

บทที่ 2

แนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารโดยองค์คณะบุคคล

แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษา

เอกสารการปฏิรูปการศึกษาสู่ความเป็นเลิศปี 2550 ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้นำเสนอแนวคิดในการพัฒนาเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาไว้ 5 ประการ ดังนี้คือ

1. การตัดสินใจโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School-Based Decision-Making) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้โรงเรียนมีอิสระตัดสินใจด้วยตนเองได้ โดยยึดประโยชน์ ที่จะเกิดกับผู้เรียน เป็นสำคัญ
2. โรงเรียนเป็นศูนย์กลางการผลิต (Profit Center) โรงเรียนผลิตผลผลิต คือ นักเรียน ให้มีคุณภาพ มีมาตรฐานในขั้นสูง เพื่อที่จะเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สามารถดำรงตนในสังคมที่มีการแข่งขันสูง ขณะเดียวกันก็ต้องร่วมมือกันในโลกนานาชาติ
3. การมีส่วนร่วมและการร่วมคิด ร่วมทำ (Participation & Collaboration) การศึกษา เป็นแหล่งของสาธารณชน มิใช่การรับผิดชอบของใครแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป
4. การกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการศึกษาตามแนวคิดปฏิรูปนี้ ถือว่าเป็นการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับผู้ที่อยู่ใกล้เด็ก ได้แก่ โรงเรียน ผู้บริหาร ครู และชุมชน เป็นความเชื่อมั่นว่าผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อการศึกษาหรืออยู่ใกล้ชีวิตเด็กจะสามารถจัดการศึกษาได้ดีที่สุด ตรงตามความต้องการของผู้เรียนและผู้สอน ทั้งนี้จะต้องเสถียรในการตัดสินใจในระดับปฏิบัติคือ สถานศึกษา
5. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) การที่จะปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันและสนับสนุนกัน สิ่งที่สำคัญจะต้องมีการกำหนดบทบาท ภารกิจของฝ่ายบริหาร ครู อาจารย์ บุคลากรทางการศึกษาและชุมชนที่ชัดเจน และความรับผิดชอบนี้จะต้องสามารถตรวจสอบความสำเร็จได้ เพื่อเป็นหลักประกันคุณภาพการศึกษา ให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 79-80)

แนวคิดทั้ง 5 ประการดังกล่าว ได้เน้นเป้าหมายไปที่โรงเรียน โดยมุ่งให้เป็นศูนย์กลางในการปฏิรูป เพื่อพัฒนาไปสู่การจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานและสามารถพัฒนาคุณภาพของนักเรียน โดยใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของส่วนอื่นๆ ในสังคมรอบๆ บริเวณที่โรงเรียนตั้งอยู่ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญอันหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดขอบข่ายเนื้อหาสาระในการปฏิรูปไว้ 4 ด้านคือ

1. ปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ให้มีคุณลักษณะและบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ เช่น กำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานด้านการเรียนการสอน อาคารสถานที่ อุปกรณ์การเรียน มีการกระจายอำนาจสู่โรงเรียน เป็นต้น ทั้งนี้จะคำนึงถึงความคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพควบคู่กันไป

2. ปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา จะพัฒนาครูและผู้บริหารให้เป็นมืออาชีพ สอนเด็กโดยยึดเด็กเป็นศูนย์กลาง เด็กเป็นผู้สร้างความรู้ ครูเป็นผู้สนับสนุน ตลอดจนสร้างจิตสำนึกในความรับผิดชอบของครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา

3. ปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน จะปรับปรุงหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน พัฒนาเทคโนโลยี ห้องสมุด ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาที่มุ่งเน้นการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นเลิศในปี 2550

4. ปฏิรูประบบบริหารการศึกษา มุ่งกระจายอำนาจตัดสินใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ โรงเรียนครู ผู้บริหารโรงเรียน และผู้ปกครองได้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการจัดการศึกษาให้มากที่สุด

การปฏิรูปทั้ง 4 ด้านนี้ เป็นการปฏิรูปอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานขั้นสูง ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องวางระบบการปฏิรูปการศึกษาทั้งหมด โดยในระยะแรกได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงสถานศึกษาให้มีสภาพพร้อมที่จะดำเนินการ โดยกำหนดเป็นบัญญัติ 10 ประการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 80-82)

แนวคิดเรื่องการใช้โรงเรียนเป็นฐานในการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งขอบข่ายในการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน และบัญญัติ 10 ประการ เป็นภาพรวมของนโยบายการปฏิรูปการศึกษาที่ฝ่ายปฏิบัติจะต้องรับไปดำเนินการ โดยเฉพาะการปรับปรุงสถานศึกษาให้มีสภาพพร้อมที่จะดำเนินการปฏิรูปอย่างเต็มรูปแบบที่จะตามมา ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้กำหนดแนวทางไว้ให้ โดยจัดทำคู่มือการปฏิรูปการศึกษาในแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษา ให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในบัญญัติ 10 ประการ เพื่อให้โรงเรียนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมดังกล่าว จึงได้เกิดคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งในกระบวนการ

การปฏิรูปตามคู่มือนี้ คือ คณะกรรมการโรงเรียน และในขณะที่เอกสารการปฏิรูปการศึกษาสู่ความเป็นเลิศ ปี 2550 ได้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ก็ได้บรรจุแนวคิดดังกล่าวไว้ในหลักสูตรการประชุมสัมมนาคณะกรรมการโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา เพื่อใช้ประกอบการประชุมสัมมนากรรมการโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา ประจำปีงบประมาณ 2539 ดังนี้

1. ปัจจุบัน โลกยุคโลกาภิวัตน์มีกระแสการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วหลายด้าน ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาให้เยาวชน อาทิ การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อรับส่งข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ การใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาสากลนานาชาติ การแข่งขันทางธุรกิจเพื่อการประกอบอาชีพ ตลอดจนการปรับค่านิยม ความเป็นอยู่ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
2. ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 70 มีคุณภาพชีวิตต่ำรายได้ไม่เพียงพอ ทำให้ขาดปัจจัยทางการเงินในการส่งเสริมลูกหลานให้ได้รับการศึกษา สภาพสังคมมีแหล่งอบายมุขยั่วเย้าและเป็นอันตรายต่อเยาวชน ทำให้มีผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในยุคโลกาภิวัตน์
3. การปฏิรูปการศึกษา ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และบัญญัติ 10 ประการ มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบในการจัดการศึกษา ทั้งปัจจัยต่าง ๆ และกระบวนการทำงานเพื่อหวังผลว่าคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจะสูงขึ้น ทันต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่ไทยจะต้องมีความสัมพันธ์ความร่วมมือ และมีการแข่งขันกับนานาประเทศได้
4. การปฏิรูปการศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นหน่วยปฏิบัติการที่สำคัญที่สุด มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่โรงเรียนตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาและบัญญัติ 10 ประการ ผู้บริหารโรงเรียนต้องเป็นผู้นำและผู้แสวงหาความร่วมมือจากชุมชน จากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ
5. การเปลี่ยนแปลงในด้านการบริหาร กำหนดให้มีการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์หลัก ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน ที่มีครู ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ มาร่วมกันบริหารโรงเรียนให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน
6. ตัวบ่งชี้ความสำเร็จของโรงเรียนที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานขึ้นอยู่กับคุณภาพของการร่วมกันบริหารโรงเรียนของคณะกรรมการโรงเรียน

7. กรรมการโรงเรียนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผล และตรวจสอบ ตลอดจนร่วมชื่นชมในความสำเร็จของโรงเรียนที่ส่งผลต่อคุณภาพของลูกหลานเป็นสำคัญ

8. คุณลักษณะของลูกหลานที่พึงประสงค์ในอนาคต ต้องร่วมกันสร้างสรรค์ให้บังเกิดโดยการประสานมือ ประสานใจ ประสานความคิด ก็จะพิจิตรงานนี้ให้สำเร็จได้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 7-8)

