดมาจากหน่วยงานส่วนกลาง เช่น รัฐ เขตการศึกษา สหภาพครู ให้นารูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาใช้ในการบริหาร โรงเรียน โดยไม่ได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของครู ประกอบกับการขาดแคลนงบประมาณ ระยะเวลาไม่เพียงพอ การอบรมไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาดังแต่เริ่มนำนโยบายการบริหารแบบนี้ไปปฏิบัติแล้ว จากการวิจัยยังพบอีกว่า หากไม่ได้มีการมอบอำนาจการตัดสินใจที่แท้จริงไปให้แก่โรงเรียน โรงเรียนก็เห็นว่า รูปแบบการบริหารแบบนี้เป็นเหมือน “เรื่องเก่าที่เคยทำมาแล้ว (same old thing)” กล่าวคือมีเพียงรูปแบบแต่ขาดการปฏิบัติให้เกิดผล มีความเป็นรูปธรรมเฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเท่านั้น

6. จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้พบว่า ส่วนใหญ่แล้วไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียน คือ เรื่องการจัดการเรียนการสอน และผลการเรียนของนักเรียนอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่จะไปเน้นเรื่องกิจกรรมพิเศษ การแต่งตั้ง

กรรมการ และอนุกรรมการต่างๆ การออกระเบียบสำหรับการบริหาร โรงเรียน การสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น แทบจะไม่ปรากฏงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนหลังจากนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด

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

ข้อเสนอแนะสำหรับโรงเรียน แนวทางที่ทำให้การบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะบังเกิดผลในระดับโรงเรียน นอกจากได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษายังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและมีข้อเสนอแนะสำหรับโรงเรียนดังนี้

1. ช่วยครู บุคลากรในโรงเรียน สมาชิกในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนนั้นเป็นวิธีการปรับปรุงผลการเรียนของนักเรียนโดยปรับปรุงการสอนด้านอื่น ๆ ของโรงเรียน
2. ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อหาแนวทางที่ทำให้เกิดความสำเร็จและหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้น
3. เพิ่มความพยายามเพื่อให้ผู้ปกครองและสมาชิกในชุมชนได้ให้ความร่วมมือในการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของโรงเรียน
4. ประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางและแสดงความจริงใจในการร่วมกันใช้อำนาจในการบริหารโรงเรียนทั้งในหลักการและการปฏิบัติ
5. ช่วยเหลือบุคลากรในโรงเรียนและสมาชิกในชุมชนให้เข้าใจในบทบาทที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปพร้อมนำรูปแบบการบริหารแบบใหม่มาใช้ และช่วยให้บุคลากรเหล่านั้นแสดงบทบาทได้อย่างเหมาะสมด้วย
6. ทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนเป็นองค์กรในการตัดสินใจมากกว่าเป็นองค์กรที่ปรึกษา
7. เสริมแรงและเป็นกำลังใจแก่ผู้เกี่ยวข้องเนื่องจากนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมาปฏิบัติการจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเรื่องผลการเรียนของนักเรียนต้องใช้เวลาและเป็นการบริหารที่ต้องดำเนินในระยะยาวการเปลี่ยนแปลงต้องค่อยเป็นค่อยไป
8. ให้ความร่วมมือกับคณะครูในการตัดสินใจเรื่องที่เป็นหัวใจของโรงเรียนคือเรื่องหลักสูตรและแผนการเรียนการสอน

9. ให้ความร่วมมือกับคณะครูในการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องในระดับโรงเรียนและระดับ ห้องเรียน เช่น การจัดครูเข้าสอน การจัดนักเรียนเข้าชั้นเรียน

10. กระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันทั้งโรงเรียนในการวางแผนและจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

ข้อเสนอแนะทั่วไป

ในการใช้รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานให้ได้ผลดีและทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จก็คือ การดำเนินการให้บุคลากรที่เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความรู้และทักษะในการบริหารโรงเรียน มีการประชาสัมพันธ์และสื่อสารให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องได้รับรู้และเข้าใจตรงกัน ประสานงานการรับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นไปด้วยดี ทั้งด้านงบประมาณ การช่วยเหลือด้านวิชาการ ด้านการบริหารทั่วไปและด้านอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องและเพียงพอ

การบริหารโรงเรียนโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะไม่ประสบความสำเร็จถ้าปราศจากความร่วมมือช่วยเหลือจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานที่สามารถช่วยเหลือสนับสนุนพร้อมมอบอำนาจการบริหาร การตัดสินใจ การวางแผนและการปฏิบัติให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งถือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วยผู้บริหาร โรงเรียน ครู ผู้ปกครองนักเรียนตัวแทนชุมชนและนักเรียน สถานศึกษาที่ใช้หลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องใช้หลักการอีก 2 ประการ คือ หลักการบริหารตนเอง (Self – Management) ให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการบริหารจัดการที่ดี ยึดคุณธรรม โปร่งใส และสนองประโยชน์ต่อองค์กร ชุมชนและประเทศชาติ