กรอบแนวคิดดังกล่าว ชี้ให้เห็นสิ่งสำคัญ 2 ประการ ในการปฏิรูปการศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติคือ ประการที่หนึ่ง ให้ใช้โรงเรียนเป็นฐานในการปฏิรูป โดยเน้นให้เป็นหน่วยปฏิบัติการที่สำคัญและมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาและบัญญัติ 10 ประการ ประการที่สอง ให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการบริหารโดยให้ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม ในรูปของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นยุทธศาสตร์หลัก

ดังนั้น เรื่องของการใช้โรงเรียนเป็นฐานและการบริหารโดยคณะกรรมการโรงเรียน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาในยุคปัจจุบัน ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักอยู่เสมอ และผู้วิจัยจะขอเสนอเรื่องสำคัญๆ ดังกล่าว ดังนี้

การบริหารและการจัดการศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management หรือ SBM) :

ความเป็นมา แนวคิดพื้นฐาน ความหมาย และหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ มาจากรายงานการวิจัย เรื่องการศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาสถานศึกษา ในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ของ รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ โครงการวิจัยภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2542

ความเป็นมา

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารโรงเรียนที่ริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่นๆ แนวคิดนี้ มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งเกิดจากความไม่พอใจของผู้เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ มีการศึกษาและผลักดันให้เกิดนโยบาย

ที่ชัดเจนและต่อเนื่อง กำลังจะถูกนำมาใช้ในประเทศไทยตามสารบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 40

แนวคิดพื้นฐาน

แนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจอุตสาหกรรมที่ประสบความสำเร็จ จากหลักการ วิธีการ และกลยุทธ์ ในการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพ สร้างกำไรและสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ความสำเร็จดังกล่าวนี้ ทำให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเห็นว่า การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้น ต้องปรับกระบวนการและวิธีการที่เคยเน้นแต่เรื่องการเรียนรู้การสอนไปสู่การบริหาร โดยการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียนที่เป็นหน่วยปฏิบัติและให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

ความหมาย

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

หลักการ

หลักการสำคัญในการบริหารแบบ School-Based Management โดยทั่วไป ได้แก่

1. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษาให้มากที่สุด โดยมีความเชื่อว่า โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

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

3. หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีตการจัดการศึกษา จะทำกันหลากหลาย บางแห่งก็ให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ต่อมา มีการรวมการจัดการศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานทางการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญต่าง ๆ รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลาง เริ่มมีข้อจำกัด เกิดความล่าช้า และไม่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงต้องมีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่นและประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4. หลักการบริหารตนเอง (Self-Management) ในระบบการศึกษาทั่วไป มักจะกำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง โรงเรียนไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง สำหรับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ไม่ได้ปฏิเสธเรื่องการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย และนโยบายของส่วนรวม แต่มีความเชื่อว่า วิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น ทำได้หลายวิธี การที่ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงกำหนดนโยบายและเป้าหมาย แล้วปล่อยให้โรงเรียนมีระบบการบริหารด้วยตนเองโดยให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งอาจดำเนินการได้หลากหลาย ด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ความพร้อมและสถานการณ์ของโรงเรียน ผลที่ได้ น่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิมที่ทุกอย่างถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม

5. หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ส่วนกลาง มีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐาน มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของชาติ

จากหลักการดังกล่าว ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะเป็นการบริหารงานที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมา

รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

จากการศึกษาพบว่า มีรูปแบบที่สำคัญอย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM) ผู้บริหารเป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการอื่น ๆ ได้มาจากการเลือกตั้งหรือคัดเลือกจากกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชน คณะกรรมการ มีบทบาทให้คำปรึกษา แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน
2. รูปแบบที่มีครูเป็นหลัก (Professional Control SBM) เกิดจากแนวคิดที่ว่า ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ย่อมรู้ปัญหาได้ดีกว่าและสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด ตัวแทนคณะครูจะมีสัดส่วนมากที่สุดในคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารยังคงเป็นประธานคณะกรรมการโรงเรียน บทบาทของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร
3. รูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) แนวคิดสำคัญคือการจัดการศึกษา ควรตอบสนองความต้องการและค่านิยมของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด ตัวแทนของผู้ปกครองและชุมชน จึงมีสัดส่วนในคณะกรรมการโรงเรียนมากที่สุด ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน เป็นประธานคณะกรรมการ โดยมีผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการ และเลขานุการ บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร
4. รูปแบบที่ครูและชุมชนมีบทบาทหลัก (Professional and Community Control SBM) แนวคิดเรื่องนี้เชื่อว่า ทั้งครู และผู้ปกครอง ต่างก็มีความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก เนื่องจากทั้ง 2 กลุ่ม ต่างอยู่ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด รับรู้ปัญหาและความต้องการได้ดีที่สุด สัดส่วนของครูและผู้ปกครอง (ชุมชน) ในคณะกรรมการโรงเรียน จะมีเท่า ๆ กัน แต่มากกว่าตัวแทนกลุ่มอื่นๆ ผู้บริหารโรงเรียนเป็นประธาน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน เป็นคณะกรรมการบริหาร

ปัจจัยที่เอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการนำรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้

ปัจจัยที่เอื้อ ได้แก่ การกระจายอำนาจ หน้าที่การบริหาร จากส่วนกลางไปยังคณะกรรมการโรงเรียนอย่างแท้จริง และได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง บุคลากรในโรงเรียน ผู้ปกครองและชุมชน รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ที่ดี มีระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ข้อมูลสารสนเทศตรงกัน นอกจากนี้ บุคลากรในสำนักงานเขตการศึกษาและในโรงเรียน จะต้องได้รับการอบรมหรือให้ความรู้เกี่ยวกับการ

บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตลอดจนทำการฝึกอบรมคณะกรรมการโรงเรียน เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น การทำงานเป็นทีม การประชุม การตัดสินใจ การสั่งการ นโยบาย การวางแผนปฏิบัติ การบริหารการเงิน การบริหารบุคคล การบริหารงานวิชาการ หลักสูตร การเรียนการสอน และการประเมินผล อีกทั้งได้ผู้บริหารโรงเรียนที่มีความรู้ ความสามารถ และมีภาวะผู้นำที่เหมาะสม พัฒนาความรู้ ทักษะ และภาวะผู้นำให้ผู้บริหาร เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่ดี และผู้บริหาร คณะกรรมการโรงเรียน บุคลากรในโรงเรียน รู้บทบาท หน้าที่ของตนเองและผู้เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน และมีการให้รางวัลสำหรับโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารและการจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การเปลี่ยนรูปแบบ แต่ไม่เปลี่ยนวิธีการบริหารงานและการทำงาน อำนาจการตัดสินใจ ผูกขาดอยู่ที่คณะกรรมการโรงเรียน ไม่กระจายไปทั่วโรงเรียน ผู้บริหารยังใช้ความคิดเห็นส่วนตัวในการตัดสินใจ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการโรงเรียน เป็นต้น

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศไทย

หลักการ

หลักการพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่

- 1) หลักการกระจายอำนาจ 2) หลักการมีส่วนร่วม 3) หลักการคืนอำนาจจัดการศึกษาให้ประชาชน
- 4) หลักการบริหารตนเอง 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

รูปแบบ

รูปแบบที่เหมาะสมกับบริบทและกฎหมายการศึกษาของไทยในปัจจุบันคือ รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานที่มีชุมชนเป็นหลัก (Community Control SBM) คณะกรรมการสถานศึกษา ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มละไม่น้อยกว่า 2 คน และมีจำนวนเท่า ๆ กัน ให้คณะกรรมการสถานศึกษาเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน โดยผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง สำหรับจำนวนคณะกรรมการสถานศึกษา ควรอยู่ในดุลยพินิจและขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน ซึ่งควรอยู่ระหว่าง 13-19 คน คณะกรรมการ มีวาระการทำงาน 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

วิธีการได้มา

สถานศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่สรรหากรรมการที่เป็นผู้แทนจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้ง 6 กลุ่ม ทั้งนี้อาจทำได้โดยการเลือกตั้งหรือการสรรหาและแต่งตั้งแล้วแต่ความเหมาะสม เมื่อได้รายชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งแล้ว ผู้บริหารสถานศึกษาเสนอให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้แต่งตั้ง

บทบาทหน้าที่

ข้อเสนอเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน การได้มาซึ่งกรรมการของ รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ อาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันบ้างเล็กน้อย (โปรดดูระเบียบฯ ดังกล่าวประกอบ)

ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ทั้งการเป็นคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และการเป็นที่ปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา โดยให้มีบทบาทหน้าที่ทั่วไป บทบาทหน้าที่ในการบริหารสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ บุคลากร ธุรการ งบประมาณ อาคารสถานที่ บริการ แผนงานและโครงการ ศาสนาและวัฒนธรรม

ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการนำรูปแบบไปใช้

ควรมีโครงการนำร่องทดลองการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนที่อาสาสมัครและมีความพร้อมก่อน เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและได้วิธีการที่เหมาะสม แล้วจึงค่อย ๆ ขยายผลไปยังโรงเรียนอื่น ๆ จนครบทุกโรงเรียนทั่วประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการวิจัยและพัฒนาควบคู่ไปกับโครงการนำร่องเพื่อให้ได้รูปแบบและแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัญหาในการนำรูปแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ ของรองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ กับผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประสบการณ์การบริหารในประเทศไทยที่มีแนวคิดเช่นเดียวกับการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปรากฏว่า

1. ปัญหาสำคัญของการบริหารการศึกษาในภาพรวมของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่
 - 1) มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง
 - 2) ขาดเอกภาพในการบริหาร
 - 3) ขาดประสิทธิภาพในระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
 - 4) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - 5) ขาดการพัฒนา
 - นโยบายอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
 - 6) ขาดความเชื่อมโยงกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ

หน่วยงานอื่น จากปัญหาดังกล่าว นำมาซึ่งความคิดในการปฏิรูปการศึกษา โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการศึกษาและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก

2. ได้มีความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนในที่สุด ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งบรรจุสาระสำคัญในมาตรา 81 ที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมดำเนินการจนมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญในการลดบทบาทและอำนาจของกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 31) โดยมุ่งกระจายอำนาจการบริหารวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้มากที่สุด (มาตรา 39) โดยให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานและสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษาดำกว่า ปริญญา บริหารงานโดยคณะกรรมการสถานศึกษา (มาตรา 40)

3. อดีตที่ผ่านมา พบว่า ผู้ปกครองและประชาชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา น้อยมาก ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษามีส่วนร่วมในการบริจาคและหาทรัพยากรสนับสนุนโรงเรียน ทำการประชาสัมพันธ์ และร่วมกิจกรรมที่โรงเรียนจัดขึ้น

4. คณะกรรมการศึกษาหรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีมาตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในระยะต่อมา ก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาด้วย แต่บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว ไม่ปรากฏผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษา ส่วนอำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษา

5. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังสถานศึกษาในการดำเนินการกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา อาจทำให้เกิดผลกระทบทางด้านการเมือง การปกครอง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดโครงสร้างองค์กร การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร งบประมาณการต่อต้านของผู้เสียอำนาจ ความพร้อมของหน่วยงานและบุคลากรในส่วนกลาง ระดับกระทรวง ความพร้อมของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา การเชื่อมโยงระหว่างสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภาระงานของครูและผู้บริหาร การตรวจสอบ เวลา การจัดการเรียนการสอนและผลการเรียน

กลยุทธ์ในการนำรูปแบบบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปปฏิบัติ

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

การที่ผู้วิจัยได้หยิบยกเอามิติต่าง ๆ จากรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของ รศ. ดร. อุทัย บุญประเสริฐ มาค่อนข้างละเอียดครั้งนี้ ก็เพื่อจะตอบย้ำว่า ในการปฏิรูปการศึกษาที่พวกเรากำลังทำกันอยู่นี้ จริง ๆ แล้ว คือความพยายามที่จะให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญที่สุด ซึ่งแตกต่างแตกต่างจากวัฒนธรรมเดิม ๆ ของบุคลากรทางการศึกษาในภาคสนามที่ต้องคอยเงี่ยหูฟังว่าข้างบนจะสั่งให้ทำอะไร? ให้ทำอะไร? ให้ทำที่ไหน? ให้ใครทำ? ฯลฯ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในการทำงานแบบเดิม ๆ มาสู่การทำงานแบบใหม่ที่จะต้องทำด้วยตัวเองเกือบจะทุกอย่าง ตั้งแต่ต้องคิดเอง ทำเอง รับผิดชอบเอง แต่ต้องทำในรูปขององค์กรบุคคลหรือคณะกรรมการที่มาจากหลายฝ่ายในลักษณะของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่าจะทำอะไรต่อมิอะไรในวงการศึกษาก็เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งก็ตรงกับความเชื่อที่เกิดขึ้นมานานแล้วในเรื่องการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่าตรงกับแนวทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการบริหารแบบที่ดีที่สุดเท่าที่คิดได้ในขณะนี้ ซึ่งผู้วิจัยจะขอเสนอแนวคิดและวิธีการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพราะทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการจัดการศึกษา**

เมื่อประมวลสิทธิศวรรษที่ผ่านมา ประชาคมโลก ได้เคยมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อยืนยันว่า ทุกคนมีสิทธิทางการศึกษา ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้การรับรองปฏิญญาสากลดังกล่าว โดยมีการกำหนดกรอบการดำเนินงาน เพื่อสนองการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งหมายถึงการให้สิทธิการศึกษาแก่พลเมืองโดยทั่วถึงให้จงได้ ไม่ว่าจะเป็นต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมือง ปัญหาสังคมและอื่น ๆ มากมายเพียงใดก็ตามโดยเน้นให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อให้คนกับระบบไปด้วยกันได้ตามรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งกำหนดบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาไว้หลาย ๆ มาตรา เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ให้ทันกับสถานการณ์ การที่รัฐจะทำให้ผู้ปกครองและชุมชนหันมาเห็นความสำคัญของการศึกษาของชาตินั้น รัฐได้เปิดโอกาสให้ชุมชนครอบครัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ดังความในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษาในรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตราที่ 42 ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพทางวิชาการที่จะสอน จะเรียน และจะเผยแพร่โดยไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของประชาชน

มาตราที่ 43 ได้กล่าวถึงสิทธิในการได้รับบริการทางการศึกษาของคนในประเทศโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อย 12 ปี และส่งเสริมให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

มาตราที่ 80 ได้กล่าวถึง การคุ้มครองเด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตมากขึ้นในทุกด้านรวมทั้งด้านการศึกษาด้วย

มาตราที่ 81 ได้กล่าวถึง การจัดการศึกษาอบรม การสนับสนุนให้มีกฎหมายทางการศึกษาที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การเร่งรัดพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนยังต้องอนุรักษ์ประเพณี วัฒนธรรมที่ดั้งเดิมอยู่

มาตราที่ 289 ได้กล่าวถึงการบำรุงรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงาม โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาดูแลและจัดการศึกษาในเรื่องเหล่านี้ให้เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวดที่ 1 ความมุ่งหมายและหลักการ มาตรา 8 ระบุว่าจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้

1. เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ก่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้รับการศึกษาตลอดชีวิต

2. ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ การศึกษา

3. การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ส่วนมาตรา 9 ได้กล่าวถึงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาว่า ให้ยึดหลักดังต่อไปนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ

2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่ทางการศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. มาตรฐานกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา

4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

6. การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

การบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การบริหารที่เน้นการระดมกำลังความคิด จิตใจ ให้เกิดพลังทางการบริหาร และเป็นการบริหารที่จัดกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติร่วมกันคิดร่วมกันทำตั้งแต่กลุ่มเล็ก ๆ จนเป็นกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้แล้ว ยังหมายถึงกระบวนการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหา ในลักษณะของการแบ่งอำนาจหน้าที่เพื่อตัดสินใจในปัญหาที่สำคัญขององค์กร (ธรรมรส โชติคุณุชร, 2536, หน้า 228)

จะเห็นได้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานนั้น ๆ ในทุกกระบวนการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์การเป็นสำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วม จัดได้ว่าเป็นวิธีการบริหารที่เป็นที่ยอมรับกันในยุคปัจจุบันว่า มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะคำนึงถึงความสำคัญของผู้ร่วมงานทุกฝ่าย ซึ่งธรรมรส โชติคุณุช (2536, หน้า 220-227) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นรูปแบบการบริหารที่ใช้ยุทธศาสตร์ในการระดมกำลังความคิดจิตใจให้เกิดพลังทางการบริหารโดยพฤติกรรม การบริหารที่องค์การจะได้ทั้งมือ หัวใจและความคิด เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพตามความคาดหวังทางการบริหาร การบริหาร โดยการบริหารมีส่วนร่วม เป็นการจัดกิจกรรมที่ให้ผู้ปฏิบัติร่วมกันคิดร่วมกันทำ ตั้งแต่ระดับกลุ่มเล็ก ๆ จนกระทั่งเป็นความรับผิดชอบมากขึ้น และมีความหลากหลาย ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วมคือ ผู้บริหาร บรรยากาศขององค์การ นิสัย ความคิดเห็นของผู้ร่วมงานในองค์การเองเป็นสำคัญ เพราะการบริหารในปัจจุบันหรือที่เรียกว่าการบริหารงานสมัยใหม่ มุ่งบริหารที่จะได้ทั้งมือ หัวใจ และความคิด โดยการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการบริหาร เน้นให้ทุกคนมีส่วนร่วมในกิจกรรม มีความคิดเห็น มีเป้าหมายตรงกันในกิจกรรมที่ปฏิบัติ การร่วมมือจึงจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา

การดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญและจำเป็นต่อการดำเนินการนั้น ๆ ในการที่จะให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

ในการจัดการศึกษาก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากการดำเนินการที่มีความเกี่ยวข้องกับชุมชนและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีความสำคัญ และจำเป็น ซึ่ง ภิญญู สาธร (2526, หน้า 315) ได้กล่าวว่า ในฐานะโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และตั้งอยู่บนสังคมประชาธิปไตย โรงเรียนควรเป็นของประชาชน จัดการเรียนการสอนโดย

ความรู้เห็นและความร่วมมือของประชาชน เพื่อประโยชน์ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีความสำคัญ เนื่องจากทำให้ประชาชนได้ทราบเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียน เป็นการสร้างความเชื่อถือ ความมั่นใจ และความนิยมนิยมที่มีต่อโรงเรียนให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามาช่วยเหลือเกื้อกูลกิจการต่าง ๆ ของโรงเรียน ทั้งในด้านการเงิน วัสดุ แรงงาน และกำลังใจ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในความสำคัญของการศึกษา และให้ประชาชนเห็นความสำคัญว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ที่ทุกคนจะต้องให้ความสนใจและมีส่วนร่วมดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะจะเป็นทางออกสำหรับการจัดการศึกษาในอนาคต แต่เท่าที่ผ่านมา ชุมชนหรือประชาชน ยังมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อยมาก ยังดำเนินไปในลักษณะที่ไม่ค่อยมีความหมายเท่าใด ประชาชนเพียงแต่เข้าไปสนับสนุนให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ หรือปฏิบัติตามความต้องการของโรงเรียน เป็นการร่วมเพื่อประโยชน์ของฝ่ายจัดการศึกษาเท่านั้นเอง โอกาสที่จะมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น หรือมีความหมายมากยิ่งขึ้น อันเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ยังเป็นเรื่องที่จะต้องพิสูจน์กันต่อไปในอนาคต

การบริหารงานโดยองค์คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ

เกษม ศิริสัมพันธ์ (อ้างในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2528, หน้า 46) ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า การบริหารการศึกษาในปัจจุบันนี้ไม่มีรูปแบบใดดีไปกว่า รูปแบบคณะกรรมการ การบริหารงานโดยคณะกรรมการ เป็นการบริหารงานโดยคณะบุคคลที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ร่วมวางแผน การวินิจฉัย การอภิปรายแสดงความคิดเห็นแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน จะทำให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยมีเหตุผลรองรับ 3 ประการ คือ

ประการแรก การศึกษา เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนรับผิดชอบทุกระดับทั้งปัจจุบันและอนาคต ประชาชนต้องรับรู้และร่วมรับภาระ

ประการที่สอง การศึกษาเป็นการลงทุนอย่างมหาศาล ควรจัดอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในการควบคุมคุณภาพ ต้องอาศัยส่วนรวมเข้ามารับผิดชอบ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการบริหารในรูปคณะกรรมการ ก่อความรู้สึกร่วมกันเกี่ยวกับบทบาทที่รับผิดชอบร่วมกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการทำงานในรูปคณะกรรมการ

สวนิต ยมาภัย (2519, หน้า 48) ได้ให้ความหมายของคณะกรรมการไว้ว่า กลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อค้นหาความจริง กำหนดนโยบาย หาวิธีการ หรือเครื่องมือสำหรับดำเนินนโยบายหรือวินิจฉัยคุณค่าเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วน ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2522, หน้า 122) ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือคณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์การที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่ เพื่อทำหน้าที่ประชุม พิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมาย แล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยและข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น สำหรับ กำธร กิตติภูมิชัย (2524, หน้า 61) ได้เสนอความเห็นไว้ว่า คณะกรรมการ เป็นระบบการทำงานแบบหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เหตุด้วยการบริหารจะต้องใช้ความรู้ความสามารถและเทคโนโลยีมากขึ้น ต้องอาศัยความรู้ทั่วไปความรู้เฉพาะอย่างมากขึ้นในการทำงานโดยใช้บุคคลหลายคน หลายฝ่าย ร่วมกันพิจารณาย่อมจะทำให้ได้ผลงานที่ดี

นอกจากนี้ เกษม ศิริสัมพันธ์ (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2536, หน้า 119) ยังได้กล่าวอีกด้วยว่า การบริหารประถมศึกษานั้น ไม่มีรูปแบบใดจะดีไปกว่ารูปแบบการบริหารแบบกรรมการ ซึ่งแม้ว่าจะจะไม่สะดวก ไม่คล่องตัว ไม่ได้ขาดแต่ในเมื่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาการทางการศึกษาของบ้านเราได้มาถึง ณ จุดนี้แล้ว ก็คงไม่มีรูปแบบใดเหมาะสมไปกว่าการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

ลักษณะสำคัญในการดำเนินงาน โดยระบบคณะกรรมการ

- ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2522, หน้า 122) ได้เสนอลักษณะสำคัญของคณะกรรมการ บางประการ เป็นเครื่องประกอบการพิจารณาถึงการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ดังนี้
1. คณะกรรมการ ควรได้รับมอบหมายหรือถูกกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อคณะกรรมการนั้นจะได้ประชุมปรึกษาหารือกันในขอบข่ายแห่งตน และจะทำให้การอภิปรายหรือการนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเป็นไปโดยถูกต้อง
 2. คณะกรรมการชุดใดก็ตาม จะพิจารณาเรื่องราวใด ๆ ก็ควรที่จะมีข้อมูลหรือหลักอันถูกต้องอย่างเพียงพอในการพิจารณา มิใช่เป็นการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากหลักฐานหรือข้อมูล ซึ่งจะทำให้ข้อวินิจฉัยไม่มีน้ำหนักเพียงพอ
 3. การที่มติต่าง ๆ ของคณะกรรมการจะออกมาในรูปที่พร้อมที่จะให้ผู้มีอำนาจเหนือหรือองค์การที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ๆ ขึ้นมาวินิจฉัยสั่งการต่อไป ควรเป็นมติของคณะกรรมการโดยสมบูรณ์ มิใช่เป็นของคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะ และก่อนที่จะมีมติเรื่องใดก็ควรจะได้มีการอภิปรายกันเป็นเวลาพอสมควร

4. คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น ควรจัดตั้งขึ้นเฉพาะชุดที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้คน ใช้เวลาและใช้เงินของทางราชการ อย่าให้เป็นการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยไม่จำเป็น

5. การแต่งตั้งคณะกรรมการนั้น ควรพิจารณาเลือกสรรบุคคลที่รู้เรื่องนั้น ๆ ดีพอหรือมีประสบการณ์ในเรื่องนั้น จะทำให้การใช้คณะกรรมการได้ผลดีตรงตามความต้องการยิ่งขึ้น

6. คณะกรรมการบางชุดที่แต่งตั้งขึ้น ควรมีประธานกรรมการที่ปรึกษาที่มีความสามารถดีในการเป็นผู้นำในการประชุม และต้องเป็นผู้ที่ศึกษาในเรื่องนั้น ๆ มาดีพอ เข้าใจแยกแยะประเด็นในการอภิปราย แล้วรู้จักสรุปเรื่องเพื่อหามติได้ในที่สุด

7. การประชุมคณะกรรมการแต่ละคณะนั้น ถ้าเป็นไปได้ ควรดำเนินไปในลักษณะของการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผยกันเองให้มากที่สุด หรือที่เรียกว่าเป็นการกระทำในแบบอรุณยัตตลอดจนเรื่องที่ประชุมกัน ถ้าใหญ่ กว้างขวางมาก ก็ควรที่จะได้ย่อลงในเรื่องเล็ก ๆ แล้วพิจารณากัน ก็จะเป็นความสะดวกอย่างหนึ่งในการประชุมของคณะกรรมการ

8. คณะกรรมการที่จะดำเนินหน้าที่ไปได้ด้วยดี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์

9. คณะกรรมการจะต้องมีความสามารถ และความคล่องตัวพอสมควร เพื่อที่จะทำการประชุมเป็นไปได้อย่างดี

10. เรื่องราวที่คณะกรรมการได้นำไปพิจารณาแล้ว ไม่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก หรือไม่ควรที่จะเพิกเฉยต่อมติหรือข้อคิดเห็นของคณะกรรมการจนเกินไป และ หรือไม่ควรที่จะให้มีการใช้อำนาจหรืออิทธิพลใด ๆ มาบังคับให้คณะกรรมการต้องทำอย่างนั้น อย่างนี้ ซึ่งจะเป็นการทำลายความสำคัญของคณะกรรมการไป ถ้าไม่เช่นนั้น ก็ไม่ควรมี หรือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการเสียเลยจะดีกว่า

11. ต้องหาทางที่จะทำให้การทำงานในรูปของคณะกรรมการ เป็นการประสานงานของกระบวนการ ใช้ความคิดร่วมให้ออกมาเป็นผลหรือมติที่เกิดความยุติธรรมให้มากที่สุด

จากแนวคิดและลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารแบบมีส่วนร่วมในรูปองค์กรคณะบุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าว จะเห็นได้ชัดว่า แท้ที่จริงแล้วการบริหารโดยองค์กรคณะบุคคลหรือกรรมการนั้น มีมานานแล้วและเชื่อว่าเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดรูปแบบหนึ่ง นักคิด นักวิชาการในวงการศึกษา จึงได้เสนอให้มีการนำกลับมาใช้ในการปฏิรูปการศึกษารุ่นนี้อีกครั้งหนึ่ง ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งผู้วิจัยใคร่จะนำเสนอมติสำคัญ ๆ บางมติของการบริหารการศึกษาในรูปองค์กรคณะบุคคลยุคปัจจุบันพอสังเขป ดังนี้

ความเป็นมาของคณะกรรมการโรงเรียน

ความเป็นมาในที่นี่ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาที่มา และเหตุผลของการกำหนดให้มีคณะกรรมการโรงเรียน ของกระทรวงศึกษาธิการในยุคไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียน และทำความเข้าใจกับภาระหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน เพื่อให้เกิดความกระจ่างและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งผู้วิจัย ศึกษาความเป็นมาจากเอกสารคู่มือที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งคู่มือดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแนวความคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศ ในปี พ.ศ. 2550

ตอนที่ 2 เป็นกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียน เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม พัฒนาค่านิยม และเรียนรู้การดำรงชีวิตตามธรรมชาติ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้สอดคล้องกับโลกยุคโลกาภิวัตน์ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 10)

การจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียนในรายละเอียดของตอนที่ 2 ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน ได้ระบุว่า เครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียน คือ “แผนปรับปรุงโรงเรียน” (School Improvement Plan) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) ของโรงเรียน เป็นแผนเฉพาะของโรงเรียนแห่งหนึ่ง ที่จัดทำขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาของโรงเรียนนั้น และสนองความต้องการเฉพาะของโรงเรียนนั้น ๆ เท่านั้น มีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการ 6 ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นที่ 1 การจัดตั้งกรรมการโรงเรียน
- ขั้นที่ 2 การประเมินความต้องการในการพัฒนา
- ขั้นที่ 3 การสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน
- ขั้นที่ 4 การปฏิบัติตามแผนและทำให้เกิดผลจริง
- ขั้นที่ 5 การรายงานความก้าวหน้าต่อประชาชน
- ขั้นที่ 6 การประเมินและปรับปรุงให้เป็นแผนต่อเนื่อง

ดังนั้น หากจะสรุปว่า คณะกรรมการโรงเรียนในยุคใหม่นี้ เกิดขึ้นจากคู่มือการปฏิรูปการศึกษาในแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามที่กำหนดไว้ในบัญญัติ 10 ประการ ก็คงจะไม่ผิดไปจากข้อเท็จจริง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 33)

ตามเอกสารดังกล่าว กระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน เริ่มต้นด้วยการจัดตั้ง คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งตามขั้นตอนมีรายละเอียด ดังนี้

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

การกระจายอำนาจให้ผู้อยู่ใกล้กับเด็กเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหาร เป็นหลักการที่เชื่อว่าจะทำให้สถานศึกษามีประสิทธิภาพ และสร้างคุณภาพในการเรียนของเด็กได้อย่างดี จึงกำหนดให้การบริหารสถานศึกษาอยู่ภายใต้การบริหารของคณะบุคคล คือ กรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารสถานศึกษา

สัดส่วนของกรรมการ

สัดส่วนของกรรมการโรงเรียนให้เป็น 3 : 2 : 2 : 2 ดังนี้ คือ

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

วิธีเลือกกรรมการ

1. ให้นักลแต่ละประเภทเลือกกรรมการจากบุคคลในกลุ่มของตนเข้ามาเป็นกรรมการโรงเรียน
2. ให้คณะกรรมการเลือกกรรมการจากผู้ปกครองนักเรียนคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการโรงเรียน และให้ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นเลขานุการคณะกรรมการ ให้กรรมการอยู่ในวาระคราวละไม่เกิน 3 ปี

ภาระหน้าที่กรรมการโรงเรียน

1. มุ่งดูเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาจากทุกแห่งทุกมุม และคิดสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน
2. มองดูสภาพของโรงเรียนของตน ตัดสินใจกำหนดจุดที่ต้องปรับปรุง ทั้งนี้ต้องจัดลำดับด้วยความต้องการใดมีแรงกดดันมากที่สุด

3. คณะกรรมการโรงเรียน จะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ หรือ “วิธีการ” ที่จะปรับปรุงจุดที่มีความสำคัญต่อโรงเรียนมากที่สุด ผลสุดท้ายที่พึงได้จากงานนี้ คือ แผนปรับปรุงโรงเรียนเพื่อช่วยโรงเรียนให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา

4. คณะกรรมการโรงเรียน ร่วมตรวจสอบความก้าวหน้าและแนวทางการปรับปรุงโรงเรียน

5. รับทราบความก้าวหน้าและรายงาน ตลอดจนให้ความเห็นชอบ รายงานผลงาน และความก้าวหน้าของโรงเรียน

6. ให้การสนับสนุนในด้านการเงินและการเผยแพร่ชื่อเสียงของโรงเรียน

จากการศึกษาและวิเคราะห์รายละเอียดของกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียนทั้ง 6 ขั้นตอนดังกล่าว โดยเฉพาะขั้นตอนการจัดตั้งกรรมการโรงเรียน ทำให้ได้ทราบว่าเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียนขึ้นมา ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ โรงเรียนในรูปองค์คณะบุคคล ดังข้อความในเอกสารที่ว่า “จึงกำหนดให้การบริหารสถานศึกษา อยู่ภายใต้การบริหารของคณะบุคคล คือคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ปกครอง ครู และผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีพันธกิจสำคัญ คือ การสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน โดยการศึกษา นโยบายการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน แล้ววิเคราะห์สภาพโรงเรียนตนเอง เพื่อวางแผนปฏิบัติการและประเมินความก้าวหน้า ให้ความเห็นชอบ ให้การสนับสนุนการเงินและเผยแพร่ชื่อเสียงของโรงเรียน”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กระทรวงศึกษาธิการ มุ่งหวังให้คณะกรรมการโรงเรียน ในฐานะองค์คณะบุคคล ทำหน้าที่บริหารจัดการโรงเรียน ตามกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน เพื่อเตรียมความพร้อมรับการปฏิรูปอย่างเต็มรูปแบบ คือ การปฏิรูป 4 ด้าน ดังกล่าว โดยคณะกรรมการโรงเรียนที่ได้รับการแต่งตั้ง จะต้องทำหน้าที่ตามที่กระทรวงฯ กำหนด เพราะเชื่อว่าจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาก่อน ปี พ.ศ. 2539

เมื่อ พ.ศ.2464 ได้มีการตรากฎหมายการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) ฉบับแรกชื่อว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ในกฎหมายนี้ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการศึกษา คือมีการกล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาว่า

มาตรา 30 ผู้ว่าราชการจังหวัด จะตั้งกรรมการศึกษา อันประกอบด้วย บุคคลที่สมควร และมีผู้นับหน้าถือตาได้ เมื่อได้รับมอบอำนาจจากอุปราช หรือสมุหเทศาภิบาลแล้ว หน้าที่ของ กรรมการศึกษา มีดังนี้

1) ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจตรา ดูแลงบประมาณ บัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบดูว่า โรงเรียนได้จัดที่อยู่หรืออย่างไร

2) ในโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอ หรือแบ่งเบาหน้าที่ ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำสิ่งนั้น

ในปี พ.ศ.2478 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 กฎหมาย ฉบับนี้ ระบุให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจตั้งและถอนกรรมการศึกษาได้ตามที่ เห็นสมควร กรรมการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ

1. รับปรึกษาหารือในการจัดและดำเนินการศึกษา
2. ตรวจตรา ดูแลงบประมาณ บัญชีเงิน และสอดคล้องความเป็นไปของโรงเรียน ประชาบาลที่ประชาชนจัดตั้ง
3. ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง (มาตรา 38 และมาตรา 39)

ต่อมา พ.ศ.2488 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 ขึ้น และจัดตั้ง สภาครูในกระทรวงศึกษาธิการ และกำหนดให้ครูสภาทำหน้าที่บริหารบุคคล คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้กับข้าราชการครูส่วนจังหวัดด้วย

ในช่วงปี พ.ศ. 2491-2509 การจัดการประถมศึกษา ได้รวมอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน กับกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (ยกเว้น พ.ศ. 2504 เทศบาล ได้กลับมามีการจัดการประถมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี พ.ศ. 2509-2523 รัฐบาลที่มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็น นายกรัฐมนตรี ได้ทำการโอนครูประชาบาลและโรงเรียนประถมศึกษาไปสังกัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) กระทรวงมหาดไทย อำนาจในการจัดการศึกษาและบังคับบัญชา จึงอยู่ภายใต้ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในระยะนั้น การจัดการศึกษาขึ้นอยู่กับ 3 หน่วยงานคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และครูสภา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มี ข้อเรียกร้องจากประชาชน นักเรียน นิสิต นักศึกษา ให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อมวลชน โดยใน วันที่ 4-7 สิงหาคม พ.ศ. 2517 กรมวิชาการ ได้จัดสัมมนาระดมความคิดเห็นจากหลายฝ่ายครั้งใหญ่

ที่สุด เรื่อง การศึกษาเพื่อมวลชน ที่โรงแรมสมิหรา จังหวัดสงขลา ในที่ประชุม ดร. บุญสนอง บุญโยทยาน อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอบทความสำคัญ เรื่อง “สถาบันสังคม ครอบงำการศึกษาไทย” แก่นของเรื่องให้ข้อมูลว่า ระบบการศึกษาทั้งที่จัดโดยรัฐและเอกชน ถูกผูกขาดควบคุมโดยรัฐและข้าราชการ การควบคุมดังกล่าว ก็คือการควบคุมมวลชนนั่นเอง

ในที่สัมมนา นี้ ได้สรุปเรื่องการกระจายอำนาจว่า จะต้องมีการกระจายอำนาจในการ บริหารการศึกษาอย่างแท้จริง และเมื่อมีการกระจายอำนาจในการให้บริการการศึกษาอย่างแท้จริง แล้ว รัฐบาลท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการหารายได้เลี้ยงตัวเองให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และ จะต้องกันเงินรายได้นี้ส่วนหนึ่ง เพื่อใช้ในการจัดการศึกษา รัฐบาลกลาง มีหน้าที่ในการจัดเงิน สมทบให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยให้เพียงพอที่จะช่วยให้ท้องถิ่นที่มีฐานะยากจน จัดบริการ การศึกษาเพื่อมวลชนให้มีคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในท้องถิ่นอื่น ๆ

พ.ศ. 2518 คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้เสนอรายงานปฏิรูป การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี ในส่วนของระบบบริหารการศึกษา คณะกรรมการ ได้เสนอประเด็นสำคัญ 3 ประการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้คือ

1. การจัดระบบบริหารการศึกษาไทย ต้องกระจายอำนาจในการบริหารไปให้ท้องถิ่น ให้มากที่สุด ท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง องค์การที่เปิดให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง รับผิดชอบ และ ควบคุมดูแลอย่างแท้จริง

2. การบริหารงานการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท จะต้องอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และการบริหาร และเป็นการระดมสรรพกำลัง

3. หน่วยบริหารงานกลาง ต้องไม่จัดการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาเองโดยตรง

พ.ศ. 2520 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ในแผนฯ นี้ ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการศึกษา โดยระบุว่า “ข้อ 42 สนับสนุนให้มีการสรรหาผู้ปกครองและตัวแทนประชาชนทั่วไปเข้าร่วมบริหารการศึกษา ในท้องถิ่น โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์คณะบุคคล เพื่อดูแล ควบคุมนโยบาย การบริหารการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของชาติ และ ความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่น

วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการตรากฎหมาย โอนโรงเรียนประชาบาลหรือโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็น สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.)

สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และมีการตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 จัดตั้ง คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ทำหน้าที่บริหารบุคคลแทนคุรุสภา

ในช่วงเวลาเดียวกัน ได้มีการตรากฎหมายการศึกษาภาคบังคับขึ้นเรียกว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 โดยกฎหมายนี้ไม่บัญญัติให้มี “กรรมการศึกษา” แต่กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 กำหนดให้แต่ละโรงเรียนมีคณะกรรมการศึกษา จำนวนอย่างน้อย 5 คน ไม่เกิน 15 คน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง มีวาระคราวละ 4 ปี คณะกรรมการศึกษา มีหน้าที่ ดังนี้

1. ให้คำปรึกษา แนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางในการพัฒนา และ กิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
2. แสวงหาความช่วยเหลือและร่วมมือจากประชาชน หน่วยงาน และส่วนราชการ เพื่อพัฒนาโรงเรียน
3. เสนอแนะ และประสานงานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หน่วยงาน และส่วนราชการเพื่อโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการให้บริการชุมชน หน่วยงาน ส่วนราชการ และการพัฒนาท้องถิ่น
4. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษามอบหมาย

คณะกรรมการการศึกษา ควรจะจัดประชุมอย่างน้อยภาคเรียนละ 1 ครั้ง แล้วรายงาน ให้คณะกรรมการการศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอทราบ ในกรณีโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ให้รายงานให้ผู้อำนวยการประถมศึกษากรุงเทพมหานครทราบ

พ.ศ.2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” และแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218” เพื่อเพิ่มอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในเขตจังหวัดนั้น ๆ ยกเว้นข้าราชการทหาร มหาวิทยาลัย หน่วยงานที่มีเขตอำนาจหลายจังหวัด และหน่วยงานที่มีเหตุผลพิเศษที่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ไม่ต้องขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในช่วงนี้ คุรุสภาบาลภาคอีสาน (ใต้) ได้ชุมนุมคัดค้านกันที่จังหวัดขอนแก่น ในที่สุจริตบาลก็ได้ส่งยกเลิกการดำเนินการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ (ปว.) ฉบับที่

ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2531 สภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการศึกษา ได้พยายามจัดทำข้อเสนอ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้มีการปฏิรูปการศึกษา โดยในวันที่ 7-8 กันยายน พ.ศ. 2530 ได้มีการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการศึกษาไทย” ณ รัฐสภา และวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2531 คณะกรรมการการศึกษา ได้รายงานการปฏิรูปโครงสร้างและระบบบริหารการศึกษาของชาติ โดยสาระสำคัญคือ ให้มีการจัดตั้งกระทรวงการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม โดยกำหนดให้มี 3 ทบวง ในสังกัดคือ ทบวงสามัญศึกษา ทบวงอุดมศึกษา และทบวงศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม

ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2532 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดำเนินการแก้ไข ปว.218 อีกครั้งหนึ่ง ช่วงนี้ ชมรมครูประชาบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้จัดชุมนุมใหญ่นับพันคนที่จังหวัดร้อยเอ็ด อันเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีต้องสั่งยุติเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในช่วงดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการ ก็มีความพยายามที่จะเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.....” โดยมีสาระสำคัญคือการยกฐานะสำนักงานการศึกษาจังหวัด ให้เป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นกรม โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม” (ศศว.) ระดับชาติ และ “คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัด” (ศศว.จ.) ทำหน้าที่ในระดับจังหวัด แต่แนวคิดนี้ ก็ถูกคัดค้านจากกลุ่มครูประถมศึกษามาก ในที่สุดเรื่องก็เงียบหายไป

พ.ศ. 2534 ในช่วงรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้มีความพยายามของฝ่ายบริหารในสปช. ซึ่งเสนอจัดตั้ง “ทบวงการศึกษาภาคบังคับ” แต่ไม่สำเร็จ ต่อมา รัฐบาล รสช. ได้มอบหมายให้นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรีเตรียมยกเลิก ปว. 218 แล้วทำการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.... เพื่อใช้บังคับแทน โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ เรื่องนี้ ครูประชาบาลและครูสังกัดอื่นทั่วประเทศ ได้รวมตัวจัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการองค์การวิชาชีพครูแห่งประเทศไทย” (ศปค.) ต่อต้าน ในที่สุด กฎหมายฉบับนี้ ได้ยกเว้นให้ฝ่ายข้าราชการครูไม่ต้องขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

พ.ศ. 2535 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ได้ระบุเจตนารมณ์ก่อนข้างชัดเจนถึงรูปแบบและวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษาไว้ดังนี้

ข้อ 17. ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหาร และการจัดการภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการศึกษาของชุมชน

ข้อ 31. ให้หน่วยงานบริหารส่วนกลางทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การศึกษาระดับชาติ การส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา การรับรองวิทยฐานะ การคุ้มครองผู้รับบริการการศึกษา และการให้ข้อเสนอแนะทางการศึกษาแก่สาธารณะ

ให้มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัดและสถานศึกษาในเรื่องของการบริหาร การวางแผน และการจัดการศึกษาระดับจังหวัด รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงินและงบประมาณ

ข้อ 32. ให้มีคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรของรัฐ องค์กรเอกชน องค์กรท้องถิ่น เพื่อวางแผนและจัดการศึกษาของจังหวัด โดยคำนึงถึงเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งความต้องการของท้องถิ่น

ข้อ 42. ส่งเสริมให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพื่อใช้ในการจัดการศึกษา ที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนเพิ่มขึ้น โดยการปรับปรุงระบบภาษี รวมทั้งให้องค์กรดังกล่าวจัดสรรรายได้เพื่อใช้ในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น อีกด้วย

ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 รัฐบาลชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เรื่องการกระจายอำนาจการศึกษาว่า “8.1.7 การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและไปสู่สถานศึกษาให้มากขึ้น โดยการกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบของหน่วยงานทุกระดับอย่างชัดเจน ให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการเลือกวิธีการจัดดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชุมชนในรูปคณะกรรมการการศึกษา

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา รัฐบาลชวน หลีกภัย โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.. โดยจัดแบ่งอำนาจการจัดการศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ ระดับกระทรวง เรียกว่า คณะกรรมการการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ระดับจังหวัด เรียกว่า คณะกรรมการศึกษาจังหวัด ระดับอำเภอ เรียกว่า คณะกรรมการการศึกษา ระดับอำเภอ และระดับที่น่าสนใจมากที่สุดคือ ระดับโรงเรียน เรียกว่า คณะกรรมการการศึกษาสถานศึกษา โดยกำหนดให้สถานศึกษา (หรือโรงเรียน วิทยาลัย สถาบัน) เป็นนิติบุคคล และรายได้ของ

สถานศึกษา ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร และไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ร่างกฎหมายนี้ ยังไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ครม.) และยังไม่ได้รับการบรรจุเข้าในระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างดำเนินการยกร่างกฎหมายนี้ พรรคความหวังใหม่ในฐานะฝ่ายรัฐบาล ได้นำเสนอ “ร่าง พระราชบัญญัติทบวงการศึกษาพื้นฐาน พ.ศ...” ต่อสภาผู้แทนราษฎร (นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ผู้นำครูประชาบาลเคลื่อนไหวเรียกร้องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2522) แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายการเงิน ต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน แต่นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ตัดสินใจลงนามไม่รับรอง ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตกไป

ในช่วงปลายเดือนเมษายน พ.ศ. 2536 แกนนำครูประถมศึกษากว่า 300 คน ได้นัดรวมตัวชุมนุมกันหน้าทำเนียบรัฐบาล เพื่อขอเข้าพบนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แต่ได้รับคำตอบว่า รัฐบาลไม่มีนโยบายตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐาน ถ้าต้องการทบวง สมัยหน้า ขอให้ไปเลือกพรรคอื่นที่มีนโยบายในเรื่องดังกล่าว

วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” มีผลบังคับใช้ สาระสำคัญของกฎหมายนี้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีอำนาจหน้าที่ “ส่งเสริมการศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรม” (มาตรา 66) ดังนั้น โดยผลของกฎหมายฉบับนี้ อบต. สามารถจัดการศึกษาได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร

ปี 2538 วันที่ 23-27 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 รัฐบาลบริหาร ศิลปอาชา แถลงนโยบายการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยมีใจความที่ระบุถึงการกระจายอำนาจการศึกษาว่า

ข้อ 6.8 สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีบทบาทมากขึ้นในการบริหาร และการจัดการศึกษาในระดับ และประเภทที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่น

ข้อ 6.9 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยองค์กรชุมชน สถานประกอบการเอกชนและองค์กรผู้ปกครอง

และทันทีที่เข้าสู่ตำแหน่ง นายชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พรรคความหวังใหม่) ได้ประกาศจะเดินหน้าจัดตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐาน ในขณะที่ ร.ต.ท.เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พรรคชาติไทย) ได้แสดงความเห็นโต้ตอบว่า การจัดตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐานนี้ไม่ใช่นโยบายของรัฐบาล (สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์, 2538, หน้า 55-58)

คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาหลัง ปี พ.ศ. 2539

หลังจากกระทรวงศึกษาธิการได้มอบนโยบายพร้อมทั้งแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาและบัญญัติ 10 ประการ ตามคู่มือการปฏิรูปการศึกษาในแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในบัญญัติ 10 ประการดังกล่าวแล้ว สถานศึกษาทุกแห่งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้ดำเนินการตามนโยบายและแนวทางดังกล่าวทันที รวมทั้งโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติด้วย โดยได้จัดทำหลักสูตรการประชุมสัมมนากรรมการโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา และกำหนดให้มีการประชุมสัมมนากรรมการโรงเรียนของโรงเรียนเป้าหมายปฏิรูปการศึกษา ปีงบประมาณ 2539 จำนวน 3,700 โรงเรียน ซึ่งได้จัดประชุมสัมมนาตามตารางในหลักสูตรในเดือนกันยายน พ.ศ. 2539 โดยมีแนวคิดและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ฯ ซึ่งได้กล่าวไว้ในความนำของหลักสูตรว่า แนวทางการปฏิรูปการศึกษาตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและบัญญัติ 10 ประการ มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบในการจัดการศึกษาทั้งปัจจัยต่าง ๆ และกระบวนการทำงานเพื่อหวังผลว่า คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจะสูงขึ้นสนองต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ และนำพาประเทศไทยให้ก้าวสู่สังคมได้อย่างสมภาคภูมิ

การปฏิรูปการศึกษาในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้โรงเรียนเป็นหน่วยปฏิบัติการที่สำคัญที่สุดในอันที่จะดำเนินการตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้ได้ผลผลิตทางการศึกษา อันหมายถึง เด็กและเยาวชนที่มีคุณภาพเป็นทรัพยากรอันทรงคุณค่าของประเทศต่อไป ทั้งนี้ ในการบริหารระดับโรงเรียนนั้น ได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่ง คือ การบริหารแบบมีส่วนร่วมจากชุมชนและท้องถิ่น โดยให้มีการรวมโรงเรียนที่มีผู้ปกครอง ผู้นำองค์กร และผู้ทรงคุณวุฒิ ครู และผู้บริหารโรงเรียน มาร่วมกันบริหารโรงเรียน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาและบัญญัติ 10 ประการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 1) และในหลักสูตรดังกล่าว ยังได้นำเสนอหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนไว้ในร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่งมีหน้าที่อยู่ 10 ข้อคือ

1. จัดทำแผนแม่บทและแผนพัฒนาของ โรงเรียน
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน

3. ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทางการบริหารงบประมาณของโรงเรียน
4. เสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
5. แสวงหาและให้ความสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอก และภูมิปัญญาท้องถิ่น
6. จัดกิจกรรมเสริมสร้างการพัฒนาของนักเรียนทุกด้าน ทั้งในและนอกโรงเรียน
7. รับทราบผลการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ภาคเรียนละหนึ่งครั้ง
8. ประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาโรงเรียน
9. เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ให้มีการใช้บริการจากโรงเรียน ให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และร่วมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
10. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการ เพื่อดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 15)

การที่ผู้วิจัยได้นำเสนอหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนในร่างดังกล่าว ก็เพราะร่างระเบียบฉบับนี้ ต่อมาได้พัฒนามาเป็นระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ประถมศึกษา พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งในระเบียบนี้ ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาไว้ 6 ข้อ ดังนี้ คือ

1. กำหนดนโยบาย แผนแม่บท และแผนพัฒนาของโรงเรียน
2. ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปีของโรงเรียน
3. ให้คำปรึกษา เสนอแนะแนวทาง และมีส่วนร่วมในการบริหารการเงิน และงบประมาณของโรงเรียน การแสวงหา และให้ความสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนวิทยากรภายนอกและภูมิปัญญาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเสริมสร้าง การพัฒนาการของนักเรียนทุกด้าน ทั้งในและนอกโรงเรียน
4. รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนของโรงเรียน ภาคเรียนละหนึ่งครั้ง
5. ประสานงานกับองค์กรในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน และเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เพื่อการพัฒนาโรงเรียนและให้มีการใช้บริการจากโรงเรียน ให้โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชนและร่วมพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น
6. แต่งตั้งที่ปรึกษาและหรือคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการโรงเรียนมอบหมาย

จากร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2539 เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงได้เปลี่ยนมาเป็น

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 และจากหน้าที่ของกรรมการโรงเรียน 10 ข้อ ก็ปรับปรุงให้เหลือ 6 ข้อ โดยคงข้อ 1 และข้อ 2 ไว้ ส่วนข้อ 3, 4, 5 และ 6 รวมกันเป็นข้อ 3 ข้อ 7 เปลี่ยนเป็นข้อ 4 รวมข้อ 8 และข้อ 9 เป็นข้อ 5 ส่วนข้อ 10 เปลี่ยนเป็นข้อ 6 และจากระเบียบนี้เอง จึงได้มีคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาเกิดขึ้นตามข้อความในระเบียบ ดังนี้

ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการโรงเรียนทุกโรงเรียน อย่างน้อยโรงเรียนละเก้าคน และไม่เกินสิบห้าคน ประกอบด้วย สามส่วนเท่ากัน ดังนี้

- (1) ผู้บริหารโรงเรียนและข้าราชการครูในโรงเรียน
- (2) ผู้ปกครองนักเรียนและศิษย์เก่าของโรงเรียน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากประชาชน ผู้นำทางศาสนา บุคคลในองค์กรปกครองท้องถิ่น และหรือข้าราชการอื่นที่ไม่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ให้ผู้บริหารโรงเรียนประชุมข้าราชการครูในโรงเรียน กำหนดจำนวนและคัดเลือกกรรมการทั้งสามส่วน เสนอรายชื่อให้ประธานคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ / กิ่งอำเภอ เป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

หากโรงเรียนใดมีจำนวนข้าราชการครู ไม่ครบสัดส่วนที่กำหนด ให้เสนอกรรมการในส่วนอื่นเพิ่มจนครบจำนวนตามวรรคแรก

ให้คณะกรรมการโรงเรียนเลือกกรรมการคนหนึ่ง ใน (2) หรือ (3) เป็นประธานและอีกคนหนึ่งเป็นรองประธาน และให้ผู้บริหารโรงเรียนเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

ดังนั้น คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาจึงเกิดขึ้นจากการแต่งตั้งตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายและแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษานั่นเอง

จะเห็นว่า แนวคิดในเรื่องคณะกรรมการกับการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาอยู่คู่กันมานานตั้งแต่เริ่มมีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แต่ที่เป็นรูปเป็นร่างได้ ก็เพราะมีระเบียบ ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการศึกษา ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2525 ซึ่งระเบียบนี้ได้ใช้มาเป็นเวลา 14 ปี ต่อมากลุดยกละทิ้งไปเมื่อมีระเบียบใหม่ คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้แทน

ต่อมาไม่นานหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้ประกาศใช้ระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการโรงเรียนขึ้นมาใหม่

เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าว ระเบียบที่ว่านี้คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 โดยนายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล รัฐมนตรีว่าการในขณะนั้น จึงทำให้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน พ.ศ. 2539 สิ้นสุดลง หลังจากได้บังคับใช้มาเพียง 3 ปี 7 เดือน 22 วัน ซึ่งทำให้เกิดมีคำถามขึ้นอีกว่า เมื่อถึงวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2545 วันที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแล้ว ระเบียบใหม่นี้ จะต้องเปลี่ยนใหม่อีกหรือไม่ หรือเพียงแค่เปลี่ยนชื่อจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการเป็นระเบียบกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเท่านั้น นี่เป็นเพียงคำถามแรกที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ ก็ยังมีคำถามอื่น ๆ อีกไม่น้อยที่จะต้องเกิดขึ้นมาอีก หลังจากที่ได้ศึกษารายละเอียดของระเบียบ และเอกสารคู่มือที่เกี่ยวกับเรื่องของคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป