# รายงานการวิจัยและพัฒนา
# รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ
# การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา**
**กระทรวงศึกษาธิการ**

371.2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ส 691 ก การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา
กรุงเทพฯ : สกศ., 2554.
420 หน้า
ISBN. 978-616-270-008-8
1. การบริหารการศึกษา 2. การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา 3. เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 4. ชื่อเรื่อง

**การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ**
**การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

**สิ่งพิมพ์ สกศ.** อันดับที่ 4/2555

**ISBN** 978-616-270-008-8

**พิมพ์ครั้งที่ 1** 2555

**จำนวน** 800 เล่ม

**ผู้จัดพิมพ์เผยแพร่** กลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา
สำนักนโยบายด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วม
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
ถนนสุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทรศัพท์ 0-2668-7123 ต่อ 2318, 6019
โทรสาร 0-2243-7915
Web Site : http://www.onec.go.th

**พิมพ์ที่** บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด
90/6 ซอยจรัญสนิทวงศ์ 34/1 ถนนจรัญสนิทวงศ์
แขวงอรุณอมรินทร์ เขตบางกอกน้อย กรุงเทพฯ 10700
โทรศัพท์ 0-2424-3249, 0-2424-3252
โทรสาร 0-2424-3249, 0-2424-3252

# คำนำ

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 9 (2) กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 89 ให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยยึดหลักการด้านความพร้อมและความเหมาะสม ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ การมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ โดยกระจายอำนาจให้สถานศึกษามากที่สุด ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตัดสินใจโดยตรง เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา อย่างไรก็ตามจากการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่า การกระจายอำนาจยังไม่บรรลุผลตามนโยบายเท่าที่ควร และหน่วยปฏิบัติยังไม่มีอิสระและขาดความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการ ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552-2561) จึงได้กำหนดให้การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ต้องปฏิรูปอย่างเร่งด่วนโดยเน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา และให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นระบบตามศักยภาพความพร้อม

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่วิจัยและประสานส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษา เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นรูปธรรม จึงได้ดำเนินการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยได้รับความอนุเคราะห์จากมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (ดร.พิณสุดา สิริธรังสี และคณะ) เป็นที่ปรึกษาดำเนินการวิจัยในครั้งนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ขอขอบคุณคณะวิจัย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาและบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สละเวลาเข้าร่วมประชุม และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการเก็บรวมรวมข้อมูลการวิจัย จนสำเร็จลุล่วงเป็นรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ และผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

(ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ)
เลขาธิการสภาการศึกษา

# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (2) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ และ (3) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสานส่งเสริมและผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบังเกิดผลอย่างแท้จริง

ในการวิจัย ใช้วิธีวิทยาการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยการศึกษารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ การศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทุกภูมิภาคของประเทศ ทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร ด้วยการศึกษาภาคสนามทั้งการสัมภาษณ์ สนทนากลุ่ม การรับฟังความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 20 เขต และสถานศึกษา จำนวน 80 โรง รวมทั้งการศึกษาเชิงปริมาณ กลุ่มประชากรในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษานอกเหนือจากเขตที่ได้ศึกษาภาคสนาม อีกจำนวน 165 เขต และสถานศึกษา จำนวน 397 แห่ง ได้แก่ ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา/กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา/อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. เขตพื้นที่การศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู และผู้แทนผู้ปกครอง กลุ่มตัวอย่างภาคสนาม จำนวน 485 คน และกลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ จำนวน 2,574 คน/ฉบับ โดยยึดแบบสอบถามที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับ ณ วันที่ 20 สิงหาคม 2553 จำนวน 1,586 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 61.61 โดยใช้สูตรการคำนวณกลุ่มตัวอย่างของ Taro Yamane โดยส่งแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปยังกลุ่มตัวอย่างแล้วนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์

ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้วิธีการวิเคราะห์โดยวิธีพิจารณาค่าเฉลี่ยร้อยละ จากความถี่ของการตอบแบบสอบถามของประชากรกลุ่มต่าง ๆ แล้วสรุปรวมความเห็น โดยบูรณาการเข้ากับเนื้อหาของข้อมูลเชิงคุณภาพ แล้วสังเคราะห์ประเด็นตามกรอบความคิดการวิจัย ในขั้นตอนศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหาสำหรับขั้นตอนการสร้างรูปแบบ ใช้วิธีสังเคราะห์ และจัดทำร่างรูปแบบแล้วนำไปรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค จำนวน 5 ครั้ง/ภูมิภาค และกรุงเทพมหานคร จากนั้น จึงปรับปรุงร่างรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา แล้วจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ ระยะเวลาการวิจัยระหว่างกุมภาพันธ์ – สิงหาคม 2553

**ผลการวิจัย** พบว่า

**1. สภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** ปัจจุบันมีกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป มีการจัดปัจจัยในการบริหารจัดการ เช่น โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน การจัดทำคู่มือการดำเนินงาน การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ ครูและบุคลากร การจัดและสนับสนุนเทคโนโลยีเพื่อการปฏิบัติงาน เพื่อการบริหารจัดการในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นต้น ที่สามารถบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งมีเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายพื้นที่ แต่เป็นการบริหารจัดการที่ประสบผลสำเร็จเป็นด้าน ๆ มากกว่าเป็นองค์รวม

อย่างไรก็ตาม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาก็ประสบปัญหาการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจในหลายด้าน ทั้ง**ด้านปัจจัยดำเนินการ**เกี่ยวกับกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคโดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ของกรรมการบางคณะในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ นโยบายของส่วนกลางที่เปลี่ยนแปลงบ่อย โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่ยังไม่สอดคล้องกับบริบทสำนักงาน/สถานศึกษา บุคลากรและงบประมาณที่ยังไม่สอดคล้องและสัมพันธ์กับงาน วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรที่ยังติดยึดกับวัฒนธรรมอำนาจ เป็นต้น และ**ด้านการบริหารจัดการ** เช่น การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การสรรหาและการพัฒนาบุคลากรที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการและบริบทของ

เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การบริหารงบประมาณ เช่น การจัดสรรงบประมาณที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพจริง การบริหารงานวิชาการ เช่น การกำหนดงาน/โครงการของส่วนกลางบ่อยครั้งที่ไม่สอดคล้องและเป็นไปตามบริบทและความต้องการทางวิชาการของสถานศึกษา การกำกับติดตามและประเมินผลที่ขาดประสิทธิภาพ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งสิ้น

จากการศึกษาภาคสนาม พบเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติงานดีเด่นในหลายพื้นที่ เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 โดดเด่นด้านนวัตกรรมการบริหาร “ศูนย์บริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา” สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน มีนวัตกรรมการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 มีนวัตกรรมการบริหารแบบมีส่วนร่วมรูปแบบเสอเพลอโมเดล โรงเรียนวัดควนมีด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 4 บริหารงานแบบมีส่วนร่วมของชุมชน โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 จัดการเรียนการสอนด้วยภาษาอังกฤษแบบพอเพียง และอีกหลายโรงเรียนที่มีรูปแบบการบริหารจัดการอย่างหลากหลายบนพื้นฐานของ**การมีส่วนร่วม**ของประชาชนและชุมชนส่งผลต่อความสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น ด้วยความร่วมมือของภาครัฐ เอกชน สถาบันศาสนา ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**2. รูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ** ประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ นิวซีแลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เกาหลี และญี่ปุ่น ล้วนมีความหลากหลายของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา **นิวซีแลนด์** กระจายอำนาจจากกระทรวงไปยังสถานศึกษาโดยตรงที่บริหารงานเบ็ดเสร็จโดยคณะกรรมการสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยไม่มีหน่วยงานกลางมารองรับ **อังกฤษ** กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีองค์การบริหารการศึกษาของท้องถิ่น รับผิดชอบการบริหารจัดการ มีศูนย์/เขตที่ทำหน้าที่สนับสนุนวิชาการของสถานศึกษา **สหรัฐอเมริกา** กฎหมายกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐแต่ละรัฐ ที่มีเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบ ที่มีความหลากหลายมีการบริหารจัดการศึกษาในรูปกรรมการ/สภาการศึกษา แล้วแต่กรณี **เกาหลีและญี่ปุ่น** กระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ**ที่สำคัญ เช่น การกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่แน่นอน การกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนไม่ให้การเมืองเข้าไปแทรกแซงการศึกษาของเกาหลี การกระจายอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ

ให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปของนิวซีแลนด์ การจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนตามสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่ การจัดสรรงบพัฒนาบุคลากรให้แก่ครูที่สามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาได้ด้วยตนเอง การมีหน่วยงานตรวจสอบและติดตามคุณภาพภายนอกที่เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลควบคู่กับการกระจายอำนาจของนิวซีแลนด์และอังกฤษ ระบบการประเมินตนเองของญี่ปุ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ การมีวัฒนธรรมการทำงาน การรักในอาชีพครู และการมีระเบียบวินัยของครูและบุคลากรทางการศึกษาของญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ การให้อิสระแก่ครูในการเลือกตำราเรียน การพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับหลักสูตรกลางและสภาพของท้องถิ่นและสถานศึกษา เป็นต้น

**3. รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** ประกอบด้วย

**ส่วนที่ 1 ความนำ** เกี่ยวกับความเป็นมาของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**ส่วนที่ 2 แนวคิด หลักการและวัตถุประสงค์ แนวคิด** ประกอบด้วย (1) การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบของการใช้พื้นที่เป็นฐานที่มุ่งความเป็นอิสระ คล่องตัว และใกล้ชิดประชาชน (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรทางการศึกษาที่รองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงเพื่อเชื่อมโยงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสถานศึกษา (3) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสถานศึกษาของรัฐที่บริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป (4) รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการ ที่พึงยึดประกอบด้วย (1) หลักความเป็นอิสระ (2) หลักการเสริมพลัง (3) หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ (4) หลักความยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (6) หลักการมีส่วนร่วม (7) หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ และ (8) หลักการบริหารจัดการที่ดี

**ส่วนที่ 3 องค์ประกอบของรูปแบบกลไก**การส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กลไกหลักและกลไกเสริม ดังนี้ กลไกหลัก มีจำนวน 12 กลไก ได้แก่ **(1) นโยบาย**ที่แน่นอนชัดเจน **(2) กฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์** ที่ผ่อนคลาย **(3) โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน**ที่เป็นอิสระในการจัดเป็นของตนเองของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา **(4) ภาวะผู้นำ**ของผู้บริหาร **(5) วัฒนธรรม**

การทำงาน **(6) ระบบการบริหารงานวิชาการ (7) ระบบการบริหารงานบุคคล** เกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการบำรุงขวัญที่เป็นไปตามสภาพจริง **(8) ระบบบริหารงบประมาณ** ที่สอดคล้องกับสภาพจริงตามความต้องการ **(9) ระบบคุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี (10) การวางแผน**ที่มีประสิทธิภาพ **(11) การประสานงาน** ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ **(12) การกำกับ ติดตามและประเมินผล** ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ **และกลไกเสริม** มีจำนวน 4 กลไก ได้แก่ **(1) การมีส่วนร่วม**ของครูบุคลากร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย **(2) การจัดการความรู้**อย่างเป็นระบบ **(3) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร**ที่สมบูรณ์และทันสมัย และ **(4) การวิจัยและพัฒนา**ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

**ส่วนที่ 4 จุดเด่นและข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้ จุดเด่น** เป็นรูปแบบทางเลือกที่ตอบสนองสภาพจริงของการบริหารจัดการและเป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้ความสำคัญและความเป็นอิสระของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คำนึงถึงการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องที่สอดคล้องกับสภาพจริง บนพื้นฐานของการกำกับติดตามและประเมินผลเพื่อการปรับปรุงและพัฒนา **ข้อจำกัด** ความเคยชินต่อการบริหารจัดการแบบเดิม วัฒนธรรมอำนาจ ความไม่คุ้นเคยต่อการคิดตัดสินใจด้วยตนเอง ความไม่แน่นอนของนโยบาย การจัดโครงสร้างที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรแต่ไม่สอดคล้องกับระบบรวมอาจส่งผลต่อการพิจารณาอัตรากำลัง เหล่านี้ อาจเป็นข้อจำกัดของการใช้รูปแบบตามข้อเสนอนี้

**ส่วนที่ 5 ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ** มีการดำเนินงานที่เกิดขึ้นตามกลไกหลักและกลไกเสริม ทั้ง 15 กลไก ดังกล่าวข้างต้น

ในงานวิจัยนี้ ได้ข้อสรุปว่า ***การบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ประสบผลสำเร็จเกิดจากศักยภาพและความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง ความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร การสนับสนุนขององค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่และประชาชนเป็นสำคัญ และหากจะให้เกิดความสำเร็จในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในภาพรวม จำเป็นต้องมีกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัยทั้งกลไกหลักและกลไกเสริมที่ควรได้รับการเสริมพลังในกลไกดังกล่าวนั้นให้เข้มข้นขึ้นจากการส่งเสริมของส่วนกลางในเชิงนโยบายที่ชัดเจน***

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอนโยบาย

ข้อเสนอนโยบายฯ นี้ เป็นข้อเสนอ**เชิงขับเคลื่อนกลไก**ที่เป็นข้อค้นพบจากงานวิจัย ทั้งกลไกหลักและกลไกเสริม ได้แก่

1. สนับสนุนให้มีการ**กำหนดนโยบายที่แน่นอนชัดเจน** และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือผู้บริหาร โดยหน่วยงานจัดทำนโยบายควรมีการวิจัยนโยบายไว้เป็นทางเลือกล่วงหน้าสำหรับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย

2. **ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ** เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น กฎ ก.ค.ศ. ที่ไม่เอื้อต่อการสรรหาและการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

3. **นำระบบคุณธรรม/ธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา**ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างจริงจังและควรจัดให้มี**องค์กรสนับสนุนการทำดี**ของครูและบุคลากรทางการศึกษา และนำไปเผยแพร่และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

4. **ให้อิสระแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานภายในเป็นของตนเอง** ที่สอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

5. **พัฒนาภาวะผู้นำ** ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษาให้เป็นผู้มีทั้งคุณลักษณะและพฤติกรรมการบริหารที่จำเป็นของผู้บริหาร เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจ

6. **พัฒนาระบบบริหารวิชาการ** อย่างเป็นองค์รวมทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผนการพัฒนาสาระของหลักสูตรร่วมกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การนิเทศติดตามและประเมินผล การปรับปรุงและพัฒนา โดยส่วนกลางลดการแทรกแซงและให้อิสระการดำเนินงานด้านวิชาการแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างจริงจัง ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาในภาพรวม

7. **พัฒนาระบบบริหารงานบุคคล** โดยเฉพาะการสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการบำรุงขวัญ ที่เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพจริง รวมทั้งจัดให้มี **“กองทุนส่งเสริมการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา”** เป็นการเฉพาะ ที่จัดสรรให้กับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรงที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถได้รับเป็น **“คูปองเพื่อการพัฒนาฯ”**

8. **พัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ** โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามภารกิจและบริบทของสถานศึกษา รวมทั้ง **ควรได้มีการปรับระบบงบประมาณ** โดยจัดสรรให้สถานศึกษาโดยตรง จากการจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเองตามประเภทและศักยภาพของสถานศึกษาที่มีความพร้อม

9. **ส่งเสริมการประสานงาน** เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการบูรณาการทำงานทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน/สถานศึกษาที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

10. **จัดระบบกำกับ ติดตาม และประเมินผล ทั้งระบบภายในและระบบภายนอก** และนำผลการประเมินนั้น มาเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องรายงานต่อประชาชนในรูปของสื่อสิ่งพิมพ์ อินเตอร์เน็ต การสัมมนาทางวิชาการ เป็นต้น

11. **ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา ของครู บุคลากรทางการศึกษา และประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ทั้งการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมสนับสนุนและร่วมติดตามผลการจัดการศึกษาในทุกระดับทั้งระดับนโยบาย/ส่วนกลาง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

12. **เสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา** โดยจัดให้มีแผนการเสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาในทุกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผลแผน

13. **สนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษา/การเรียนการสอน** ในทุกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการ รวมทั้งจัดให้มี **องค์การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการศึกษาเป็นองค์การอิสระ**ที่มีภารกิจ ทั้งการพัฒนาบุคลากรการวิจัย การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมต้นแบบ การเผยแพร่ผลการวิจัยและพัฒนา

14. **การส่งเสริมการจัดการความรู้ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** ให้มีการใช้ความรู้เป็นฐานของการบริหารจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ และครบวงจร

15. **จัดระบบและส่งเสริมการนำเทคโนโลยีและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา** ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยต้องพัฒนาสื่อเทคโนโลยีทั้งสื่อที่เป็นเนื้อหา (content) และสื่อที่เป็นเครื่องมือ (tools) รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายใต้การส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่เป็นไปอย่างมีอิสระและคล่องตัว

16. **จัดให้มีการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ** ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามประเภทและรูปแบบของสถานศึกษาที่มีศักยภาพรองรับการกระจายอำนาจและกำหนดระยะเวลาการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบอย่างแน่นอน

**ข้อเสนอแนะการปฏิบัติ**

1. ส่วนกลาง การปฏิบัติงานของส่วนกลางทั้งที่เป็นต้นสังกัดและที่เกี่ยวข้อง ควร**ลดการเพิ่มส่วนงาน**ที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้ง**ลดบทบาทการบริหารจัดการที่สั่งการ**ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่นอกเหนือจากงานด้านนโยบาย มาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากรและการติดตามประเมินผลในภาพรวม

2. เขตพื้นที่การศึกษา **ควรพัฒนาบทบาทหน้าที่**ด้านการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมและประสานงานสถานศึกษาให้จัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาให้เข้มข้นขึ้น ซึ่งหมายถึงต้องพัฒนาองค์ความรู้ และความรับผิดชอบของกรรมการ/อนุกรรมการผู้บริหารและบุคลากรทุกตำแหน่ง ทุกคน ให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบด้วยความรู้ ความสามารถ ทักษะ ให้เต็มตามศักยภาพเป็นที่ยอมรับ ศรัทธา และความพึงพอใจของสถานศึกษา ที่หมายถึงกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู บุคลากรสนับสนุนการสอน ผู้เรียน และผู้ปกครอง รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สำหรับภารกิจด้านการบริหารจัดการ ควรเน้นเฉพาะกับสถานศึกษาขนาดเล็กหรือสถานศึกษาที่ไม่สามารถบริหารจัดการบางประการด้วยตนเองและจำเป็นต้องได้รับการดูแลสนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษ

ในการนี้ ควรมีการกำหนดรูปแบบของเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบปกติ คือ เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นตามเขตที่มีปริมาณและคุณภาพของงานตามสภาพแวดล้อมปกติ และมีปัจจัยทางการศึกษาแต่ละเขตใกล้เคียงกันทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ เทคโนโลยี และสิ่งอำนวยความสะดวก (2) รูปแบบพิเศษ คือ เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ห่างไกล ทุรกันดาร ความมีอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และการเมืองการปกครอง ที่ผู้เรียนและประชาชนต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษ หรือเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นตามนโยบายพิเศษ หรือการวิจัยและพัฒนาต้นแบบ ที่มีการบริหารจัดการแบบพิเศษ เหล่านี้เป็นต้น

3. สถานศึกษาเป็นระดับปฏิบัติของการบริหารจัดการศึกษาที่สำคัญที่สุด **ความสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษาอยู่ที่สถานศึกษา** ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งครู ผู้บริหาร กรรมการสถานศึกษาและผู้ปกครองต้องร่วมมือกันอย่างเป็นองค์รวมเพื่อการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นไปตามเป้าหมายการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา ควรต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางวิชาการ **ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการเป็นด้านหลัก** ที่มีการบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเป็นส่วนเกื้อหนุนให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการนี้ ควรจำแนกสถานศึกษาออกเป็น 5 รูปแบบ คือ **รูปแบบที่ 1** สถานศึกษาที่มีอิสระในกำกับของรัฐ **รูปแบบที่** 2 สถานศึกษาที่มีความพร้อมรองรับการเป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ โดยจัดรูปแบบกระจายอำนาจแบบ SBM เต็มที่ มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้มแข็ง มีบริบทสังคมวัฒนธรรมและความร่วมมือของประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง **รูปแบบที่ 3** สถานศึกษาที่เร่งพัฒนาสู่การเป็นนิติบุคคลที่เข้มแข็ง มีบริบทสังคมวัฒนธรรมและความร่วมมือของประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง **รูปแบบที่ 4** สถานศึกษาที่ต้องกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมเป็นพิเศษโดยสร้างนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ โดยการกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้สร้างนวัตกรรมบริหารที่เสริมความเข้มแข็งให้สถานศึกษาเพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพนักเรียน และ **รูปแบบที่ 5** สถานศึกษาที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน หรือชุมชน แล้วแต่กรณี ในลักษณะของสหการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ทั้งด้านการพัฒนานโยบาย การวางแผน การดำเนินงาน และการนิเทศ ติดตามประเมินผล

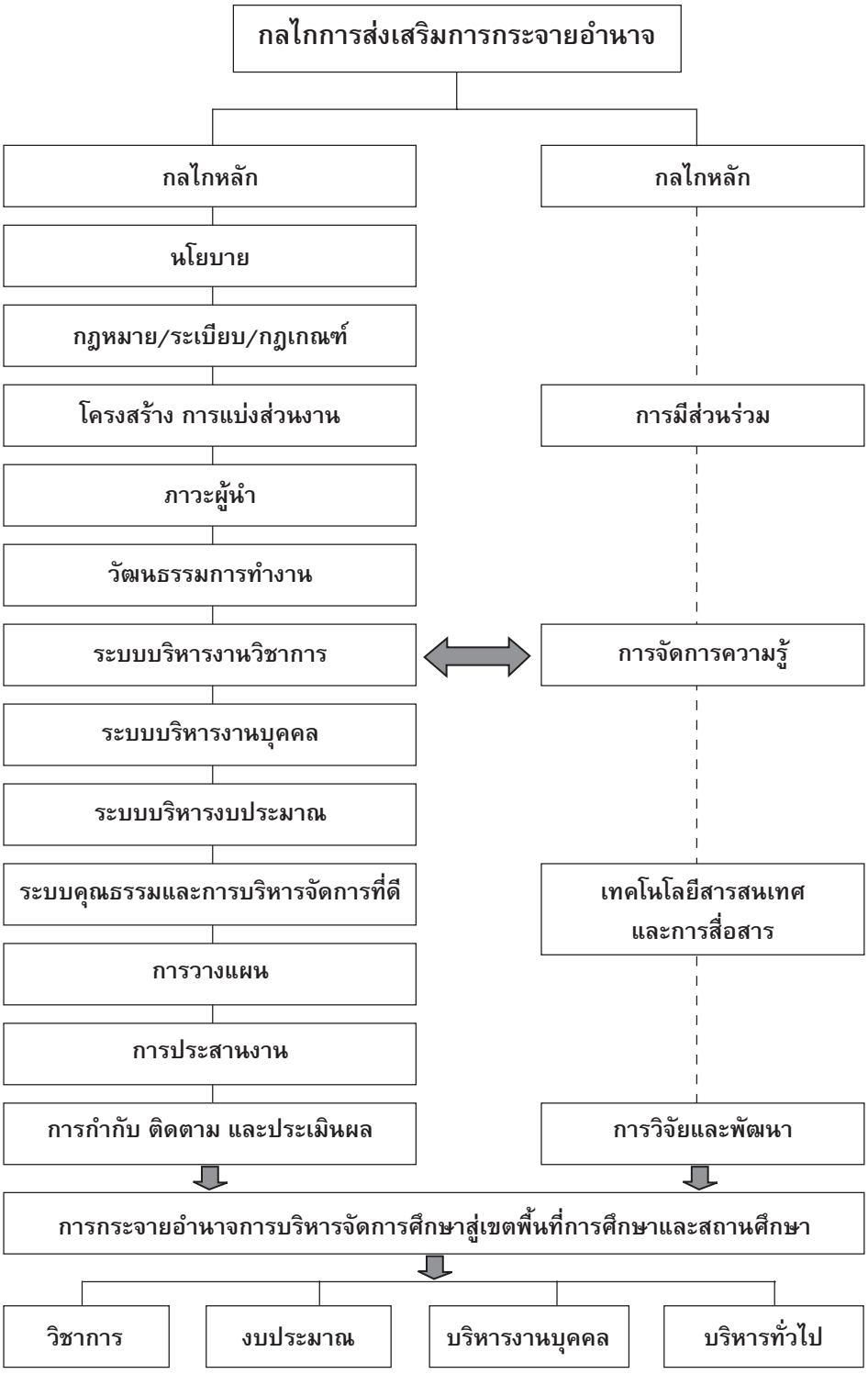
ในการนี้ การสรรหาผู้บริหาร อาจสรรหาจากบุคคลภายนอกที่มีประสบการณ์และผ่านการประเมินศักยภาพ เข้ามาดำรงตำแหน่ง เป็นวาระ

**ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรได้มีการนำรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไปทดลองใช้ โดยเลือกใช้รูปแบบกลไกแต่ละประเภทที่สอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

2. ควรได้มีการศึกษาประสิทธิผลการนำกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไปใช้ เพื่อทราบปัญหาและการพัฒนากลไกให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**แผนภาพ กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา**



# กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 2) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ และ 3) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทางและกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสานส่งเสริม และผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบังเกิดผลอย่างแท้จริง โดยได้รับทุนจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ในทุกเขตพื้นที่การศึกษา (185 เขต) และตัวแทนสถานศึกษาในการวิจัยเชิงคุณภาพ จำนวน 80 โรง และการวิจัยเชิงปริมาณ จำนวน 396 โรง โดยได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างดียิ่งจากประธานกรรมการ/กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประธาน อ.ก.ค.ศ./อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. เขตพื้นที่การศึกษา ตัวแทนประธานกรรมการสถานศึกษา ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครอง และผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย รวมทั้งคณะวิจัยทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคที่ร่วมดำเนินการวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น ยังได้รับความสะดวกเป็นอย่างดียิ่งจากผู้บริหารและบุคลากร สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยเฉพาะ ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน รองเลขาธิการสภาการศึกษา ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อร่าม ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ และนางจันทิมา พงษ์สมาน ผู้ประสานงานโครงการจนกระทั่งงานวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ผู้วิจัยจึงขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่กรุณาให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ ได้แก่ ประธานและกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) เขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ประธานและกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้สนับสนุน และผู้ให้ข้อมูลที่ไม่ปรากฏรายชื่อ ส่งผลให้งานวิจัยนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิผู้พิจารณารายงานของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ได้แก่ ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ ดร.ดิเรก พรสีมา ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน รองเลขาธิการสภาการศึกษา ดร.สมเกียรติ ชอบผล และ นายเสน่ห์ ขาวโต รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดร.นงราม เศรษฐพานิช รองศาสตราจารย์ ดร.สนานจิตร สุคนธทรัพย์ ดร.รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก นายนคร ตังคะพิภพ นางสุรางค์ โพธิ์พฤกษาวงศ์ และ นายสงบ มณีพรหม ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะงานวิจัยครั้งนี้ที่เปี่ยมล้นด้วยศักยภาพและความสามารถ

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่อำนวยความสะดวกเป็นอย่างดียิ่งในการวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วรากรณ์ สามโกเศศ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ที่ได้ให้การสนับสนุนเชิงนโยบาย ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วีสกุล อธิการบดีกิตติคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ สินลารัตน์ รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและวิทยบริการ รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ ผู้อำนวยการหลักสูตรศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว ผู้อำนวยการหลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิตที่กรุณาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และสนับสนุนการวิจัยเป็นอย่างดียิ่งมาโดยตลอด ขอขอบคุณสาขาการจัดการการศึกษา และอาจารย์โชติ แย้มแสง ที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกงานวิจัย ด้วยดีมาโดยตลอด

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณคณะวิจัยและผู้สนับสนุนข้อมูลทุกท่านทั้งส่วนกลางและภูมิภาคที่มีรายชื่อท้ายรายงานนี้ โดยเฉพาะนายบุญจันทร์ บัวหุ่ง และคณะ นายศลใจ วิบูลกิจ และคณะ นางสาวลำเดือน นามเทพ และคณะ นางวรรณดี นาคสุขปาน นางเสาวภาคย์ แหลมเพ็ชร นางสาวธารตะวัน ธรรมาชีวะ เลขานุการและประสานการวิจัย ที่เป็นมันสมองและกำลังสำคัญ นางสาวสอาดลักษม์ จงคล้ายกลาง และนางสาวจันทพิมพ์ แก้วสกุล ผู้ช่วยและตรวจทานการจัดพิมพ์อย่างละเอียด

เนื่องจากงานวิจัยนี้ มีโจทย์ให้ศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอการแก้ปัญหาและพัฒนา ผู้วิจัยจึงนำเสนอตามข้อเท็จจริง และพยายามปรับให้เป็นภาษาเขียน ผลงานวิจัยที่เกิดขึ้นอาจกระทบกับบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยใคร่ขออภัยมา ณ ที่นี้ และหากงานวิจัยนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาของชาติในวงกว้าง คณะผู้วิจัยขอมอบคุณค่านั้นต่อคณะผู้ให้ข้อมูล ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ได้ทำคุณประโยชน์นี้ร่วมกัน

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอนโยบายพัฒนาการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต่อไป

ดร.พิณสุดา สิริธรังศรี และคณะ

# สารบัญ


หน้า

**บทสรุปสำหรับผู้บริหาร** ..... ก
**กิตติกรรมประกาศ** ..... ฎ
**สารบัญ** ..... ฑ
**สารบัญภาพ** ..... ต

**บทที่**

**1 บทนำ**

หลักการและเหตุผล ..... 1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย ..... 3
เป้าหมายการวิจัย ..... 3
คำถามเพื่อการวิจัย ..... 4
กรอบความคิดการวิจัย ..... 4
ขอบเขตการวิจัย ..... 7
วิธีดำเนินการวิจัย ..... 7
ข้อตกลงเบื้องต้น ..... 13
คำนิยามศัพท์เฉพาะ ..... 14
ผลที่คาดว่าจะได้รับ ..... 17

**2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง**

ตอนที่ 1 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... 19
ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการบริหารจัดการ ..... 27
ตอนที่ 3 ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ..... 48
สรุป ..... 57

**3 ผลการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... 60

# สารบัญ (ต่อ)


| บทที่ | | หน้า |
|---|---|---|
| 3 | ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... | 93 |
| | 2.1 กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ..... | 93 |
| | 2.2 ด้านเกณฑ์การจำแนก/แบ่งเขตพื้นที่การศึกษา..... | 97 |
| | 2.3 ด้านการกำกับ ดูแล ประสานส่งเสริมและติดตามประเมินผล ..... | 98 |
| | 2.4 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษากับหน่วยงานอื่น ..... | 98 |
| | ส่วนที่ 3 ผลการศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา..... | 102 |
| | สรุป ..... | 105 |
| **4** | **รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา: บทเรียนกรณีศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติดีเด่น** | |
| | กรณีศึกษา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ..... | 108 |
| | กรณีศึกษา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ..... | 113 |
| | กรณีศึกษา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 “การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เสอเพลอโมเดล” ..... | 125 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนธีรกานท์บ้านโฮ่ง อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2..... | 134 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม อำเภอเมือง จังหวัดตาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 1 ..... | 136 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 4 ..... | 140 |

# สารบัญ (ต่อ)


| บทที่ | | หน้า |
|---|---|---|
| 4 | กรณีศึกษา: โรงเรียนบ้านคุ้ม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 | 143 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนอนุบาลควนขนุน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 | 145 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนวัดควนมีด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 | 152 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนบ้านทับพล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ | 157 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 | 161 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 | 166 |
| | กรณีศึกษา: โรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี | 174 |
| | สรุปบทเรียนจากกรณีศึกษา | 180 |
| 5 | **รูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ** | |
| | ประเทศนิวซีแลนด์ | 186 |
| | ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) | 196 |
| | ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี | 205 |
| | ประเทศญี่ปุ่น | 217 |
| | ประเทศสหรัฐอเมริกา | 228 |
| | สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ อังกฤษ เกาหลี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา | 240 |

# สารบัญ (ต่อ)


**บทที่** **หน้า**

**6 ข้อเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

ส่วนที่ 1 ความนำ ..... 248
ส่วนที่ 2 แนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ ..... 258
ส่วนที่ 3 รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... 262
ส่วนที่ 4 จุดเด่นของรูปแบบและข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้ ..... 302
ส่วนที่ 5 ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ ..... 304

**7 สรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ**

ผลการวิจัย ..... 308
การอภิปรายผล ..... 311
ข้อเสนอแนะนโยบาย ..... 318
ข้อเสนอแนะการปฏิบัติ ..... 323

**บรรณานุกรม ..... 327**

**ภาคผนวก**

ภาคผนวก ก รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ศึกษาภาคสนาม ..... 334
ภาคผนวก ข แบบสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม (Focus group) ..... 338
ภาคผนวก ค แบบสอบถามเพื่อการวิจัย ..... 343
ภาคผนวก ง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามเพื่อการวิจัย ..... 355
ภาคผนวก จ รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม/ประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นฯ ..... 382
ภาคผนวก ฉ รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารูปแบบกลไกการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... 385

# สารบัญภาพ


| ภาพ | | | หน้า |
|---|---|---|---|
| 1 | แผนภาพที่ 1.1 | กรอบความคิดการวิจัย ..... | 6 |
| 2 | แผนภาพที่ 3.1 | โครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ..... | 61 |
| 3 | แผนภาพที่ 3.2 | การกระจายอำนาจของกระทรวงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... | 68 |
| 4 | แผนภาพที่ 3.3 | ความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการศึกษาระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับนโยบาย ระดับบริหารและระดับปฏิบัติ ..... | 100 |
| 5 | แผนภาพที่ 4.1 | รูปแบบการดำเนินงานศูนย์บริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ..... | 123 |
| 6 | แผนภาพที่ 4.2 | รูปแบบการดำเนินงานศูนย์บริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 “สร้างเสริมความรู้ เชิดชูภูมิปัญญาส่งเสริมการศึกษา พัฒนาสังคม” ..... | 124 |
| 7 | แผนภาพที่ 4.3 | หลักการและแนวคิด การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม“เสอเพลอโมเดล” ..... | 126 |
| 8 | แผนภาพที่ 4.4 | รูปแบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม“เสอเพลอโมเดล” ..... | 127 |
| 9 | แผนภาพที่ 4.5 | โครงสร้างส่วนงานตามภารกิจของเสอเพลอตำบลแห่งการเรียนรู้ ..... | 131 |
| 10 | แผนภาพที่ 4.6 | โรงเรียนอนุบาลควนขนุน จังหวัดพัทลุง: โมเดล ..... | 149 |
| 11 | แผนภาพที่ 4.7 | รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนชุมชนวัดควนมีด ..... | 156 |
| 12 | แผนภาพที่ 4.8 | รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนบ้านทับพล ..... | 160 |
| 13 | แผนภาพที่ 4.9 | แนวคิดการบริหารจัดการหลักสูตรแบบสองภาษาเพื่อกระจายโอกาสอย่างยั่งยืนบนวิถีชีวิตไทย ..... | 171 |
| 14 | แผนภาพที่ 4.10 | ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนผู้นำการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนสุนทรภู่พิทยา 2550 - 2551 ..... | 172 |

# สารบัญภาพ (ต่อ)


| ภาพ | | | หน้า |
|---|---|---|---|
| 15 | แผนภาพที่ 5.1 | การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ .... | 188 |
| 16 | แผนภาพที่ 5.2 | การบริหารงานบุคคลระดับสถานศึกษา ..... | 192 |
| 17 | แผนภาพที่ 5.3 | การกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา ตามกฎหมายการศึกษา ..... | 195 |
| 18 | แผนภาพที่ 5.4 | โครงสร้างการบริหาร ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ..... | 206 |
| 19 | แผนภาพที่ 6.1 | รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจบริหาร จัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ..... | 247 |
| 20 | แผนภาพที่ 6.2 | การกระจายอำนาจของกระทรวงไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ..... | 255 |
| 21 | แผนภาพที่ 6.3 | โครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ .... | 258 |
| 22 | แผนภาพที่ 6.4 | กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา..... | 264 |
| 23 | แผนภาพที่ 6.5 | ขั้นตอนการวางแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ สถานศึกษา ..... | 281 |
| 24 | แผนภาพที่ 6.6 | ขั้นตอนการกำกับ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ..... | 287 |
| 25 | แผนภาพที่ 6.7 | การมีส่วนร่วมการบริหารจัดการศึกษา ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา..... | 290 |
| 26 | แผนภาพที่ 6.8 | การจัดการความรู้ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ..... | 291 |
| 27 | แผนภาพที่ 6.9 | รูปแบบการจัดการความรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี เขต 2 ..... | 292 |
| 28 | แผนภาพที่ 6.10 | รูปแบบการจัดการความรู้ของโรงเรียนบ้านง่อนหนองพะเนาว์ (มิตรภาพที่ 126) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สกลนคร เขต 2 ..... | 293 |
| 29 | แผนภาพที่ 6.11 | ความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการศึกษาระหว่าง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการศึกษาระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ ..... | 298 |

# บทที่ 1
# บทนำ

## 1. หลักการและเหตุผล

การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบของการใช้พื้นที่เป็นฐานที่มุ่งความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการที่ใกล้ชิดประชาชน และหน่วยปฏิบัติหรือสถานศึกษา เป็นท้องถิ่นทางการศึกษาที่มีขนาดของความพอดี สามารถจัดการและตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้สอดคล้องกับสถานการณ์และฉับไว ที่คำนึงถึงความแตกต่าง จุดแข็ง ความมีลักษณะเฉพาะของสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และความเป็นเจ้าของ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียของชุมชน เพื่อสร้างความทั่วถึง เท่าเทียม และมีคุณภาพในการได้รับการศึกษาของผู้เรียนและประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและประชาชนทำหน้าที่โดยรวมในการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา โดยมุ่งให้เกิดความอิสระแก่สถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งหมายถึงการได้รับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการศึกษาจากหน่วยเหนือหรือส่วนกลาง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 37 บัญญัติว่า การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย ... มาตรา 38 บัญญัติให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนั้น มาตรา 39 บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เป็นแนวทางการดำเนินงานในเขตพื้นที่และสถานศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะมีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นแนวทางการบริหารจัดการศึกษาแล้วก็ตาม แต่จากการสรุปผลการดำเนินงาน 9 ปีของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ. 2542 – พ.ศ. 2551) โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2552: 20) พบปัญหาการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง มีลักษณะของการมอบอำนาจค่อนข้างมาก ในทางปฏิบัติเขตพื้นที่การศึกษายังคงเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนั้น ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษายังคงมีอำนาจต่อสถานศึกษาอยู่มาก กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและกรรมการสถานศึกษาไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการกำหนดทิศทางและนโยบายที่สมควรปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา

จากการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาของต่างประเทศ พบว่า ในหลายประเทศมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องและแตกต่างกันตามบริบทของประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา เอเชีย และออสเตรเลีย เช่น สหราชอาณาจักร เกาหลี และญี่ปุ่น กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาบางส่วน สหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีหน้าที่เฉพาะการสนับสนุนงบประมาณและติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ มลรัฐกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีความหลากหลายของการปฏิบัติของเขตแต่ละประเภท เป็นต้น ประเทศนิวซีแลนด์ มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสถานศึกษาโดยตรง ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ประเทศดังกล่าวเหล่านี้ประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาในระดับหนึ่ง ที่สมควรทำการศึกษาเพื่อนำมาเป็นบทเรียนเพื่อการพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของรัฐสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ อย่างเป็นรูปธรรม จึงเห็นควรทำการวิจัยและพัฒนารูปแบบ แนวทางและกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาขึ้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

2.2 เพื่อศึกษารูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสาน และผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบังเกิดผลอย่างแท้จริง

## 3. เป้าหมายการวิจัย

เป้าหมายของการวิจัย มีดังนี้

3.1 ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยรวม

3.2 ศึกษาสาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

3.3 ศึกษารูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ จำนวน 5 ประเทศ ทั้งในทวีปอเมริกา ยุโรป เอเชีย และออสเตรเลีย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลี ญี่ปุ่น และ นิวซีแลนด์

3.4 ศึกษาหลักเกณฑ์การจำแนกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามศักยภาพและความพร้อม

3.5 ศึกษาอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในด้านต่าง ๆ ที่ควรได้รับการกระจายอำนาจ จำแนกตามเขตและสถานศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมต่างกัน

3.6 ศึกษาความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

3.7 ศึกษาแนวทางการส่งเสริมให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจตามศักยภาพและความพร้อม

## 4. คำถามเพื่อการวิจัย

4.1 สภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยรวม เป็นอย่างไร

4.2 สาเหตุของปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นอย่างไร

4.3 รูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ เป็นอย่างไร

4.4 หลักเกณฑ์การจำแนกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามศักยภาพและความพร้อมที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

4.5 อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในด้านต่างๆ ที่ควรได้รับการกระจายอำนาจ จำแนกตามเขตและสถานศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมต่างกันเป็นอย่างไร

4.6 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นอย่างไร

4.7 แนวทางการส่งเสริมให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจ ตามศักยภาพและความพร้อม ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

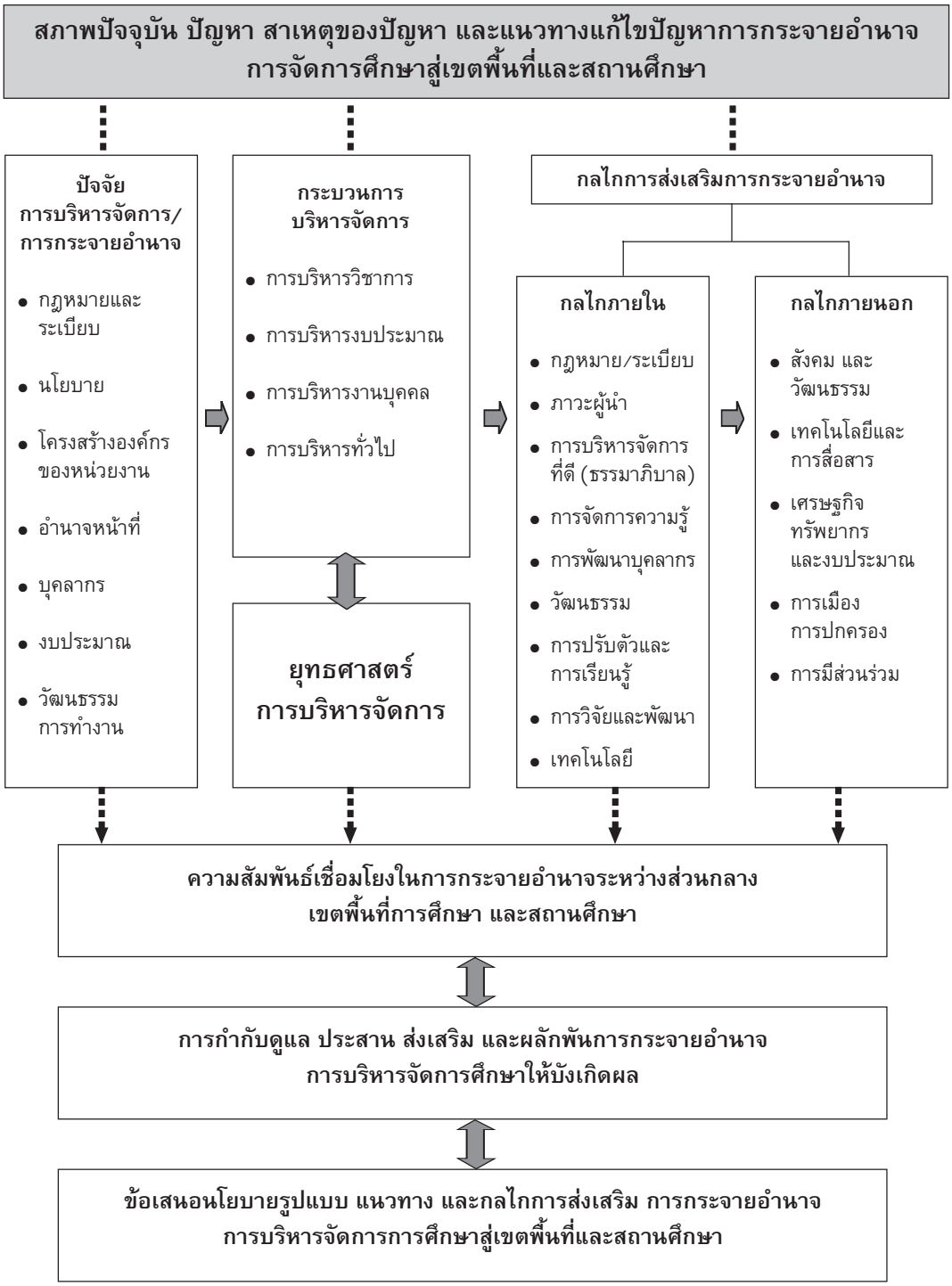
4.8 รูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมถึงวิธีการกำกับดูแล ประสานและผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เหมาะสมเป็นอย่างไร

## 5. กรอบความคิดการวิจัย

การวิจัยนี้ กำหนดกรอบความคิดการวิจัยจากโจทย์ที่ต้องศึกษาตามที่ สกศ. กำหนดเกี่ยวกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งในและต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การนำเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ในการศึกษา ใช้วิธีการศึกษาเชิงระบบในด้าน**ปัจจัย**การบริหารจัดการ/การกระจายอำนาจ ด้วยแนวคิดจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ทฤษฎีการบริหารจัดการ การบริหารจัดการแนวใหม่ และทฤษฎีองค์การผสมผสานเข้าด้วยกัน ที่ประกอบไปด้วยปัจจัยด้านนโยบาย กฎหมาย แนวคิดและหลักการโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์การกระจายอำนาจตามศักยภาพและความพร้อม บุคลากร **ด้านกระบวนการบริหารจัดการศึกษา** ยึดแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป **ยุทธศาสตร์**การบริหารจัดการ รวมทั้งกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ทั้ง**กลไก**ภายในและกลไกภายนอกที่มีอิทธิพลส่งผลต่อการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ความเชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสาน ส่งเสริม และผลักดันการกระจายอำนาจ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอนโยบายรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา ดังแผนภาพกรอบความคิดการวิจัย ดังต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 1.1 กรอบความคิดการวิจัย**



## 6. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้ มีขอบเขตการดำเนินงานทั้งด้านสาระ สถานที่ และเวลา ดังนี้

6.1 ขอบเขตสาระ เป็นการวิจัยสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา และศึกษารูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้ง จัดทำข้อเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมแตกต่างกัน ตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 – 2561) หลักเกณฑ์การจำแนกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามศักยภาพและความพร้อม อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ควรได้รับการกระจายอำนาจจำแนกตามเขตและสถานศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมต่างกัน ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตลอดจนการกำกับดูแล ประสานและผลักดัน ให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

6.2 ขอบเขตสถานที่การวิจัยในครั้งนี้ ครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งในส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาทั่วประเทศ

6.3 ขอบเขตเวลา ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – สิงหาคม 2553

## 7. วิธีดำเนินการวิจัย

### 7.1 ขั้นตอนการวิจัย

7.1.1 ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

7.1.2 รับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ครั้ง แยกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบาย ณ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา จำนวน 1 ครั้ง และผู้ทรงคุณวุฒิทางการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จำนวน 1 ครั้ง เพื่อนำมาเป็นข้อมูลกำหนดกรอบความคิดและวางแผนการวิจัย

7.1.3 สร้างเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และเก็บรวบรวมข้อมูลจากเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ กลาง และขนาดเล็ก ทุกภูมิภาค ทั้งในกรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ และสถานศึกษาทุกขนาด

7.1.4 เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาภาคสนามจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 20 เขต และสถานศึกษา จำนวน 80 โรง ที่เป็นประชากรและกลุ่มตัวอย่างตามข้อ 7.3 ด้วยการสัมภาษณ์และสนทนาเชิงลึก/รับฟังความเห็น จากผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ครู และผู้ปกครอง รวมทั้งการสังเคราะห์เอกสารตามข้อ 7.5 ตามแบบสังเคราะห์ที่สร้างขึ้น

7.1.5 เก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 185 เขต และสถานศึกษา จำนวน 397 โรง (นอกเหนือจากเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาที่ศึกษาภาคสนาม)

7.1.6 วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

7.1.7 จัดทำร่างข้อเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ

7.1.8 ตรวจสอบรูปแบบโดยจัดประชุมสนทนาเชิงลึกเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ณ จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 1 ครั้ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ จังหวัดอุบลราชธานี จำนวน 1 ครั้ง ภาคใต้ ณ จังหวัดพัทลุง จำนวน 1 ครั้ง และจัดสัมมนาวิชาการในภาคกลางและกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 ครั้ง รวม 4 ครั้ง ในเดือนมีนาคม – สิงหาคม 2553

7.1.9 นำเสนอ สกศ. รับฟังความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ของ สกศ. จำนวน 1 ครั้ง เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ ปรับปรุงรูปแบบและรายงานการวิจัย

7.1.10 จัดทำรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ตามกำหนด

**7.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย**

7.2.1 แบบสัมภาษณ์ เป็นแบบที่สร้างขึ้นตามวัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย

7.2.2 แบบสอบถามเพื่อการประชุมกลุ่ม/สนทนาเชิงลึก

7.2.3 แบบสำรวจข้อมูลเชิงปริมาณ (แบบสอบถามเพื่อการวิจัย)

7.2.4 แบบสังเคราะห์เอกสาร

### 7.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย[1]

7.3.1 ประชากร

(1) ประชากรที่เป็นสถานที่ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขต (185 เขต) และสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกโรงเรียน จำนวน 31,508 โรง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552)

(2) ประชากรที่เป็นบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ประธาน/กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประธาน/กรรมการ อ.ก.ค.ศ. ประธาน/กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. ประชากรที่เป็นบุคคลในสถานศึกษา ได้แก่ กรรมการสถานศึกษา ครู และผู้ปกครอง

7.3.2 กลุ่มตัวอย่าง

(1) กลุ่มตัวอย่างการศึกษาเชิงคุณภาพ เป็นกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ประกอบด้วย

(1.1) กลุ่มตัวอย่างสถานที่ ได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร จำนวน 20 เขต และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าว จำนวน 80 โรง จำแนกเป็นสถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 20 โรง สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวน 20 แห่ง สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 20 โรง และสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ จำนวน 20 โรง

**เกณฑ์**การพิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสถานที่ พิจารณาจากข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ รายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษาและที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของคณะวิจัยที่เป็นตัวแทนภูมิภาคแต่ละภาคแล้วสรุปเป็นเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

(1.1.1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเขตที่มีตัวแทนของเขตพื้นที่ที่กระจายในทุกภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร โดยแต่ละภาคที่มีลักษณะการรวมตัวของประชากร สถานศึกษา และวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน ตามการแบ่งเขต ทั้งที่เป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่ประสบผลสำเร็จทางการบริหารจัดการ และเขตพื้นที่การศึกษาที่มีข้อจำกัดทางการบริหารจัดการ แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้ และเลือกเขตที่มีพื้นที่จังหวัดเดียว 1 เขต เขต 2 จำนวน 1 เขต เขต 3 จำนวน 1 เขต เขต 4 จำนวน 1 เขต และเขต 4 – 7 จำนวน 1 เขต รวม จำนวน 5 เขต ในแต่ละภาค ได้แก่ ภาคเหนือ จำนวน 5 เขต ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 6 เขต ภาคใต้ จำนวน 5 เขต ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 เขต รวม 20 เขต ดังนี้

---

[1] ประชากรและกลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ยึดตามเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ภาคเหนือ ได้แก่ (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 1 (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 (3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 (4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูนเขต 2 (ศึกษาจังหวัดลำพูนทั้งจังหวัด) และ (5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 6

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 (3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 2 (4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 4 (5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 6 และ (6) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามุกดาหาร (เขตพื้นที่เดียวทั้งจังหวัด)

ภาคใต้ ได้แก่ (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 2 (3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 (4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายะลา เขต 3 และ (5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ (เขตพื้นที่เดียวทั้งจังหวัด)

ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร ได้แก่ (1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต 1 (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 (3) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 (4) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร (เขตพื้นที่เดียวทั้งจังหวัด) และ (5) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1 (ศึกษาเฉพาะสถานศึกษาในเขต)

(1.1.2) สถานศึกษา พิจารณาเลือกสถานศึกษาแบบเจาะจงตามเกณฑ์การแบ่งขนาดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 4 ขนาด จากสถานศึกษาในเขตตาม (1.1) ที่มีการบริหารจัดการเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานทางการศึกษา เคยได้รับรางวัลทางการบริหารจัดการและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ผลการประเมินคุณภาพภายนอก และผลทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ทั้งที่เป็นโรงเรียนประสบผลสำเร็จทางการบริหารจัดการ และโรงเรียนที่มีข้อจำกัดทางการบริหารและสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยศักยภาพของโรงเรียน

(1.2) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคล ได้แก่

- ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 20 คน ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 20 คน ประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 20 คน ผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวน 80 คน จำแนกเป็น สถานศึกษาขนาดใหญ่ 20 คน สถานศึกษาขนาดกลาง 30 คน และสถานศึกษาขนาดเล็ก 30 คน ประธานกรรมการสถานศึกษาขนาดใหญ่ 20 คน ประธานกรรมการสถานศึกษาขนาดกลาง 30 คน ประธาน

กรรมการสถานศึกษาขนาดเล็ก 30 คน ตัวแทนผู้ปกครอง 80 คน ตัวแทนครู จำนวน 80 คน สำหรับการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่ม/สนทนาเชิงลึก รวม 460 คน

- ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา และที่เกี่ยวข้องระดับนโยบาย ระดับบริหารจัดการ และนักวิชาการ จำนวน 130 คน สำหรับการประชุมกลุ่มย่อย/สนทนาเชิงลึกทั้งในภูมิภาคและส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) จำนวน 4 ครั้ง เพื่อการรับฟังความเห็น/ตรวจสอบรูปแบบ

(2) กลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ ได้แก่

(2.1) กลุ่มตัวอย่างสถานที่ ได้แก่ เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 165 เขต (นอกเหนือจากเขตพื้นที่การศึกษาภาคสนาม จำนวน 20 เขต) และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา นอกเหนือจากการศึกษาภาคสนามทุกเขตพื้นที่การศึกษา จำแนกเป็น 4 ประเภท คือ สถานศึกษาขนาดเล็ก (นักเรียนจำนวน 1 - 200 คน) จำนวน 239 โรง สถานศึกษาขนาดกลาง (นักเรียนจำนวน 201 - 499 คน) จำนวน 109 โรงเรียน สถานศึกษาขนาดใหญ่ (นักเรียนจำนวน 500 - 1,499 คน) จำนวน 37 โรง และสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ (นักเรียนจำนวน 1,500 คนขึ้นไป) จำนวน 11 โรง รวม 396 โรง คำนวณโดยสูตรของทาโร่ ยามาเน่ (Taro Yamane, 1967)

(2.2) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคล จำนวน 2,574 คน จำแนกเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทุกเขต จำนวน 165 คน ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 165 คน/กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 165 คน ประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 165 คน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 165 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินและนิเทศการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา (ก.ต.ป.น.) จำนวน 165 คน ประธานกรรมการสถานศึกษา จำนวน 396 คน ผู้อำนวยการสถานศึกษา จำนวน 396 คน ครู จำนวน 396 คน และตัวแทนผู้ปกครอง จำนวน 396 คน โดยจัดส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวทั้งสิ้น 2,574 ฉบับ/คน ในการนี้ ได้รับข้อมูลตอบกลับ ณ วันที่ 20 สิงหาคม 2553 จำนวน 1,586 ฉบับ/คน คิดเป็นร้อยละ 61.61

**7.4 การรวบรวมข้อมูล**

การรวบรวมข้อมูล ใช้วิธีการทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ ดังนี้

7.4.1 การศึกษาและสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ ต่างประเทศ ได้แก่ นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

7.4.2 การสัมภาษณ์ โดยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา/ประธาน อ.ก.ค.ศ. ผู้อำนวยการสถานศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง และผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

7.4.3 การประชุมกลุ่ม/สนทนาเชิงลึก เพื่อรับฟังความเห็น รูปแบบ จากกลุ่มตัวอย่างตาม 7.3.2 และการสัมมนาเพื่อการตรวจสอบรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ใน 4 ภูมิภาค และกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 ครั้ง และนำเสนอที่ประชุมผู้ทรงคุณวุฒิ สกศ. จำนวน 1 ครั้ง

7.4.4 แบบสอบถาม เป็นการสำรวจข้อมูลและสอบถามความเห็นกลุ่มตัวอย่างประชากรข้างต้น เพื่อตรวจสอบและเติมเต็มข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพจากทุกเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ตาม 7.3.2 (1) และ (2) โดยรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและนำผลที่ได้จากข้อมูลเชิงคุณภาพมาสร้างแบบสอบถามความคิดเห็นแบบเลือกตอบ 2 ความเห็น คือ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย และแบบปลายเปิดเพื่อแสดงความเห็นเพิ่มเติม

**7.5 การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล**

จากข้อมูลที่ได้ตาม 7.4 ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ตามตารางการวิเคราะห์ที่สร้างขึ้นตามตัวแปรการวิจัยตามกรอบความคิดการวิจัยและข้อมูลเชิงปริมาณใช้วิธีการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากค่าร้อยละ และความถี่ของการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างประชากรกลุ่มต่าง ๆ แล้วสรุปรวมความเห็นโดยบูรณาการเข้ากับเนื้อหาเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ ใช้ข้อมูลที่ได้จากข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลักและเพิ่มเติมข้อมูลเชิงปริมาณในแต่ละประเด็นโดยบูรณาการเนื้อหาเข้าด้วยกัน จากนั้นจึงสรุปสาระตามประเด็นการวิจัยและจัดทำรายงานเป็นเนื้อหาเชิงบรรยายและภาพประกอบ

**7.6 การนำเสนอข้อมูล**

ด้วยการบรรยายประกอบแผนภาพจำแนกเป็นรายบทตามเนื้อหาสาระที่กำหนดดังนี้

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ผลการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

บทที่ 4 รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา: บทเรียนกรณีศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติดีเด่น

บทที่ 5 รูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ

บทที่ 6 ข้อเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

บทที่ 7 สรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ

## 8. ข้อตกลงเบื้องต้น

8.1 งานวิจัยนี้ ดำเนินการระหว่างที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ยังไม่ได้แยกเป็นเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ผลการวิจัยจึงเป็นผลที่ได้จากข้อมูลการวิจัยของเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เท่านั้น

8.2 เนื่องจากงานวิจัยนี้ เป็นงานวิจัยเชิงนโยบายเพื่อนำผลไปสู่การปฏิบัติ ประกอบกับมีข้อมูลจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงต้องการนำเสนอข้อมูลที่กระชับ ดังนั้น จึงผนวกเรื่องของวิธีการวิจัยเข้าไว้ในบทที่ 1 โดยไม่ได้แยกวิธีการวิจัยออกมาต่างหากดังเช่นงานวิจัยทั่วไป สำหรับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง จะได้สรุปเสนอเฉพาะบางประเด็นที่สำคัญเท่านั้นเพื่อความกระชับและไม่ให้คล้ายกับงานวิจัยเพื่อการเรียนการสอนหรือวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้นำเสนอผลงานวิจัยเชิงเนื้อหามากกว่าวิธีการเพื่อประโยชน์และง่ายต่อการพัฒนานโยบายของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) และผู้ใช้งานวิจัยนี้ ดังปรากฏสาระตามหัวข้อที่เสนอแยกรายบท สำหรับข้อมูลรายละเอียดการวิจัยที่เกี่ยวข้องบางประการ ได้นำเสนอไว้ในภาคผนวกแล้ว

8.3 เนื่องจากผลการวิจัยส่วนใหญ่ มีความเชื่อมโยงกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และเป็นเนื้อหาเชิงกลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจฯ **มิใช่เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง** ผู้วิจัยจึงมิได้แยกนำเสนอรูปแบบ แนวทางและกลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาออกจากกัน แต่ได้ผนวกไว้ด้วยกันในแต่ละกลไก และหากมีบางประเด็นที่จำเป็นต้องแยกนำเสนอ ผู้วิจัยได้แยกนำเสนอไว้ในประเด็นนั้นๆ เป็นการเฉพาะด้วยแล้ว เช่น กลไกที่เป็นภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสถานศึกษา ในบทที่ 6 เป็นต้น

## 9. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

9.1 รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ หมายถึง องค์ประกอบด้านปัจจัย กระบวนการบริหารจัดการ และกลไกที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ

9.2 การบริหารจัดการศึกษา หมายถึง การบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวทางที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

9.3 การกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ/ส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

9.4 รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หมายถึง องค์ประกอบด้านปัจจัย กระบวนการบริหารจัดการ กลไกหลักและกลไกเสริม ที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ/ส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

9.5 นโยบาย/กฎหมาย หมายถึง นโยบายและกฎหมายที่กำหนดขึ้นหรือที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางการบริหารจัดการศึกษา/กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการสู่เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา เช่น นโยบายรัฐบาล นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ นโยบายของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 เป็นต้น

9.6 หลักเกณฑ์การจำแนกเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา หมายถึง องค์ประกอบที่นำมาใช้ในการจำแนกขนาด ประเภท และคุณลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาในการบริหารจัดการศึกษาที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ได้แก่ ปริมาณสถานศึกษา การคมนาคม สถานศึกษาอุดมศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตใกล้เคียงที่สามารถช่วยเหลือทางวิชาการ เป็นต้น

9.7 โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน หมายถึง โครงสร้างการแบ่งส่วนงานของทั้งส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

9.8 อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 และที่เกี่ยวข้อง

9.9 ศักยภาพและความพร้อม หมายถึง องค์ประกอบและปัจจัยที่ช่วยให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา สามารถบริหารจัดการศึกษาแบบการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น ความรู้ความสามารถของบุคลากร งบประมาณที่เพียงพอ อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม

9.10 การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาแล้วแต่กรณี เกี่ยวกับงานวิชาการทางการศึกษา/การเรียนรู้ในด้านการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การนิเทศ ติดตาม ประเมินผลการศึกษา/การเรียน การวิจัยและพัฒนา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การรายงานผลการศึกษา/การเรียน เป็นต้น

9.11 โครงการ SP2 หมายถึง โครงการลงทุนด้านการศึกษาและการเรียนรู้ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้น ตามแผนงานยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ทั้งระบบให้ทันสมัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลระยะที่ 2 ภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 (Stimulus Package: SP2)

9.12 การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ สถานศึกษา แล้วแต่กรณี เกี่ยวกับงบประมาณในด้านการจัดตั้ง จัดสรร การเบิกจ่าย การรายงาน การจัดการพัสดุ รวมทั้งการจัดทำบัญชี เป็นต้น

9.13 การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ สถานศึกษา แล้วแต่กรณี เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านอัตรากำลัง การสรรหา บรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การโยกย้าย การประเมินผลงาน การดำเนินการทางวินัย เป็นต้น

9.14 การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา แล้วแต่กรณี เกี่ยวกับการวางแผน การประสานงานและเครือข่าย การระดมทรัพยากร การจัดหาและพัฒนาเทคโนโลยี สารสนเทศ การดำเนินงานธุรการ การพัฒนาอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ การประชาสัมพันธ์ การกำกับดูแลงาน และการติดตามประเมินผล เป็นต้น

9.15 กลไกหลัก หมายถึง กลไกที่เป็นสาระของปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการประกอบด้วย นโยบาย กฎหมายและระเบียบ โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำ และ

วัฒนธรรมการทำงาน กระบวนการบริหารจัดการ ประกอบด้วย คุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี ระบบบริหารงานวิชาการ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงบประมาณ การวางแผน การประสานงาน และการกำกับ ติดตามและประเมินผล

9.16 กลไกเสริม หมายถึง กลไกที่มิใช่ปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการโดยตรง แต่สนับสนุนส่งเสริมให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา

9.17 ภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้ศิลปะการขับเคลื่อนการบริหารจัดการศึกษาของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษา ที่แสดงออกทั้งด้านพฤติกรรมการบริหารและคุณลักษณะส่วนตนที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน/สถานศึกษา เช่น การเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถคิดนอกกรอบ บริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

9.18 การบริหารจัดการที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการตามเป้าหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่คำนึงถึง (1) การเกิดประโยชน์สุขของผู้เรียนและประชาชน (2) ผลสัมฤทธิ์ของงาน (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ผู้เรียนและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

9.19 การจัดการความรู้ หมายถึง การนำความรู้มาเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน/สถานศึกษา ด้วยกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การรวบรวมความรู้ การสร้างและแสวงหาองค์ความรู้ การพัฒนาองค์ความรู้ การเผยแพร่ความรู้และการนำความรู้ไปต่อยอด/ขยายผลการดำเนินงาน

9.20 วัฒนธรรมการทำงาน หมายถึง แบบแผนการทำงานที่ครู และบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องจนเกิดความเคยชินเป็นวัฒนธรรม/ประเพณีการทำงานที่เด่นชัดของหน่วยงาน/ สถานศึกษา เช่น การยึดกฎเกณฑ์ การทำงานเป็นทีม ความร่วมมือของกลุ่ม การให้บริการ การช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในงาน ความกระตือรือร้น และการทำงานด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นต้น

9.21 การปรับตัวและการเรียนรู้ หมายถึง การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยอมรับสิ่งใหม่ของครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาจนเกิดเป็นการเรียนรู้ และนำความรู้นั้นมาพัฒนาหน่วยงาน/สถานศึกษา เช่น การยอมรับ

และปรับตัวต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน การแสวงหาความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้ตลอดชีวิต การยอมรับกฎเกณฑ์/กติกาใหม่ เป็นต้น

9.22 เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร หมายถึง เทคโนโลยีและเทคโนโลยีการสื่อสาร (ICT) ที่มีบทบาทและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ได้แก่ สื่อและเทคโนโลยีใหม่ ทั้งสื่อสารสนเทศที่เป็นเนื้อหา (content) และเครื่องมือการดำเนินงาน (tools) เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ต การมีอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น

9.23 การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา จากภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคม และประชาชน ในรูปของ 1) การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมแก้ปัญหา และร่วมติดตามประเมินผล หรือ 2) การสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ในรูปของทรัพยากร และงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้งการทำงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่/สถานศึกษา

9.24 การติดตามประเมินผล หมายถึง การดำเนินงานของผู้บริหารที่ให้ได้มาซึ่งข้อมูลความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค เพื่อการปรับปรุงและพัฒนางาน

9.25 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา หมายถึง ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งระดับหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษาที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งแนวตั้งและแนวนอน ทั้งในรูปความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง องค์กร ระเบียบ กฎหมาย อำนาจหน้าที่ วิธีการปฏิบัติ และความสามารถของบุคลากรรองรับการกระจายอำนาจ เป็นต้น

## 10. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

10.1 ผลการวิจัยเป็นข้อมูลและแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

10.2 ผลการวิจัยจะเป็นข้อมูลประกอบการเสนอนโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวง ศึกษาธิการ และที่เกี่ยวข้อง

# บทที่ 2
# วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยนี้ ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อนำมาประมวลการจัดทำกรอบความคิดการวิจัย สรุปและอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

ตอนที่ 1 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ กลไกและการบริหารจัดการ/การบริหารจัดการศึกษา

ตอนที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## ตอนที่ 1 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

### 1.1 กฎหมาย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 37 มาตรา 37 ได้บัญญัติให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยึด**เขตพื้นที่การศึกษา** โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารจัดการดังกล่าวได้ นอกจากนั้นได้บัญญัติให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานบางประการเสริมการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาได้ได้แก่ (1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้หรือร่างกายพิการ ทุพพลภาพ (2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และ (4) การจัด

การศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษามีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนั้น ได้บัญญัติให้มีกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 37 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการ และจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา (3) รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ไว้อีก 12 ประการ ได้แก่

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น

(2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

(3) ประสาน ส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริมสนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษารูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(10) ประสานส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา

(11) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มิได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับสถานศึกษาในส่วนสถานศึกษาของรัฐ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนบริบทและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

(2) จัดตั้งงบประมาณ และรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา

(3) พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของนักเรียน ชุมชนและท้องถิ่น

(4) จัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสมและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

(5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

(6) กำกับ ติดตาม ประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

(7) ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

(8) จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ความร่วมมือในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษาและสถาบันอื่นในชุมชน และท้องถิ่น

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับกิจการภายในสถานศึกษาหรือตามที่ได้รับมอบหมายและตามที่กฎหมายกำหนด

ในด้านการแบ่งส่วนงาน กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีส่วนราชการ ดังนี้คือ (1) กลุ่มอำนวยการ (2) กลุ่มบริหารงานบุคคล (3) กลุ่มนโยบายและแผน (4) กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา (5) กลุ่มนิเทศติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา นอกจากนี้ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอาจเสนอให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานเขตเป็นศูนย์หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้ และในการนี้ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีการกำหนดให้มีกลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชนเพิ่มเติมขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และเขตพื้นที่การศึกษาที่มีปริมาณงานการศึกษาเอกชนจำนวนมาก

สำหรับการแบ่งส่วนงานของสถานศึกษา เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่จะพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาในสังกัด ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ตามที่กล่าวมาแล้ว ในการนี้ สถานศึกษาส่วนใหญ่ได้มีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มวิชาการ กลุ่มงบประมาณ กลุ่มการบริหารงานบุคคล และกลุ่มบริหารทั่วไป

มาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา ในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

**ด้านวิชาการ** ได้แก่ การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและองค์กรอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงานสถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

**ด้านงบประมาณ** ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การวางแผนพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายการหรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการ

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ การจัดหาพัสดุ การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน การนำเงินส่งคลัง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียนและรายงาน

**ด้านการบริหารงานบุคคล** ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหา และบรรจุแต่งตั้ง การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลาทุกประเภท การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การออกจากราชการ การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ได้กำหนดให้การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**ด้านการบริหารทั่วไป** ได้แก่ การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การวางแผนการบริหารงานการศึกษา งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การดำเนินงานธุรการ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การทัศนศึกษา งานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การรายงานผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบ การควบคุมภายในหน่วยงาน แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2550) ได้จัดทำแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและ

การจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไว้ดังนี้ (1) ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ (2) ความสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี หรือที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะกระจายอำนาจ (3) ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา (4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวของการบริหารและการจัดการศึกษา (5) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ (6) มุ่งให้เกิดผลสำเร็จแก่สถานศึกษา (7) เพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้แก่สถานศึกษา (8) ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง

จึงกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้งมีการกำหนดแนวทางและรายละเอียดของการปฏิบัติ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไป ไว้อย่างชัดเจน

**1.2 นโยบาย**

รัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี) ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2551 ณ กระทรวงการต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ข้อ 1 ความว่า ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ โดยปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และระดมทรัพยากรเพื่อการปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับอุดมศึกษา พัฒนาครู พัฒนาระบบการคัดเลือกเข้าสู่มหาวิทยาลัย พัฒนาหลักสูตร รวมทั้งปรับหลักสูตรวิชาแกนหลักรวมถึงวิชาประวัติศาสตร์ ปรับปรุงสื่อการเรียนการสอน พัฒนาทักษะในการคิดวิเคราะห์ ปรับบทบาทการศึกษานอกโรงเรียนเป็นสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต และจัดให้มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อการเรียนรู้ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ตลอดถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อนำไปสู่เป้าหมายคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นคุณธรรมนำความรู้อย่างแท้จริง

นโยบายดังกล่าว แม้ว่าจะมิได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง แต่ได้กล่าวถึงการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบเน้นการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาของทุกภาคส่วน ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้มีการนำไปพัฒนานโยบายและนำเสนอคณะรัฐมนตรีในเวลาต่อมา กล่าวคือ

ในด้านการปฏิรูปการศึกษาตามนโยบายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 - 2561) ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2552 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552) มีเป้าหมายการปฏิรูปการศึกษาและการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ ภายในปี 2561 ไว้ 3 ประการ คือ (1) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและการเรียนรู้ของคนไทย (2) เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ได้กำหนดประเด็นสาระสำคัญที่ต้องปฏิรูปอย่างเร่งด่วน 4 ประการได้แก่ (1) พัฒนาคุณภาพคนยุคใหม่ (2) พัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ (3) พัฒนาคุณภาพสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ และ (4) พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการใหม่

ในการนี้ในส่วนของการบริหารจัดการใหม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฯ ไว้ กล่าวคือ

ข้อ 4.1 กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้สถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา โดยกำหนดมาตรการหลัก ดังนี้

(1) ให้มีกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นระบบตามศักยภาพความพร้อม และได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้แก่

(2) ให้มีการกระจายอำนาจตามศักยภาพความพร้อมโดยมีแผนการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจแบบขั้นบันไดตามศักยภาพความพร้อม รวมทั้งมีแผนส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีความเข้มแข็งและความพร้อม โดยมีเกณฑ์การประเมินเพื่อจัดกลุ่มตามศักยภาพความพร้อม

(3) สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพและสนับสนุนสถานศึกษาที่มีความพร้อมให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างอิสระ คล่องตัว เป็นสถานศึกษานิติบุคคลเต็มรูป และในระดับอุดมศึกษาให้พัฒนาสู่การเป็นสถาบันของรัฐในกำกับ

(4) พัฒนาภาวะผู้นำผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้มีแผนพัฒนาภาวะผู้นำตามช่องทางปกติและกลไกสนับสนุนส่งเสริมด้วยช่องทางพิเศษ มีการกำหนดคุณสมบัติ การเข้าสู่ตำแหน่ง เส้นทางความก้าวหน้าและระบบการจูงใจ

(5) ปรับและพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบใหม่ที่เน้นยุทธศาสตร์เชิงวิชาการ โดยลดภาระงานเชิงธุรการและการสั่งการ แต่เน้นการให้คำปรึกษาส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นสร้างกลไกป้องกันการดำเนินการเข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ชอบธรรม

(6) ส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาทุกระดับและประเภทโดยยึดพื้นที่เป็นฐาน (area - based) ทั้งระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด เช่น จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

ให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เพื่อประสานและบูรณาการการพัฒนาการศึกษาทุกระดับและประเภท/สังกัดให้เกื้อกูลกัน

นอกจากนี้ได้กำหนด ข้อ 4.2 พัฒนาระบบบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ให้มีความโปร่งใส เป็นธรรมและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้กำหนดมาตรการหลัก ดังนี้

(1) ทบทวนระบบการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในทุกระดับ/ประเภทการศึกษา ทั้งวิธีการได้มาของผู้บริหาร และคณะกรรมการต่าง ๆ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

(2) ปรับระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู ให้สามารถบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล และสามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาครู และวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงที่มีคุณค่าเป็นที่ยอมรับนับถือในสังคม สร้างกลไกการเข้าสู่ตำแหน่งโดยยึดหลักธรรมาภิบาล

กล่าวโดยสรุป นโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ปรากฏเป็นรูปธรรมทั้งที่เป็นนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ และมติคณะรัฐมนตรี ที่มุ่งให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สองเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ ในที่สุด รวมทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนงาน เพื่อรองรับการบริหารจัดการศึกษาตามที่กำหนดในบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว

## ตอนที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการบริหารจัดการ

### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

คำว่า รูปแบบ แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Model” ซึ่งมีผู้แปลต่างกัน บางท่านใช้คำว่า ต้นแบบ ตุ๊กตา แบบจำลอง แบบแผน วงจร หรือแบบ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะแปลว่าอย่างไร ก็มีนัยแห่งความหมายที่มาจากคำว่า Model ดังกล่าว ในการนี้ มีผู้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ หลายท่าน ได้แก่

Stoner และ Wankel (1986) ได้ให้ความหมายของรูปแบบว่า เป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์เพื่อทำให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้นๆ ได้ง่ายขึ้น ขณะที่ Willer (1967) กล่าวว่า รูปแบบเป็นการสร้างความคิดรวบยอดของชุดปรากฏการณ์ ด้วยวิธีการของเหตุผลที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในนิยาม ความสัมพันธ์และข้อเสนอของระบบรูปนัยที่เกี่ยวข้อง ในทำนองเดียวกับที่ Smith

และคนอื่นๆ (1980) ได้กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง การย่อส่วนของจริงให้เล็กลง เพื่อให้พิจารณาและช่วยทำความเข้าใจในข้อเท็จจริง ปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมต่างๆ โดยการจัดวางแบบแผนให้เข้าใจง่ายขึ้น ซึ่งเป็นเหมือนตัวแทนความจริง แต่มิใช่ข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น ในการนี้ Bardo และ Hartman (1982: 70) ได้ขยายความหมายของรูปแบบ ว่ารูปแบบเป็นอะไรบางอย่างที่เราพัฒนาขึ้น เพื่อบรรยายคุณลักษณะที่สำคัญๆ ของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ รูปแบบจึงไม่ใช่การบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม ส่วนการที่จะระบุว่ารูปแบบหนึ่งๆ จะต้องมีรายละเอียดมากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้น ๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อกำหนดตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์แต่ละอย่างและวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องการจะอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ อย่างไร

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า รูปแบบเป็นการจำลองภาพในอุดมคติที่นำไปสู่การอธิบายคุณลักษณะสำคัญของปรากฏการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจที่ไม่มีองค์ประกอบตายตัว หรือรายละเอียดทุกแง่มุม โดยผ่านกระบวนการทดสอบอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดความแม่นตรงและเชื่อถือได้

ในที่นี้ รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ หมายถึง องค์ประกอบด้านปัจจัย กระบวนการบริหารจัดการ และกลไกที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ

สำหรับรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หมายถึง องค์ประกอบด้านปัจจัย กระบวนการบริหารจัดการ กลไกภายในและภายนอก /กลไกหลักและกลไกเสริม ที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ/ส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

**ประเภทของรูปแบบ**

มีนักวิชาการหลายท่านได้แบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังเช่น Smith และคนอื่น ๆ (1980) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบออกเป็น

(1) รูปแบบเชิงกายภาพ จำแนกเป็น รูปแบบรูปปั้นที่มีลักษณะคล้ายของจริง เช่น เครื่องบินจำลอง และรูปแบบเชิงอุปมา ที่มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองทางเคมีในห้องปฏิบัติการก่อนทำการทดลองจริง

(2) รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ จำแนกเป็นรูปแบบข้อความ ซึ่งเป็นการใช้ข้อความในการอธิบายย่อ เช่น คำพรรณนาลักษณะงาน เป็นต้น และรูปแบบทางคณิตศาสตร์

ขณะที่ Keeves (1988) ได้แบ่งประเภทของรูปแบบทางการศึกษา และสังคมศาสตร์ ไว้ 4 ประการ คือ

(1) Analogue Model เป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปมัยเทียบเคียงปรากฏการณ์ซึ่งเป็นรูปแบบเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม เช่น รูปแบบการทำนายจำนวนนักเรียนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน เป็นต้น

(2) Semantic Model เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิหรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิดองค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์นั้น ๆ เช่น รูปแบบการเรียนรู้ในโรงเรียน เป็นต้น

(3) Mathematic Model เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ รูปแบบประเภทนี้นิยมใช้กันทั้งในสาขาจิตวิทยาศึกษาศาสตร์ และการบริหารการศึกษา

(4) Casual Model เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากเทคนิคการวิเคราะห์แบบ Path Analysis โดยการนำเอาตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น

ในการนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 15 ได้แบ่งประเภทของการจัดการศึกษาออกเป็นสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย กล่าวคือ

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

### 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

Campbell, Corbally และ Nystrand (1983) กล่าวว่า องค์การเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลมาทำกิจกรรม มาทำงานร่วมกัน โดยมีเป้าหมายร่วมกันในการทำงานให้สำเร็จตามความคาดหมายขององค์การ ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญ คือ เป้าหมาย (goal) เทคโนโลยี

(technology) การแบ่งงานให้ผู้ปฏิบัติ (division of labor) ศูนย์รวมอำนาจ (power center) และสิ่งแวดล้อม (environment) กล่าวคือ

(1) เป้าหมาย องค์การที่ดีต้องมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อบอกทิศทางการทำงานที่แน่ชัดว่า ต้องการผลผลิตจำนวนเท่าไร คุณภาพเป็นอย่างไร กำไรมากน้อยเท่าไร ในองค์การทางการศึกษา เป้าหมายขององค์การ คือ การให้บริการแก่นักเรียน ซึ่งเป้าหมายนี้จะบอกกิจกรรมคือการสอน ตัวอย่างเป้าหมายดังกล่าว เช่น ให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพแก่นักเรียนได้ตามเกณฑ์อายุที่นักเรียนพร้อมที่จะเรียน ให้นักเรียนมีความสามารถสูงสุด ตามกำลังสติปัญญา เป็นต้น องค์การจะอยู่รอด หรือประสบผลสำเร็จได้นั้น ต้องให้ผู้รับบริการและแหล่งสนับสนุนเกิดความพึงพอใจในผลงาน พร้อมทั้งคนในองค์การมีความพึงพอใจด้วย

(2) เทคโนโลยี เทคโนโลยีเป็นคุณลักษณะหนึ่งขององค์การ ที่ช่วยให้การปฏิบัติงานดำเนินไปสู่เป้าหมาย ตามที่ Parsons (1960) ได้แบ่งหน้าที่ขององค์การเป็น 3 ระดับ คือ ระดับปฏิบัติการ ระดับผู้จัดการ และระดับผู้บริหารสถาบัน นั้น ระดับเทคนิคจะเป็นระดับปฏิบัติงานหรือการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายองค์การ ระดับผู้จัดการจะเป็นระดับที่จัดดำเนินการส่งเสริมให้บุคลากรระดับปฏิบัติการเกิดเทคนิคความชำนาญ หาแหล่งเงินทุนสนับสนุนทรัพยากรที่เอื้อต่อการดำเนินงานด้านเทคนิคให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้ด้วยดี ระดับผู้บริหารสถาบันจะบริหารงานด้านกฎหมาย การจัดองค์การ การประสานงานด้านองค์การและฝ่ายอื่น ๆ ภายนอก ซึ่งล้วนต้องใช้เทคโนโลยีในการดำเนินงานทั้งสิ้น

(3) การแบ่งงานให้ผู้ปฏิบัติ ในองค์การขนาดเล็กจะมีการจัดองค์การแบบไม่เป็นทางการได้ หรือจัดในลักษณะง่าย ๆ และมีความผูกพันซึ่งกันและกันในองค์การ แต่ถ้าเป็นองค์การขนาดใหญ่ การแบ่งงานเป็นความจำเป็น ซึ่งจะมีการจัดตามลำดับชั้น ตามกรม กอง ภาควิชา หรือแผนกวิชา หรือตามความชำนาญพิเศษ ซึ่งในการจัดงานแบบนี้ จะรวมถึงหน่วยงานและบุคลากรทุกคนในหน่วยงาน ซึ่งในแต่ละหน่วยงาน ต้องมีการบริหารงานในหน่วยงานตนเอง พร้อมทั้งผู้บริหารงาน ต้องมีการประสานงานในแต่ละฝ่ายด้วย หากทุกฝ่ายทำงานตามที่ได้รับการแบ่งงานตามความรับผิดชอบเต็มที่ บริหารงานไปได้ด้วยดี ก็จะส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้ดี

(4) ศูนย์กลางอำนาจ หรืออำนาจหน่วยกลาง ในแต่ละองค์การจะมีการบริหารงานโดยใช้อำนาจทางกฎหมายมาบังคับปกครอง ดังเช่น อาจมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นควบคุมการบริหารงานของเขตพื้นที่การศึกษา ในขณะเดียวกันในการบริหารโรงเรียนก็จะมีศึกษาธิการกำกับ ดูแล หรือครู มีครูใหญ่กำกับ ดูแล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจให้การดำเนินงานเป็นไปได้ด้วยดี และเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งที่ได้มาตามตำแหน่งปกครอง

(5) สิ่งแวดล้อม องค์การต้องมีปฏิสัมพันธ์ทั้งในและนอกองค์การ มีบริบทของสิ่งแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลส่งผลต่อโครงสร้างและกิจกรรมขององค์การ ดังเช่น โรงเรียนที่อยู่ภายใต้บริบทของชุมชน มลรัฐ และรัฐบาลกลาง ที่ต้องนำนโยบาย กฎระเบียบ แบบแผนการปฏิบัติเข้าสู่กระบวนการบริหารของโรงเรียน เป็นต้น

ในการนี้ Daly, Peter H., Watkins, Michael and Reavis, Cate. (2006) เห็นว่าองค์ประกอบสำคัญขององค์การ 5 ประการ ได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบ ทักษะ และวัฒนธรรม กล่าวคือ

(1) กลยุทธ์ เป็นแนวทางหลักที่องค์การจะใช้ให้บรรลุเป้าหมาย

(2) โครงสร้าง เป็นการจัดวางคนในแต่ละฝ่ายและกำหนดว่าจะประสานงาน ติดตามผล และให้รางวัลกับการทำงานของแต่ละคนอย่างไร

(3) ระบบ เป็นกระบวนการทำงานที่ใช้เพื่อให้องค์การทำงานสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมาย

(4) ทักษะ เป็นความสามารถของคนแต่ละกลุ่มในองค์กร

(5) วัฒนธรรม ได้แก่ ค่านิยม บรรทัดฐาน และข้อสันนิษฐานที่มีผลต่อองค์ประกอบ 4 ประการข้างต้นและเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กร

ขณะที่ Lunenburg และ Ornstein (2008) ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับมิติที่สำคัญของโครงสร้างองค์การว่า ประกอบด้วย การกำหนดลักษณะงานเฉพาะ การจัดแผนกงานหรือฝ่ายงาน การจัดสายการบังคับบัญชา การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ อำนาจตามสายงานและสายที่ปรึกษา และขอบเขตการควบคุมบังคับบัญชา

จากที่กล่าวมา อาจกล่าวได้ว่า องค์การเป็นสถานที่/การรวมตัวของบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย เป้าหมาย โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การแบ่งงาน การรวมศูนย์อำนาจและการแบ่งอำนาจ ขอบเขตและสายการบังคับบัญชา ระบบ เทคโนโลยี วัฒนธรรม กลยุทธ์ และทักษะของบุคลากรในองค์การ

**ประเภทขององค์การ**

Blau และ Scott (1962) ได้แบ่งองค์การออกเป็น 4 ประเภท คือ

(1) องค์การที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน องค์การทางศาสนา สมาคม มูลนิธิต่าง ๆ

(2) องค์การทางธุรกิจ ได้แก่ องค์การที่ประกอบการค้า องค์การอุตสาหกรรมที่มุ่งการผลิตผลกำไรจากการลงทุน เช่น บริษัทก่อสร้าง ธนาคาร เป็นต้น

(3) องค์การที่ให้บริการ ได้แก่ โรงพยาบาล โรงเรียน มหาวิทยาลัย ธนาคาร สงเคราะห์ เป็นต้น

(4) องค์การเพื่อสวัสดิภาพประชาชน ได้แก่ กองทัพ องค์การตำรวจ และองค์การต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม เป็นต้น

ในการนี้ Mintzberg (อ้างถึงใน Lunenberg และ Ornstein, 2008) ได้เสนอมิติพื้นฐานขององค์การ 3 ด้าน คือ

(1) มิติองค์ประกอบสำคัญขององค์การ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารระดับสูง ฝ่ายบริหารระดับกลาง และ ฝ่ายโครงสร้างเทคนิค ซึ่งเป็นนักเทคนิคเฉพาะ เช่น นักวิเคราะห์ วิศวกร นักบัญชี หรือนักวางแผน เป็นต้น และฝ่ายสนับสนุน ได้แก่ เสมียน และที่ปรึกษา เป็นต้น

(2) มิติด้านกลไกการประสานงาน ประกอบด้วย การสั่งการตรง มาตรฐานกระบวนการทำงาน มาตรฐานพิเศษ มาตรฐานผลผลิต และการประสานงานร่วมกัน

(3) มิติการใช้รูปแบบการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย การกระจายอำนาจตามแนวดิ่ง การกระจายอำนาจตามแนวนอน และการกระจายอำนาจในลักษณะเลือกใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง

**องค์การในฐานะที่เป็นระบบ**

Kast และ Rosenzweig (1998) ได้กล่าวถึง องค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด โดยกล่าวถึงว่า ระบบสังคมเชิงเทคนิคประกอบขึ้นด้วยระบบย่อย ที่เป็นเรื่องของการจัดโครงสร้างและการบูรณาการกิจกรรมของบุคคลเข้าด้วยกัน ซึ่งแวดล้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่หลากหลาย เทคโนโลยีมีผลต่อปัจจัยนำเข้าขององค์การ ธรรมชาติของกระบวนการเปลี่ยนแปลง และผลผลิตของระบบ อย่างไรก็ตาม ระบบสังคมยังมุ่งที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ในการนี้ Kast และ Rosenzweig ได้กล่าวถึง องค์ประกอบของระบบองค์การที่ล้อมรอบด้วยระบบสิ่งแวดล้อม (Environmental System) 5 ระบบย่อย ได้แก่

(1) ระบบย่อยด้านเป้าหมายและค่านิยมขององค์การ ประกอบด้วย วัฒนธรรมปรัชญา เป้าหมายรวม เป้าหมายของกลุ่ม และเป้าหมายของแต่ละบุคคล

(2) ระบบย่อยด้านเทคนิค เป็นเรื่องของความรู้ในการปฏิบัติภารกิจ ซึ่งหมายรวมถึงเทคนิคที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงปัจจัย เพื่อนำไปสู่ผลผลิต ประกอบด้วย ความรู้ เทคนิค วิธี สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และเครื่องมือเครื่องใช้

(3) ระบบย่อยด้านจิตสังคม ประกอบด้วย ทรัพยากรมนุษย์ เจตคติ การยอมรับแรงจูงใจ กลไกของหมู่คณะ ภาวะผู้นำ การสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

(4) ระบบย่อยด้านโครงสร้าง ประกอบด้วย ภารกิจ การเลื่อนไหลของงาน กลุ่มของงาน อำนาจหน้าที่ การเลื่อนไหลของข้อมูล วิธีการปฏิบัติและกฎระเบียบ

(5) ระบบย่อยด้านการจัดการ ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การจัดองค์การ การดำเนินการ และการกำกับควบคุม

**เงื่อนไขความสำเร็จขององค์การ**

การบริหารจัดการให้องค์การประสบผลสำเร็จ มีอุปสรรคน้อยที่สุดหรือเกือบไม่มีปัญหานั้น ในการนี้ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2542) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขขั้นต่ำขององค์การที่ประสบผลสำเร็จ 8 ประการ คือ

(1) ผู้นำองค์การจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถ ฉลาด ซื่อสัตย์สุจริต มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้องค์กรนั้นก้าวหน้า องค์กรจึงจะประสบความสำเร็จ ดังนั้น กุญแจสำคัญประการแรก คือ การเลือกผู้นำ

(2) องค์การต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเป็นที่เข้าใจได้ องค์การที่มีวัตถุประสงค์คลุมเครือหรือมีหน้าที่ที่มากเกินไปจะประสบความสำเร็จน้อยกว่าองค์การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน

(3) มีกลยุทธ์ที่เฉียบแหลม ฉลาด แหลมคม ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งต้องควบคู่กับการมีแผนการปฏิบัติงานที่ดีด้วย

(4) มีระบบการเลือกภายในองค์การที่สามารถทำให้ทุกคนในองค์การเข้าใจในวัตถุประสงค์เดียวกัน นำไปสู่การมีผู้ช่วยคณะที่ดี

(5) มีกลไกในการบริหารองค์การที่ดี ที่เรียกว่า Good Governance ถ้าเป็นองค์การเอกชนก็จะเรียกว่า Good Corporate Governance

(6) มีเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพ ซึ่งไม่จำเป็นใช้คำว่า สูง แต่ทุกคนที่ทำงานในองค์การประกอบด้วย คนที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของตน

(7) มีงบประมาณที่เพียงพอ และมีระบบบริหารทรัพยากรที่ดี

(8) องค์การนั้นต้องมีลูกค้าที่ชัดเจน และลูกค้านั้นพึงพอใจ เชื่อมั่นในองค์การ

ขณะที่ ก่อศักดิ์ ไชยรัศมีศักดิ์ (2553) ได้นำเสนอถึง สินทรัพย์มหัศจรรย์ที่นำไปสู่ความสำเร็จของบริษัท โดยอ้างอิงข้อมูลจาก Department of Trade & Industry, Future & Innovation Unit ประเทศอังกฤษ ที่ได้ศึกษาการบริหารธุรกิจใน 50 บริษัทชั้นนำสรุปเป็นสินทรัพย์มหัศจรรย์ (Intangible Assets) 7 ประการ ได้แก่

(1) สัมพันธภาพ (relationship) การสร้างเครือข่ายพันธมิตรทั้งภายในและภายนอก

(2) ความรู้ (knowledge) การมีความรู้ แสวงหาความรู้ การศึกษาวิธีการปรับปรุงการทำงาน การเผยแพร่ และแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันในองค์กรจะทำให้ประสิทธิภาพภายในองค์กรสูงขึ้น

(3) ภาวะผู้นำและการสื่อสาร (leadership and communication) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรให้บรรลุเป้าหมาย

(4) วัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กร (culture and value) วัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กรเกิดจากการสั่งสมประสบการณ์และพัฒนาองค์กรมาอย่างต่อเนื่องทั้งการส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์การพัฒนาระบบการทำงานอย่างต่อเนื่อง การกระตือรือร้นการนำเสนอความคิดใหม่ของบุคลากร เป็นต้น

(5) ชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือ (reputation and trust) นอกจากคุณภาพสินค้าแล้วภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กร เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลต่อความอยู่รอดขององค์กร

(6) ทักษะและความสามารถ (skill and competencies) ความพร้อมสำหรับการแข่งขันในสังคมสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดจากการผสมผสานกันระหว่างทักษะและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานอย่างหลากหลายหน้าที่ ปัจจัยที่ส่งเสริมศักยภาพขององค์กรก็คือบุคลากรที่มีคุณภาพ

(7) กระบวนการและระบบ (process and system) กระบวนการ หมายถึง ลำดับขั้นตอนของการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐาน ส่วนระบบก็คือ วิธีการที่นำมาควบคุมให้กระบวนการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการและระบบดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการขยายธุรกิจขององค์การ

ดังนั้น สรุปได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นองค์การให้บริการประเภทหนึ่งทางการศึกษาที่ต้องมีการบริหารจัดการให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และภารกิจทางการศึกษาตามที่กำหนดไว้ที่ประกอบด้วย เป้าหมาย ภารกิจ อำนาจหน้าที่ บุคลากร เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และกลยุทธ์ ที่มีศูนย์กลางอำนาจ การแบ่งงานกันทำ การกระจายอำนาจ การประสานงาน และการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกที่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขความสำเร็จ และสินทรัพย์มหัศจรรย์ภายในองค์การทั้งด้านสัมพันธภาพและเครือข่าย ความรู้ ภาวะผู้นำและการสื่อสาร วัฒนธรรมและค่านิยมขององค์การ ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ ทักษะและความสามารถของบุคลากร และกระบวนการและระบบ เพื่อให้สำนักงานและสถานศึกษาเป็นองค์การที่รองรับการบริหารจัดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

Kast and Rosenzweig (1985) กล่าวถึงหน้าที่พื้นฐานของการบริหารจัดการ (function of administration) ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเห็นว่าการบริหารจัดการเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ประกอบด้วย (1) การกำหนดเป้าหมาย (2) การวางแผน (3) การจัดทรัพยากร (4) การจัดองค์การ (5) การดำเนินงาน และ (6) การกำกับควบคุม

Sergiovanni (1992); Robbins and Coulter (1996) เห็นว่า หน้าที่การบริหารประกอบด้วย (1) การวางแผน (2) การจัดองค์การ (3) การนำ และ (4) การควบคุมกำกับ

Koontz, Donnell and Weihrich (1986) เห็นว่าหน้าที่ของการบริหารจัดการประกอบด้วย (1) การวางแผน (2) การจัดองค์การ (3) การจัดบุคลากร (4) การนำ และ (5) การกำกับควบคุม

องค์ประกอบของหน้าที่การบริหารจัดการดังกล่าว มีลักษณะเป็นกระบวนการจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ขององค์การ ที่เริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การจัดทรัพยากร การนำและการกำกับควบคุม สามารถสรุปสาระของแต่ละองค์ประกอบ (พิณสุดา สิริธรังศรี, 2546) ได้ดังนี้

(1) การกำหนดเป้าหมาย เป็นการกำหนดความสำเร็จของงานที่จะต้องดำเนินการไปให้ถึง จึงเป็นภาพอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น

(2) การวางแผน เป็นการเตรียมการปฏิบัติงานหรือการคาดการณ์ล่วงหน้า เพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จของงานตามเป้าหมาย โดยการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และการพัฒนาแผนย่อย เพื่อการบูรณาการและประสานกิจกรรมการดำเนินงาน

(3) การจัดองค์การ เป็นการจัดระเบียบของงานและคนให้สอดคล้องกับโครงสร้างและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างประสานสัมพันธ์กัน

(4) การจัดบุคลากร เป็นการจัดวางคน เพื่อการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหน้าที่ ความรับผิดชอบและโครงสร้างขององค์การ นับตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การพัฒนา การธำรงรักษา การประเมิน การทดแทน และการให้ออกจากงาน

(5) การจัดทรัพยากร เป็นการจัดปัจจัยที่เป็นเครื่องมือการปฏิบัติงานทั้งงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้สอดคล้องกับกิจกรรมการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ นับตั้งแต่การวางแผนงบประมาณ การใช้จ่าย การตรวจสอบบัญชี การควบคุมกำกับและติดตามการใช้จ่าย

(6) การนำ เป็นการใช้ภาวะผู้นำทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และกระตือรือร้นจนบรรลุเป้าหมายด้วยเทคนิคการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสาร ตลอดจนการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

(7) การกำกับควบคุม หรือ การกำกับดูแล เป็นมาตรการดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ให้บรรลุเป้าหมาย ที่ประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ เป็นการติดตามตรวจสอบ และประเมินผล เพื่อการปรับปรุงนำไปสู่การกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรมใหม่ให้เหมาะสมกับการปรับตัวและธำรงไว้ซึ่งความอยู่รอดขององค์การ

การติดตามประเมินผล หมายถึง การดำเนินงานของผู้บริหารที่ให้ได้มาซึ่งข้อมูลความก้าวหน้าและผลการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค เพื่อการปรับปรุงและพัฒนางาน

Malcolm Baldrige (http//www.nist.gov, 2553) ได้กำหนดเกณฑ์ การยกระดับการบริหารจัดการองค์กรสู่ความเป็นเลิศ เพื่อพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสหรัฐอเมริกา ไว้ 7 หมวด คือ (1) การนำองค์กร (2) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (3) การมุ่งเน้นลูกค้าและตลาด (4) การวัดการวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การจัดการกระบวนการ และ (7) ผลลัพธ์

องค์การที่ผ่านการประเมินตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (Malcolm Baldrige National Qaulity Award : MBNQA) มีแนวคิดและแนวการปฏิบัติตามเกณฑ์ดังนี้ (1) การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ (2) ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นลูกค้า (3) การเรียนรู้ขององค์กรและของแต่ละบุคคล (4) การให้ความสำคัญแก่พนักงานและลูกค้า (5) ความคล่องตัว (6) การมุ่งเน้นอนาคต (7) การจัดการเพื่อนวัตกรรม (8) การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง (9) ความรับผิดชอบต่อสังคม (10) การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ และ (11) มุมมองเชิงระบบ

**การบริหารและการจัดการที่ดี**

ธนาคารโลก (1989) ได้เสนอแนวคิด การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ (good governance) ซึ่งเป็นแนวคิดใหม่ทางการบริหารจัดการไว้ในรายงานธนาคารโลก ปี ค.ศ. 1989 การบริหารและการจัดการที่ดี มีความหมายกว้างกว่าการบริหารและการจัดการ คือ ได้มีการคำนึงถึงกลไกในสังคมด้วย มีกลไกในสังคมที่จะเชื่อมโยงในเชิงบทบาทของสังคมภายนอก หรือรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะมีอิทธิพลในการทำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มต่าง ๆ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ยึดกติกา มีความโปร่งใส และความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ต่อมาองค์การพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nation Development Program: UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวจากธนาคารโลกไปวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดไว้ในเอกสารนโยบาย เรื่อง Governance for

Sustainable Human Development โดยมีเป้าหมายคือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและทุกคนในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารและการจัดการที่ดี มีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

ในการนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (สำนักงาน ก.พ., 2542) ว่าในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นระบบ เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเป้าหมายและวิธีการบริหารราชการที่ต้องคำนึงถึง (1) การเกิดประโยชน์สุขของผู้เรียนและประชาชน (2) ผลสัมฤทธิ์ของงาน (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากแนวคิดการบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น ยังมีแนวคิดบางประการเกี่ยวกับการจัดการความรู้ วัฒนธรรมองค์การ/วัฒนธรรมการทำงาน การปรับตัวและการเรียนรู้ รวมทั้งเทคโนโลยีและการสื่อสาร ที่เป็นกลไกของการบริหารจัดการ ที่นำมาใช้ในงานวิจัยและพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ดังได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ/วัฒนธรรมการทำงาน การปรับตัวและการเรียนรู้ การจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ในการนี้ คณะวิจัยได้ศึกษา สังเคราะห์และสรุปความหมายไว้ โดยที่ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียด เพื่อการศึกษา ดังนี้

**วัฒนธรรมองค์การ**

เป็นศูนย์กลางขององค์การและมีอิทธิพลต่อองค์ประกอบขององค์การทั้ง 4 ได้แก่ กลยุทธ์ โครงสร้าง ระบบและทักษะ ประกอบด้วย บรรทัดฐาน และค่านิยมที่หล่อหลอมพฤติกรรม ทัศนคติ และความหวังของคนในทีม รวมทั้งเป็นสัญญาณบ่งบอกว่าอะไรควรทำ ไม่ควรทำ ที่มีอิทธิพลมากกว่ากฎระเบียบขององค์การ (Daly, Peter H., Watkins, Michale and Reavis, Cate., 2006)

**วัฒนธรรมการทำงาน**

หมายถึง แบบแผนการทำงานที่ครู และบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องจนเกิดความเคยชินเป็นวัฒนธรรม/ประเพณีการทำงานที่เด่นชัดของหน่วยงาน/สถานศึกษา เช่น ความภักดี ความมุ่งมั่นและการทำเพื่อองค์การ ความซื่อตรง การบรรลุความสำเร็จ การยึดกฎเกณฑ์ การทำงานเป็นทีม ความร่วมมือของกลุ่ม การให้บริการ การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันในงาน ความกระตือรือร้น และการทำงานด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นต้น

**การปรับตัวและการเรียนรู้**

หมายถึง การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและยอมรับสิ่งใหม่ ของครู และบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา จนเกิดเป็นการเรียนรู้และนำความรู้นั้นมาพัฒนาหน่วยงาน/สถานศึกษา เช่น การยอมรับและปรับตัวต่อการนำ

เทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน การแสวงหาความรู้ใหม่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเรียนรู้ตลอดชีวิต การยอมรับกฎเกณฑ์/กติกาใหม่ เป็นต้น

**การจัดการความรู้**

หมายถึง การนำความรู้มาเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน/สถานศึกษา ด้วยกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การรวบรวมความรู้ การสร้างและแสวงหาองค์ความรู้ การพัฒนาองค์ความรู้ การเผยแพร่ความรู้ และการนำความรู้ไปต่อยอด/ขยายผลการดำเนินงาน

**เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร**

หมายถึง เทคโนโลยีและเทคโนโลยีการสื่อสาร (ICT) ที่มีบทบาทและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา และการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ได้แก่ สื่อและเทคโนโลยีใหม่ ทั้งสื่อสารสนเทศที่เป็นเนื้อหา (content) และเครื่องมือการดำเนินงาน (tools) เช่น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ การเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ต การมีอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง เป็นต้น (สวทช, 2551; พิณสุดา สิริธรังศรี, 2552)

**การมีส่วนร่วม**

หมายถึง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา จากภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถานประกอบการ สถาบันสังคมและประชาชน ในรูปของ (1) การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมแก้ปัญหา และร่วมติดตามประเมินผล หรือ (2) การสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ในรูปของทรัพยากร และงบประมาณ เป็นต้น รวมทั้งการทำงานแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่/สถานศึกษา

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษา

### 2.4.1 การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

Brown (1994) ได้กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือตามระดับขั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษาจะทำให้บางส่วนขององค์การมีความเป็นอิสระ (authonomy) จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการกระจายบริหารการศึกษา คือ การปรับปรุงหรือพัฒนาสถานศึกษา

ในการนี้ เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่า เป็นการถ่ายโอน (transfer) อำนาจ (power) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (authority) จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติเรื่องของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ไว้ในหมวด 6 ซึ่งประกอบด้วย การบริหารจัดการศึกษาของรัฐ การบริหารจัดการศึกษาของเอกชน และการบริหารจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนการบริหารจัดการศึกษาของรัฐ ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงตามที่กล่าวมาแล้ว

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา เป็นการแบ่งมอบ หรือโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการจัดการศึกษาจากองค์กรบริหารในส่วนกลางไปยังองค์กรระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา และเอกชน

สำหรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ/ส่วนกลาง ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป

**หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา**

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO, 1985; Robson และ Mathews, 1995) ได้ให้เหตุผลของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า

(1) การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจดังกล่าวโดยใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกัน

(2) จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยัง

สามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ในขณะเดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

(3) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนการจัดการการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

(4) จากที่แม้ว่าในประเทศเดียวกันก็ยังมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

(5) จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากร ทำให้เกิดความต้องการการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการและความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่น และแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นด้วย การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

(6) จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพของการศึกษาอีกด้วย การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

(7) การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่น (capacity - building) อันหมายถึง การให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

(8) การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยสู่ระบบและโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนได้มากกว่า โปร่งใสกว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง

**วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา**

Gerald Fry, เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542) ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาว่า จะต้องนำไปสู่ (1) ความโปร่งใสและการทำให้ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด (2) การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษาและโรงเรียน (3) การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้บริการและคุณภาพทางการศึกษา (4) การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ (5) การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระการบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และ (6) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared – decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnerships) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาแล้ว Lunenburg และ Ornstein (2008) ได้เสนอเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ใน 8 ประการ คือ (1) เป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน (2) เป็นการเตรียมชุมชน และปัจจัยที่ท้องถิ่น (3) เป็นการเตรียมโรงเรียนในท้องถิ่นกับการจัดการทรัพยากรบุคคลและความต้องการได้มากขึ้น (4) การเตรียมการธำรงรักษาและสนับสนุนโรงเรียนในท้องถิ่นได้มากกว่า (5) ลดการควบคุมทางการบริหาร (6) การเตรียมให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียน ท้องถิ่นและกรรมการโรงเรียนได้กว้างขวางขึ้น (7) ทำให้เกิดการจ่ายเงินโดยตรง เพื่อสนองความต้องการของโรงเรียนในท้องถิ่น และ (8) เป็นการเตรียมหลักสูตรต่อเนื่องจากระดับอนุบาลถึงมัธยมปลายได้กว้างขวางขึ้น

**ความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา**

Morphet และคนอื่น ๆ (1974) กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาได้รับการตอบสนอง การบริการที่มีคุณภาพดังเช่นในเมืองขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา มีการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอำนวยความสะดวกในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนการสอนและแนวทางปฏิบัติงานที่มีรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งมุ่งตอบสนองความต้องการของนักเรียน และจากหนังสือ The International Encyclopedia of Education Research and Studies (Husin และ Postlethevaite, 1985) ได้สรุปถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไว้ 6 ประการ คือ (1) ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในองค์การ และช่วยทำให้มีบรรยากาศของการเป็นประชาธิปไตย (2) ก่อให้เกิดการตัดสินใจที่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของกฎหมายที่บัญญัติไว้ (3) ช่วยทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของปัญหาและความ

ต้องการที่แท้จริง (4) เป็นระบบมีส่วนร่วม ช่วยให้แต่ละบุคคลมีกระบวนการคิดและสร้างสรรค์ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การเพิ่มมากขึ้น (5) ก่อให้เกิดความสามัคคีภายในองค์การ ทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงความสามัคคีภายในองค์การทำให้เกิดการประสานงานที่ดีและทำงานไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดถึงการมีการติดต่อสื่อสารภายในอย่างมีประสิทธิภาพ และ (6) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายและงานด้านบริหารบุคคล

**รูปแบบของการกระจายอำนาจ**

Rondinelli, Nellis and Scheema (1983 อ้างถึงในโกวิท กระจ่าง, 2540) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ คือ (1) การแบ่งอำนาจ (deconcentration) เป็นการแบ่งอำนาจจากระดับบนสู่ระดับล่างตามลำดับของสายการบริหาร/สายการบังคับบัญชาในองค์กร (2) การมอบอำนาจ (delegation) เป็นการให้อำนาจความรับผิดชอบของหน่วยงานส่วนกลางไปยังหน่วยงานในภูมิภาคหรือในท้องถิ่นแต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังคงอยู่ที่หน่วยงานส่วนกลาง เช่น การมอบอำนาจการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำสัญญา เป็นต้น (3) การโอนอำนาจ (devolution) ให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างเต็มที่ เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางหรือของรัฐไปให้องค์กรท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การบริหารจัดการของท้องถิ่น การบริการสาธารณะ การจัดเก็บภาษี เป็นต้น และ (4) การให้เอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (privatization/non - government institution) เป็นการให้ภาคเอกชนดำเนินการในกิจการที่รัฐเคยดำเนินการ เช่น การศึกษา สาธารณูปโภค เป็นต้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงมีรูปแบบทั้งที่เป็นการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจ ตามแนวคิดที่กล่าวมา

### 2.4.2 การจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน

การจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐานเป็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษา โดยเน้นความสำคัญไปที่การบริหารภายในเขตพื้นที่การศึกษา การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีการบริหารโดยคณะกรรมการ การจัดรูปแบบของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งด้านขนาด บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแบบมืออาชีพแทนรูปแบบระเบียบกฎเกณฑ์แบบราชการ (Campbell, Corbally และ Nystrand, 1983; Sergiovanni และคนอื่นๆ, 1992; Lunenburg และ Ornstein, 1998) เขตพื้นที่การศึกษา (School District) ก่อให้เกิดความสำเร็จ 2 ประการ คือ (1) เพิ่มความเป็นอิสระแก่หน่วยงานมากขึ้นจากการที่ถูกจำกัดโดยระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ และ (2) บริหารงานแบบมีส่วนร่วม

ในการตัดสินใจกับกลุ่มโรงเรียน ซึ่งหมายรวมถึงครู ผู้ปกครอง นักเรียน และสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีความเชื่อมั่นว่า การบริหารงานของหน่วยงานอย่างมีอิสระ และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา ลักษณะเป็นทีมย่อมเป็นการตัดสินใจที่ดีกว่า เพราะเหตุว่า เขาเหล่านั้น ย่อมรู้ปัญหา เข้าใจความต้องการของนักเรียนและครูมากกว่าการเพิ่มการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว รูปแบบของสภาโรงเรียนเป็นรูปแบบหนึ่งที่มีตัวแทนมาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์ประกอบของสภา วิธีการเลือกสมาชิก เป็นความรับผิดชอบของเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องพิจารณา บางสภาประกอบด้วย ครูที่เลือกจากคณะวิชา หรือการแบ่งระดับชั้นหรือรายวิชา บางสภาประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นคณะกรรมการที่มีอยู่ก่อนแล้ว เช่น คณะกรรมการหลักสูตร คณะกรรมการด้านบุคคล หรือคณะกรรมการงบประมาณ บางโรงเรียน คณะครูเป็นผู้แต่งตั้งสภาโรงเรียน

ในการนี้ Boscardian และ Jacobson (2001) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะแรกเริ่มของ การจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐานว่าต้องมีในเรื่องเหล่านี้ คือ (1) พันธกิจร่วมกันในการมีส่วนร่วมของครูและผู้ปกครองในการวางแผนและการตัดสินใจโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (2) ลดการควบคุมโดยครู ระเบียบที่สะกัดกั้นความสำเร็จที่นำไปสู่เป้าหมายการเรียนรู้ (3) การออกระเบียบ กฎหมายของรัฐในการกำหนดโครงการช่วยเหลือที่ชัดเจนเพื่อรองรับและเกิดความยืดหยุ่นในการวางแผนทางการศึกษา (4) ความต้องการการพัฒนาแผนการศึกษาของแต่ละโรงเรียนและมาตรฐานของท้องถิ่นเพื่อความเป็นเลิศ และ (5) แสวงหาวิธีการโดยให้ทางเลือกของผู้ปกครองเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันกับการหลีกเลี่ยงเรื่องของเศรษฐกิจสังคมและความแปลกแยกของชาติพันธุ์

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า การจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน เป็นการให้อิสระในการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติมากที่สุด นั่นก็คือ โรงเรียนหรือสถานศึกษา โดยมีเขตพื้นที่การศึกษาหรือองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ทำหน้าที่กำกับดูแล ช่วยเหลือสนับสนุนผลสำเร็จของการจัดการศึกษา จึงอยู่ที่หน่วยปฏิบัติ คือ โรงเรียนมากที่สุด ดังนั้น การจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของการจัดการศึกษาโดยใช้พื้นที่เป็นฐานเป็นแนวทางของการจัดการศึกษาที่มุ่งกระจายอำนาจการจัดการจากการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการไปยังหน่วยปฏิบัติซึ่งก็คือ หน่วยที่เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา/โรงเรียนที่เป็นมืออาชีพให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ได้แก่ อาจารย์ใหญ่ ครู นักเรียน และสมาชิกจากชุมชน โดยคาดหวังว่าคณะกรรมการจากพื้นที่จะตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาได้ดีกว่า เพราะเหตุว่ากลุ่มคนเหล่านั้นเข้าใจความต้องการของนักเรียนและครูมากกว่า

### 2.4.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานศึกษา

Campbell และคนอื่นๆ (1983) กล่าวถึงงานการบริหารการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียนว่าควรมีดังนี้ (1) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และกฎของโรงเรียน เพื่อเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน (2) กำหนดกลยุทธ์ มาตรการที่นำไปสู่การปฏิบัติที่บรรลุเป้าประสงค์ของโรงเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้การช่วยเหลือและให้ข้อเสนอแนะแก่บุคลากรในโรงเรียน (3) จัดตั้งและประสานงานในองค์การในการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ ในการนี้ผู้บริหารจะต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและบุคลากรเข้าใจในระบบการบริหารองค์การ (4) จัดหาแหล่งทรัพยากรที่จะสนับสนุนองค์การและโครงการ ซึ่งหมายถึง การบริหารงบประมาณและทรัพยากรให้เพียงพอแก่ความต้องการในการบริหารงานของโรงเรียน (5) การมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มชนในท้องถิ่นและสาธารณะ ในการนี้ ผู้บริหารต้องนำเสนอโรงเรียนให้เป็นที่รู้จักและยอมรับของชุมชนให้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน ซึ่งอาจเปรียบได้กับบทบาททางการเมืองการปกครอง และ (6) มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ ผู้บริหารต้องบริหารองค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ด้วยการลงทุนที่ประหยัดและคุ้มค่า

Chris Argyris (1964) กล่าวถึงกิจกรรมพื้นฐานของโรงเรียนและองค์การโดยทั่วไป จะมีพันธกิจที่คล้ายกัน 3 ประการคือ (1) การคงไว้ซึ่งเป้าหมายขององค์การ (2) การดำรงไว้ซึ่งการประสานสัมพันธ์ขององค์การ และ (3) การปรับตัวเข้ากับแรงกดดันที่มาจากภายนอก (ในการนี้ Parsons เพิ่มเติมว่า) (4) การคงไว้ซึ่งแบบแผนวัฒนธรรม

Kimbrough และ Nunnery (1988) กล่าวถึง งานทางการบริหารการศึกษาว่า ประกอบด้วย (1) การจัดโครงสร้างและองค์การ (2) การพัฒนาหลักสูตร (3) การบริหารกิจการนักเรียน (4) การเป็นผู้นำในชุมชนของโรงเรียน (5) การบริหารงานบุคคล (6) การจัดสิ่งปลูกสร้างของโรงเรียน (7) การจัดการตามมาตรฐานของโรงเรียน และ (8) การจัดการธุรการและการเงินของโรงเรียน รวมทั้งได้กล่าวถึงพันธกิจขององค์การทางการศึกษา หรือเขตพื้นที่การศึกษาว่า ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ด้าน (1) การดำเนินงานเกี่ยวกับการสอน (2) การติดต่อประสานงาน (3) การออกกฎระเบียบ (4) การนิเทศ ให้คำปรึกษา และ (5) การให้บริการ

Sergiovanni และคนอื่นๆ (1992) กล่าวถึง หน้าที่การบริหารโรงเรียนว่า ได้แก่ (1) การวางแผน (2) การจัดองค์การ (3) การควบคุม (4) การประสานงาน (5) การสอน (6) การติดต่อสื่อสาร และ (7) การประเมินผล

ในการนี้ โครงการความร่วมมือทางการบริหารการศึกษาของกลุ่มรัฐตอนใต้ของสหรัฐอเมริกา (อ้างถึงใน Sergiovanni และคนอื่นๆ, 1992) ได้กล่าวถึงภารกิจของผู้บริหารโรงเรียนไว้ 8 ด้าน ดังนี้

(1) งานด้านการสอนและปรับปรุงหลักสูตร ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การจัดเตรียมเนื้อหาสาระและโครงสร้างของหลักสูตร ความสัมพันธ์ของหลักสูตรที่สอดคล้องกับเวลา การอำนวยความสะดวกทางกายภาพและการบริหารงานบุคคล การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนและทรัพยากร การนิเทศให้คำปรึกษาแก่ครูผู้สอน และการบริหารการศึกษาภายในแก่ครูแต่ละคน

(2) งานด้านกิจการนักเรียน ประกอบด้วย การสร้างและธำรงไว้ ซึ่งระบบการรับเด็กเข้าเรียนและการตรวจสอบ การเตรียมมาตรฐานสถาบันในการปฐมนิเทศ การบริการแนะแนว การบริการสุขภาพ การบริการข้อมูลเป็นรายบุคคล การบริการข้อมูลด้านการศึกษาและอาชีพ การวางระบบและติดตามผลนักเรียน และการวางระบบวิธีการประเมินและแปรผลความก้าวหน้าของการเรียนอย่างต่อเนื่อง

(3) งานการเป็นผู้นำโรงเรียนในชุมชน ประกอบด้วย การช่วยเหลือชุมชนในโอกาสที่ชุมชนขอการช่วยเหลือ การพัฒนาศักยภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน การให้บริการทางการศึกษา การช่วยในการจัดทำแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาวิถีชีวิตของคนในชุมชน การให้ความร่วมมือกับองค์การหรือตัวแทนหน่วยงานอื่นในการพัฒนาชุมชน และการตรวจสอบนโยบายและแผนในการพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่องในฐานะที่เป็นโรงเรียน

(4) งานการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การสรรหาบุคลากร การเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การเลื่อนตำแหน่งและการจัดสวัสดิการแก่บุคลากร การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูล (หรือทะเบียนประวัติ) บุคลากรและการจัดโอกาสและแรงจูงใจถึงความเจริญก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากร

(5) งานการบริหารอาคารสถานที่สิ่งปลูกสร้างประกอบด้วยการสังเคราะห์และประมวลความต้องการของชุมชน และแหล่งทรัพยากรที่ตั้งสถานที่ การจัดทำแผนพัฒนาและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกของโรงเรียน การจัดทำแผนปฏิบัติการ และการพัฒนาและบำรุงรักษาอาคารสถานที่

(6) งานด้านคมนาคมและการขนส่ง ประกอบด้วย การจัดบริการการคมนาคมขนส่งนักเรียน การจัดหายานพาหนะ และซ่อมบำรุง การจัดระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ การจัดระบบความปลอดภัยของนักเรียน การพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อบังคับในการดำเนินงาน

(7) งานด้านโครงสร้างและองค์การ ประกอบด้วย การสร้างความสัมพันธภาพ การทำงานร่วมกับท้องถิ่น และหน่วยงานตัวแทนของรัฐในการวางระบบบริการของโรงเรียน การจัดทำนโยบายและแผนร่วมกับคณะกรรมการโรงเรียน การจัดตารางเวลา

การทำงาน การพัฒนาบุคลากรเพื่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ การจัดองค์การและสายงานมืออาชีพ เพื่อการมีส่วนร่วมในการวางแผนและกิจกรรมต่างๆ

(8) งานด้านธุรการและการเงิน ประกอบด้วย การกำหนดบุคลากรด้านธุรการ การจัดหาแหล่งทรัพยากร การจัดระบบเงินเดือน การตั้งงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณการเงินและหนี้สิน การจัดซื้อจัดจ้าง การพัฒนา และการจัดโครงการประกันชีวิต

งานการบริหารการศึกษาตามที่กล่าวมา อาจสรุปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ได้บัญญัติเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษา เป็น 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมุ่งเน้นให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้ง 4 ด้านดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และมีสาระของการกระจายอำนาจฯ ตามที่กล่าวมาแล้ว ในตอนที่ 1

Bryan J. Caldwell (อ้างถึงในรุ่ง แก้วแดง, 2546) ได้เสนอแนะแนวทางกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาของประเทศไทย ในคราวประชุมเสนอรายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ (รวมทั้งประเทศไทย) เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2545 ว่าต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) สถานศึกษาจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานการศึกษาชาติ ยึดพระราช-บัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ เป็นหลักและบริหารโรงเรียนโดยใช้ “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance)

(2) สถานศึกษาจะต้องมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) ต่อการดำเนินงานบริหารและการจัดการศึกษาตามแนวการจัดการศึกษาของชาติพร้อม ๆ กับสนองความต้องการของชุมชนในท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรมีองค์ประกอบอันเหมาะสม รวมทั้งมีคุณวุฒิที่จำเป็น เช่น มุ่งประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนและปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ต้องกำหนดภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้ชัดเจน และมีการเตรียมความพร้อมเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและสร้างสรรค์

(4) สถานศึกษาควรรับผิดชอบการสรรหาครู การพัฒนาทางวิชาชีพ การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย

(5) มีระบบการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียน และส่งเสริมให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจไปยังโรงเรียน

(6) สถานศึกษาต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grants) และทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็น การใช้งบประมาณและทรัพยากรภายในโรงเรียนจะต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์ในด้านการเรียนรู้ ทั้งยังจะต้องมีการควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดสัมฤทธิผลอย่างแท้จริง

(7) ต้องมีกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนเป็นหลัก (School Performance – based Budgeting: PBB) รวมทั้งควบคุมและบริหารจัดการด้านการเงิน

(8) มีการจัดทำรายงานตนเอง (School Self Reviews)

## ตอนที่ 3 ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 3.1 งานวิจัยภายในประเทศ

Gerald Fry และคนอื่น ๆ (2542) โดยการสนับสนุนของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ระหว่างที่ประเทศไทยกำลังร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อการกำหนดยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยได้เสนอแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไว้ว่า จะต้องนำไปสู่ (1) ความโปร่งใสและการทำให้ระบบการบริหารจัดการศึกษาเป็นระบบเปิด (2) การส่งเสริมความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งในระดับชาติ เขตพื้นที่การศึกษา และโรงเรียน (3) การคำนึงถึงความพยายามลดความไม่เสมอภาคในการให้การบริการและคุณภาพทางการศึกษา (4) การส่งเสริมระบบการตรวจสอบและความรับผิดชอบ (accountability) (5) การเสริมสร้างกลไกในการถ่ายโอนภาระ การบริหารและจัดการศึกษาจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และ (6) การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของสาธารณะ โดยการส่งเสริมระบบการตัดสินใจร่วม (shared – decision making) และการเป็นหุ้นส่วนการดำเนินงาน (partnership) ในหมู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

พิณสุดา สิริธรังศรี (2546) ได้นำเสนอผลการวิจัยเรื่อง รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประเภทปกติ และรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประเภทที่มีลักษณะพิเศษ รูปแบบที่นำเสนอประกอบด้วย 4 ส่วน ด้วยกันคือ (1) ความนำ ประกอบด้วย แนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ (2) องค์ประกอบและสาระสำคัญของรูปแบบ ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมการจัดการศึกษา ปัจจัยการจัดการศึกษา กระบวนการจัดการศึกษา ผลผลิตการจัดการศึกษา ข้อมูลย้อนกลับทางการศึกษา ยุทธศาสตร์การดำเนินงาน และประเภทของ

รูปแบบ (3) เงื่อนไข และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของรูปแบบ และ (4) ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข

ลักษณะสำคัญของรูปแบบที่ 1 คือ เป็นรูปแบบที่กำหนดขึ้นตามเขตที่มีปริมาณและคุณภาพของงานตามสภาพแวดล้อมปกติ มีขนาดของความพอดี จำนวนสถานศึกษาพอเหมาะ มีสภาพภูมิศาสตร์และการคมนาคมสะดวก ลักษณะทางการปกครอง และปัจจัยทางการศึกษาใกล้เคียงกัน

ลักษณะสำคัญของรูปแบบที่ 2 คือ เป็นรูปแบบที่กำหนดขึ้นตามสภาพแวดล้อมที่มีความแตกต่างจากปกติ ทั้งด้านสภาพภูมิศาสตร์ การคมนาคม เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม จำต้องได้รับการส่งเสริมสนับสนุนเป็นพิเศษ และมีความยืดหยุ่นทั้งด้านปัจจัยและกระบวนการจัดการศึกษาตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

ในการนี้ พบว่า หลักการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย หลักเอกภาพ หลักการกระจายอำนาจ หลักความยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักการมีส่วนร่วม หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักการบริหารจัดการที่ดี หลักความเป็นวิชาชีพ หลักการประกันคุณภาพการศึกษา หลักการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษา หลักการจัดการอย่างเป็นระบบ และหลักการบูรณาการ

สำหรับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ พบว่า ควรประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การทำงานแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วม ยุทธศาสตร์การประสานงาน ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์การแข่งขันและประกันคุณภาพ ยุทธศาสตร์การทำงานที่เน้นคุณภาพทั่วทั้งองค์กร

สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ. (2552) ได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการขับเคลื่อนนโยบายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประจำปีงบประมาณ 2551 ระยะที่ 2 (A 3) ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีกรอบการติดตามกลยุทธ์ 6 กลยุทธ์ ได้แก่ กลยุทธ์ที่ 1 คุณธรรมนำความรู้น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ กลยุทธ์ที่ 2 ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางและทั่วถึง กลยุทธ์ที่ 3 พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ กลยุทธ์ที่ 4 การกระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กลยุทธ์ที่ 5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชน และท้องถิ่นในการจัดการศึกษา และกลยุทธ์ที่ 6 เร่งพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ติดตามเฉพาะในเขตพิเศษฯ)

ผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตาม กลยุทธ์ที่ 4 กระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยติดตาม 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นที่ (1) การดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาประเภทที่ 1 และ

เครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่ 1 พบว่า จำนวนและร้อยละของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำแนกตามระดับคุณภาพผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน (A 3) ต่ำกว่าเป้าหมาย ร้อยละ 78.52 ตามเป้าหมาย ร้อยละ 24 และสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 5.37 ประเด็นที่ (2) การดำเนินงานบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา ประเภทที่ 2 และเครือข่ายสถานศึกษาประเภทที่ 2 พบว่า จำนวนและร้อยละของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำแนกตามระดับคุณภาพผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน (A 3) ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 27.57 ตามเป้าหมายร้อยละ 35.67 และสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 36.76

ผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชน และท้องถิ่นในการจัดการศึกษา โดยติดตาม 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ประเด็นที่ (1) การส่งเสริม สนับสนุนองค์คณะบุคคลให้มีส่วนร่วมในการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามบทบาทหน้าที่ พบว่า ต่ำกว่าเป้าหมายทั้งหมด ร้อยละ 100 ขณะที่ประเด็นที่ (2) การส่งเสริมสนับสนุนองค์กรนักเรียน สภานักเรียน กรรมการนักเรียน ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 1.62 ตามเป้าหมายร้อยละ 9.72 และสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 88.61

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดย ดิเรก พรสีมา และคณะ (2553) ได้ศึกษาสถานภาพ ปัจจัยเอื้อและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย พบว่า

(1) สภาพการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในภาพรวมสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเห็นว่าตนเองสามารถตัดสินใจบริหารจัดการภายในสำนักงานและสถานศึกษาของตนได้ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า มีการตัดสินใจด้านวิชาการมาก รองลงไปคือ ด้านการบริหารทั่วไป และด้านการบริหารงบประมาณ ส่วนอำนาจการตัดสินใจด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นแตกต่างกัน ผู้บริหาร กรรมการ และบุคลากรในระดับเขตพื้นที่การศึกษาเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจตัดสินใจด้านบุคลากรในระดับมาก ขณะที่สถานศึกษาเห็นว่า ตนเองมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรในระดับปานกลาง

(2) ปัญหาในการดำเนินการกระจายอำนาจ พบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบปัญหาในการดำเนินการกระจายอำนาจในระดับปานกลางทุกด้าน ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป มูลเหตุของปัญหาเกิดจากการที่หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคยังคุ้นเคยกับพฤติกรรมการบริหารแบบรวมอำนาจ ผู้บริหารในส่วนกลางยังคงนิยมสั่งการ และคิดโครงการต่างๆ แทนเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ใช้พฤติกรรมการบริหารแบบเดิมๆ ไม่ต่างจากพฤติกรรมก่อนการกระจายอำนาจ ในทำนองเดียวกันพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหารระดับเขตพื้นที่

การศึกษาและสถานศึกษาก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง นิยมและชื่นชอบสั่งการ และใช้อำนาจ พฤติกรรมในชั้นเรียนของครูก็ไม่เปลี่ยน ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงก็ให้ความสำคัญและใส่ใจกับการบริหารงานวิชาการต่ำ ส่วนปัญหาระดับสถานศึกษาที่เด่น ๆ ได้แก่ การขาดแคลนทรัพยากรทั้งงบประมาณและบุคลากร

(3) ปัจจัยที่เอื้อให้การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบความสำเร็จ จากมากไปหาน้อย ได้แก่ การสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษา การสร้างความพร้อมให้แก่ผู้ที่จะรับเอาอำนาจการตัดสินใจไปปฏิบัติ การยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร การสร้างความเป็นมืออาชีพให้แก่ผู้บริหาร ครู และบุคลากร การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกำหนดเป้าหมายความสำเร็จประจำปี การประชาสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารสำนักงานหรือสถานศึกษา

(4) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ จากมากไปหาน้อย ได้แก่ ความไม่พร้อมด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ คู่มือปฏิบัติงาน ความไม่พร้อมของผู้กระจายอำนาจในแต่ละระดับ ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ ความไม่พร้อมของบุคลากรผู้รับเอาอำนาจไปปฏิบัติ พฤติกรรมการ บริหารของผู้บริหารระดับกระทรวง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา บริบทและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา ความไม่ต่อเนื่องของผู้บริหาร วัฒนธรรมและค่านิยมขององค์การ โดยเฉพาะการคุ้นเคยกับการบริหารจัดการแบบศูนย์รวมอำนาจมาเป็นเวลานาน การขาดเอกภาพในการบริหารของผู้บริหารระดับต่างๆ และความด้อยประสิทธิผลของระบบติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและการนิเทศ

คณะทำงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย สสส. (ปศท, 2553) ที่มีรองศาสตราจารย์ วรากรณ์ สามโกเศศ เป็นประธาน ได้ศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจทางการศึกษา พบว่า การกระจายอำนาจเป็นความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาที่สะท้อนไว้ในมาตราต่างๆ ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ในทางปฏิบัติ พบว่า ไม่สามารถนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติและการพัฒนาในทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นครู บุคลากร ผู้เรียน วิธีการเรียนการสอน ระบบงบประมาณ เทคโนโลยีรวมทั้งการบริหารจัดการ และพบว่า โดยสภาพจริงของสถานศึกษาที่มีขนาดและความพร้อมในปัจจัยรอบด้านที่แตกต่างกันมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจ กล่าวคือ

การกระจายอำนาจด้านบริหารวิชาการ พบว่า ไม่ได้รับการกระจายอำนาจจริง ส่วนใหญ่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดโครงการและแนวทางการดำเนินงาน เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไม่มีอิสระในการคิดเท่าที่ควร สถานศึกษาขนาดเล็กมีข้อจำกัดด้านศักยภาพและ

ความพร้อม ทำให้ขาดอิสระในการพัฒนาหลักสูตร/วิชาการด้วยตนเอง ต้องใช้วิธีการเดียวกันทั้งระดับประถมและมัธยมศึกษา ครูขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น ศึกษานิเทศก์ยังไม่สามารถช่วยเหลือทางวิชาการแก่สถานศึกษาเท่าที่ควร

การกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล พบว่า ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร งานบุคคล ถูกสั่งจากส่วนกลางมากเกินไป ก่อให้เกิดความยุ่งยากสิ้นเปลืองงบประมาณ ขาดอิสระในการสรรหาและพัฒนาครูและบุคลากร ทำให้ได้ครูไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการ กฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจด้านบริหารงบประมาณ พบว่า ยังไม่กระจายจริงแม้ว่าจะมีกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 แล้วก็ตาม ที่สถานศึกษาสามารถระดมทรัพยากร การจัดทำบัญชีการเงินแต่การบริหารงบประมาณโดยทั่วไปยังต้องขึ้นกับระบบใหญ่ของประเทศ และต้องฟังส่วนกลางโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้าง และการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น

การกระจายอำนาจด้านการบริหารทั่วไป พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎระเบียบบ่อยครั้งตามการโยกย้ายของรัฐมนตรี หรือผู้บริหารส่งผลให้นโยบายการศึกษาไม่ต่อเนื่อง ขาดการติดตามกำกับการดำเนินการกระจายอำนาจฯ การติดตามตรวจสอบและประเมินผลเพื่อแก้ปัญหา การปฏิบัติงาน การประสานเชื่อมโยงระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานอื่นทั้งภูมิภาคและท้องถิ่นมีน้อย เหล่านี้เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีการเสนอแนะแนวทางว่า ต้องไม่ทำให้การกระจายอำนาจไร้ทิศทาง สร้างเอกภาพ ในการจัดการศึกษา กระจายให้สอดคล้องกับสภาพจริงตามบริบทของสถานศึกษาที่แตกต่างกัน สร้างความสมดุลระหว่างศูนย์รวมอำนาจและการกระจายอำนาจ เน้นการมีส่วนร่วมของกรรมการทุกระดับ โดยเฉพาะกรรมการสถานศึกษาควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรและติดตามประเมินผล การพัฒนาผู้บริหารและคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้ตระหนักและรับรู้ในบทบาทหน้าที่อย่างต่อเนื่องเพื่อการมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง กำหนดบทบาทและปฏิบัติให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยเฉพาะควรมีการทบทวนกฎหมาย ระเบียบที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจ เช่น การใช้จ่ายงบประมาณ การสรรหาและจัดอัตรากำลัง การพิจารณาความดีความชอบ การทำให้ผู้ดำรง**ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาไม่ผูกติดกับระบบราชการ** เป็นต้น

ในการนี้ นคร ตังคะพิภพ (2553) ได้เสนอรูปแบบสถานศึกษาตามระดับความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจ เพื่อปรับให้มีความอิสระตามแผนขั้นตอนที่มีระยะเวลาดังนี้

รูปแบบที่ 1 สถานศึกษาที่มีอิสระในกำกับของรัฐ โดยจัดรูปแบบพิเศษคล้ายองค์การมหาชนที่มีความอิสระในการบริหารจัดการ มีกฎหมายและระเบียบในการบริหารจัดการเป็นของตนเองโดยเฉพาะ โดยได้รับงบประมาณจากการทำสัญญากับรัฐ

รูปแบบที่ 2 สถานศึกษาที่มีความพร้อมรองรับการเป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ โดยจัดรูปแบบกระจายอำนาจแบบการบริหารฐานโรงเรียน (school – based management: SBM) เต็มที่ มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้มแข็ง เช่น โรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ

รูปแบบที่ 3 สถานศึกษาที่เร่งพัฒนาสู่การเป็นนิติบุคคลที่เข้มแข็งโดยจัดรูปแบบขยายฐานกระจายอำนาจ 4 ด้านทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปให้เกิดสมดุลระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาที่มีความเข้มแข็ง

รูปแบบที่ 4 สถานศึกษาที่ต้องกำกับ สนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษโดยสร้างนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ โดยการกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้สร้างนวัตกรรมบริหารที่เสริมความเข้มแข็งให้สถานศึกษาเพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพนักเรียน เช่น สถานศึกษาขนาดเล็ก หรือสถานศึกษาที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

### 3.2 งานวิจัยต่างประเทศ

รายงานของบริษัท McKinsey (2007; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2553) เรื่อง ระบบโรงเรียนคุณภาพระดับโลกขึ้นมาสู่ความเป็นโรงเรียนคุณภาพชั้นนำได้อย่างไร (How The World's Best-Performing School System Come Out on Top) โดย Sir Mcihael Barber ได้สรุปผลการวิจัยระบบโรงเรียนในประเทศสมาชิก OECD ที่มีผลการประเมินจากโครงการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ (Programme for International Student Assessment: PISA) กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยคือ ระบบการศึกษาของโรงเรียนในประเทศต่างๆ 25 ประเทศ รวมทั้งประเทศที่มีผลการประเมินในโครงการ PISA อยู่ในสิบอันดับแรก สรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของระบบโรงเรียน 3 ประเภท ดังนี้ (1) การคัดคนที่เหมาะสมมาเป็นครู (2) การพัฒนาครูให้เป็นผู้สอนที่มีประสิทธิภาพ และ (3) การประกันการจัดระบบการเรียนการสอนที่ดีที่สุดสำหรับนักเรียนทุกคน และจากการจัดปัจจัยดังกล่าวพบว่า คุณภาพการศึกษาที่สูงขึ้นในเวลาไม่นาน และหากมีการประยุกต์ ใช้แนวทางการสอนที่ดีที่สุดเหล่านี้อย่างแพร่หลาย จะช่วยปรับปรุงคุณภาพของระบบโรงเรียนที่ไม่ประสบความสำเร็จได้ ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่แห่งใดก็ตาม

วิทยากร เชียงกูล (2553) ได้สังเคราะห์ผลการวิจัยการปฏิรูปการศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทยเพื่อเสนอต่อคณะทำงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย สสส. จำนวน 7 ประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ จีนและเวียดนาม ทั้งนี้ ได้สังเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา โดยสรุปดังนี้

ประเทศต่าง ๆ ทั้ง 7 ประเทศดังกล่าว สามารถจัดกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม ประกอบด้วย ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ อังกฤษ และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) เป็นประเทศที่มีมูลค่าอุตสาหกรรมเป็นสัดส่วนสูง และประชากรมีรายได้ต่อหัวสูง และ (2) จีนและเวียดนาม เป็นประเทศที่มีลักษณะเฉพาะคือ พัฒนามาจากประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่เพิ่งเปลี่ยนมาใช้นโยบายเปิดตลาดเสรีในระยะประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา

ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมทั้ง 5 ประเทศ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีระบบบริหารราชการและการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่นที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ ชุมชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีส่วนทำให้นโยบายการปฏิรูปการศึกษาที่กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ได้ผลที่ดีขึ้นค่อนข้างชัดเจน ประชาชนและชุมชนท้องถิ่น เช่น เทศบาลมีขีดความสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาได้ค่อนข้างดี

ขณะที่จีนและเวียดนาม ซึ่งมาจากรัฐสังคมนิยม รัฐบาลกลางมีบทบาทสูงกว่ารัฐบาลท้องถิ่น และประเทศยังมีทรัพยากร งบประมาณจำกัด ทำให้การจัดการศึกษาใน 2 ประเทศนี้ มีความเข้มแข็งในแถบเมืองหลวงและเมืองใหญ่มากกว่ากระจายไปทั่วประเทศ

ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ฟินแลนด์และนิวซีแลนด์ เป็นประเทศที่ใช้นโยบายแบบรัฐสวัสดิการ มีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ที่เป็นธรรม พยายามจัดการศึกษาที่มีคุณภาพทั่วทั้งประเทศ และการปฏิรูปการศึกษายังมองกว้างถึงการพัฒนาคนอย่างเป็นองค์รวมให้เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ มีความฉลาดทางอารมณ์ มีมนุษยธรรม คุณธรรม และจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมด้วย

ฟินแลนด์ ใช้โมเดลการจัดการศึกษาที่แตกต่างจากสหรัฐอเมริกาในแง่ของการพัฒนาครูและการศึกษาให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และให้ครูในแต่ละสถานศึกษาเน้นการประเมินผลการเรียนรู้ของผู้เรียนจากความก้าวหน้าของนักเรียนแต่ละคน มากกว่าการใช้วิธีสอบแบบมาตรฐานที่วัดคะแนนสูงต่ำ

ในด้านงบประมาณเพื่อการศึกษา ฟินแลนด์ใช้งบประมาณการศึกษาต่อหัวน้อยกว่า นักเรียนใช้เวลาเรียนต่อปีน้อยกว่าสหรัฐอเมริกา แต่นักเรียนฟินแลนด์ทำคะแนนทดสอบประเมินผลระหว่างชาติ (PISA) ได้สูงกว่านักเรียนสหรัฐอเมริกามาก รวมทั้งมีวินัย และเคารพครูมากกว่านักเรียนสหรัฐอเมริกา

ในด้านปัญหาที่เกิดจากการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจฯ ประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษและประเทศไทย ใช้งบประมาณการศึกษาเป็นสัดส่วนต่องบประมาณประจำปีและ ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมสูง แต่ยังจัดการศึกษาได้มีประสิทธิภาพและคุณภาพน้อยกว่าประเทศฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ และเกาหลี เนื่องจากประเทศกลุ่มแรกมีปัญหาระบบการเมืองมุ่งหาเสียง มีระบบราชการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของข้าราชการครู อาจารย์ ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ครู อาจารย์เป็นกลุ่มที่เรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองสูง ทำให้การปฏิรูปการศึกษาได้ผลดีเพียงบางรัฐ บางเมือง บางท้องถิ่น ไม่ได้ผลโดยรวม **ในประเทศไทย** นักการเมือง ข้าราชการชั้นสูงก็บริหารกันแบบหาเสียงและเอาใจครู (วิทยากร เชียงกูล, 2553) ซึ่งอยู่ในระบบที่มั่นคงมากไม่มีการตรวจสอบประเมินผลจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง

สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ แก้ปัญหาการปฏิรูปการศึกษาด้วยการเพิ่มงบการตรวจสอบ ช่วยเหลือเพื่อการปฏิรูปคุณภาพการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น ยกระดับความสำคัญของการสอน ให้รู้จักสอนอย่างมีประสิทธิภาพ สร้างและพัฒนาครูแบบใหม่และใช้เทคโนโลยีการศึกษาสมัยใหม่เข้าไปช่วยเพิ่มขึ้น ใช้นโยบายส่งเสริมให้เกิดการจัดการศึกษาแบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชนที่เรียกว่า โรงเรียนในกำกับรัฐ (Charter School หรือ Independent School) โดยรัฐบาลให้งบอุดหนุนมูลนิธิ องค์กรประชาชนที่ไม่ค้ากำไร ไปบริหารกันเองเพื่อให้มีการแข่งขันกันในเชิงคุณภาพและทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น

เกาหลีใต้ จีน เวียดนาม มีปัญหาคนต้องการเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาระดับสูงเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มงบประมาณลงทุน และส่งเสริมการจัดการศึกษาเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมให้คนเรียนต่อในต่างประเทศมากขึ้น

ในประเทศไทย ไม่มีการวางแผนจัดลำดับความสำคัญและการวิเคราะห์ประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนทางการศึกษาในแต่ละเรื่องอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่มักใช้งบประมาณไปในเรื่องเงินเดือน ผลตอบแทน ค่าก่อสร้างซ่อมแซมอาคารสถานที่ ค่าซื้อวัสดุอุปกรณ์ ค่าสาธารณูปโภคและค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดต่าง ๆมีงบลงทุนเพื่อการปรับปรุงการเรียนการสอนน้อย

ในการนี้ คณะทำงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย (ปศท, 2553) ได้สรุปว่า การปฏิรูปการศึกษาของต่างประเทศทั้ง 7 ประเทศ ทั้งในกลุ่มพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาที่ได้ทำการศึกษาส่วนใหญ่เน้นการศึกษาเพื่อการแข่งขันเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย ส่วนใหญ่กระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังท้องถิ่นและสถานศึกษา เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขณะที่ประเทศสังคมนิยมเน้นความรักชาติ การสร้างชาติ ครูมีการดำรงตนอย่างสมถะ ทุกประเทศที่ทำการศึกษาให้ความสำคัญกับครูว่าเป็นบุคคลสำคัญในการเสริมสร้างการเรียนรู้ของเด็ก มีการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ครูส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับผู้เรียนโดยเฉพาะ

การติดตามช่วยเหลือเด็กที่มีปัญหาการเรียน ให้ความสำคัญกับพ่อแม่ ผู้ปกครองว่าเป็นครูคนแรกของเด็กที่ควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้เข้าใจการเรียนรู้และดูแลเด็ก ประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงแต่เด็กไม่มีความเครียด เช่น ฟินแลนด์ เพราะมีระบบการช่วยเหลือที่ดี ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกา ที่นอกจากเด็กจะเกิดความเครียดแล้ว ผลการเรียนก็ยังมีปัญหา งบประมาณการศึกษาไม่ใช่คำตอบหลักของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แต่คำตอบคือ “ครู” ที่เป็นปัจจัยสำคัญ

นอกจากนั้น อุทัย บุญประเสริฐ และคณะ (2553) ได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศต่างๆ ได้แก่ นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และญี่ปุ่น มีข้อสรุปว่า แต่ละประเทศจะมีกระทรวงการศึกษา หรือกระทรวงที่มีชื่อเป็นอย่างอื่น แต่จะมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบดูแลระบบการศึกษาของชาติเพียงกระทรวงเดียวเป็นหลัก ทั้งอังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลี แม้แต่สหรัฐอเมริกา ทั้งที่การศึกษาเป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐที่แตกต่างกันไป แต่ที่ส่วนกลางของประเทศก็มีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยเดียว ส่วนใหญ่แล้วเห็นได้ชัดว่ามีบทบาทกำหนดนโยบาย ทิศทางการศึกษา ควบคุมมาตรฐาน ติดตามประเมินผล และสนับสนุนทรัพยากร ส่วนการปฏิบัติเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นและสถานศึกษา ในด้านรูปแบบกลไกการกระจายอำนาจปรากฏเป็น 2 แบบใหญ่ ๆ คือ กระจายสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นทั้งแบบท้องถิ่นการศึกษาและท้องถิ่นการปกครอง ดังเช่น ในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี และประเทศสหรัฐอเมริกา

อีกรูปแบบหนึ่งเป็นการกระจายตรงไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้อำนาจไปที่สถานศึกษาเป็นหลัก คือ กรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ส่วนกลไกการดำเนินงานมีแตกต่างกันไปตามแต่ละที่ และตามข้อกำหนดที่ได้กำหนดไว้ แต่ส่วนใหญ่ที่เห็นได้ชัดคือ ใช้กลไกคณะกรรมการทางการศึกษาเป็นหลัก เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นสำคัญแยกการศึกษาออกจากการบริหารการเมืองการปกครองเด่นชัดในทุกประเทศ

ในด้านการบริหารบุคคลทางการศึกษาก็มีลักษณะในทำนองเดียวกันคือ มีทั้งแบบให้ตรงไปยังโรงเรียนหรือสถานศึกษา และแบบที่ให้เป็นการบริหารบุคคลของระบบท้องถิ่น แต่มีเงื่อนไขทางการศึกษาอย่างเป็นระบบชัดเจน ทางด้านวิชาการและคุณภาพการศึกษาก็ปรากฏเด่นชัดว่า ทุกประเทศเน้นการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานในรูปแบบที่เป็นภาพรวมในระดับประเทศเป็นหลัก ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีเอกลักษณ์และมีความหลากหลายตามแบบของตนเอง จะเห็นได้ว่า ทั้งนิวซีแลนด์ อังกฤษ ญี่ปุ่น และเกาหลี ต่างก็ใช้หลักสูตรแห่งชาติ ใช้ระบบควบคุมมาตรฐานและคุณภาพกลาง กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษาที่ผูกติดกับคุณภาพเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาในสถานศึกษาเป็นสำคัญ

## สรุป

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้ง (1) กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (2) แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ กลไก และการบริหารจัดการ/การบริหารจัดการศึกษา และ (3) การวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ คณะผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์ โดยใช้แนวคิดองค์การ การบริหารจัดการ และแนวทางการบริหารจัดการศึกษา ในด้าน **(1) ปัจจัย** การบริหารจัดการ/การกระจายอำนาจด้วยแนวคิดจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ทฤษฎีการบริหารจัดการ การบริหารจัดการแนวใหม่ และทฤษฎีองค์การผสมผสานเข้าด้วยกัน ที่ประกอบไปด้วยปัจจัยด้านนโยบาย กฎหมาย แนวคิดและหลักการ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ หลักเกณฑ์การกระจายอำนาจตามศักยภาพและความพร้อม บุคลากร **(2) ด้านหน้าที่/กระบวนการบริหารจัดการศึกษา** ยึดแนวคิดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป **ยุทธศาสตร์**การบริหารจัดการ รวมทั้ง**กลไก**การส่งเสริมการกระจายอำนาจจำแนกตามสภาพแวดล้อม เป็นกลไกภายในและกลไกภายนอกที่มีอิทธิพลส่งผลต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ความเชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสาน ส่งเสริม และผลักดันการกระจายอำนาจ เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอนโยบายรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษา จากนั้น จึงสังเคราะห์ คัดสรรและสรุปเป็นตัวแปรที่ศึกษา กำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

1. สภาพปัจจุบัน ปัญหา และข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในด้าน

1.1 ปัจจัยการบริหารจัดการ ได้แก่ (1) นโยบาย (2) กฎหมายและระเบียบ (3) แนวคิดและหลักการ (4) อำนาจหน้าที่ (5) โครงสร้างองค์การ (6) บุคลากร หน้าที่หรือกระบวนการบริหารจัดการ

1.2 หน้าที่ของการบริหารจัดการ กระบวนการบริหารจัดการ ได้แก่ (1) การบริหารวิชาการ (2) การบริหารงบประมาณ 3) การบริหารงานบุคคล และ 4) การบริหารทั่วไป

2. กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ จำแนกเป็น กลไกภายใน และกลไกภายนอก ได้แก่

2.1 กลไกภายใน ได้แก่ (1) กฎหมายและระเบียบ (2) ภาวะผู้นำ (3) การบริหารจัดการที่ดี (4) การจัดการความรู้ (5) วัฒนธรรมการทำงาน (6) การปรับตัวและการเรียนรู้ (7) การวิจัยและพัฒนา (8) เทคโนโลยี

2.2 กลไกภายนอก ได้แก่ สภาพแวดล้อม (1) สังคมและวัฒนธรรม (2) เทคโนโลยีและการสื่อสาร (3) เศรษฐกิจ และทรัพยากร (4) การเมืองการปกครอง (5) นวัตกรรมและความรู้ และ (6) การมีส่วนร่วม

3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

4. ความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลางเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

5. การกำกับดูแล ประสานส่งเสริมและผลักดันการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้บังเกิดผล

6. ข้อเสนอแนะนโยบาย รูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ตัวแปรและกรอบแนวคิดการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดเพื่อการนำเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา ที่เหมาะสมต่อไป

# บทที่ 3
# ผลการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยวิธีการทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณตามขั้นตอนและวิธีการวิจัยที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ผู้วิจัยจึงได้นำเสนอผลการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษากลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ส่วนที่ 3 ผลการศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

## ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหา การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่า

### 1.1 สภาพปัจจุบันในการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข หรือกล่าวโดยทั่วไปว่าจัดการศึกษาให้คนไทยเป็นคน **“เก่ง ดี และมีความสุข”** ทั้งยังได้บัญญัติเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะของการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายการศึกษาดังกล่าวไว้ในหมวดต่าง ๆ ทั้งเรื่องของสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรฐาน และการประกันคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

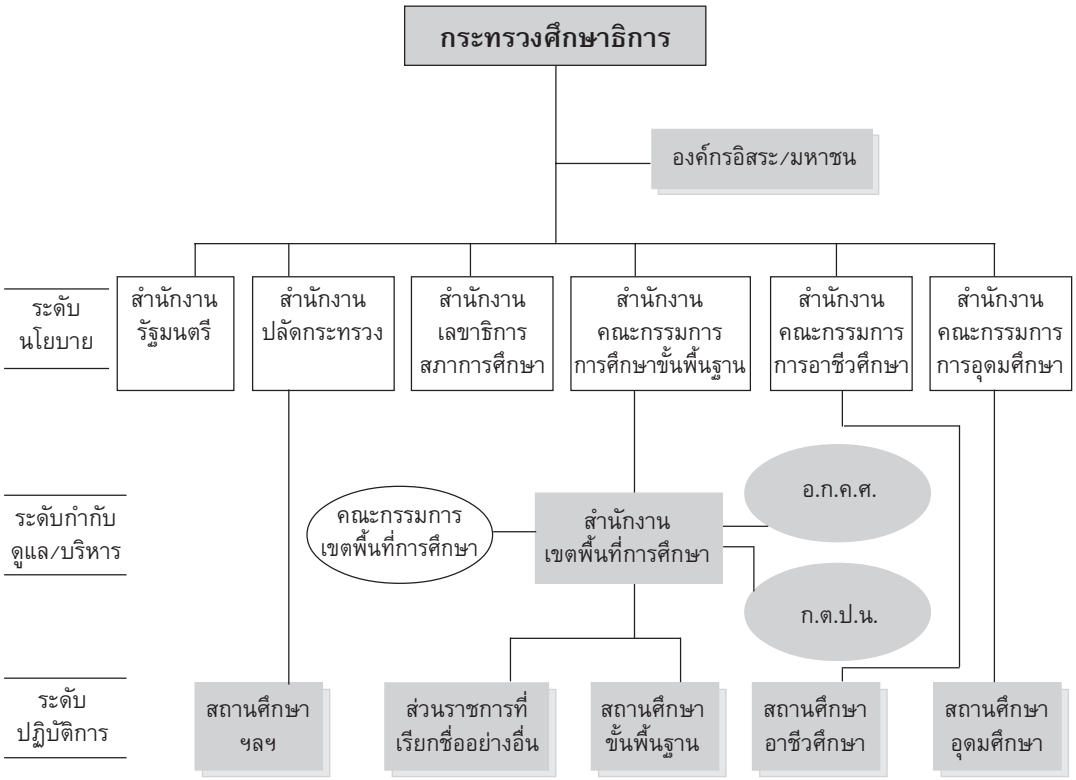
สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษาได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 และได้กำหนดการบริหารจัดการไว้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ส่วนที่ 2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน

ในส่วนการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ ได้บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น กำหนดให้มีกระทรวง (ศึกษาธิการ) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง ในการจัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่

กฎหมายกำหนด และมีสำนักงานของคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นสำนักงานคณะกรรมการและเลขานุการ

ดังปรากฏแผนภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

**แผนภาพที่ 3.1 โครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ**




**เขตพื้นที่การศึกษา**

ในการนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ มาตรา 37 ได้บัญญัติให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานยึด**เขตพื้นที่การศึกษา** โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารจัดการดังกล่าวได้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานบางประการเสริมการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาได้ ได้แก่ (1) การจัด

การศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้หรือร่างกายพิการทุพพลภาพ (2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ และ (4) การจัดการศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายเขตพื้นที่การศึกษา ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษามีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนั้น ได้กำหนดให้มีกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 37 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้กำหนดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการ และจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

(3) รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ได้ให้อำนาจแก่เขตพื้นที่การศึกษามากขึ้นกว่าเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ให้มีอำนาจในการบริหารจัดการ พัฒนางานวิชาการ/พัฒนาสาระของหลักสูตรและการแบ่งส่วนราชการ

ในการนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการฯ ไว้อีก 12 ประการ ได้แก่

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น

(2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

(3) ประสาน ส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษารูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(10) ประสานส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา

(11) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มิได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา สภาการศึกษาได้กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ณ ปัจจุบัน ออกเป็น 185 เขต[1] ทั้งที่เป็นเขตการศึกษาเดียวใน 1 จังหวัด และระหว่าง 2 – 7 เขตพื้นที่การศึกษา ใน 1 จังหวัดซึ่งเป็นไปตามจำนวนประชากร ปริมาณสถานศึกษา สังคมวัฒนธรรมแล้วแต่กรณี มีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 32,340 โรง จำแนกเป็นสถานศึกษาที่มีนักเรียนต่ำกว่า 200 คน จำนวน 19,536 โรง สถานศึกษาที่มีนักเรียนระหว่าง 201 – 499 คน จำนวน 8,881 โรง สถานศึกษาที่มีนักเรียนระหว่าง 500 – 1,499 คน จำนวน 2,995 โรง และสถานศึกษาที่มีนักเรียน 1,500 คนขึ้นไป จำนวน 892 โรง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2552)

จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา ภายใต้การกำกับ ดูแลของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หน้าที่โดยรวมในการกำกับ ดูแล สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา และหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวมา ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด

**สถานศึกษา**

สำหรับสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบไปด้วยสถานศึกษาทั้งที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (ซึ่งเป็นสถานศึกษาของรัฐ) และนอกสังกัด ได้แก่ สถานศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ในการประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน

สถานศึกษาของรัฐ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

---

[1] ก่อนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ

สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนบริบทและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

(2) จัดตั้งงบประมาณและรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา

(3) พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของนักเรียน ชุมชน และท้องถิ่น

(4) จัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสมและส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

(5) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

(6) กำกับ ติดตาม ประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

(7) ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

(8) จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาและให้ความร่วมมือในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษาและสถาบันอื่นในชุมชนและท้องถิ่น

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับกิจการภายในสถานศึกษาหรือตามที่ได้รับมอบหมาย และตามที่กฎหมายกำหนด

**1.2 สภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ มาตรา 39 ได้บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไปไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ล้วนสะท้อนถึงวิธีการกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการศึกษาสู่เขต

พื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งสิ้น แต่น้ำหนักของการกระจายอำนาจเป็นไปตามสาระของการปฏิบัติ ทั้งลักษณะของการแบ่งอำนาจ และการมอบอำนาจ กล่าวคือ

**(1) การแบ่งอำนาจ** เป็นการแบ่งอำนาจระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังที่ปรากฏบทบาทอำนาจหน้าที่ในกฎหมาย/กฎกระทรวง เช่น ส่วนกลาง (สพฐ.) มีอำนาจโดยรวมในการเสนอนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา และการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริม และประสานการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา สถานศึกษา มีหน้าที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เหล่านี้เป็นต้น

**(2) การมอบอำนาจ** เป็นการมอบอำนาจของส่วนกลางไปยังกรรมการ/ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการ/ผู้อำนวยการสถานศึกษา เช่น การมอบอำนาจการอนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณ การอนุมัติไปราชการฯ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำในลักษณะของการมอบอำนาจเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลมีองค์กรรับผิดชอบ คือ คณะกรรมการข้าราชการครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบดำเนินการแล้วแต่กรณี ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ในการนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา ในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

**ด้านวิชาการ** ได้แก่ การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและ

องค์กรอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการและสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

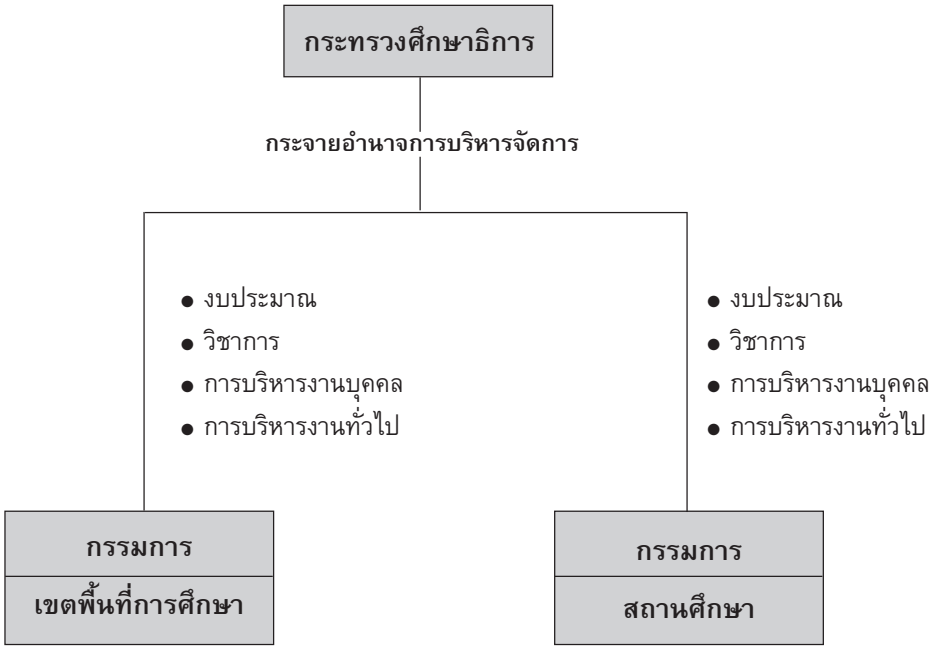
**ด้านงบประมาณ** ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตาม และรายงานการใช้งบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การวางแผนพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ การจัดหาพัสดุ การควบคุมดูแล บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน การนำเงินส่งคลัง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

**ด้านการบริหารงานบุคคล** ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลาทุกประเภท การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การออกจากราชการ การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ได้กำหนด ให้การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**ด้านการบริหารทั่วไป** ได้แก่ การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การวางแผนการบริหารงานการศึกษา งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การดำเนินงานธุรการ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การทัศนศึกษา งานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การรายงานผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

การกระจายอำนาจจากกระทรวงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามมาตรา 39 สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

**แผนภาพที่ 3.2 การกระจายอำนาจของกระทรวงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**




ที่มา: พัฒนาแผนภาพโดยผู้วิจัย

สำหรับหลักการการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ออกประกาศกำหนด ว่าเรื่องใดจะกระจายให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งนี้ระยะแรกในประกาศดังกล่าว กำหนดให้มีการกระจายอำนาจเฉพาะบางเรื่อง หรือกำหนดการกระจายอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาหรือสถานศึกษาแตกต่างกัน ตามลักษณะหรือความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจได้ แต่จะต้องปรับปรุงการกระจายอำนาจนั้น ให้เพิ่มมากขึ้นตามช่วงเวลาที่เหมาะสม สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถานศึกษาด้วยก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยถูกต้อง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี อาจประกาศกำหนดขอบเขตวิธีการปฏิบัติงานตามที่มีการกระจายอำนาจ เพื่อให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจปฏิบัติได้

ในด้านอำนาจหน้าที่ กฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี มีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) จัดให้มีระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3) ให้ข้อเสนอแนะหรือแนะนำการใช้อำนาจ ตลอดจนมีอำนาจยับยั้งและแก้ไขการใช้อำนาจของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย

(4) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อการปรับปรุงพัฒนาระบบการกระจายอำนาจการบริหารอย่างต่อเนื่อง

(5) รายงานผลการดำเนินการกระจายอำนาจและเสนอแนะปัญหาอุปสรรคและแนวทางการพัฒนาต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามแนวทางที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอำนาจออกประกาศ กำหนดให้สถานศึกษาทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษา รวมกลุ่มกันเป็นระบบเครือข่ายส่งเสริมประสิทธิภาพการศึกษา เพื่อดำเนินการหรือช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องที่ได้รับการกระจายอำนาจในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับ การร้องขอจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือกลุ่มสถานศึกษาโดยคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละสถานศึกษาด้วย

ใน**ด้านการบริหารงานบุคคล** ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทาง การศึกษา พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังเขตพื้นที่การศึกษาในลักษณะของการแบ่งอำนาจโดยบัญญัติให้มีอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) มีหน้าที่โดยรวมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งในด้านการพัฒนานโยบายการบริหารงานบุคคล การบรรจุและแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการวินัย การส่งเสริมและการพัฒนา การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจ การกำกับดูแล และติดตามประเมินผลการบริหารงานบุคคล และที่เกี่ยวข้อง

ในการนี้ เพื่อความชัดเจนในแนวทางบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจฯ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ซึ่งเป็นต้นสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้จัดทำแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 (สพฐ., 2550) ที่เรียกได้ว่า ค่อนข้างชัดเจนในแนวปฏิบัติ ทั้งในด้านหลักการและแนวคิด แนวทางการกระจายอำนาจ กลยุทธ์ การนำนโยบายและการวางแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตามตรวจสอบ ประเมินผล และการสนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา นอกจากนั้น ก.ค.ศ. ได้มีการจัดทำคู่มือการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเป็นระยะๆ รวมทั้งการฝึกอบรมทำความเข้าใจผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา มาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินโครงการตามภารกิจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (ดังจะได้กล่าวถึงตอนต่อไป) ที่เรียกได้ว่า เพิ่มมากขึ้นตามสัดส่วนของการศึกษาที่หลากหลาย และการกระจายอำนาจในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากข้อมูลเชิงปริมาณ ด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 80.96 มีความเห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาหลังการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ มีความคล่องตัวมากกว่าก่อนการปฏิรูปการศึกษา ร้อยละ

68.47 และร้อยละ 83.86 มีความเห็นว่า ส่วนกลางให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า สภาพปัจจุบันของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบปฏิบัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป การจัดองค์กร การแบ่งส่วนงานทั้งในส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การพัฒนาบุคลากร รองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับหนึ่ง

**1.3 สภาพปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา**

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าส่วนกลางจะได้มีการออกกฎเกณฑ์ แนวทาง และจัดทำคู่มือเพื่อการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การฝึกอบรมทำความเข้าใจ รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ดังกล่าวที่คาดว่าน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากการวิจัย พบว่า โดยภาพรวม **มีภาพดี ๆ** ของการกระจายอำนาจในหลายด้านตามที่กล่าวมาข้างต้นทั้งด้านความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการบางประการที่เพิ่มขึ้น เช่น สถานศึกษามีอำนาจในการอนุมัติและเบิกจ่ายงบประมาณมากขึ้น มีอิสระในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การอนุมัติ อนุญาตการไปราชการ จำนวนผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสัดส่วนประชากรเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งแสดงถึงโอกาสในการได้รับการศึกษาของประชาชนจากการให้บริการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดสูงขึ้น ตลอดจนการจัดเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่เข้าถึงสถานศึกษาในทุกพื้นที่ เป็นต้น

แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า แม้จะมีความพยายามกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยได้มีการออกกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 และมีการมอบอำนาจการบริหารจัดการของส่วนกลางไปยังองค์กรดังกล่าว รวมทั้ง มีความพยายามของหน่วยงานในส่วนกลาง ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ/ก.ค.ศ. ที่มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ **ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง** ทั้งด้านปัจจัยการดำเนินงาน และด้านการบริหารจัดการ กล่าวคือ

**1.3.1 ด้านปัจจัยการดำเนินงาน** พบว่า ปัจจัยการดำเนินงานยังไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ในหลายประการ ทั้งด้านกฎหมายและระเบียบ นโยบาย โครงสร้างองค์กรของหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ และวัฒนธรรมการทำงาน กล่าวคือ

**(1) กฎหมายและระเบียบ** แม้ว่าจะมีการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารจัดการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล กฎ ก.ค.ศ. เกือบทุกฉบับ มักมีพ่วงท้ายให้ อ.ก.ค.ศ./ครูและบุคลากรทางการศึกษา ดำเนินการว่าให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด และกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ กลั่นกรองฯ ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎหมายทั้งที่ในกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น ส่งผลต่ออุปสรรคในการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยเฉพาะด้านบุคลากรดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

นอกจากนั้น จากการที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการออกภายหลังจากการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพียง 2 เดือน ส่งผลให้มีการโอนสถานศึกษาของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้มีการบัญญัติถึงการให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดการศึกษาเป็นไปตามความพร้อม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงกำหนด และให้กระทรวง/เขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษา เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน ในทางปฏิบัติ เกิดความสับสนวุ่นวายเกี่ยวกับการโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระยะหนึ่ง แม้ว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นสิทธิและหน้าที่ก็ตาม

เมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการโอนเกิดขึ้น มีเพียงสถานศึกษาบางส่วนเท่านั้นที่โอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นสังกัดและเขตพื้นที่การศึกษายังไม่สนองตอบความต้องการในการโอนส่วนหนึ่ง และครูบางส่วนไม่มั่นใจในสถานภาพของการโอนไปอยู่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่อำนาจหน้าที่ของทั้งกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องสนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน ก็ยังไม่มีความเคลื่อนไหวในบทบาทหน้าที่ดังกล่าวแต่ประการใด ซึ่งก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และเครือข่ายการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยให้การสนับสนุนสถานศึกษาในท้องถิ่นมานาน

นอกจากนั้น จากการที่มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานมัธยมศึกษาฯ ขึ้น รับผิดชอบการส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษามัธยมศึกษานั้น เป็นการจัดตั้งขึ้นระหว่างยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้ แต่มีการสั่งการให้ดำเนินการซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนอำนาจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ที่ต้องดำเนินการ

ตามกฎหมาย สร้างความสับสนในบทบาทการบริหารงานของทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาและหากเกิดผิดพลาด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำเป็นต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกัน

**(2) นโยบาย** ส่วนกลางมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้งตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรี/ผู้บริหาร ก็เปลี่ยนนโยบาย ทั้งนโยบายหลักและนโยบายรองของหน่วยงานต้นสังกัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของกระทรวงที่กำหนดโดยรัฐมนตรี/รัฐบาล และนโยบายรองของต้นสังกัด ดังเช่น เมื่อมีนโยบายโครงการไทยเข้มแข็ง (SP 2) เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องดำเนินการตามที่ส่วนกลางกำหนดเป็นรายโครงการและรายกิจกรรมที่ขาดความเป็นอิสระของตนเอง หลายกิจกรรมไม่สอดคล้องกับความต้องการแท้จริงของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เช่น การอบรมและพัฒนาครู หรือการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์เพื่อดำเนินการตามโครงการ เป็นต้น และหากดำเนินการไม่ทันกำหนดก็ถูกตัดงบประมาณทันที หรือมีความผิดทางวินัยได้ โครงการที่เปลี่ยนแปลงตามนโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจฯ ทั้งสิ้น

ในการนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 78.25 มีความเห็นสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพดังกล่าวว่า ส่วนกลางมีการกำหนดแนวทางจากส่วนกลางให้ปฏิบัติเป็นประจำทั้งด้านโครงการและกิจกรรม ร้อยละ 72.32 มีความเห็นว่า ส่วนกลางมักจะสั่งการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาให้ปฏิบัตินอกเหนือจากการมอบนโยบาย ร้อยละ 80.71 มีความเห็นว่า มีการสั่งการที่ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีโอกาสคิดริเริ่มงานเชิงสร้างสรรค์ และสนองตอบความต้องการของตนและท้องถิ่นได้น้อย ในการนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 96.34 มีข้อเสนอว่า ส่วนกลางควรกำหนดนโยบายและแผนที่เขตพื้นที่การศึกษาสามารถพัฒนานโยบายและแผนที่สอดคล้องกับบริบทด้วยความยืดหยุ่นและคล่องตัว และผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 94.14 มีความเห็นว่า ต้องการให้สถานศึกษาคิดแผนงาน/โครงการของตนเองมากกว่าให้ส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษากำหนดให้

**(3) โครงสร้างองค์กรของหน่วยงาน** ยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงาน โครงสร้างองค์กรของหน่วยงานทั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ตายตัวตามที่กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดยังไม่สอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติจริง ดังเช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แม้ว่าจะมีการกำหนดกลุ่มงานตามภารกิจ ได้แก่ กลุ่มอำนวยการ กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา

กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพ และหน่วยตรวจสอบภายในที่เหมือนกันเกือบทุกเขต ยกเว้นเขตที่มีสถานศึกษาเอกชน ก็มีการกำหนดให้มีกลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชนขึ้น

ในทางปฏิบัติ เช่น กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผล มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกับกลุ่มส่งเสริมการศึกษาที่ปฏิบัติงานส่งเสริมสถานศึกษาเช่นเดียวกันแต่มีบุคลากรที่มีความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพต่างกัน เช่น ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา และตำแหน่งศึกษานิเทศก์ที่สามารถเติบโตทางวิชาการได้ในตัว แต่นักวิชาการศึกษาต้องเป็นไปตามกรอบอัตรากำลัง อีกทั้งกลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพที่เคยกำหนดไว้ในช่วงปฏิรูปการศึกษา ให้สลายภายใน 3 ปี หลังจากการจัดโครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บางเขตก็ยังมิสลายกลุ่มแต่อย่างใดสร้างความซ้ำซ้อนและสับสนในการปฏิบัติงานขึ้น และกลุ่มดังกล่าวมิได้แสดงประสิทธิภาพส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาแต่อย่างใด

นอกจากนั้น บางเขตพื้นที่การศึกษายังมีลักษณะและปริมาณงานที่แตกต่างจากเขตพื้นที่การศึกษาอื่น เช่น งานการศึกษาเอกชนที่มีมากในบางเขตพื้นที่โดยเฉพาะเขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 ซึ่งเป็นเขตในเมือง ขณะที่บางเขตพื้นที่ไม่มีภารกิจการศึกษาเอกชน บางเขตพื้นที่มีปริมาณงานมาก บางเขตพื้นที่มีปริมาณสถานศึกษาน้อย บางเขตพื้นที่มีสถานศึกษาอยู่ห่างไกลทุรกันดาร เช่น บนเขา เกาะแก่ง ชายแดนที่ต้องได้รับการประสานส่งเสริม และดำเนินการด้วยความยากลำบาก เหล่านี้เป็นต้น

ในทำนองเดียวกับสถานศึกษา ที่มีการจัดโครงสร้างองค์กรการแบ่งส่วนงานออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มบริหารงานวิชาการ กลุ่มบริหารงบประมาณ กลุ่มบริหารงานบุคคล และกลุ่มบริหารงานทั่วไป การจัดโครงสร้างดังกล่าวเป็นโครงสร้างสำหรับหน่วยงานสนับสนุนมากกว่าเป็นโครงสร้างของสถานศึกษาที่ต้องเน้นด้านวิชาการ หลักสูตรการเรียนการสอน และกิจการนักเรียนเป็นหลัก การกำหนดให้มีกลุ่ม 4 กลุ่มดังกล่าว จึงเป็นการบั่นทอนความสำคัญของกิจการนักเรียนที่มีภาระงานค่อนข้างมาก โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดใหญ่ และใหญ่พิเศษ หรือแม้แต่โรงเรียนขนาดกลาง ที่ต้องปฏิบัติงานเหมือนกัน เป็นต้น

นอกจากนั้น สถานศึกษาขนาดเล็กที่มีจำนวนเกือบสองหมื่นโรง แต่มีการจัดโครงสร้างในทำนองเดียวกันตามที่ส่วนกลางกำหนด ก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการบริหารจัดการแบบโครงสร้างดังกล่าว เนื่องจากมีครูและบุคลากรเพียง 1 – 5 คน เป็นส่วนใหญ่ บางโรงไม่มีเจ้าหน้าที่ธุรการ ต้องให้ครูทำหน้าที่ทั้ง 4 ด้าน แทน นับเป็นการเพิ่มภาระแก่ครูมากขึ้น ขณะที่บางโรงได้รับการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ธุรการ/การเงินบัญชี ตามโครงการคืนครูให้โรงเรียนของกระทรวงฯ เนื่องจากเป็นช่วงแรกของโครงการ ไม่สามารถกำหนดอัตรากำลังได้ทุกโรงเรียน เจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องปฏิบัติงานหลายโรงเรียน (2 – 3 โรง เป็นส่วนใหญ่) ไม่สามารถปฏิบัติงานประจำได้ที่ใดที่หนึ่ง รวมทั้งแต่ละโรงก็อยู่ห่างไกล บางแห่งทุรกันดาร เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และไม่ต่อเนื่องในแต่ละโรงเรียน ทำให้ขาดศักยภาพการดำเนินงานในบางแห่ง เป็นต้น

**(4) อำนาจหน้าที่** อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ และที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ

**(4.1) อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา** อำนาจหน้าที่ในที่นี้มีทั้งอำนาจหน้าที่ของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอำนาจหน้าที่ที่คาดหวังให้เขตพื้นที่การศึกษาปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติทั้งกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ อำนาจของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นอำนาจในการกำกับสนับสนุนส่งเสริมให้สถานศึกษาปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนใหญ่ แต่เนื่องจากในเขตพื้นที่การศึกษามีคณะอนุกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาที่มีหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการ ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลและนิเทศการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาที่ทำหน้าที่ด้านวิชาการและติดตามประเมินผล อำนาจของกรรมการแต่ละคณะเกิดจากกฎหมายคนละฉบับที่ต่างกัน และมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน แต่ล้วนนำไปสู่การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้น

แต่ในทางปฏิบัติ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นกรรมการที่กำหนดตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ซึ่งถือเป็นกรรมการชุดหลักตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กลับไม่สามารถกำกับสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาได้เท่าที่ควร เพราะส่วนใหญ่การบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากลับให้ความสำคัญและเน้นไปที่ปฏิบัติงานรองรับการบริหารงานบุคคลเป็นด้านหลัก ทั้งการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย การพัฒนา และการดำเนินทางวินัย ที่กลายเป็นเรื่องของผลประโยชน์ และหากไม่ดำเนินการอย่างถูกต้องก็จะมีผลกระทบทางวินัยของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน มากกว่าการดำเนินงานด้านสาระทางการศึกษาในบทบาทอำนาจหน้าที่ของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาส่วนกรรมการติดตาม ตรวจสอบประเมินผลและนิเทศการศึกษา ซึ่งเป็นกรรมการด้านการบริหารวิชาการโดยตรง ก็มิได้ปฏิบัติได้อย่างเต็มที่ ส่วนใหญ่มีการประชุมประมาณ 1 - 2 ครั้งต่อปี และบางเขตพื้นที่การศึกษาก็ไม่มีการประชุมเลย ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและศึกษานิเทศก์ที่เป็นเลขานุการที่จะให้ความสำคัญผลักดันให้มีการประชุมเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของกรรมการแต่ละคณะ โดยเฉพาะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการติดตาม ตรวจสอบประเมินผลและนิเทศการศึกษายังไม่มีศักยภาพเพียงพอและส่งผลทางปฏิบัติ ขณะที่อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา ก็มีประเด็นของผลประโยชน์ทางการบริหารงานบุคคลในบางเขตพื้นที่การศึกษาเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ด้านการทำผลงานวิชาการของครูและบุคลากรทางการศึกษา การบรรจุ โยกย้าย เป็นต้น ขณะที่การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาครูและบุคลากรทำได้ค่อนข้างน้อย

ในการนี้ ผู้ให้ข้อมูลภาคสนามในทุกภาคต่างมีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า **ควรรวมองค์คณะบุคคลที่มีอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาเข้าด้วยกัน** เพื่อความเป็นเอกภาพในบทบาทอำนาจหน้าที่ทางการบริหารจัดการทั้งด้านคน เงิน งบประมาณ และการติดตามประเมินผล ซึ่งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้นผู้ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงบรรยายว่า (1) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ในกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ควรได้มีการกำหนดประสบการณ์ด้วยโดยเฉพาะควรมีประสบการณ์การบริหารจัดการศึกษาในหลายระดับ (2) ควรได้มีการประชุมสัมมนาประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน รวมทั้งควรได้มีการประเมินผลการดำเนินงานของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทุกสิ้นปีการศึกษา เช่นเดียวกับผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ส่วนกลางควรได้มีการติดตามการบริหารจัดการขององค์คณะบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาทุกคณะ รวมทั้งการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ แต่ละกลุ่มเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

**(4.2) อำนาจหน้าที่ของสถานศึกษา** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 บัญญัติให้สถานศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของสถานศึกษา ในทางปฏิบัติ ทั้งกรรมการและสถานศึกษาก็ไม่สามารถบริหารจัดการในรูปแบบของนิติบุคคลเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น ๆ ได้ ทั้งที่ส่วนกลางได้มีการมอบอำนาจการบริหารหลายประการให้ดำเนินการ เช่น ด้านการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง และการสรรหาบุคลากรบางส่วน (พนักงานจ้าง) เป็นต้น แต่ในภาพรวมกรรมการสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่สามารถดำเนินบทบาทของตนได้เท่าที่ควร (ยกเว้นสถานศึกษาขนาดใหญ่ หรือใหญ่พิเศษ หรือสถานศึกษายอดนิยม) และโดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดเล็กที่ยากจะหาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นกรรมการสถานศึกษาได้ ก็ยิ่งไม่สามารถแสดงบทบาทของกรรมการได้อย่างเต็มที่ กลับอยู่ภายใต้การชี้นำของสถานศึกษาในบางแห่ง หรือไม่ก็ไม่สามารถกำกับสนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษาได้ทั้งในทางวิชาการ หรืองบประมาณ ขณะที่บางแห่งกรรมการมักจะเห็นด้วยกับการเสนอของสถานศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่เข้าใจของกรรมการที่ด้อยศักยภาพในบางแห่งเหล่านี้ ล้วนสะท้อนถึงความไม่รอบรู้ ไม่ทราบบทบาทของตนของคณะกรรมการ จึงไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น

ในด้านสถานศึกษาเอง แม้ว่าจะมีบทบาทหลักในการบริหารงานวิชาการ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน แต่ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ สถานศึกษาหลายแห่งจึงต้องทำหน้าที่เชิงธุรการค่อนข้างมากกว่างานวิชาการ ซึ่ง

กลายเป็นความสำคัญด้านรองของการบริหารจัดการสถานศึกษาส่งผลให้ประสิทธิภาพและคุณภาพการศึกษาด้อยลงไปในที่สุด

นอกจากนั้นจากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 77.24 มีความเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษามักจะสั่งการไปยังสถานศึกษาให้ปฏิบัติมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริมและการร่วมคิดร่วมปฏิบัติ และร้อยละ 76.61 มีความเห็นว่า มีการสั่งการที่ส่งผลให้สถานศึกษาขาดอิสระในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์และแก้ปัญหาด้วยตนเองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจของสถานศึกษาดังกล่าว

ในการนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณที่เป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาบางส่วนได้เสนอแนะเชิงบรรยายว่า ส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาควรลดการสั่งการสถานศึกษาโดยเฉพาะงาน/กิจกรรมที่ไม่เกี่ยวกับการเรียนการสอน และควรสั่งการเฉพาะงานด้านข้อมูลและเชิงธุรการ เท่านั้น

**(5) บุคลากร** มีความไม่สอดคล้องของบุคลากรทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งระบบบริหารจัดการระหว่างบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ

**(5.1) บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่อยู่ในเขตเมืองและเขตรอบเมือง ส่วนใหญ่มีบุคลากรเพียงพอและเกินในบางเขต ขณะที่เขตที่อยู่รอบนอกเมืองและห่างไกล กลับมีบุคลากรค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะด้านการนิเทศติดตาม และประเมินผลสถานศึกษา ด้านบริหารงานทั่วไป ธุรการและการเงินและการบัญชี ที่กระจุกตัวในเขตเมืองค่อนข้างมาก และยังไม่มีวิธีการใดที่จะสามารถเกลี่ยอัตรากำลังกันระหว่างเขตได้ด้วยข้อจำกัดด้านความสมัครใจของบุคลากร และความสามารถในการบริหารจัดการนโยบายของส่วนกลาง

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บางเขตพื้นที่แม้จะไม่ห่างไกลแต่กลับไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา และว่างเว้นเป็นเวลานานนับปี เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยองเขต 2 เป็นต้น การบริหารจัดการศึกษาดำเนินการโดยผู้รักษาราชการแทนและไม่สามารถตัดสินใจทางการบริหารจัดการได้ในบางเรื่อง ส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษาภายในเขตด้อยประสิทธิภาพลงไป เช่น ไม่สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายที่เป็นอำนาจของผู้อำนวยการที่แท้จริง สถานศึกษาจึงพลอยได้รับผลกระทบจากการขาดผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คือ ความล่าช้าในการสรรหาครู และการพัฒนางานวิชาการ รวมทั้งการบริหารจัดการด้านอื่นๆ ที่ต้องการการตัดสินใจทางการบริหารตามไปด้วย ลักษณะเช่นนี้มีอยู่ในหลายเขตพื้นที่การศึกษา

แต่เป็นที่น่าพิจารณาว่า เขตพื้นที่การศึกษาแต่ละเขตกลับมีตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษา ถึง 9 – 13 คน ซึ่งเกิดจากการแก้ปัญหาทางการบริหารเมื่อคราวยุบรวมหน่วยงานหลังการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ตำแหน่งทางการบริหารการศึกษาที่มีอยู่เดิมในหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัด/อำเภอก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับต้องยุบเลิกไป และเมื่อมีการกำหนดบุคลากรในเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารเหล่านั้นไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งในระดับเดิมหรือใกล้เคียงได้ จึงได้มีการกำหนดตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารองรับ บางกลุ่มในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำกับดูแลงานถึง 2 – 3 คน แม้จะมี **แง่บวก**ที่มีผู้กำกับดูแลใกล้ชิด แต่ก็มี**แง่ลบ**ที่สร้างความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องฟังผู้บังคับบัญชาหลายคน บางครั้งไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และบางสำนักงานฯ หากผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขาดความเอาจริงเอาจังหรือขาดเทคนิคทางการบริหาร รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆ กลับกลายเป็นผู้ไม่มีงานทำหรือว่างงานไปโดยปริยาย นับเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาจัดคนเข้ากับงาน การแบ่งงาน รวมทั้งการกำกับติดตามงานที่เหมาะสมอย่างยิ่ง

นอกจากนั้น บุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา**บางตำแหน่งยังขาดศักยภาพความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานรองรับการกระจายอำนาจ** ยังคงปฏิบัติงานในรูปแบบเดิม บางตำแหน่งตัดโอนมาจากตำแหน่งทางธุรการช่วงการปฏิรูปการศึกษา หรือครูที่ช่วยงานในหน่วยงานเดิมก่อนปฏิรูปการศึกษา เช่น ตำแหน่งศึกษานิเทศก์บางคนในบางแห่งที่ไม่สามารถทำหน้าที่นิเทศการศึกษาได้ จนกระทั่งปัจจุบันยังคงทำหน้าที่เชิงธุรการเช่นเดิมหรือบางคนห่างเหินงานวิชาการมานานมิอาจทำงานเชิงวิชาการรวมทั้งการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษาเพื่อพัฒนางานได้ นอกจากนั้น ศึกษานิเทศก์ที่มีอยู่ส่วนใหญ่เป็นศึกษานิเทศก์ด้านการประถมศึกษาที่มาจากสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเดิมและถนัดเฉพาะงานนิเทศและส่งเสริมการประถมศึกษา แต่ขาดความรู้ความสามารถและทักษะในการส่งเสริมงานมัธยมศึกษา จึงไม่สามารถปฏิบัติงานสนับสนุนส่งเสริมงานวิชาการให้แก่สถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ลักษณะงานที่ปฏิบัติจึงเป็นไปในลักษณะของการประสานส่งเสริมมากกว่าการนิเทศให้ความรู้หรือช่วยเหลือทางวิชาการได้อย่างแท้จริง เหล่านี้เป็นต้น (ข้อมูลภาคสนามดังกล่าว แตกต่างจากผู้ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณ ที่ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 69.80 ให้ความเห็นว่า บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงาน)

ในการนี้ ผู้ให้ข้อมูลภาคสนามจึงมีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรพัฒนาบทบาท/เพิ่มศักยภาพของศึกษานิเทศก์ให้ชัดเจน และเปลี่ยนบทบาทศึกษานิเทศก์

ให้มีหน้าที่วิจัยและพัฒนาเพื่อส่งเสริมการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา ส่วนการนิเทศการเรียนการสอนให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียนที่จะดำเนินการได้เอง โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดกลางขึ้นไป ซึ่งสอดคล้องกับผู้ตอบแบบสอบถามเชิงปริมาณถึงร้อยละ 81.97 ที่เห็นว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้ ความสามารถและทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาและการจัดการเรียนการสอน และผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 88 เห็นว่า สถานศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการเรียนการสอน/การเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ของผู้เรียน ซึ่งหมายถึง โรงเรียนส่วนใหญ่สามารถพัฒนาการเรียนการสอนด้วยตนเอง ขณะที่สถานศึกษาบางส่วนยังไม่สามารถช่วยตนเองในการพัฒนาการเรียนการสอนได้ ซึ่งในส่วนนี้เขตพื้นที่การศึกษาจำต้องพัฒนาบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษาเหล่านั้นให้มากขึ้น ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาควรจะช่วยเหลือได้เป็นอย่างดี

ในการนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามถึงร้อยละ 73.14 มีความเห็นว่าเขตพื้นที่การศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการศึกษาเพื่อสนับสนุนงานวิชาการแก่สถานศึกษา ขณะที่ผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นวัตกรรมการศึกษาที่เขตพื้นที่การศึกษาสร้างขึ้นบางส่วนเป็นนวัตกรรมที่ส่งต่อมาจากส่วนกลาง

**(5.2) บุคลากรในสถานศึกษา** บุคลากรในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู และบุคลากรสนับสนุนการสอน นับว่ามีความขาดแคลนไม่สอดคล้องกับสภาพการปฏิบัติจริง โดยเฉพาะสถานศึกษาขนาดกลางและสถานศึกษาขนาดเล็กในชนบท ขาดครูทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

ด้านปริมาณ พบว่า ในภาพรวมสถานศึกษาขั้นพื้นฐานขาดแคลนผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาตามเกณฑ์ของ ก.ค.ศ. ประมาณ 93,596 อัตรา (สกศ, 2551) โดยเฉพาะในสถานศึกษาขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก แม้ว่าจะแก้ปัญหาไปได้แล้วระดับหนึ่งก็ตาม ด้านคุณภาพ สถานศึกษาจำนวนมาก ขาดแคลนครูเฉพาะวิชาโดยเฉพาะคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษา และเทคโนโลยี รวมทั้งครูที่มีก็สอนไม่ตรงวุฒิหรือวิชาเอก นอกจากนั้น เมื่อมีตำแหน่งพร้อมที่จะบรรจุ แต่ความล่าช้าในระบบบริหารงานบุคคล อ.ก.ค.ศ. ของเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องได้รับการกำหนดอัตราจากส่วนกลางและการเตรียมการในภาพรวมของเขตพื้นที่การศึกษาทำให้สถานศึกษาไม่ได้รับการบรรจุโยกย้ายครูอย่างทันท่วงที บางแห่งรอบรรจุครูเกือบปีทั้งที่มีอัตรากำลัง บางแห่งอยู่ห่างไกล ครูโยกย้ายบ่อย บางแห่งขาดผู้อำนวยการสถานศึกษาถึงเกือบครึ่งเขต ดังเช่น สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 2 เป็นต้น บางแห่งไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา และครู มีแต่ผู้ช่วยครูที่เป็นพนักงานอัตราจ้างที่บรรจุใหม่ ขาดความรู้และทักษะการบริหารจัดการ แต่ต้องทำหน้าที่รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาก็มี

นอกจากนั้นตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาโดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาที่ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสั่งสมประสบการณ์พอสมควร กลับกลายเป็นการเข้าสู่ตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ใหม่ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ที่ต้องผ่านการสอบ ดังนั้นรองผู้อำนวยการส่วนหนึ่งจึงเป็นผู้ที่ผ่านการสอบแต่ไม่สามารถบริหารจัดการแทนผู้อำนวยการสถานศึกษาได้ และกว่าจะปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ทำให้การบริหารสถานศึกษาขาดศักยภาพไประดับหนึ่ง หรือไม่ก็สอบได้ในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาต่อไป เหล่านี้เป็นต้น

ขณะเดียวกัน บางโรงเรียนมีเงินที่จะจ้างครูแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะครูไม่มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เช่น โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา สพท.ระยอง เขต 2 หรือบางโรงกว่าจะได้รับแจ้งการจัดสรรอัตราจ้างครู ก็ไม่สามารถจ้างครูได้ด้วยข้อจำกัดไม่มีครูที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการทั้งวิชาเอกและใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในทำนองเดียวกันเป็นต้น

สภาพการขาดแคลนผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวนี้ล้วนเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการรองรับการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาและนำไปสู่ปัญหาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนทั้งสิ้นที่สมควรได้รับการแก้ไขเชิงระบบอย่างเหมาะสมต่อไป

ในการนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 57.25 มีความเห็นว่า ครูผู้สอนมีความรู้ความสามารถตรงกับรายวิชาที่สอนและเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา ขณะที่ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 39.28 มีความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยว่าครูมีความรู้ความสามารถตรงกับรายวิชาที่สอนและเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา โดยเฉพาะผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 81.84 มีความเห็นว่า ครูผู้สอนทำงานด้านอื่นด้วยเป็นส่วนใหญ่

ในการนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 89.22 มีข้อเสนอว่าต้องการให้สถานศึกษามีการสรรหาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาด้วยตนเอง ร้อยละ 95.02 มีความเห็นว่า สถานศึกษาต้องการให้มีการโยกย้ายบุคลากรด้วยความเป็นธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้

สำหรับด้านการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 87.55 มีความเห็นว่า การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการ ส่วนใหญ่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ในการนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 94.96 มีความเห็นว่า การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรเป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และสามารถนำความรู้ไปใช้ได้จริง โดยผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 95.52 ต้องการให้มีการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**(6) งบประมาณ** งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญ ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จากการวิจัยพบว่า งบประมาณการศึกษาของรัฐเกือบร้อยละ 80 จัดสรรเป็นงบเงินเดือนของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เหลือเป็นงบบริหารจัดการ และงบพัฒนาทางวิชาการ ในการนี้ พบว่าในระดับเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีปัญหามากนักกับการได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะเขตพื้นที่การศึกษาในเขตเมือง ยกเว้น งบประมาณเพื่อการนิเทศ ติดตามและประเมินผลการศึกษาในสถานศึกษาที่ไม่สามารถดำเนินการในสถานศึกษาได้ทั่วถึง

แต่ปัญหาสำคัญกลับตกอยู่ที่สถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาที่มีปัญหาที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของสถานศึกษา เช่น ปัญหาสถานศึกษาขนาดใหญ่/ใหญ่พิเศษ/สถานศึกษายอดนิยมที่เคยได้รับการสนับสนุนเงินนอกงบประมาณจากเงินบำรุงการศึกษา หรือเงินนอกงบประมาณรูปแบบอื่น เพื่อบริหารจัดการวิชาการที่ต้องการการแข่งขันและสนองตอบผู้ปกครอง กลับประสบปัญหาจากข้อจำกัดการไม่สามารถจัดหาเงินบริหารจัดการตามความต้องการได้ ด้วยระบบการอุดหนุนตามรายหัวผู้เรียนเพียงด้านเดียวและงบพัฒนาบางส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อได้มีการรวมหน่วยงานบริหารสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษาเข้ากับหน่วยงานบริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่เป็นสถานศึกษาขนาดกลาง/เล็กระดับประถมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ กลายเป็นเขตพื้นที่การศึกษา **การจัดสรรงบประมาณใช้เกณฑ์เดียวกันในการพิจารณา** ในทางปฏิบัติด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ เขตพื้นที่การศึกษาต้องกระจายงบประมาณให้กับสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีอยู่มากกว่าสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งด้านอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ และการพัฒนาวิชาการ ส่งผลให้สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีอยู่เดิมประสบปัญหาด้านงบประมาณเพิ่มมากขึ้นไปอีก ที่สำคัญกลายเป็นการฉุดรั้งการพัฒนาวิชาการของสถานศึกษาอย่างไม่ตั้งใจไปโดยปริยาย

สภาพปัญหาเหล่านี้ เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ก่อให้เกิดความพยายามจัดตั้งสำนักงานมัธยมศึกษาขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการบริหารจัดการสถานศึกษาอย่างไม่ควรจะเป็น หากมีการบริหารจัดการที่ดี ทำให้ความเชื่อมโยงกันทางวิชาการเริ่มแยกออกจากกันอีกครั้ง

นอกจากนั้น สถานศึกษาขนาดเล็กที่มีอยู่จำนวนมากและไม่สามารถยุบเลิกได้ด้วยระบบสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่นหรือข้อจำกัดอื่นใดทางการบริหาร ที่ได้รับเงินงบประมาณเพียงรายหัวผู้เรียน ก็ไม่สามารถใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้ บางโรงเรียนที่อยู่เขตปริมณฑล เช่น โรงเรียนวัดคลองขวางบน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต 1 มีนักเรียน 66 คน ได้รับงบประมาณตามเงินอุดหนุนรายหัว เพียง 30,000 บาทเศษ/ปี ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาทั้งงานวิชาการและบริหารทั่วไป จำต้องอาศัยการระดมทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในท้องถิ่น ทางบวก โรงเรียนได้รับความ

ร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดีในลักษณะโรงเรียนของชุมชน ทางลบ โรงเรียนไม่สามารถจัดการงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ท้องถิ่นก็ไม่สามารถช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ ขณะที่บางโรงเรียนครูต้องรวบรวมเงินส่วนตัวแต่ละเดือนจ้างครูผู้ช่วยหรือเจ้าหน้าที่ธุรการเพื่อลดภาระงานอื่น เหล่านี้เป็นต้น

แต่ในด้านความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 71.69 เห็นว่า สถานศึกษามีความคล่องตัว

ในการนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 65.89 มีความเห็นว่า สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ขณะที่ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 34.11 มีความเห็นว่า ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 94.58 ต้องการให้สถานศึกษาได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและงบพัฒนามากกว่างบประมาณเป็นรายโครงการที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลภาคสนามที่ต้องการให้ส่วนกลางจัดสรรเงินให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นเงินอุดหนุน และเป็นการจัดสรรแบบแลกเป้า โดยส่วนกลางกำหนดเป้าหมายของงานที่ชัดเจน และการติดตามงาน/งบประมาณเป็นการติดตามผลผลิตและผลลัพธ์ของงานมากกว่ากระบวนการ เรื่องของกระบวนการทำงานให้เป็นเรื่องของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดำเนินการและแก้ปัญหาของตนเอง

**(7) วัฒนธรรมการทำงาน** สืบเนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่เกิดจากการยุบรวมหน่วยงานบริหารจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมก่อนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ใช้บังคับเมื่อมีการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน ได้โอนบุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วย เช่น บุคลากรจากสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ และสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัด บุคลากรเหล่านี้ แม้ว่าจะปฏิบัติงานด้านการศึกษาเช่นเดียวกัน แต่แตกต่างกันในระดับและประเภทของงานการศึกษา วัฒนธรรมการทำงานจึงแตกต่างกัน เมื่อมีการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน หมายรวมถึงการรวมตัวกันปฏิบัติงานในแต่ละกลุ่มที่รับผิดชอบในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา บางคนยังคงวัฒนธรรมการทำงานแบบเดิม ขาดวิสัยทัศน์การทำงานในเชิงวิชาการและการสนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษา ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางคนยังคงใช้วิธีการควบคุมสั่งการทำตัวเป็นเจ้านายของสถานศึกษาแทนการส่งเสริมสนับสนุน บางคนไม่รู้บทบาทหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน ครอบครัว สถาบันศาสนา สถาน

ประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา บางคนทำงานเข้ากันไม่ได้เนื่องจากวัฒนธรรมเดิมของงานที่ต่างกัน เหล่านี้เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้ ล้วนสะท้อนภาพของการบริหารจัดการศึกษาที่ขาดศักยภาพในการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งสิ้น ทั้งในส่วนของหน่วยงานที่ต้องกระจาย และหน่วยงานที่รองรับการกระจายอำนาจ ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและส่งเสริมการกระจายอำนาจ การบริหารจัดการศึกษาทั้งระบบ

ในการนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 81.40 มีความเห็นว่า กลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาด้านวัฒนธรรมการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น ยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน

**1.3.2 การบริหารจัดการ** พบว่า เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบกับปัญหาการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป กล่าวคือ

**(1) ด้านการบริหารวิชาการ** แม้ว่าจะมีความพยายามกระจายอำนาจด้วยการแบ่งอำนาจและมอบอำนาจให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาปฏิบัติได้อย่างคล่องตัว เช่น การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การประเมินผลการเรียนของสถานศึกษา การประเมินผลการศึกษาในภาพรวมของเขตพื้นที่การศึกษา แต่ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น

- **การจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา** สถานศึกษาขนาดกลางและขนาดเล็ก ส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องสภาพความต้องการของสถานศึกษา และบริบทท้องถิ่นเนื่องจากขาดแคลนครู และครูที่มีบางส่วนขาดศักยภาพในการดำเนินงาน ขณะที่เขตพื้นที่การศึกษาบางส่วนก็ไม่สามารถประสานส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาได้อย่างมีศักยภาพ แม้ว่า จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ร้อยละ 86.19 จะมีความเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษามีการพัฒนาศักยภาพสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาก็ตาม ด้วยข้อจำกัดของสถานศึกษาในความรับผิดชอบที่มีจำนวนมาก บางแห่งจำต้องใช้หลักสูตรสถานศึกษาของสถานศึกษาอื่นหรือตามที่เอกชนจัดทำขึ้นแทน เป็นต้น
- **การคิดริเริ่ม** โครงการของส่วนกลางบ่อยครั้งปราศจากการขอความเห็นจากหน่วยปฏิบัติ หรือการวิจัยและพัฒนาเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย/โครงการที่เหมาะสมว่า โครงการที่ริเริ่มขึ้นนั้น สอดคล้องกับความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาหรือไม่ อย่างไร หรือเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนหรือไม่ อย่างไร ทำให้เขตพื้นที่

การศึกษาและสถานศึกษาต้องปฏิบัติตามการสั่งการของส่วนกลาง รวมทั้งต้องรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการบ่อยครั้ง สร้างความยุ่งยาก สับสน และบั่นทอนศักยภาพทางวิชาการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างยิ่ง จนกลายเป็นความอึดอัดและไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะงานเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่เกิดประโยชน์ที่แท้จริงต่อผู้เรียนและประชาชน

- **การนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการศึกษา** ในเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่ง เช่น เขตพื้นที่การศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแห่งหนึ่ง ศึกษานิเทศก์บางคนไม่มีการออกนิเทศสถานศึกษาเลย เนื่องจากขาดความรู้ความสามารถ ทักษะ และขาดความมั่นใจในตนเองที่จะเข้าไปนิเทศสถานศึกษา ซึ่งเป็นสาเหตุให้สถานศึกษาประสบปัญหาในงานวิชาการหลายประการ คือ คุณภาพการเรียนการสอนกลุ่มสาระวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ อังกฤษ ต่ำมาก ประกอบกับการขาดการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพเนื่องมาจากบุคลากรบางส่วนในสถานศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร ส่วนใหญ่จัดการเรียนการสอนตามเอกสาร และประสบการณ์เดิม การกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตร สำหรับการประเมินผลนักเรียนไม่มีวิธีและกระบวนการวัดและประเมินผลที่ได้มาตรฐาน คณะกรรมการสถานศึกษาขาดการมีส่วนร่วมในงานวิชาการ และบางส่วนมีความรู้ในงานวิชาการน้อยมาก จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้นักเรียนออกกลางคันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะนักเรียนช่วงชั้นที่สาม เป็นต้น ปัญหาทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นในหลายเขตพื้นที่การศึกษาทั้งภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาภาคสนาม

- **การวิจัยและพัฒนา** สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาคุณภาพการศึกษาเท่าที่ควร ส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการเป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนด ทั้งที่การวิจัยและพัฒนาการศึกษาเป็นกลไกสำคัญของการบริหารวิชาการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาที่จะต้องดำเนินการส่งเสริมสถานศึกษาทั้งในด้านพัฒนาวิชาการ และการสร้างองค์ความรู้ใหม่เพื่อการคิดค้นนวัตกรรมและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนของสถานศึกษา ขณะเดียวกันสถานศึกษาก็ยังให้ความสำคัญต่อการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนหรือแม้แต่การวิจัยในชั้นเรียนค่อนข้างน้อย แม้ว่าจะมีครูบางส่วนคิดค้นนวัตกรรมการเรียนการสอนบ้าง แต่ก็เป็นเฉพาะบุคคลมิได้เป็นไปทั้งระบบ ทำนองเดียวกันครูที่ทำผลงานวิชาการก็ไม่สามารถนำผลงานวิชาการนั้นมาเพิ่มพูนศักยภาพการเรียนการสอนเท่าที่ควรจะเป็น แต่เป็นไปในลักษณะทำผลงานวิชาการเพื่อความก้าวหน้าในวิชาชีพของตน แต่ความก้าวหน้านั้นไม่ส่งผลต่องานการเรียนการสอนที่เป็นวิชาชีพที่ตนปฏิบัติ เหล่านี้เป็นต้น

● **การวัดและประเมินผลคุณภาพการศึกษา** สืบเนื่องจากการใช้ข้อสอบในการวัดมาตรฐานจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ (National Test: NT) และการสอบ O-NET หรือการสอบวัดมาตรฐานของเขตพื้นที่การศึกษานั้น ส่งผลให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของครู ไม่ได้เน้นที่มาตรฐานหรือเป้าหมายคุณภาพผู้เรียนโดยรวม แต่มุ่งเน้นการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นเนื้อหาเป็นหลัก ครูที่ให้ข้อมูลการวิจัยให้เหตุผลว่า หากไม่เน้นเนื้อหาก็เกรงว่านักเรียนในความรับผิดชอบจะทำข้อสอบไม่ได้ ครูและผู้บริหารอาจจะถูกตำหนิ ดังนั้น จึงต้องสอนเนื้อหาให้มากเพื่อว่าเนื้อหาที่สอนอาจถูกนำมาออกข้อสอบจนกระทั่งสอนไม่ครบหลักสูตร เมื่อเข้าสู่ปลายภาคจึงต้องเปลี่ยนมาสอนแบบติวข้อสอบ หรือที่ครูในพื้นที่จะเรียกวิธีการสอนแบบนี้ว่า **"สอนแบบเน้นข้อสอบเป็นศูนย์กลาง"** แทนการเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะผู้สอนไม่ได้เป็นผู้ออกข้อสอบ

ในสถานศึกษาบางแห่ง เช่น สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ผู้สอนอยู่บนพื้นที่ยอดดอย แต่ผู้ออกข้อสอบอยู่กรุงเทพมหานคร วิธีการที่ส่วนกลางคิดว่าเหมาะสม และสามารถวัดคุณภาพการศึกษาเด็กไทยได้นั้น คณะครูเห็นว่าสามารถวัดได้ในระดับหนึ่ง แต่ครูส่วนใหญ่คิดว่าข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ไม่สะท้อนภาพความจริง เพราะมีการใช้วิธีการช่วยเหลือที่จะทำให้เด็กสอบผ่านตามเกณฑ์มาตรฐาน ข้อมูลที่ได้และรายงานหน่วยเหนือจึงเป็นข้อมูลที่ไม่ตรงสภาพจริง ผลคือ เด็กไม่ได้รับการศึกษาที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างแท้จริง เพราะปัญหาแท้จริงไม่ได้รับการแก้ไข แม้ว่าการสอบในลักษณะดังกล่าวเป็นการทดสอบกลางเพื่อดูมาตรฐานการศึกษาของชาติก็ตาม แต่ครูส่วนใหญ่ก็เห็นว่าไม่เป็นธรรม หากจะเทียบมาตรฐานด้วยวิธีการดังกล่าวท่ามกลางสภาวะจำกัด ดังที่กล่าวมา

● **การประกันคุณภาพการศึกษา** ที่เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องจัดระบบประกันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารการศึกษานั้น **โรงเรียนส่วนใหญ่ที่ได้ทำการวิจัยจะให้น้ำหนักความสำคัญกับการประเมินคุณภาพภายนอก มากกว่าการวางระบบการประกันคุณภาพภายใน** ดังนั้น โรงเรียนจึงทุ่มเททรัพยากรและสรรพกำลังทุกอย่าง ซึ่งก็รวมทั้งการใช้เงินงบประมาณที่มีน้อยอยู่แล้วมาเพื่อการนี้ หลาย ๆ โรงเมื่อทราบว่าสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) จะมาทำการประเมินคุณภาพ โรงเรียนแทบไม่มีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเป็นเวลาแรมเดือน เพราะครูต้องช่วยกันเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อให้ได้ตามเกณฑ์การประเมินที่เน้นการรายงานด้วยเอกสาร หรือเน้นการประเมินเฉพาะด้านความรู้ จึงทำให้ครูผู้สอนมุ่งเน้นการสอนเนื้อหาวิชา โดยไม่ให้ความสำคัญกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนที่เน้นคุณลักษณะนิสัยของผู้เรียนจึงทำให้เกิดภาพลวงตาขึ้นทั่วทุกจุด

สำหรับการดำเนินการเพื่อการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) เขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นประธาน และมีหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์เป็นเลขานุการ มีบทบาทน้อยมากในการสนับสนุนส่งเสริมการศึกษาของสถานศึกษาตามที่กล่าวมาแล้ว การนิเทศโรงเรียนไม่ทั่วถึง และไม่สม่ำเสมอ ศึกษานิเทศก์ในเขตพื้นที่ขาดแคลน มีจำนวนน้อย และมีภาระงานมาก ส่วนใหญ่เวลาหมดไปกับการถูกเรียกให้ไปอบรมจากส่วนกลาง อบรมจากส่วนกลางเสร็จก็ต้องมาจัดอบรมครูต่อที่เขตพื้นที่การศึกษา กลุ่มครูให้ข้อสังเกตว่า เวลาที่ศึกษานิเทศก์ไปโรงเรียน ส่วนใหญ่จะไปนั่งพูดคุยกับผู้บริหาร แล้วก็กลับ ศึกษานิเทศก์จึงไม่ได้เข้าไปยังโรงเรียนเพื่อให้ความช่วยเหลือครู แต่มาเพื่อบอกให้ครูทำในสิ่งที่ต้องการตามที่ได้รับคำสั่งมา ไปติดตามโครงการทั้งๆ ที่โครงการเหล่านั้นไม่ได้เป็นโครงการริเริ่มของโรงเรียน หรือโรงเรียนถูกมัดมือชกให้ร่วมโครงการ เอาแบบสอบถามไปให้ครูกรอกแล้วก็กลับ ในกรณีดังกล่าวครูให้ความเห็นว่า ศึกษานิเทศก์ไม่มีความกล้าหาญในเชิงวิชาการ การไปโรงเรียนของศึกษานิเทศก์เป็นการไปเพื่อเพิ่มภาระให้ครูมากกว่า ครูส่วนใหญ่**ต้องการให้ศึกษานิเทศก์ทำหน้าที่เป็นเสมือนกรมวิชาการในอดีต** ที่คอยสร้างนวัตกรรม สื่อเทคโนโลยีช่วยสอนให้ครู หรือการช่วยครูคิดหาวิธีการเพื่อพัฒนาเด็กน่าจะได้ประโยชน์มากกว่า

นอกจากนั้น การนิเทศภายในโดยผู้บริหาร ยังทำได้ไม่เต็มที่ กลุ่มครูมีความเห็นว่า ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่สนใจงานวิชาการและใช้เวลาในการบริหารงานวิชาการค่อนข้างน้อย ทั้งในส่วนของระยะเวลาที่ใช้ของผู้บริหารสถานศึกษา ประเมินโดยรวมผู้บริหารที่ให้ความสนใจและเอาใจใส่งานวิชาการ การเรียนการสอน และการนิเทศการศึกษามีจำนวนเพียงร้อยละ 20 ที่เหลือใช้เวลาไปกับการบริหารงานอาคารสถานที่ งบประมาณส่วนใหญ่ก็จะทุ่มเทไปในส่วนนั้น เพราะการบริหารงานอาคารสถานที่ทำได้ง่าย เห็นผลรวดเร็ว ประเมินความดีความชอบก็ได้ผล หรืองานสร้างความสัมพันธ์ชุมชนร่วมกิจกรรมชุมชนจนไม่มีเวลาอยู่โรงเรียน เหล่านี้เป็นต้น

**(2) ด้านการบริหารงบประมาณ** ในภาพรวมยังไม่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (แม้ว่าข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 71 เห็นว่าเขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวด้านงบประมาณและผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 71.69 เห็นว่า สถานศึกษามีความคล่องตัวก็ตาม) เช่น การจัดสรรงบประมาณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จัดสรรงบประมาณบางส่วนให้สถานศึกษาไปบริหารจัดการ งบประมาณก้อนใหญ่จะอยู่ในอำนาจของส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การจัดสรรงบประมาณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการและพัฒนาซึ่งเป็นงบดำเนินงาน

ตลอดปีประมาณ 2.7 ล้านบาท (สำนักนโยบาย สพฐ., 2553) ส่วนใหญ่หมดไปกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป เป็นเหตุให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา สำหรับใช้ในการดำเนินงานโครงการเพื่อการพัฒนาการศึกษาได้อย่างเต็มที่ตามแผนที่วางไว้ สำหรับงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนงานโครงการต่างๆ ส่วนกลางจัดสรรมายังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาภายใต้กลยุทธ์ที่กำหนด พร้อมกำหนดกิจกรรมแนวทาง การดำเนินงานตามโครงการ/กิจกรรม/การใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้การดำเนินงานในการพัฒนาการศึกษาในพื้นที่ไม่มีความคล่องตัว และไม่สามารถคิดสร้างสรรค์กิจกรรม งาน/โครงการ ที่สนองต่อความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรฐานวัสดุครุภัณฑ์สำหรับจัดซื้อจัดจ้างสำหรับการดำเนินงานตามโครงการซึ่งหลายประการไม่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีบริบทและความต้องการแตกต่างกัน เช่น การจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียนหรืองบประมาณเพื่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เกณฑ์การจัดสรรไม่ได้พิจารณาถึงบริบทที่แตกต่างกัน เกณฑ์การจัดสรรยังคงใช้เกณฑ์เดียว คือ ระดับก่อนประถมศึกษาคนละ 1,700 บาท ระดับประถมศึกษาคนละ 1,900 บาท ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นคนละ 3,500 บาท ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายคนละ 3,800 บาท ทำให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวดังกล่าวส่งผลต่อการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็กที่มีจำนวนนักเรียน 120 คนลงมา มีไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะโรงเรียนขนาดเล็กส่วนใหญ่มีความขาดแคลนในแทบทุกด้าน ทำให้ความเหลื่อมล้ำในการบริหารจัดการ ระหว่างสถานศึกษาขนาดใหญ่ สถานศึกษาในเมือง และสถานศึกษาขนาดเล็กในชนบทเหล่านี้ เป็นต้น

ลักษณะการกำหนดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังปฏิรูปการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า **หลังการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาแล้ว ส่วนกลางยังคงรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการแบบเดิม** ที่มิได้กำหนดเฉพาะนโยบายแต่ก้าวล่วงมาสู่การบริหารจัดการงบประมาณด้วย

อุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการด้านงบประมาณอีกประการหนึ่ง คือ ปีการศึกษากับปีงบประมาณไม่สอดคล้องกัน โรงเรียนเปิดเรียนในภาคเรียนที่ 1 เดือนพฤษภาคม ซึ่งเข้าสู่ไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ ส่วนราชการต่าง ๆ เร่งรัดการเบิกจ่ายที่ต้องเกี่ยวพันกับโรงเรียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการประชุมอบรม สัมมนา ที่มาจากหลายทิศทาง ทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ/เกษตรอำเภอ หรือจากหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ในพื้นที่ ต่างก็เรียกครูไปอบรม ชี้แจงนโยบายการดำเนินงานโครงการ จนถึงสิ้นสุดปีงบประมาณเดือนกันยายน

โรงเรียนส่วนใหญ่ปิดภาคเรียนที่ 1 ประมาณกลางเดือนตุลาคม และเปิดเรียนในภาคเรียนที่ 2 ในเดือนพฤศจิกายน ซึ่งเป็นช่วงเวลาเริ่มต้นปีงบประมาณ จึงทำให้มีงบประมาณเริ่มโอนลงสู่พื้นที่ โครงการจากหน่วยงานต่าง ๆ เริ่มวงโคจรเข้าสู่โรงเรียน ทั้งงานกีฬา อบต. งานโครงการต่างๆ จากหน่วยงานอื่นเริ่มปรารถนาดีนำลงสู่โรงเรียน สู่เด็กนักเรียน นอกเหนือ สพท.ประมาณ เดือนพฤศจิกายนงบประมาณเริ่มโอนลงสู่งานโครงการ จนถึงสิ้นสุดเดขณะเดียวกัน งานโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งงานมหกรรมทักษะวิชาการ งานกีฬา กิจกรรมเข้าค่ายเดินทางไกลและพักแรมของลูกเสือ เนตรนารี กิจกรรมค่ายวิชาการ ค่ายคุณธรรม กีฬา สพฐ. กีฬาอื่น ๆ ฯลฯ กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มต้นราวเดือนพฤศจิกายน - เดือนมกราคม เรื่อยมา จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ นักเรียนต้องเข้าสอบ NT/O-NET ดังนั้น จึงสร้างความเครียดให้ทั้งครูและนักเรียน ที่ต้องเตรียมตัวสอบ

นอกจากนั้น ปัญหาอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ คือ ผู้รับอำนาจไม่เข้าใจ และขาดการนิเทศ ติดตาม กำกับ เพราะสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอัตรากำลังดังกล่าวน้อยและส่วนใหญ่ต้องทำงานประจำค่อนข้างมาก ที่ผ่านมาการกำกับ ติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเพียงการเร่งรัดการเบิกจ่าย โดยไม่ได้พิจารณาถึงกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนอย่างแท้จริง นอกจากนี้องค์คณะในเขตพื้นที่การศึกษายังมีบทบาทน้อยมากในด้านการบริหารงบประมาณคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เพียงพิจารณาร่างแผนตามที่เขตพื้นที่เสนอเท่านั้น ไม่ได้แสดงบทบาทของการกำกับติดตามตามอำนาจหน้าที่ของตนเท่าที่ควร ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

สภาพการณ์เหล่านี้ล้วนส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนทั้งสิ้น สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องและเตรียมการที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจและการรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของทั้งส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในทำนองเดียวกัน

ในการนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถาม ร้อยละ 94.58 จึงต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและงบพัฒนาการศึกษามากกว่างบประมาณเป็นรายโครงการที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลภาคสนามที่ต้องการให้จัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นเงินอุดหนุนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

**(3) ด้านการบริหารงานบุคคล** เกิดความไม่คล่องตัวและไม่สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลแบบการกระจายอำนาจ ทั้งที่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูคณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติ มิได้สะท้อนการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง กล่าวคือ การกำหนดกฎ ก.ค.ศ. ที่เกี่ยวข้องเกือบทุกฉบับมักจะ

ต่อท้ายว่า “ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด” และด้วยประโยคดังกล่าวนี้สร้างความคับข้องใจในการบริหารงานบุคคลของอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา เพราะต้องคอยฟังแนวทางที่ส่วนกลาง (ก.ค.ศ.) กำหนด ขาดความอิสระในการบริหารงานที่สอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังนั้น จึงพบว่า การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนาและเลื่อนวิทยฐานะต่างมีปัญหาในบทบาทการทำงานของ อ.ก.ค.ศ. ทั้งสิ้น

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในตัวของ อ.ก.ค.ศ.เอง เช่น กระบวนการสรรหาคณะอนุกรรมการ เดิมต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิด้านละ 2 - 8 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเลือกเหลือ 4 คน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกษียณ คณะกรรมการบางคนแม้ว่าจะมีวิสัยทัศน์ทางการบริหาร แต่ไม่มีความรู้ความเข้าใจด้านการศึกษา เมื่อมาปฏิบัติงานเป็นคณะกรรมการทำให้เสียระบบการทำงาน บางครั้งในการประชุมแต่ละครั้งต้องใช้เวลามาก เพราะต้องมีการทำความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ในการประชุม รวมทั้งกรณีการคัดเลือกผู้บริหารสถานศึกษา บางครั้งมีการเมืองแทรกแซงการคัดเลือก กลายเป็นระบบอุปถัมภ์มากกว่าคุณธรรม

ดังนั้น ส่วนกลางควรมีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลที่แท้จริงให้สถานศึกษาที่มีความพร้อม เช่น สถานศึกษาขนาดใหญ่/ใหญ่พิเศษ หรือสถานศึกษาขนาดกลางบางแห่ง เช่น การบริหารงานบุคคล การพิจารณาขั้นเงินเดือน การสับเปลี่ยนครู เพราะทางสถานศึกษาน่าจะมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่สนองตอบต่อความต้องการได้ดี โดยทางส่วนกลางหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการเป็นแนวทางให้ทางสถานศึกษาปฏิบัติ

ขณะเดียวกัน การพิจารณาความดีความชอบ มีครูบางส่วนในบางเขตพื้นที่การศึกษา ยังใช้ระบบเส้นสาย มีการปลอมแปลงข้อมูล การฝากจากผู้ใหญ่ในจังหวัด ทำให้ระบบการทำงานของ อ.ก.ค.ศ. มีปัญหา เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม ส่งผลต่อธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีของสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคล ในด้านการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาของสถานศึกษาระดับประถมศึกษา (เดิม) เมื่อย้ายมาเป็นผู้บริหารของสถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา (เดิม) ครูในสถานศึกษามักไม่ยอมรับการบริหารของผู้บริหาร เนื่องจากเห็นว่าขาดความรู้ความสามารถทักษะ และประสบการณ์การบริหารมัธยมศึกษา และไม่สามารถบริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยังคงใช้วัฒนธรรมดั้งเดิมจากการบริหารงานประถมศึกษามาใช้กับการบริหารงานมัธยมศึกษา

กรณีกระบวนการเลื่อนวิทยฐานะของครูก็เช่นเดียวกัน เกิดการจ้างทำผลงานหรือการลอกเลียน แสดงให้เห็นถึงการขาดคุณธรรมจริยธรรมของครู ครูให้ความสำคัญต่อกล่องมากกว่าเนื้อหาการเรียนการสอนและส่วนใหญ่ไม่ได้นำผลงานไปใช้ในการพัฒนา

คุณภาพการเรียนการสอนแต่อย่างใดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะไม่ได้ทำด้วยตนเองหรือหากทำด้วยตนเองแต่ก็ไม่ได้ใช้เท่าที่ควร ที่สมควรมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะอย่างเร่งด่วน ปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาที่รอการแก้ไขเชิงระบบทั้งสิ้น

ในการนี้ จากการวิจัยเชิงคุณภาพในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ด้วยการสัมมนารับฟังความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ได้เสนอแนะว่า สมควรมีการปรับปรุงเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนวิทยฐานะด้วยการพิจารณาจากสภาพจริงจากผลงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติและเน้นเอกสารให้น้อยลง

**(4) ด้านการบริหารงานทั่วไป** การบริหารงานทั่วไป ในที่นี้หมายรวมทั้งงานพัฒนานโยบาย การกำกับดูแล การประสานงาน การติดตามประเมินผล การจัดอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ การประชาสัมพันธ์ การสร้างเครือข่าย การสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานสถานศึกษา เป็นต้น

จากการวิจัยพบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความแตกต่างกันของบริบททางสังคม วัฒนธรรม การคมนาคม เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 เป็นพื้นที่ภูเขาเป็นส่วนใหญ่ การเดินทางด้วยความยากลำบาก สถานศึกษาห่างไกล ทรัพยากรมีจำกัด การติดต่อสื่อสารเป็นไปด้วยความยากลำบากทั้งการคมนาคม มีทั้งทางรถยนต์ มอเตอร์ไซค์ จักรยาน ขี่ม้าและการเดินเท้า ขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายะลา เขต 2 เป็นพื้นที่ในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจที่มีปัญหาวิกฤติการณ์ก่อการร้ายมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 หลังการบริหารจัดการแบบเขตพื้นที่การศึกษาเพียงเล็กน้อย เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของครูและบุคลากรทางการศึกษา การเดินทางไปทำการเรียนการสอนการนิเทศติดตามผลเป็นไปด้วยความยากลำบากและเสี่ยงอันตราย เหล่านี้เป็นต้น ความร่วมมือของประชาชนทางวิชาการมีไม่มากนักเพราะขาดความรู้ความสามารถ ขาดผู้ทรงคุณวุฒิที่จะช่วยงานการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งสิ้น ขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในเมืองและกรุงเทพมหานครอยู่ในพื้นที่ที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ รวมทั้งการเดินทาง ความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ และประชาชนที่มีความพร้อมในการสนับสนุน

นอกจากสภาพบริบทที่แตกต่างกันดังกล่าว แต่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต่างก็มีปัญหาร่วมกัน เช่น บุคลากรบางส่วนขาดความรู้ความสามารถในงานวิชาการและการสนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษาตามที่กล่าวมาแล้ว การขาดการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาใช้เพื่อการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและด้วยการกำหนดจากส่วนกลาง เช่น การจัดระบบอินเตอร์เน็ต สถานศึกษาห่างไกลไม่สามารถเรียกใช้ได้อย่างคล่องตัว ส่งผล

ต่อการบริหารจัดการ แบบ E-Office ที่ส่วนกลางกำหนด สถานศึกษาบางแห่งต้องแก้ไขด้วยเงินของสถานศึกษาที่มีน้อยอยู่แล้วหรือเงินส่วนตัวจัดซื้อบริการจากแหล่งอื่น/เอกชนแทน เป็นต้น

ในด้านการพัฒนานโยบายและการวางแผน สำนักงานเขตพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถแสดงบทบาทการพัฒนานโยบายได้เท่าที่ควร ยังไม่สามารถใช้บทบาทขององค์คณะบุคคลหรือกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการพิจารณาได้เท่าที่ควร ส่วนกลางยังคงกำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษารับนโยบายและแนวปฏิบัติไปดำเนินการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาก็ใช้วิธีการกระจายให้โรงเรียนรับไปดำเนินการต่อ และเก็บข้อมูลรายงานเป็นกระดาษส่งเมื่อถึงกำหนดเวลา การดำเนินงานดังกล่าวของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเรื่องการวางแผนและการติดตามประเมินผล เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่มีบุคลากรที่ขาดความรู้ ความสามารถในการติดตามประเมินผล จึงมีการติดตามผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในพื้นที่น้อยมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่มีการรายงานผลการดำเนินงานและนำผลของการรายงานมาวิเคราะห์ ปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาตามที่ควรจะเป็น ซึ่งทำให้งานของกลุ่มนโยบายและแผนในบางเขตพื้นที่การศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร การวางแผนการดำเนินงานจึงเป็นเรื่องเดิม ๆ แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการจัดการเรียนการสอนของสถานศึกษา จึงไม่สามารถแก้ไขได้ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้น จากการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา มีพื้นที่กว้างขวาง สถานศึกษาที่มีอยู่จำนวนมาก บางเขตมีจำนวนสถานศึกษาในสังกัด 200 - 300 แห่ง ดังเช่น เขตพื้นที่การศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่สามารถนิเทศติดตาม กำกับและสนับสนุนส่งเสริมตามบทบาทอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการนี้ พบว่า สถานศึกษาหลายแห่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไม่ได้ลงไปนิเทศติดตาม หรือประสานงาน และช่วยแก้ไขปัญหาใด ๆ ได้

ในส่วนขององค์คณะบุคคล สามคณะ ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) เขตพื้นที่การศึกษา และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) การบริหารงานเป็นไปในลักษณะต่างฝ่ายต่างบริหารจัดการ ซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษามีน้อยมาก เนื่องจากไม่สามารถให้คุณและโทษแก่ผู้ใดได้ จึงเป็นเหตุให้บุคลากรในสำนักงานไม่ให้ความเกรงใจและไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร อีกทั้งการวางแผนการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากงบประมาณในการวางแผนที่มีจำกัด และต้องยึดกฎเกณฑ์ในการบริหารบุคคลของ ก.ค.ศ. ซึ่งทำให้การบริหารจัดการในบางเรื่องที่สำคัญและต้องการการตัดสินใจโดยเร่งด่วนไม่สามารถดำเนินการได้ เกิด

ความเสียหายต่อพื้นที่ ดังนั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานในพื้นที่เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินงานให้มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน การดำเนินงานในบางเรื่องหรือการใช้อำนาจในการตัดสินใจย่อมไม่เหมือนกัน ควรปรับกฎ ระเบียบ ในการกระจายอำนาจให้เกิดความคล่องตัวต่อการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ควรมอบอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของประธานกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้มากขึ้น โดยเฉพาะการให้คุณและโทษแก่บุคลากร รวมองค์คณะบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่ให้เป็นคณะเดียว เพื่อการบริหารจัดการที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหมายถึงการปรับปรุงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาทั้งระบบ

ในด้านสถานศึกษา พบว่า สถานศึกษาไม่มีเจ้าหน้าที่รองรับการทำงานด้านการบริหารทั่วไป หรือไม่มีครูสายสนับสนุนการสอน เพื่อมาทำหน้าที่ในการให้บริการด้านต่าง ๆ หรือทำหน้าที่สนับสนุนให้การทำงานในด้านอื่นขับเคลื่อนไปได้ จึงต้องใช้ครูผู้สอนมาทำหน้าที่แทน สร้างภาระและความอึดอัดให้กับครูอย่างมากโดยเฉพาะงานการเงินและพัสดุ เพราะครูต้องทำในสิ่งที่ไม่ใช่หน้าที่และในสิ่งที่ครูไม่มีความถนัด มีความเสี่ยงในเรื่องที่ไม่น่าเสี่ยง ทำให้รู้สึกเครียด เครียดทั้งการสอนที่สอนเด็กไม่ทัน เครียดทั้งที่ต้องวิ่งทำงานด้านธุรการ การจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลถึงคุณภาพการเรียนการสอนในที่สุด ลักษณะเช่นนี้ มีอยู่ทั้งในสถานศึกษาขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และโดยเฉพาะขนาดเล็ก แม้ว่าส่วนกลางจะกำหนดบุคลากรสายสนับสนุนให้บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานบริหารทั่วไปของโรงเรียนที่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันทั้งโรงเรียนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง หรือขนาดเล็กเพียงแต่ปริมาณงานที่ต่างกันเท่านั้นบางโรงเรียนมีเจ้าหน้าที่ธุรการ/การเงินและบัญชีมาช่วยปฏิบัติงานเพียง 2 วัน ทำให้ไม่ต่อเนื่องในงาน สุดท้ายงานธุรการ/การเงินฯ ก็ยังคงตกเป็นภาระของครูเช่นเดิม เหล่านี้เป็นต้น

ในการนี้ จากการศึกษาภาคสนาม กลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลโดยเฉพาะกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในระดับสถานศึกษาต้องการให้สถานศึกษาสรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษา (เจ้าหน้าที่ธุรการ/การเงิน) ได้เอง เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสถานศึกษา

## ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากการศึกษาการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเกี่ยวกับกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา การแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และการกำกับ ดูแลและติดตามประเมินผล และความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่า

### 2.1 กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

จากกรอบความคิดกำหนดไว้ เป็นกลไกภายในและกลไกภายนอก แต่จากการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ พบว่า กลไกภายในและภายนอกดังกล่าว ประกอบด้วย **กลไกภายใน** ได้แก่ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำการบริหารจัดการที่ดี การจัดการความรู้ การวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีและการสื่อสาร ศักยภาพและความพร้อม และ**กลไกภายนอก** ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีและการสื่อสาร นวัตกรรมและความรู้ และการมีส่วนร่วมนั้น พบว่า **ตัวแปรกลไกเกือบทุกตัวแปร มีความสำคัญในลักษณะที่เป็นกลไกหลักและกลไกเสริม**ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จากการรับฟังความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร มีความเห็นในทิศทางเดียวกันเกี่ยวกับกลไกหลักและกลไกเสริม จึงได้เปลี่ยนแปลงตัวแปรกลไกดังกล่าวนั้นเป็นกลไกหลักและกลไกเสริม ยกเว้นบางตัวแปรเท่านั้น เช่น สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และเศรษฐกิจ ที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไม่มากนัก จึงไม่นำมาเป็นกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่กลไกที่มีอิทธิพลและส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นกลไกที่เกิดจากภายในองค์กรโดยตรง และกลไกบางตัวที่คาดไว้ว่าเป็นกลไกภายนอกกลับกลายเป็นกลไกเสริม เช่น การมีส่วนร่วม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมทั้งการวิจัยและพัฒนา ทั้งนี้ เพราะกลไกดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองหากมีศักยภาพเพียงพอด้วยการหนุนเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับตัวแปรกลไกด้านการปรับตัวและการเรียนรู้ และศักยภาพและความพร้อมไม่ปรากฏเป็นกลไกหลักและกลไกเสริมนั้น เนื่องจากกลไกทั้งสองดังกล่าวเป็นสาระการดำเนินงานที่บูรณาการเข้าในสาระกลไกในทุกตัวแปรที่ต้องมีการปรับตัวและการเรียนรู้ เป็นไปอย่างมีศักยภาพและความพร้อม

นอกจากนั้น **กลไกหลัก** ที่พบส่วนใหญ่เป็นกลไกทั้งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทุกระดับ ทั้งระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ กลไกที่เกี่ยวข้องกับส่วนกลาง ได้แก่ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน ระบบบริหารงานบุคคล ระบบบริหารงบประมาณ และการกำกับ ติดตามและประเมินผล ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

กลไกที่เกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน การมีส่วนร่วม และการกำกับ ติดตามและประเมินผล กลไกที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาโดยตรง ได้แก่ การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำผู้บริหาร และการมีส่วนร่วม

ขณะที่**กลไกเสริม** เป็นกลไกเชิงศักยภาพที่ส่วนกลางควรส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเข้มข้น เช่น การวิจัยและพัฒนา และเทคโนโลยีและการสื่อสาร สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาควรส่งเสริมศักยภาพสถานศึกษาและพัฒนาตนเองในกลไกด้านวัฒนธรรมการทำงาน การวางแผน การประสานงาน การจัดการความรู้ เทคโนโลยีและการสื่อสารและการวิจัยและพัฒนา ในทำนองเดียวกันกับสถานศึกษาที่ควรพัฒนาตนเองในกลไกด้านวัฒนธรรมการทำงาน การวางแผน การประสานงาน การจัดการความรู้ เทคโนโลยีและการสื่อสารและการวิจัยและพัฒนา/การวิจัยชั้นเรียน เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน เช่นเดียวกัน

ในการนี้ จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถาม (เห็นด้วย/ไม่เห็นด้วย) ของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถาม มีความเห็นว่า เห็นด้วยกับกลไกดังกล่าว จากการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยกับข้อคำถามที่สร้างจากผลการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ คิดเป็นร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม (รายละเอียดรายข้อปรากฏในภาคผนวกของรายงานวิจัยนี้) รายประเด็นต่างๆ มีดังนี้

**ก. กลไกหลัก**

(1) นโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษามีความชัดเจน (เห็นด้วยร้อยละ 68.47)

(2) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร จำแนกเป็นภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา ดังนี้

(2.1) ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา **ด้านคุณลักษณะส่วนตน** ควรเป็นผู้ทันโลกทันเหตุการณ์ (ร้อยละ98.93) พัฒนาตนเอง (ร้อยละ 98.80) มีความรู้ความสามารถ (ร้อยละ 98.74) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล (ร้อยละ 98.42) ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา (ร้อยละ 98.05) เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ร้อยละ 97.67) มีทักษะทางการบริหารจัดการ (ร้อยละ 97.48) สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ (ร้อยละ 97.04) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ (ร้อยละ 96.47)

**ด้านพฤติกรรมการบริหาร** ควรทำงานเป็นทีม (ร้อยละ 97.60) มีการตัดสินใจที่ดี (ร้อยละ98.30) ใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการ (ร้อยละ 98.61) ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ (98.17) มีความสามารถในการแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง (ร้อยละ 98.17) และมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ (96.47) ตามลำดับ

(2.2) ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสถานศึกษา **ด้านคุณลักษณะส่วนตน** ควรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ (ร้อยละ 99.43) พัฒนาตนเอง (ร้อยละ 99.31) ทันโลกทันเหตุการณ์ (ร้อยละ 98.99) มีวิสัยทัศน์กว้างไกล (ร้อยละ 98.80) มีทักษะทางการบริหารจัดการ (ร้อยละ 98.30) สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ (ร้อยละ 98.17) ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา (ร้อยละ 98.61) เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (ร้อยละ 98.11) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ (ร้อยละ 97.73) **ด้านพฤติกรรมการบริหาร** ใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารเพื่อการบริหารจัดการ (ร้อยละ 98.99) ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ (ร้อยละ 98.55) มีความสามารถในการแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง (ร้อยละ 98.23) มีการตัดสินใจที่ดี (ร้อยละ 98.23) มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ (98.11) และทำงานเป็นทีม (ร้อยละ 97.60) ตามลำดับ

(3) เขตพื้นที่การศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยความยุติธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 90.16)

(4) สถานศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยความยุติธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (ร้อยละ 93.63)

(5) การจัดสรรและกระจายงบประมาณไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับความต้องการ (ร้อยละ 75.41)

(6) มีการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (ร้อยละ 85.50)

(7) เขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการนิเทศสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ (ร้อยละ 79.76)

(8) เขตพื้นที่การศึกษาประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาให้ดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรม (ร้อยละ 89.28)

(9) โครงสร้างการแบ่งส่วนงานในส่วนกลางตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและประสิทธิภาพ (ร้อยละ 81.53)

จากการรับฟังความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร ได้เสนอกลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพิ่มเติม ที่สอดคล้องกันดังนี้ คือ (1) การบริหารงานวิชาการ (2) จิตสำนึก/จรรยาบรรณวิชาชีพ และ (3) การสร้างขวัญกำลังใจ

**ข. กลไกเสริม**

(1) วัฒนธรรมการทำงานของครูเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น ยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน (ร้อยละ 81.40)

(2) มีการจัดการความรู้ ทั้งด้านการสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาความรู้ การเผยแพร่ความรู้ การนำความรู้ใหม่ไปต่อยอดการทำงาน (ร้อยละ 87.89)

(3) การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาตามสภาพการปฏิบัติจริง ตรงตามความต้องการของครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ได้ความรู้ ทักษะ และสามารถปฏิบัติได้ (ร้อยละ 88.46)

(4) การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความเหมาะสม คล่องตัว และรวดเร็วทันกาล (ร้อยละ 86.63)

(5) การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษาและการเรียนรู้ ช่วยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (ร้อยละ 88.46)

ในการนี้ จากการรับฟังความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิใน 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า (1) กลไกวัฒนธรรมการทำงาน (2) กลไกการวางแผน และ (3) กลไกการประสานงาน ควรเป็นกลไกหลัก เนื่องจากกลไกวัฒนธรรมการทำงาน เป็นองค์ประกอบขององค์การ ส่วนกลไกการวางแผน และกลไกการประสานงาน เป็นหน้าที่และองค์ประกอบของกระบวนการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานทั่วไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ

**ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ข้อค้นพบงานวิจัยเกี่ยวกับกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่เป็นข้อสรุปว่า**

**1. กลไกหลัก** เป็นกลไกที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการโดยตรง ประกอบด้วย 12 กลไก จำแนกเป็น กลไกที่เป็น**ปัจจัย**ทางการบริหารจัดการศึกษา จำนวน 5 กลไก และปัจจัยที่เป็นกระบวนการบริหารจัดการศึกษา จำนวน 7 กลไก ดังนี้

กลไกที่เป็นปัจจัยบริหารจัดการศึกษา ได้แก่ (1) นโยบาย (2) กฎหมายและระเบียบ (3) โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน (4) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร และ (5) วัฒนธรรมการทำงาน

กลไกที่เป็นกระบวนการบริหารจัดการศึกษา ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานวิชาการ (2) ระบบการบริหารงานบุคคล (3) ระบบการบริหารงบประมาณ (4) ระบบคุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี (5) การวางแผน (6) การประสานงาน และ (7) การติดตามประเมินผล

(สำหรับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ เกี่ยวกับ (1) จิตสำนึก/จรรยาบรรณวิชาชีพและ (2) การสร้างขวัญกำลังใจ ถือเป็นส่วนหนึ่งของงานบริหารงานบุคคล ผู้วิจัยจึงได้จัดไว้ในระบบบริหารงานบุคคลแล้ว)

**2. กลไกเสริม** เป็นกลไกที่เป็นส่วนเสริมให้การบริหารจัดการศึกษาประสบผลสำเร็จประกอบด้วย 4 กลไก ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วม (2) การจัดการความรู้ (3) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ (4) การวิจัยและพัฒนา

ในการนี้ ผู้วิจัยจะนำบทสรุปกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังกล่าวนี้ จัดทำรายละเอียดเป็นข้อเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจฯ ในบทที่ 6 ต่อไป

### 2.2 ด้านเกณฑ์การจำแนก/แบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

ในด้านการจำแนก/แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีศักยภาพและความพร้อมตามบริบทนั้น จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นด้วยกับข้อมูลที่ได้จากผลการศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษา มีหลักเกณฑ์และองค์ประกอบที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้เป็นไปตามศักยภาพและความพร้อม ดังนี้

2.2.1 แต่ละเขตมีปริมาณสถานศึกษาระหว่าง 100 – 120 แห่ง (ร้อยละ 87.52)

2.2.2 สถานศึกษาอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตใกล้เคียงสามารถอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือทางวิชาการให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยได้ (ร้อยละ 87.45)

2.2.3 ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรเกิน 100 กิโลเมตร สำหรับการคมนาคมปกติ (ร้อยละ 93.00)

2.2.4 ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 60 กิโลเมตร สำหรับท้องถิ่นทุรกันดาร เช่น พื้นที่ชายแดน ภูเขา ทะเล เกาะแก่ง เป็นต้น (ร้อยละ 95.52)

ทั้งนี้ เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาสามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างคล่องตัว ตามภารกิจที่ต้องกำกับ สนับสนุนส่งเสริมสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**2.3 ด้านการกำกับ ดูแล ประสานส่งเสริม และติดตามประเมินผล**

จากข้อมูลเชิงปริมาณด้วยการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นว่า เห็นด้วยเกี่ยวกับการกำกับ ดูแล ประสานส่งเสริมและติดตามประเมินผล ดังนี้

2.3.1 ส่วนกลางควรติดตามเฉพาะนโยบายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ลดการควบคุม ลดการกำหนดโครงการขึ้นใหม่ที่ตายตัว และไม่สนองตอบความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีบริบทและความหลากหลาย (ร้อยละ 94.77)

2.3.2 เขตพื้นที่การศึกษาควรติดตามสถานศึกษาเฉพาะงานตามนโยบาย มาตรฐานและคุณภาพการศึกษา (ร้อยละ 91.36)

2.3.3 ส่วนกลางควรสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษา โดยจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน การวิจัยและพัฒนาวิชาการเพื่อเป็นต้นแบบ

2.3.4 ส่วนกลางกำหนดนโยบายและแผนที่เขตพื้นที่การศึกษาสามารถพัฒนานโยบายและแผนที่สอดคล้องกับบริบท มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว (ร้อยละ 96.34)

2.3.5 การประเมินผลการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรประเมินตามสภาพจริงและเน้นผลงานมากกว่าการประเมินรายโครงการ/กิจกรรม หรือเอกสาร (ร้อยละ 98.68)

2.3.6 เขตพื้นที่การศึกษาควรพัฒนาวิชาการเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษา การจัดศูนย์วิชาการ/นวัตกรรมการเรียนรู้ การจัดแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การยกย่องส่งเสริมสถานศึกษาและผู้มีผลงานดีเด่น ฯลฯ (ร้อยละ 99.05)

**2.4 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษากับหน่วยงานอื่น**

จากการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ในฐานะส่วนราชการ ที่ต้องประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันทั้งในระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ ดังนี้

**(1) ระดับนโยบาย** เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องรับนโยบายมาปฏิบัติหรือประสานนโยบายให้เกิดการปฏิบัติ ได้แก่

(1.1) กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานเลขาธิการครุสภา เป็นต้น

(1.2) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

(1.3) กระทรวงอื่นที่จัดการศึกษาหรือการศึกษาเฉพาะทางที่มีสถานศึกษาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

(1.4) กระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการจัดการศึกษา ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

**(2) ระดับบริหาร/กำกับดูแล** เป็นหน่วยบริหารหรือหน่วยงานกำกับดูแลที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องประสานงานการบริหารไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

(2.1) ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดการศึกษาของกระทรวง/กรม เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความสัมพันธ์ในฐานะตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องประสานงานและเชื่อมโยงการศึกษา ขององค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

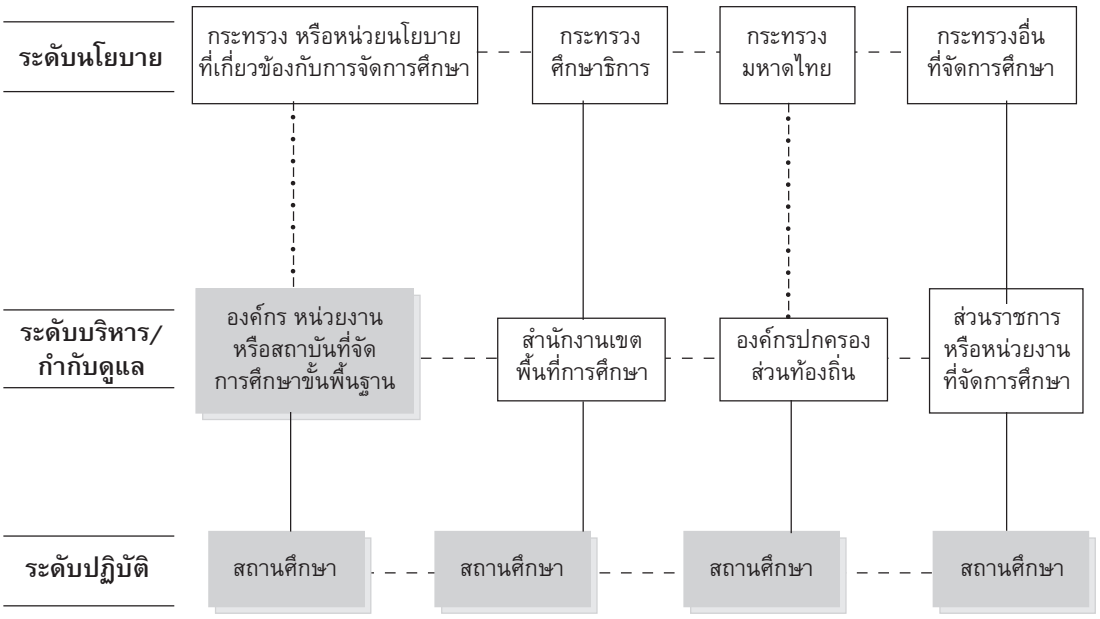
(2.2) หน่วยงาน องค์กรที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการอื่นที่จัดการศึกษา เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความสัมพันธ์ในฐานะที่ต้องประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

**(3) ระดับปฏิบัติ** เป็นหน่วยปฏิบัติ หรือจัดการเรียนการสอน หรือกระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ สถานศึกษา ครอบครัว องค์กรชุมชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ๆ ฯลฯ

ในด้านสถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติ ที่มีความเชื่อมโยงทั้งในแนวตั้งและแนวนอน ดังปรากฏแผนภาพความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการศึกษาระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่

การศึกษากับหน่วยงานที่จัดการศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ ต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 3.3 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการศึกษาระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับนโยบาย ระดับบริหารและระดับปฏิบัติ**




หมายเหตุ ———— หมายถึง บังคับบัญชา และกำกับดูแล

•–•–•–•–•–•–•–•–• หมายถึง กำกับดูแล

– – – – – – – – – หมายถึง ประสานงาน

ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา, หน้า 232.

ในความสัมพันธ์เชื่อมโยงของส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา เชิงอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

**ส่วนกลาง** ซึ่งหมายถึง กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรในส่วนกลาง มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในด้านนโยบาย มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร (ที่เกี่ยวข้อง) การวิจัยและพัฒนา และการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา

**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับส่วนกลาง และสถานศึกษา ดังนี้

(1) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะส่วนราชการในสังกัดที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย และนำนโยบายของกระทรวงฯ ไปสู่การปฏิบัติ และรายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงฯ ทราบ

(2) มีความสัมพันธ์กับสถานศึกษา ในฐานะส่วนราชการต้นสังกัดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการกำกับ สนับสนุนส่งเสริม และบริหารจัดการให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน

**สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** มีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาด้วยกัน ดังนี้

(1) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาที่สังกัดในฐานะส่วนราชการ/สถานศึกษาในสังกัด/ในกำกับแล้วแต่กรณี ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ และรายงานผลต่อสำนักงานเขตพื้นที่ต้นสังกัด/กระทรวงศึกษาธิการทราบแล้วแต่กรณี

(2) มีความสัมพันธ์กับสถานศึกษา/สถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยกัน ในฐานะเครือข่ายสถานศึกษาที่ควรร่วมมือกันพัฒนาการเรียนการสอนและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่อาจจัดเป็นเครือข่ายเฉพาะกลุ่ม หรือรายสถานศึกษาแล้วแต่กรณี

นอกจากนั้น จากข้อมูลเชิงปริมาณจากการตอบแบบสอบถามของผู้ตอบแบบสอบถาม (ร้อยละ 94.39) มีความเห็นว่า เขตพื้นที่การศึกษาควรมีศูนย์ประสานงานระดับอำเภอที่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ/เงิน และวิชาการ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการประสานสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## ส่วนที่ 3 ผลการศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลภาคสนาม เกี่ยวกับสภาพปัจจุบันปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยการสังเกต สัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม รวมทั้งการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม ตลอดจนผลการรับฟังความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ จาก 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร (นอกจากข้อเสนอที่ได้นำเสนอในแต่ละประเด็นของปัญหา ในส่วนที่ 2 แล้ว) มีข้อเสนอแนะและแนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ได้จากการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างผู้ให้ข้อมูลหลายประการ คณะผู้วิจัยได้ประมวลภาพรวม สังเคราะห์และสรุปผลข้อเสนอแนะดังกล่าว ดังนี้

**1. ด้านนโยบาย** ส่วนกลางควรกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา กำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการดำเนินงาน กำหนดแผนงาน กำหนดขั้นตอนตามหลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจน ทั้งนี้ควรประสานกับคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ส่วนกลางควรกำหนดนโยบายการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งกระจายอยู่ตามเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ เป็นจำนวนมากให้ชัดเจน

**2. ด้านมาตรฐานผู้เรียน** ในการกำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ของผู้เรียน ส่วนกลางควรกำหนดมาตรฐานบ่งชี้ เฉพาะที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของชาติ เน้นคุณลักษณะพื้นฐานของเด็กไทยที่ทุกพื้นที่ต้องมีเหมือนกัน เช่น เด็กไทยทุกคนต้องฟัง พูด อ่าน เขียน ภาษาไทยได้อย่างคล่องแคล่ว มีความรักชาติ ปฏิบัติตามหลักธรรมคำสอนของศาสนา มีจิตสาธารณะ สำหรับมาตรฐานอื่นของผู้เรียนควรให้เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาไปกำหนดเพิ่มเติมให้เหมาะสม ตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของชาติ

**3. ด้านงบประมาณ** การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาควรดำเนินการ ดังนี้

3.1 ควรกำหนดเกณฑ์การจัดสรรที่สอดคล้องกับสภาพจริงที่แตกต่างกันตามบริบทพื้นที่ และความหลากหลายของการปฏิบัติ โดยเฉพาะในท้องถิ่นห่างไกล ปัญหาการคมนาคม และพื้นที่เศรษฐกิจยากจน ด้อยโอกาส และสถานศึกษาขนาดเล็ก ควรมีการพิจารณาพิเศษ

3.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียน ควรให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างนักเรียนในระดับชั้นอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ตลอดจนการจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวสำหรับนักเรียนโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนเอกชนการกุศล

3.3 การจัดสรรเงินเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ควรใช้เกณฑ์การจัดสรรหลายอย่างประกอบกัน ตามสภาพบริบทของพื้นที่ เช่น กำหนดเกณฑ์การจัดสรรเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความพร้อม ผู้ปกครอง หรือชุมชนมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูง กับโรงเรียนในพื้นที่ยากจนรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำ ควรจัดสรรให้อีกอัตราหนึ่ง เพื่อลดช่องว่างทางการศึกษาระหว่างในเมืองและชนบทห่างไกลที่ความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาได้ค่อนข้างน้อย

3.4 การจัดสรรงบประมาณ สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาควรโอนจัดสรรในลักษณะเงินเป็นก้อน (block grant) ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และมากเพียงพอในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ทั้งนี้ควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนา หรือการแก้ไขปัญหาของเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อประโยชน์ในการวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างรอบคอบ

3.5 ควรจัดระบบการบริหารงบประมาณ ให้เชื่อมโยงกับระบบควบคุมภายในและระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

**4. ด้านการบริหารงานบุคคล** ควรกระจายอำนาจมายังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ภายใต้ภาระที่ไม่ผูกพันกับงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมของรัฐบาลและมีข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินงานดังนี้

4.1 ควรแก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคปัญหาในการบริหารงานบุคคลภายในเขตพื้นที่การศึกษาให้เหมาะสม กำหนดกฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ให้ชัดเจนไม่คลุมเครือ ทั้งนี้กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ ที่กำหนดควรคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนเป็นสำคัญ

4.2 ควรกำหนดบทบาทหน้าที่และกรอบการดำเนินงานเพื่อรองรับการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่หรือสถานศึกษาให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน

4.3 การสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาไม่ควรผูกติดกับระบบราชการ แต่ควรจ้างเป็นคราว ๆ เช่น จ้างระยะเวลา 4 ปี ถ้าทำดีมีผลงานในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนได้ตามข้อตกลงก็สามารถจ้างต่อได้ เพื่อให้ได้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารเป็นผู้บริหารมืออาชีพอย่างแท้จริง

4.4 ควรพัฒนาบุคลากรสายสนับสนุนการจัดการศึกษา ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินการเกลี่ยอัตรากำลังคนที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขนาดต่าง ๆ อย่างเท่าเทียม

4.5 ควรดำเนินการพัฒนาผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านวิชาการให้สามารถเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนงานหลักสูตรและการสอนเพื่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างยั่งยืน

**5. ด้านการบริหารทั่วไป** ส่วนกลางควรกำหนดมาตรฐานที่จำเป็นในด้านการบริหารงานทั่วไป ที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เพื่อให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และควรดำเนินการดังต่อไปนี้

5.1 ควรศึกษาทบทวนรายละเอียดของการกระจายอำนาจ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขและได้ข้อสรุปที่แท้จริงว่ามีเรื่องใดที่จำเป็นต้องมอบหรือกระจายลงมาและสิ่งใดที่ควรคงไว้จะทำให้เกิดความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ

5.2 ควรลดภาระงานของสถานศึกษา โดยหลีกเลี่ยงการสั่งการจากสำนักต่างๆ ในส่วนกลาง ที่สั่งให้โรงเรียนรายงานข้อมูลทางการศึกษา ทั้งนี้ควรใช้ประโยชน์จากข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน ที่โรงเรียนได้รายงานผ่านระบบออนไลน์ให้มากที่สุด นอกจากนี้ควรประสานงานกับส่วนราชการกระทรวงต่างๆ กรณีกำหนดเป้าหมายพื้นที่การดำเนินงานเป็นโรงเรียนในสังกัด มาร่วมกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อลดภาระงานที่ซ้ำซ้อนของโรงเรียน

5.3 ควรหาแนวทางให้องค์คณะบุคคลที่ตั้งขึ้นทั้งสามคณะคือ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและคณะกรรมการนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานประสานซึ่งกันและกัน ควรกำหนดบทบาท ภารกิจหน้าที่ให้ชัดเจน มีการติดตามกำกับ และประสานงานให้สอดรับกัน ทั้งระดับส่วนกลาง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา ในการนี้ ควรมีการบูรณาการคณะกรรมการ/อนุกรรมการ ทั้งสามคณะเข้าด้วยกัน เพื่อเอกภาพในการบริหารจัดการ หรืออาจให้มีการเชื่อมโยงผลการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่เข้าด้วยกัน เช่น การนำผลของการประเมินของ ก.ต.ป.น. เขตพื้นที่การศึกษา ไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

**6. ด้านการนิเทศ ติดตามและประเมินผล** ส่วนกลางควรสร้างระบบการติดตามกำกับ และประเมินผลให้ชัดเจน และสอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการตามกรอบวงเงินงบประมาณที่ได้ โอนจัดสรรให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดำเนินการ ทั้งนี้ ควรมีการสร้างข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ในการกำกับติดตามและประเมินผล ควรกำหนดบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ เช่น ส่วนกลางโดยคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำกับติดตาม ประเมินผล การดำเนินงานของเขตพื้นที่การศึกษาในภาพรวม คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ดูแลเฉพาะในระดับเขตพื้นที่ สำหรับการติดตาม

ประเมินคุณภาพผู้เรียนส่วนกลางควรประเมินเฉพาะคุณลักษณะพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน ที่เหลือจากนั้นควรเป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ โดยเน้นการกำกับติดตาม ประเมินผลระหว่างการดำเนินงานอย่างจริงจังมากกว่าการติดตามภายหลังการดำเนินงาน

**7. ด้านการส่งเสริมขวัญและกำลังใจ** เนื่องจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่อยู่ห่างไกล กันดารและขาดแคลนทรัพยากรในการบริหาร ดังนั้น จึงเห็นสมควรดำเนินการดังนี้

7.1 ควรสร้างแรงจูงใจสำหรับครูผู้สอน และผู้บริหารสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลกันดาร โดยการเพิ่มเงินค่าตอบแทนพิเศษให้รายเดือน หรือจัดสรรงบประมาณเพื่อการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากเกณฑ์ปกติที่กำหนดโดยทั่วไป

7.2 ในพื้นที่ห่างไกลกันดาร เช่น บนภูเขาสูง รัฐควรจัดสรรงบประมาณสำหรับการจ้างครูหรือจ้างผู้บริหารในลักษณะของการจ้างเหมาบุคคลเพื่อทำการสอนเด็กในพื้นที่ห่างไกล โดยกำหนดเป้าหมายคุณลักษณะผู้เรียน เช่น เมื่อสิ้นปีการศึกษาผู้เรียนทุกคนในพื้นที่ต้องอ่านคล่อง เขียนคล่อง สามารถใช้ภาษาไทยในการสื่อสารได้อย่างคล่องแคล่ว คิดเลขได้ตามสภาพของช่วงชั้น รู้จักรักษาความสะอาดของเสื้อผ้าร่างกาย และที่อยู่อาศัย และรู้จักมารยาทในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น เป็นต้น ทั้งนี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่ในการกำกับติดตาม ประเมินผลเป็นรายปี

## สรุป

จากผลของการศึกษาสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พบว่า แม้ว่าจะมีการออกกฎหมาย กฎกระทรวงและข้อบังคับเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นองค์การประเภทหนึ่งที่ประกอบไปด้วยอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน บุคลากร งบประมาณ วัฒนธรรมองค์การหรือวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากร รวมทั้งการบริหารจัดการ ที่ยังคงประสบกับปัญหาทั้งด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานทั่วไป ที่หากจะให้ส่งผลสู่การปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น ดังกล่าวแล้ว จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบและกลไกการส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างจริงจัง โดยนำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัย เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาดังจะได้เสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

# บทที่ 4
# รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา:บทเรียนกรณีศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติดีเด่น

จากการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา **โดยการศึกษาภาคสนาม** ด้วยการสัมภาษณ์ สังเกตการสนทนากลุ่ม การประชุม/สัมมนารับฟังความเห็น และการศึกษาเอกสาร จำนวน 20 เขต และสถานศึกษา จำนวน 80 โรง ในทุกภูมิภาค/กรุงเทพมหานคร และทุกประเภทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ (1) เขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเขตจังหวัด เขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 เขตพื้นที่การศึกษา เขต 2 เขตพื้นที่การศึกษา เขต 3 และเขตพื้นที่การศึกษา เขต 4 – 7 และ (2) สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนผู้เรียน 1 – 200 คน สถานศึกษาขนาดกลาง จำนวนผู้เรียน 201 – 499 คน สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนผู้เรียน 500 – 1,499 คน และสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ นักเรียนจำนวน 1,500 คนขึ้นไป ระหว่างวันที่ 30 มีนาคม – 31 พฤษภาคม 2553

จากการวิจัยพบว่า เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแต่ละประเภทที่ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลภาคสนาม มีความโดดเด่นทางการบริหารจัดการแตกต่างกันในแต่ละด้านตามบริบทของพื้นที่และมีปัญหาหลักที่คล้ายคลึงกัน ทั้งด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและการบริหารทั่วไป โดยเฉพาะการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารจัดการเพื่อการสนับสนุน ส่งเสริม ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 3 และสมควรนำเป็นบทเรียนกรณีศึกษาในรายงานวิจัยนี้ และเนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงเลือกนำเสนอเป็นบางเขตพื้นที่การศึกษาและบางสถานศึกษา โดยพิจารณาจากตัวแทนเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่กระจายในทุกภูมิภาคทั้งเขตในเมือง (เขต 1) และชนบท/ห่างไกล (เขต 2) และสถานศึกษาที่เป็นตัวแทนสถานศึกษาขนาดเล็ก ขนาดกลาง ขนาดใหญ่ และขนาดใหญ่พิเศษ ที่โดดเด่นทางด้านนวัตกรรมการบริหารจัดการ ด้านวิชาการ การระดมทรัพยากร การมีส่วนร่วม และการแก้ปัญหาและพัฒนา โดยมิได้นำเสนอปัญหาในการบริหารจัดการไว้ในบทนี้แต่อย่างใด เนื่องจากได้นำเสนอปัญหาในภาพรวมที่เป็นปัญหาร่วมกันไว้ในบทที่ 3 ดังกล่าวแล้ว ดังนี้

## กรณีศึกษา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2

### 1. สภาพปัจจุบัน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ตั้งอยู่บนถนนเวียงใหม่ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ทำงานอาศัยอาคารเรียนซึ่งเป็นอาคารแบบ สปช. 102 จำนวน 2 หลัง และได้ทำการต่อเติมดัดแปลงเป็นห้องทำงานของกลุ่มงานต่าง ๆ ห้องผู้บริหาร และห้องประชุม สภาพทั่วไปของอาคารสำนักงานอยู่กันอย่างแออัด ความพร้อมของวัสดุครุภัณฑ์และสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงานยังขาดแคลนอยู่มาก จำนวนผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานรวมทั้งสิ้น 38 คน ในจำนวนนี้เป็นตำแหน่งศึกษานิเทศก์ 5 คน ภารกิจส่วนใหญ่หมดไปกับการถูกเรียกให้ไปอบรม รับนโยบาย และแนวปฏิบัติในการดำเนินงานกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ตามที่ส่วนกลางกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของศึกษานิเทศก์จึงมีค่อนข้างน้อย สำหรับบุคลากรทางการศึกษาอื่น ส่วนใหญ่มีประสบการณ์เดิมมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอซึ่งเป็นงานในลักษณะของงานบริการ งานโต้ตอบเอกสารหรืองานการสำรวจข้อมูลต่าง ๆ นอกจากจะขาดทักษะในการปฏิบัติงานตามภาระ หน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงแล้ว ภาระงานธุรการที่ต้องรับผิดชอบทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแทบจะไม่มีเวลาเป็นของตัวเอง การปฏิบัติงานระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอยู่ในสภาพถ้อยทีถ้อยอาศัย เห็นใจซึ่งกันและกัน ส่วนกลางกำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษารับนโยบายและแนวปฏิบัติไปดำเนินการก็กระจายให้โรงเรียนรับไปดำเนินการ และเก็บข้อมูลรายงานเป็นกระดาษส่งเมื่อถึงกำหนดเวลา

สถานศึกษาในสังกัดมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 187 โรง มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวมทั้งสิ้น 22,569 คน จำนวนครูและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,254 คน ประกอบด้วยผู้อำนวยการสถานศึกษา 111 คน รองผู้อำนวยการสถานศึกษาจำนวน 7 คน ครูผู้สอน 865 คน กระจายอยู่ในพื้นที่ 3 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอแม่สะเรียง อำเภอแม่ลาน้อย และอำเภอสบเมย ที่ตั้งของโรงเรียนในสังกัดหลายโรงมีระยะทางอยู่ห่างจากที่ตั้งสำนักงานเขตเกินกว่า 50 กิโลเมตร ถึง 130 กิโลเมตร บางโรงเรียนอยู่บนภูเขาสูง ในป่าลึก ติดชายแดนประเทศพม่า กว่าจะเดินทางไปถึงต้องใช้วิธีการหลายอย่าง ทั้งการนั่งรถยนต์ รถมอเตอร์ไซค์ การเดินด้วยเท้า การนั่งเรือ และการขี่ช้างจึงจะสามารถถึงโรงเรียนได้ บางโรงเรียนแม้จะมีไฟฟ้าใช้แต่ระบบก็ยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้นการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอก จึงใช้วิธีการหลากหลายรูปแบบ ทั้งช่องทางที่ไม่เป็นทางการ เช่น การบอกกันต่อ ๆ ไป การโทรศัพท์ การส่งเอกสารทั้งทางไปรษณีย์ การฝากรถโดยสาร และการประชาสัมพันธ์ทางเว็ปไซต์ ซึ่งก็ยังไม่สมบูรณ์มากนัก โรงเรียนส่วนใหญ่ใช้วิธีการช่วยตนเอง โดยการเปิดอินเตอร์เน็ตที่บ้าน หรือใช้ผ่านโทรศัพท์มือถือในพื้นที่ที่มีสัญญาณแต่สำหรับการรายงานทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ส่วนกลางกำหนดให้รายงานในบางเรื่องนั้นจะมีปัญหามากในฤดูฝนที่เกือบจะใช้งานไม่ได้เลย

สถานศึกษาในสังกัดจำนวน 187 โรง ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียน 120 คนลงมามีจำนวน 140 โรง คิดเป็นร้อยละ 74.87 ในภาพรวม การจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ยังขาดแคลนครูผู้สอนอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ประสบกับปัญหาด้านคุณภาพการจัดการเรียนการสอน โรงเรียนที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนมัธยม (สามัญเดิม) ซึ่งมีจำนวน 4 โรง สำหรับโรงเรียนขยายโอกาสทางศึกษาที่เปิดสอนตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 37 โรง มีความพร้อมด้านครูและบุคลากรทางการศึกษาในระดับมากเพียงหนึ่งโรง คือ โรงเรียนทองสวัสดิ์-วิทยาคาร มีความพร้อมปานกลาง คือ มีครูครบชั้นจำนวน 13 โรง ที่เหลือเป็นเป็นโรงเรียนที่มีครูไม่ครบชั้น โรงเรียนขนาดเล็กประสบปัญหาในด้านการบริหารจัดการในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหาการขาดแคลนครูผู้สอนปัญหาครูไม่ครบชั้น ตำแหน่งว่างของครูและผู้อำนวยการสถานศึกษาไม่สามารถบรรจุได้ เนื่องจากอยู่ห่างไกลกันดาร จึงไม่มีผู้สมัครใจไปดำรงตำแหน่ง เขตพื้นที่การศึกษาได้แก้ไขปัญหาโดยการแต่งตั้งครูผู้ช่วย ที่แม้จะอยู่ในระหว่างทดลองราชการเพียงหนึ่งสัปดาห์ และมีอยู่เพียงคนเดียวในโรงเรียนนั้น ให้รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสถานศึกษาที่ว่างอยู่ สำหรับตัวป้อนคือ นักเรียนในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเด็กด้อยโอกาส ผู้ปกครองมีฐานะยากจนส่งผลให้เกิดปัญหาเด็กออกกลางคัน ปัญหาที่พักนอนสำหรับเด็กที่อยู่ห่างไกลที่ต้องเข้าเรียนตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น

ด้านความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือกันดีมากเพราะเป็นคนในพื้นที่ และเป็นคนชนบท พูดจากันง่าย เนื่องจากรู้จักกันเป็นส่วนตัว เป็นญาติมิตรกันเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การให้การสนับสนุนด้านงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีน้อย เนื่องจากมีสภาพการขาดแคลนเหมือนกัน ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงเป็นความร่วมมือในการปฏิบัติงานที่เกิดจากการคิดร่วมกัน สำหรับการสนับสนุบงบประมาณด้านสื่ออุปกรณ์จะได้รับการสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน สนับสนุนการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ให้โรงเรียนในสังกัด จำนวน 11 โรง คิดเป็นเงินเฉลี่ยโรงเรียนละ 3 ล้านบาท

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 แบ่งงานออกเป็น 6 กลุ่ม 1 หน่วย ได้แก่ กลุ่มอำนวยการ (การเงิน) กลุ่มบริหารงานบุคคล กลุ่มนโยบายและแผน กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา กลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา กลุ่มเอกชน และหน่วยตรวจสอบภายใน ทีมงานบริหาร ประกอบด้วย รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวนรวมทั้งสิ้น 6 คน ประกอบด้วย รองผู้อำนวยการตามโครงสร้าง จำนวน 3 คน และรองผู้อำนายการตามเงื่อนไขพิเศษ จำนวน 3 คน บุคลากรทางการศึกษาอื่น 20 คน ลูกจ้าง

ประจำ 6 คน **เป็นสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ว่างเว้นตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่มาเป็นระยะเวลากว่าสี่ปี** ปัจจุบัน (ขณะเก็บข้อมูลวิจัย) มีรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารักษาราชการแทน รองผู้อำนวยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกคนทำหน้าที่ควบคุมกำกับตามกลุ่มงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานและประสานงานประจำเครือข่ายสถานศึกษาในสังกัด ถัดมาเป็นผู้อำนวยการกลุ่ม จำนวน 7 คน ทำหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการกลุ่มและผู้ปฏิบัติงานไปพร้อมกัน สำนักงานมีศึกษานิเทศก์ จำนวน 5 คน (รวมหัวหน้ากลุ่มนิเทศฯ) และบุคลากรทางการศึกษาอื่นปฏิบัติหน้าที่ตามกลุ่มต่าง ๆ จำนวน 20 คน แม้จะมีจำนวนบุคลากรผู้ปฏิบัติงานไม่มากแต่ก็อยู่กันฉันท์พี่น้อง ให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี ประกอบกับข้าราชการส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ จึงสามารถ**อุทิศเวลา**ให้กับการทำงานได้

สำหรับบทบาทหน้าที่ในด้านการสนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแล และประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดนั้น เนื่องจากต้องปฏิบัติภารกิจเช่นเดียวกับเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความพร้อมทั้งคน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้ออกประกาศ**จัดตั้งเครือข่ายสถานศึกษา**ขึ้น จำนวน 21 เครือข่าย ตามความสมัครใจของสถานศึกษา แต่ละเครือข่ายกำหนดให้มีประธานศูนย์เครือข่ายซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนที่มีความพร้อม เพื่อทำหน้าที่เป็นแกนในการประสานงานกับสถานศึกษาภายในเครือข่าย และให้ความช่วยเหลือโรงเรียนที่ขาดแคลนภายในเครือข่าย และเขตพื้นที่ได้ประสานขอความร่วมมือกับโรงเรียนมัธยมประจำอำเภอ ให้ความช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้แทนองค์คณะบุคคลทั้ง 3 คณะออกนิเทศติดตาม เยี่ยมเยือนสถานศึกษาในพื้นที่ห่างไกลกันดารเป็นประจำ ปีการศึกษาละหนึ่งครั้ง เพื่อสร้างขวัญกำลังใจและเพื่อให้ตัวแทนจากคณะกรรมการทั้ง 3 คณะ ได้พบเห็นสภาพจริงเพื่อการหาแนวทางในการแก้ปัญหาร่วมกัน

### 3. นวัตกรรมการบริหารจัดการศึกษา

ด้วยบริบทของสำนักงานที่อยู่ท่ามกลางภูเขา การขาดแคลนผู้บริหารและบุคลากร แต่ก็สามารถบริหารจัดการจนประสบผลสำเร็จระดับหนึ่งด้วยนวัตกรรมการบริหารจัดการจากการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ และร่วมบริหารจัดการของบุคลากรในสำนักงาน ดังนี้

**3.1 การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม** เนื่องจากสำนักงานเขตพื้นที่ว่างเว้นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่เป็นเวลานานติดต่อกัน การบริหารภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงใช้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยสร้างข้อตกลงร่วมกันคือ รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งมีอยู่จำนวนหกคน และถือว่าทุกคนเป็น

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ในกลุ่มงานที่รับผิดชอบ คือ มีอำนาจในการตัดสินใจ สั่งการในงานที่เกี่ยวกับภาระ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นในเรื่องที่ต้องตัดสินใจร่วมกันโดยเฉพาะเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่ผูกพันกับระเบียบ กฎหมาย ต้องหารือกันในทีมงานคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกคน ศึกษานิเทศก์ทุกคน และผู้อำนวยการกลุ่มทุกกลุ่ม การปฏิบัติงานใดที่ต้องเชื่อมโยงและมีผลกระทบต่อกลุ่มอื่น ก็มีการปรึกษาหารือหรือตกลงร่วมกันก่อนทุกครั้ง ปกติพูดคุยกันเดือนละ 2 ครั้ง โดยเฉพาะเมื่อมีโครงการตามนโยบาย SP2 ต้องคุยกันทุกสัปดาห์ ทำให้สามารถขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ไปได้ด้วยดี ไม่เกิดปัญหาในเชิงนโยบาย

**3.2 การยุบรวมโรงเรียนตามสภาพของโรงเรียน** ในการบริหารจัดการโรงเรียนขนาดเล็ก ซึ่งมีจำนวนมาก เขตพื้นที่การศึกษาได้ใช้ความพยายามในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดการยุบรวมโรงเรียนตามนโยบาย แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเพราะพื้นที่ของโรงเรียนอยู่ตามหย่อมบ้านบนภูเขา ชาวบ้านให้เหตุผลว่า การยุบรวมโรงเรียนจะทำให้ลูกหลานของเขาต้องเดินทางไกลข้ามดอยหลายลูก พวกเขาไม่ไว้วางใจในด้านความปลอดภัย รวมทั้งความแตกต่างของวัฒนธรรมประเพณีของชาวเขาแต่ละหย่อมบ้านที่ผ่านมา เขตพื้นที่การศึกษาสามารถยุบโรงเรียนได้เพียง 1 โรงเท่านั้น เนื่องจากเหลือเด็กเรียนเพียง 3 คนและไม่มีครูปฏิบัติหน้าที่ จึงเจรจายุบได้ด้วยสภาพจำยอม

**3.3 การแก้ปัญหาการขาดแคลนครู** ใช้วิธีการในหลาย ๆ วิธี เช่น

**3.3.1 การเรียนรวมสลับกันในบางช่วงชั้น** เช่น โรงเรียนบ้านแม่ทะลุและโรงเรียนบ้านเกาะวิทยา อำเภอสบเมย ซึ่งตั้งอยู่คนละฝั่งของแม่น้ำเมย ระยะทางห่างกันประมาณ 1 กิโลเมตร ได้นำนักเรียนที่เรียนในช่วงชั้นที่ 1 ไปเรียนรวมกันที่โรงเรียนบ้านแม่ทะลุ และนำนักเรียนที่เรียนในช่วงชั้นที่ 2 ไปเรียนที่โรงเรียนบ้านแม่เกาะวิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดสรรรถยนต์สำหรับขนส่งนักเรียนให้จำนวน 1 คัน

**3.3.2 การเรียนรวมในบางชั้นเรียน** โดยการทำความเข้าใจกับคนในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกัน เช่น นำนักเรียนระดับชั้นอนุบาลไปเรียนรวมกันที่โรงเรียนบ้านแม่ตั๊บใต้ และนำนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ไปเรียนรวมกันที่โรงเรียนบ้านแม่ตั๊บเหนือ

**3.3.3 การสอนคละชั้น** ทำในโรงเรียนขนาดเล็กแทบจะทุกโรง โดยทำการคละชั้นนักเรียนในช่วงชั้นเดียวกัน และใช้สื่อทางไกลช่วย

**3.3.4 เรียนรวมตามหมู่บ้านและตำบลเดียวกัน** โดยจัดทำ School Mapping โรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียนต่ำกว่า 40 คน ให้ทำการเปิดสอนเฉพาะช่วงชั้นที่ 1 เมื่อเรียนจบช่วงชั้นที่ 1 แล้วต้องไปเรียนต่อในช่วงชั้นที่ 2 ในโรงเรียนใกล้เคียงที่อยู่อีกหมู่บ้านหนึ่ง และเมื่อเรียนจบช่วงชั้นที่ 2 แล้วต้องไปเรียนต่อในช่วงชั้นที่ 3 ในโรงเรียนขนาด

ใหญ่ที่อยู่ใกล้เคียง โดยได้ทำการประสานความร่วมมือกับมูลนิธิ Samsara มีการตกลงร่วมกันในหลักการว่า มูลนิธิจะสนับสนุนงบประมาณด้านการสร้างหอพัก สื่อ วัสดุอุปกรณ์การเรียน และค่าใช้จ่ายในการเรียน สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาต้องสร้างอาคารเรียนแบบ สปช. 105 จำนวน 1 หลัง ในพื้นที่ที่กำหนดตามแผน School Mapping ที่กำหนดไว้ เขตพื้นที่การศึกษาได้นำเรื่องนี้ไปหารือกับผู้บริหารระดับสูงจากส่วนกลาง ซึ่งได้รับการชื่นชมว่าเป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดี และพร้อมสนับสนุนงบประมาณในการสร้างอาคารแบบ สปช. 105 จำนวน 3 โรง เขตพื้นที่การศึกษาจึงได้ดำเนินการลงนามในข้อตกลงระหว่างกัน แต่ในที่สุดก็ล้มเหลว ส่วนกลางไม่สนับสนุนงบประมาณตามแผนที่วางไว้ ปัจจุบันเขตพื้นที่การศึกษาต้องพยายามช่วยเหลือตนเองปรับงบประมาณที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยมาดำเนินงานพร้อมทั้งการระดมทรัพยากรโดยรับบริจาคจากผู้มีจิตศรัทธา ในการนี้มูลนิธิดังกล่าวได้สนับสนุนงบประมาณแล้ว ประมาณ 10 ล้านบาท

**3.4 การปฐมนิเทศ ปลุกจิตสำนึกของความเป็นครู** การแก้ปัญหาครูบรรจุใหม่ลาออกหรือสละสิทธิ์ในการบรรจุ มีปรากฏการณ์เกิดขึ้นหลายครั้ง เมื่อเขตพื้นที่การศึกษาเรียกตัวผู้ขึ้นบัญชีสอบบรรจุในตำแหน่งครูผู้ช่วย เพื่อบรรจุเป็นครูในตำแหน่งที่ว่าง ผู้ที่ถูกเรียกจะแจ้งสละสิทธิ์หรือยอมรับการบรรจุแต่งตั้ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปประมาณหนึ่งถึงสองเดือนก็ลาออก เนื่องจากสภาพพื้นที่ห่างไกลทุรกันดารและไม่อดทนต่อความยากลำบากของพื้นที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องใช้วิธีการปฐมนิเทศ และปลุกจิตสำนึกความเป็นครู ให้มีความเสียสละเพื่อเด็กโดยใช้เวลาอย่างน้อย 3 ชั่วโมง ซึ่งก็ได้ผลบ้าง

**3.5 การบริหารงานโดยอาศัยเครือข่ายสถานศึกษา** ระยะเริ่มแรกใช้กลุ่มโรงเรียนเดิมของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ถูกยุบไป ปรากฏว่าติดขัดด้านพื้นที่ที่ไม่สอดรับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงปรับให้โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลเดียวกันอยู่ในเครือข่ายเดียวกัน แต่ถ้าหากตำบลใดมีโรงเรียนน้อยกว่า 7 โรง ก็จัดให้มารวมกันกับโรงเรียนในเครือข่ายที่มีความพร้อมสูงที่พอจะช่วยเหลือกันได้ จำนวนรวม 21 เครือข่าย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน บริหารจัดการ การประชุมปรึกษาหารือกัน การนิเทศ ติดตาม ประเมินผลให้เครือข่ายละ 5,000 บาทต่อปี

**3.6 กลไกในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ** ดำเนินการโดยอาศัยการพูดคุยกินกาแฟร่วมกันกับผู้แทนองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

**3.6.1 การประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ** ในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอนทุกคน ผู้อำนวยการกลุ่มงานทุกกลุ่ม ศึกษานิเทศก์ทุกคน ผู้อำนวยการการศึกษานอกโรงเรียนทุกคนในพื้นที่ ผู้อำนวยการวิทยาลัยการอาชีพ ผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชน มาประชุมร่วมกัน

เพื่อถกปัญหาและวางแนวทางการจัดการศึกษาร่วมกัน 2 เดือนต่อครั้ง หมุนเวียนเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ

**3.6.2 การประชุมร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนร่วม** ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการไตรภาคี คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) คณะกรรมการนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา (ก.ต.ป.น.) ทุกระยะ 3 เดือน เพื่อวางแผนในการดำเนินงานร่วมกัน เช่น การออกเยี่ยมโรงเรียน เป็นต้น

**3.6.3 ประชุมร่วมกันระหว่างทีมงานบริหาร**ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกันในการจัดการศึกษาตามวาระและโอกาส ปีการศึกษาละ 1 ครั้ง

**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ขาดแคลนในทุกด้าน แต่สามารถใช้กลไกของการกระจายอำนาจ บริหารจัดการฝ่าฟันอุปสรรคเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วง แม้จะไม่ดีนักแต่ก็ทันเวลา แม้งานจะหนักเพราะมีคนน้อยและขาดประสบการณ์พื้นที่ห่างไกลและการคมนาคมที่ไม่สะดวก ส่งผลให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องพักประจำในพื้นที่และทุกคนอยู่ร่วมกันฉันท์ญาติ ก่อให้เกิดผลดีในด้านการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาม การช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน สามารถระดมพลังสมองเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการทำงานร่วมกันได้ตลอดเวลา เช่น การรวมตัวของครูผู้สอนที่มีความรู้ด้านการเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และใช้ความรู้ในการเขียนโปรแกรมช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กในการจัดทำเอกสารรายงานการประเมินตนเอง (SAR) ที่สามารถลดเวลาของครูในการกรอกเอกสารรายงานตามแบบฟอร์มต่าง ๆ เพื่อเตรียมรับการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) ไปได้มาก จึงเป็นตัวอย่างที่ดีในการกระจายอำนาจที่**ส่งผลให้คนในพื้นที่เกิดการรวมตัวกัน**เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้

## กรณีศึกษา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1

**1. สภาพปัจจุบัน**

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีสถานที่ปฏิบัติงาน 2 แห่ง กล่าวคือ แห่งที่ 1 ที่ตั้งสำนักงาน เป็นอาคารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดพัทลุง (เดิม) ตั้งอยู่บนถนนเอเชีย เลขที่ 14 หมู่ที่ 1 ตำบลเขาเจียก อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง ส่วนแห่งที่ 2 อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา เป็นอาคารสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพัทลุง (เดิม) ตั้งอยู่บนถนนเอเชีย เลขที่ 211

หมู่ที่ 9 ตำบลโตนดด้วน อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในสำนักงาน จำนวนทั้งสิ้น 145 คน จำแนกเป็น รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 13 คน ศึกษานิเทศก์ จำนวน 27 คน บุคลากรทางการศึกษาอื่น จำนวน 88 คน ข้าราชการ/ครูช่วยราชการ จำนวน 4 คน และลูกจ้างประจำ จำนวน 14 คน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดพัทลุง จำนวน 5 อำเภอด้วยกัน คือ อำเภอเมืองพัทลุง อำเภอควนขนุน อำเภอป่าพะยอม อำเภอศรีบรรพต และอำเภอศรีนครินทร์ มีโรงเรียนในสังกัด จำนวนทั้งสิ้น 156 โรง จำแนกเป็น โรงเรียนรัฐบาล จำนวน 140 โรง โรงเรียนเอกชน จำนวน 14 โรง มีนักเรียนรวมทั้งสิ้น จำนวน 41,592 คน ห้องเรียน จำนวน 1,817 ห้อง จำแนกเป็น นักเรียนในโรงเรียนรัฐบาล จำนวน 35,920 คน ส่วนนักเรียนโรงเรียนเอกชน มีจำนวน 5,672 คน มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 35,920 คน แบ่งเป็นนักเรียนระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน 4,380 คน นักเรียนระดับประถมศึกษา จำนวน 14,686 คน นักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 11,238 คน และนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จำนวน 5,616 คน ส่วนจำนวนครูและบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น จำนวน 2,394 คน เป็นตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 195 คน ครูผู้สอน จำนวน 2,168 คน ครูอัตราจ้าง/ครูผู้ช่วย จำนวน 31 คน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาให้แก่ประชากรวัยเรียนตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษา โดยมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานทำหน้าที่ในการสนับสนุนส่งเสริมและประสานงานเพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ก็ยังประสบปัญหาในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา เช่น ครูยังขาดความรู้ในเรื่องการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ การนิเทศการเรียน การสอนยังไม่ทั่วถึง สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษามีค่อนข้างน้อย บุคลากรในสถานศึกษาไม่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกและการบรรจุครูไม่ตรงกับความต้องการของสถานศึกษา การติดต่อประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาไม่คล่องตัว รวมทั้งระบบการติดต่อสื่อสารในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า งานธุรการและการสั่งงานมีขั้นตอนมาก บุคลากรยังขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง E-office และ E-filing เป็นต้น

บุคลากร เทคโนโลยีและการสื่อสาร งบประมาณ ความพร้อมของสถานศึกษา และภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา จึงเป็นกลไก/ปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อความสำเร็จ และ/หรือ

เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1

**2. การบริหารจัดการ**

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 มีการแบ่งส่วนราชการตามประกาศของสำนักงานแบ่งโครงสร้างการบริหารงาน แบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม 1 หน่วย และสถานศึกษา เพื่อให้เอื้อต่อการบริหารและการจัดการศึกษา การบริหารจัดการได้นำหลักการบริหารกิจการที่ดีมาเป็นหลักสำคัญของการบริหารจัดการ และการบริหารแบบศูนย์เครือข่ายโรงเรียน โดยให้สถานศึกษามีบทบาทหลักในการปฏิบัติ ส่วนเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงาน หลักการบริหารจัดการที่ดี จึงเป็นหลักประกันความมั่นคงในการพัฒนาองค์กรให้มีคุณภาพ โดยเฉพาะการรองรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งสภาพปัจจุบันปรากฏ ดังนี้

**2.1 การบริหารงานวิชาการ**

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 มีการปฏิบัติงานด้านการบริหารและจัดการศึกษา ด้านวิชาการ โดยมีการส่งเสริมและพัฒนาให้สถานศึกษาในสังกัดมีความพร้อมในการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ซึ่งโรงเรียนขนาดใหญ่หรือโรงเรียนที่มีครูครบชั้นเรียนสามารถดำเนินการในการพัฒนาหลักสูตรได้ ส่วนโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนที่ขาดแคลนครู มีการรวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายโรงเรียนเพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาหลักสูตรดังกล่าว โดยเขตพื้นที่การศึกษาได้จัดทำกรอบสาระหลักสูตรท้องถิ่นของเขตพื้นที่ในการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ของสถานศึกษา

**2.2 การบริหารงบประมาณ**

การบริหารงบประมาณ เนื่องจากงบพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ได้รับการจัดสรรค่อนข้างน้อย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 จึงได้นำ หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ โดยมีการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ส่งผลทำให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดมีอิสระและมีความคล่องตัว ในการบริหารจัดการศึกษามากยิ่งขึ้น

**2.3 การบริหารงานบุคคล**

การบริหารงานบุคคล มี**การมอบอำนาจเพื่อสร้างประสิทธิภาพ**ในการบริหารจัดการศึกษาตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด เขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินการสรรหา บรรจุ แต่งตั้งได้เอง และมีการบริหารในรูปองค์คณะบุคคล ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความราบรื่น

**2.4 การบริหารงานทั่วไป**

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ได้ปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถบริการและประสานการปฏิบัติงานกับสถานศึกษาได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพ โดยได้พัฒนาให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ในสำนักงาน และพัฒนาช่องทางการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษา โดยมี Web Site ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 และ Web Site ของศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา เพื่อใช้เป็นช่องทางติดต่อสื่อสารกับสถานศึกษาส่งผลให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการศึกษา: ศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา**

จากสภาพปัจจุบัน การจัดการความรู้ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง และครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดการความรู้ของผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังไม่มีความตระหนักในความสำคัญของการบริหารจัดการความรู้ จึงทำให้การกระจายอำนาจด้านต่าง ๆ ของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษายังไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินการได้บรรลุตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายและเป็นไปตามศักยภาพและบริบทของพื้นที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 จึงได้พัฒนานวัตกรรม การจัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญาที่มีฐานะเทียบเท่ากลุ่มงานในกลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขึ้น เพื่อเป็นรูปแบบ แนวทางหนึ่งของการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และทัศนคติของบุคลากรในสังกัดให้เป็นบุคคลที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อพัฒนาการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพตามแนวคิดการบริหารจัดการความรู้ โดยมีการเชื่อมโยงเครือข่ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาในสังกัดและหน่วยงานอื่นที่สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายกันได้ โดยมีเป้าหมายพัฒนาศูนย์บริหารจัดการนำร่องในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นทีมงานและเครือข่าย การบริหารจัดการความรู้และพัฒนาระบบร่วมกันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีแนวคิด หลักการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายดังนี้

**3.1 แนวคิด หลักการ จัดตั้งศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา**

อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา ได้อาศัยแนวคิดหลักในการศึกษาหารูปแบบและแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยอาศัยกระบวนการรวบรวมองค์ความรู้ ทรัพยากรต่าง ๆ ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดสภาพแวดล้อม สื่อการเรียนรู้ เครือข่ายการเรียนรู้ และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการเรียนรู้ของบุคคลและการจัดการศึกษาของสถานศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งใช้การศึกษาวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สอนและผู้เรียนได้เรียนรู้ไปพร้อม ๆ กันจากสื่อและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ ที่หลากหลาย ในรูปแบบแหล่งบริการองค์ความรู้เชิงบูรณาการ โดยมีการดำเนินงานภายใต้วิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ว่า **“อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา จะเป็นแหล่งบริการองค์ความรู้เชิงบูรณาการที่มีคุณภาพในการให้บริการทางวิชาการ เป็นศูนย์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ในการสร้างโอกาสการเรียนรู้ ด้วยระบบและวิธีการที่หลากหลาย ศึกษาวิจัยพัฒนาองค์ความรู้ และประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา เพื่อส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา พัฒนาสังคมฐานความรู้ควบคู่กับความเป็นไทยและความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น”**

**3.2 วัตถุประสงค์ศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา**

3.2.1 เพื่อประสานระดมทรัพยากร รวมทั้งทรัพยากรบุคคล แหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ของบุคคล การพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวในรูปแบบแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ

3.2.2 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียน นักศึกษา ประชาชนผู้สนใจตลอดจน ครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เรียนรู้จากสื่อและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ ในการพัฒนาการเรียนรู้ของตนเองและการร่วมพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

3.2.3 เพื่อศึกษารวบรวมองค์ความรู้ และบริการเผยแพร่สาระการเรียนรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เกิดความภาคภูมิใจในมรดก ศิลปวัฒนธรรมที่ดีงามของชาติและท้องถิ่น

3.2.4 เพื่อพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศองค์ความรู้และระบบการเข้าถึงความรู้ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สร้างและพัฒนาความรู้ร่วมกัน ตลอดจนการนำความรู้ไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

**3.3 เป้าหมาย ศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา**

3.3.1 จัดตั้งแหล่งเรียนรู้เชิงบูรณาการเพื่อบริการองค์ความรู้และเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย 8 ประเภท ได้แก่ อุทยานการศึกษาและพิพิธภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น คลินิกการเรียนรู้ ศูนย์บริการข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ ห้องสมุดอุดมปัญญา ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ ศูนย์สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา

3.3.2 จัดระบบการบริหารจัดการและการบริการองค์ความรู้โดยใช้สื่อและแหล่งวิทยาการประเภทต่าง ๆ แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา นักเรียน นักศึกษา ประชาชนผู้สนใจทั่วไป

3.3.3 ศึกษาและพัฒนารูปแบบการจัดตั้งแหล่งเรียนรู้เชิงบูรณาการเพื่อการส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง

3.3.4 จัดหลักสูตรและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งระบบ

**3.4 โครงสร้าง/ภารกิจ ศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา**

อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากับกลุ่มงาน ในกลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ซึ่งมีการจัดองค์กร โครงสร้างการบริหารจัดการ โดยมีขอบข่ายการดำเนินงาน ตามภารกิจ ดังนี้

3.4.1 ส่วนอุทยานและพิพิธภัณฑ์ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการจัดระบบงาน งานธุรการ การประสานงานและอำนวยการ งานสวัสดิการ รวมทั้งการจัดบริการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้สามารถดำเนินงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.2 ส่วนบริการทางการศึกษา มีบทบาทหน้าที่ในการอำนวยการประสานการดำเนินงานทางวิชาการด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ สื่อการเรียนรู้ การวิจัยทางการศึกษาและการพัฒนาผลงานทางวิชาการ การบริการให้คำแนะนำปรึกษาทางวิชาการ คลินิกการเรียนรู้ บริการห้องสมุดสำหรับบริการศึกษาค้นคว้าหาความรู้เพื่อพัฒนาวิชาการและวิชาชีพแก่ครู บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน นักศึกษาและผู้สนใจทั่วไป รวมทั้งการวิเคราะห์วิจัย แสวงหานวัตกรรม รูปแบบ มาตรฐาน และเทคนิควิธีการใหม่ ๆ รวบรวมข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา แหล่งเรียนรู้ เครือข่ายการเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการเรียนรู้และการจัดการศึกษา

3.4.3 ส่วนเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษามีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการผลิตและการพัฒนา และส่งเสริมสนับสนุนการผลิตและพัฒนาสื่อการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่น สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของสถานศึกษาและสภาพท้องถิ่น การพัฒนาบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและพัฒนาความเข้มแข็งชุมชน รวมทั้งวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาสื่อการเรียนรู้สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา

3.4.4 ส่วนงานศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัยการพัฒนาระบบการบริหารจัดการและการจัดบริการองค์ความรู้ มีบทบาทหน้าที่ ศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบบริหารและการจัดบริการองค์ความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา และการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบบริหารและการจัดบริการองค์ความรู้อุทยานการศึกษา การนิเทศติดตามผล การพัฒนาเครือข่ายแหล่งเรียนรู้ รวมทั้งสนับสนุนส่งเสริมและเผยแพร่การวิเคราะห์วิจัย ดังกล่าว

**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา มีผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ สรุปได้ดังนี้

4.1 การจัดตั้งแหล่งบริการองค์ความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญาปรับปรุงพัฒนาสภาพแวดล้อมอุทยานการศึกษาอุดมปัญญา และระบบการให้บริการที่เอื้อต่อการเรียนรู้ และจัดตั้งศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ (ห้องอุดมปัญญา 2) ศูนย์สื่อนวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา (ห้องอุดมปัญญา 3) ศูนย์ส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา (ห้องอุดมปัญญา 1)

4.2 ศึกษารวบรวมพันธุกรรมพืชในท้องถิ่น พัฒนาโปรแกรมระบบธนาคารข้อมูลพันธุกรรมพืชและประสานเครือข่ายการเรียนรู้พันธุกรรมพืชในท้องถิ่นกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4.3 จัดทำแนวการจัดกิจกรรมการเรียนรู้โดยใช้แหล่งเรียนรู้สวนอุทยานการศึกษาสวนพฤกษศาสตร์ในโรงเรียนเป็นสื่อการเรียนรู้ตามหลักสูตร

4.4 ศึกษารวบรวมข้อมูลสารสนเทศองค์ความรู้ ประสบการณ์ของชาวบ้านในท้องถิ่น ที่ใช้ในการแก้ปัญหาหรือดำเนินชีวิต ซึ่งได้รับการถ่ายทอดสืบต่อกันมา เพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า และแสดงออกถึงความภาคภูมิใจร่วมกันของชาวจังหวัดพัทลุง ซึ่งข้อมูลองค์ความรู้ต่าง ๆ กล่าวคือ ภูมิปัญญาเพื่อการยังชีพ ภูมิปัญญาในการพิทักษ์ชีวิตและทรัพย์สิน ภูมิปัญญาเกี่ยวกับการสร้างและพิทักษ์อำนาจ ภูมิปัญญาในการจัดการเพื่อสาธารณะประโยชน์ และภูมิปัญญาในการสร้างสรรค์พิเศษ

4.5 ศึกษารวบรวมข้อมูลสารสนเทศองค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยได้ศึกษารวบรวมข้อมูล จัดทำเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเรียนรู้และสืบค้นข้อมูลในการเรียนรู้จำนวน 12 สาระ คือ (1) พัฒนาการทางประวัติศาสตร์พัทลุง (2) สภาพภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง (3) ทรัพยากรทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดพัทลุง (4) ประชากร การปกครอง และการศึกษา (5) มรดกทางธรรมชาติ (6) ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นพัทลุง (7) ศาสนา ความเชื่อ พิธีกรรมท้องถิ่นพัทลุง (8) ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นพัทลุง (9) ภูมิปัญญาชาวบ้านและเทคโนโลยีท้องถิ่น (10) เอกลักษณ์ท้องถิ่นพัทลุง (11) ภูมิปัญญาท้องถิ่น บุคคลสำคัญท้องถิ่นพัทลุง และ (12) สถานที่สำคัญและแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดพัทลุง

4.6 ศึกษารวบรวมข้อมูลสารสนเทศองค์ความรู้เกี่ยวกับแหล่งเรียนรู้ท้องถิ่นจังหวัดพัทลุง โดยจัดทำเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อการสืบค้นข้อมูลเมืองหนังโนราห์ เช่น แหล่งเรียนรู้ประเภทหน่วยงานทางราชการ สถานประกอบการ โบราณสถาน ศาสนสถาน ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งเรียนรู้ทางธรรมชาติ แหล่งเรียนรู้ทางการเกษตรและสิ่งแวดล้อม

4.7 ศึกษารวบรวมวัฒนธรรมท้องถิ่นจังหวัดพัทลุง เพื่อจัดทำเอกสารส่งเสริมการเรียนรู้ จัดทำหนังสืออิเล็กทรอนิกส์เพื่อการสืบค้นข้อมูล เช่น ข้อมูลประจำจังหวัด สถานที่สำคัญ/แหล่งท่องเที่ยว บุคคลสำคัญ/ปราชญ์ชาวบ้าน วิถีชีวิต ภูมิปัญญา ของดีท้องถิ่น เอกสารสำคัญ และธรรมชาติวิทยา

4.8 การพัฒนาบุคลากรหลักสูตร การบริหารจัดการศึกษา การบริหารคุณภาพเชิงระบบ การใช้สื่อ ICT เพื่อการเรียนรู้สำหรับครูและนักเรียน

4.9 การจัดค่ายการเรียนรู้นักเรียนเกี่ยวกับการฝึกทักษะฝีมือแรงงานด้านวิชาชีพ การใช้โปรแกรมห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้และการซ่อมบำรุงรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์

4.10 การจัดระบบฐานความรู้ โดยใช้เทคโนโลยีและคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความรู้ตามบริบทของหน่วยงาน ได้แก่ จัดทำและรวบรวมเอกสารหลักสูตร 44 รายการ รูปแบบเทคนิควิธีสอน 72 รายการ จัดทำและรวบรวมสื่อซีดีรอมเพื่อการศึกษา สื่อ CAI สาระการเรียนรู้ต่าง ๆ 1,172 รายการ รวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนรู้ ในรูปแบบของเอกสารและ e-book ได้แก่ ผลงานทางวิชาการ จำนวน 303 รายการ บทคัดย่อวิจัยเพื่อการสืบค้นข้อมูล การจัดการเรียนรู้กลุ่มสาระการเรียนรู้จำนวน 1,107 รายการ รูปแบบเทคนิค วิธีการสอน จำนวน 72 รายการ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ PDF จำนวน 70,757 เรื่อง ( ณ เดือนมิถุนายน 2553)

4.11 การจัดระบบการบริหารจัดการโดยใช้ระบบเทคโนโลยีที่เชื่อมโยงเครือข่ายในการติดต่อสื่อสาร Internet ให้มีช่องทางการเข้าถึง การบริหารจัดการองค์ความรู้ของหน่วยงานและบุคลากรอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

4.12 ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อสร้างองค์ความรู้และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั้งภายในและภายนอกเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับองค์ความรู้ที่มีผู้ใช้สูงสุด 3 ลำดับแรก คือ เรื่องหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ จำนวน 33,162 ครั้ง ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียน จำนวน 5,372 ครั้ง และการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินและการคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สิน จำนวน 2,632 ครั้ง (ณ เดือนมิถุนายน 2553)

นอกจากนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 **ประสบความสำเร็จ**ในด้านการดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยผลการประเมิน มากกว่า 4.5 ขึ้นไปทุกปีที่ผ่านมา และผลการประเมินตามกลยุทธ์ 5 กลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับ 4.9 ขึ้นไปทุกปี สำหรับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การอ่านออกเขียนได้ อยู่ในลำดับที่ 4 ของประเทศ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 สูงกว่าค่าเฉลี่ยระดับชาติ ทุกสาระการเรียนรู้ สำหรับการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของผู้เรียน ผลปรากฏในระดับชาติ เช่น

(1) นักเรียนโรงเรียนอนุบาลพัทลุง สอบได้คะแนนทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ (National Test: NT) ได้สูงสุดของระดับประเทศ

(2) นักเรียนโรงเรียนป่าพะยอมพิทยาคม ได้รับรางวัลรองชนะเลิศในการแข่งขันหุ่นยนต์นานาชาติ ณ ประเทศจีน และนักเรียนได้รับการคัดเลือกผลงานวิจัยดีเด่นไปนำเสนอที่ประเทศอินเดีย

(3) นักเรียนโรงเรียนสตรีพัทลุง เป็นนักกีฬาเทควันโดทีมชาติไทย เจ้าของเหรียญทองชิงแชมป์แห่งประเทศไทยและระดับนานาชาติ

(4) นักเรียนโรงเรียนพัทลุง ได้รับรางวัลรองชนะเลิศ อันดับ 1 การประกวดวงโยธวาทิต แห่งประเทศไทย ประจำปีการศึกษา 2553

(5) นักเรียนโรงเรียนพัทลุง ได้รับรางวัลชมเชยการประกวดระเบียบแถวสวนสนามลูกเสือ เนตรนารี ระดับประเทศ

(6) นักเรียนโรงเรียนตะแพนพิทยาได้รับรางวัลชนะเลิศการแข่งขันนวัตกรรมเพื่อส่งเสริมพัฒนาอาชีพเกษตรกรชาวสวนยางระดับประเทศ

(7) นักเรียนโรงเรียนบ้านโหล๊ะเร็ด ได้รับรางวัลเหรียญทองงานวิชาการเยาวชนพลยุติธรรม ส่งเสริมคนดี มีคุณธรรม นำสู่สมานฉันท์ ระดับภาคใต้

(8) นักเรียนโรงเรียนวีรนาทศึกษา ได้รับรางวัลรองชนะเลิศ ระดับประเทศ ในการประกวดสวดมนต์หมู่สรภัญญะ ปี 2553

(9) นักเรียนโรงเรียนสตรีพัทลุง ได้รับรางวัลชนะเลิศ การแกะสลักผลไม้ งานศิลป หัตถกรรมระดับชาติ

(10) นักเรียนโรงเรียนวัดเขาทอง ได้รับรางวัลชนะเลิศ การแปรรูปข้าวยำ นพเก้า งานศิลป หัตถกรรมระดับชาติ

**5. จุดเด่น**

5.1 มีแหล่งรวบรวม พัฒนา และเผยแพร่ สื่อ องค์ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์ และภูมิปัญญาของท้องถิ่นพัทลุง

5.2 การพัฒนาบุคลากรและเครือข่ายในการสร้าง รวบรวม จัดระบบ องค์ความรู้และรูปแบบการจัดการความรู้

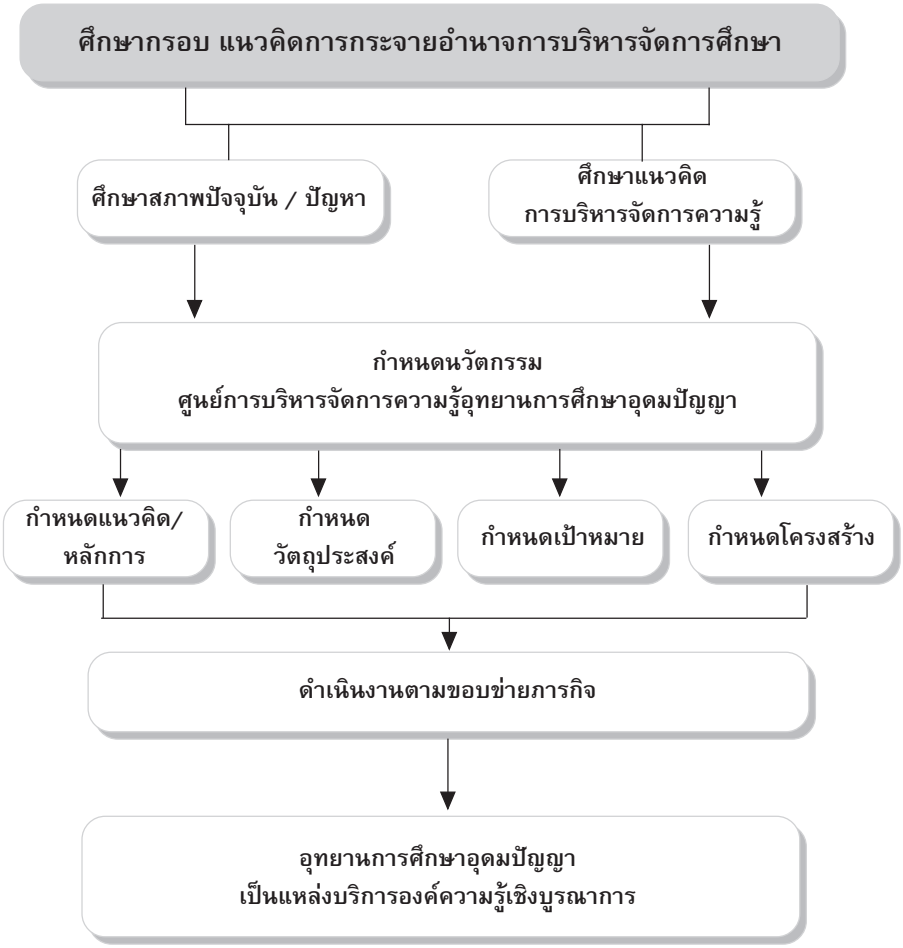
5.3 การจัดระบบในการเข้าถึงองค์ความรู้และการให้บริการ

5.4 การบริการคลินิกหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ คลินิกวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา คลินิกสื่อ/นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา และคลินิกทางการบริหารสถานศึกษา

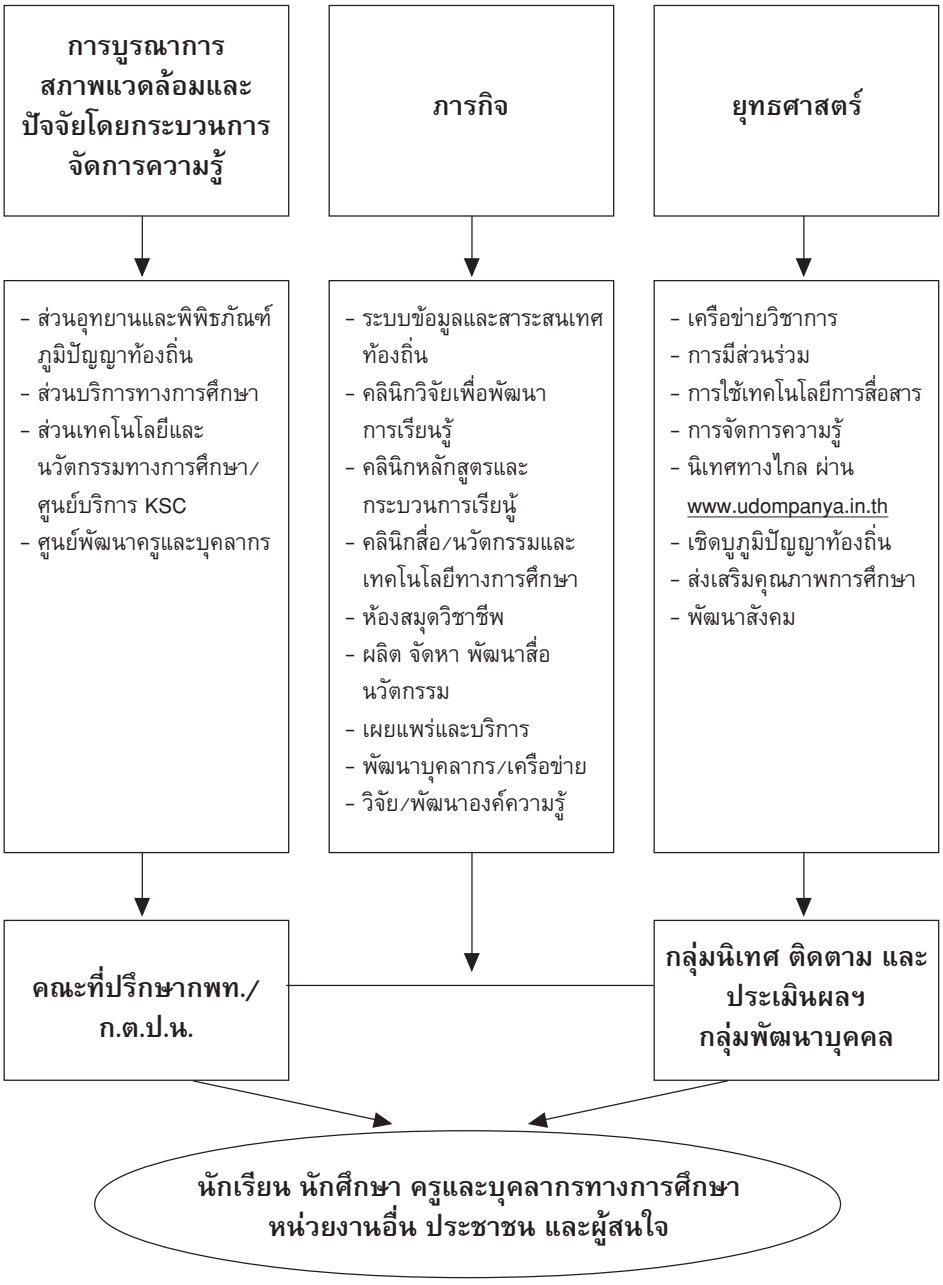
**6. ข้อจำกัด**

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะศูนย์บริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา ก็ยังมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ด้านความพร้อมของทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีและการสื่อสาร โดยเฉพาะช่องทางการเข้าถึงความรู้ของผู้เรียน/ผู้ใช้บริการที่ยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างเพียงพอ

**แผนภาพที่ 4.1 รูปแบบการดำเนินงานศูนย์บริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1**



**แผนภาพที่ 4.2 รูปแบบการดำเนินงานศูนย์บริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษา อุดมปัญญา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 “สร้างเสริมความรู้ เชิดชูภูมิปัญญา ส่งเสริมการศึกษา พัฒนาสังคม”**



## กรณีศึกษา: สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 “การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เสอเพลอโมเดล”

### 1. สภาพปัจจุบัน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ตั้งสำนักงานเป็นอาคารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอกุมภวาปี ตั้งอยู่เลขที่ 505 ถนนอุ่มจาน ตำบลกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี มีพื้นที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา 6 อำเภอ ได้แก่ อำเภอกุมภวาปี อำเภอศรีธาตุ อำเภอวังสามหมอ อำเภอโนนสะอาด อำเภอหนองแสง และอำเภอประจักษ์ศิลปาคม พื้นที่ทั้งหมด 3,111.50 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวม 228,221 คน มีโรงเรียนในสังกัด 225 โรง จำแนกเป็นโรงเรียนรัฐบาล 217 โรง โรงเรียนเอกชน 8 โรง มีนักเรียน รวมทั้งสิ้น 52,823 คน

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาให้กับประชากรในวัยเรียน ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สนับสนุนส่งเสริมเพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพบริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำ ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ประชาชนยังให้ความสำคัญการศึกษาน้อย เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การมีส่วนร่วม การระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา ทำให้ผลการจัดการมีอัตราการศึกษาต่อต่ำ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาหลัก ๆ ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทำให้ผู้ปกครองขาดความเชื่อมั่นส่งบุตรหลานไปเรียนที่อื่น การบริหารจัดการศึกษาที่ดึงเอาทุกภาคส่วนมาร่วมบริหารโรงเรียนยังไม่มีประสิทธิภาพ

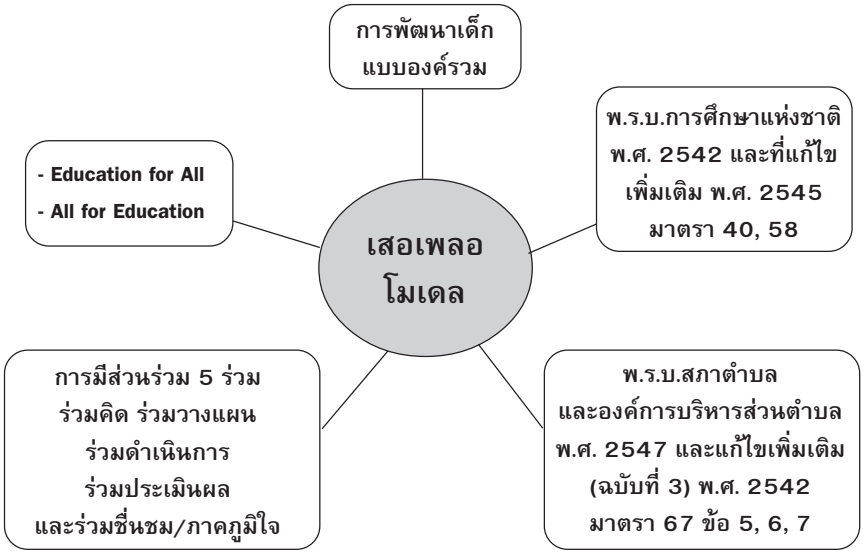
ดังนั้น การระดมสรรพกำลังจากองค์กร สถาบันชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมให้การกระจายอำนาจทางการศึกษามีความเข้มแข็ง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 จึงได้มีการระดมความคิดจากประชาชน สถาบัน องค์กร ทุกภาคส่วนในระดับพื้นที่ เพื่อแสวงหานวัตกรรมการบริหารจัดการศึกษาเพื่อการขับเคลื่อนการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 ให้บรรลุเป้าหมายการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และได้คัดเลือกตำบลเสอเพลอ เป็นตำบลนำร่อง ในการศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยใช้ตำบลเป็นฐาน ผลของการศึกษาได้รับความสำเร็จอย่างน่าพอใจและควรแก่การขยายผลไปสู่พื้นที่อื่น ๆ

**2. รูปแบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม “เสอเพลอโมเดล”**

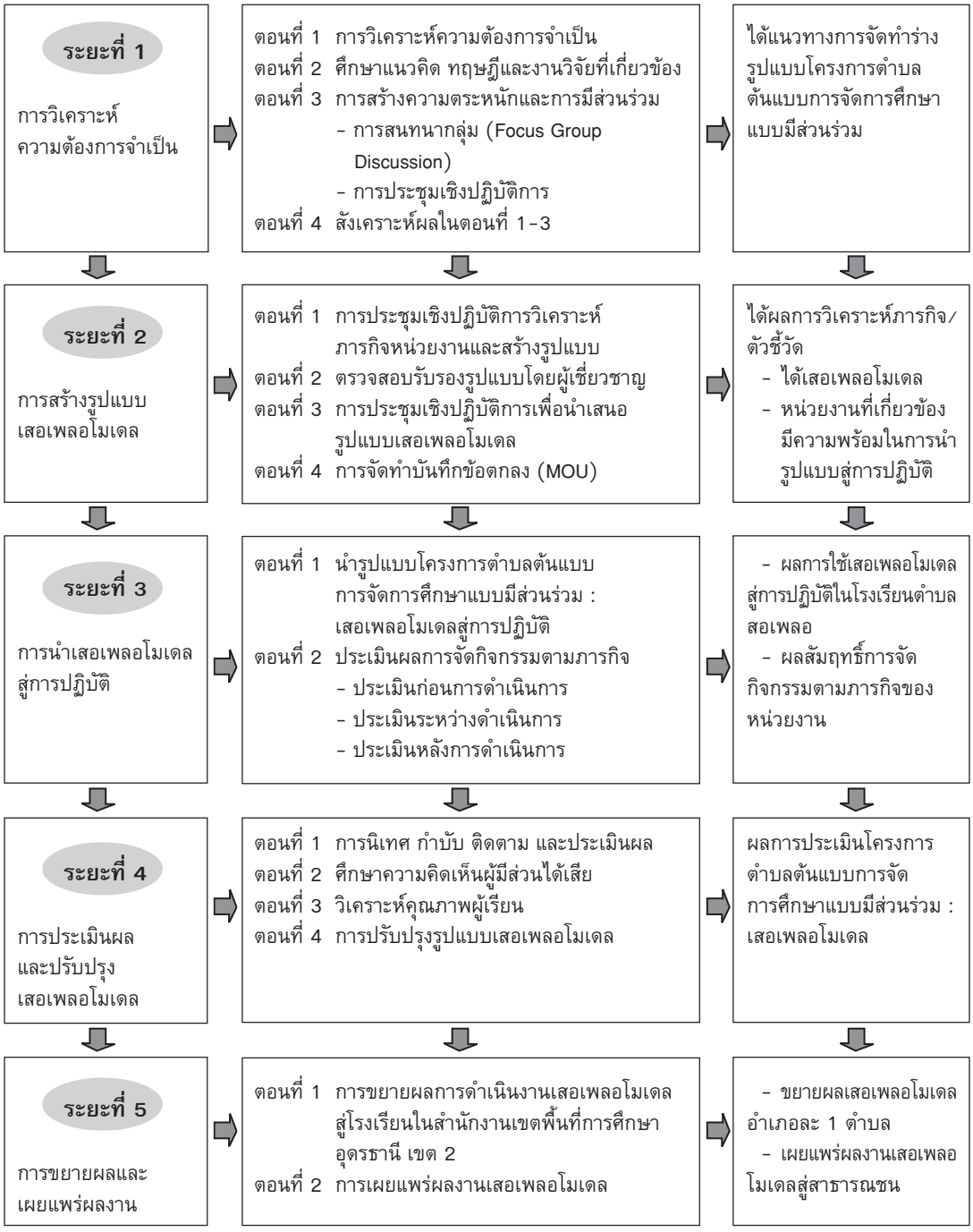
เสอเพลอ เป็นตำบลหนึ่งในพื้นที่อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี มีจำนวนหมู่บ้าน 19 หมู่บ้าน มีครัวเรือนทั้งสิ้น 3,262 ครัวเรือน มีโรงเรียนจำนวน 6 โรง ได้แก่ โรงเรียนบ้านสงเปลือย ดงสามสิบ (ครู 25 คน นักเรียน 453 คน) โรงเรียนบ้านทองอินทร์สวนมอญ (ครู 10 คน นักเรียน 149 คน) โรงเรียนบ้านเหล่ากล้วยโนนสมพร (ครู 10 คน นักเรียน 143 คน) โรงเรียนบ้านโคก-สำราญวังหน้าผา (ครู 15 คน นักเรียน 196 คน) โรงเรียนเสอเพลอบ้านโนนสวรรค์ (ครู 6 คน นักเรียน 56 คน) และโรงเรียนเสอเพลอวิทยาคม (ครู 16 คน นักเรียน 300 คน)

จากการศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรคการจัดการศึกษาของตำบลนี้ พบว่า อัตราการเรียนต่อต่ำ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาหลัก ๆ ต่ำกว่ามาตรฐาน และยังพบว่า ประชากรในวัยเรียนจำนวนหนึ่ง ไปเรียนต่อนอกเขตตำบล สาเหตุมาจากความไม่พร้อมของโรงเรียนในพื้นที่ ผู้ปกครองขาดความเชื่อมั่นต่อโรงเรียน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 องค์การบริหารส่วนตำบลเสอเพลอ และโรงเรียนทั้ง 6 โรงได้ร่วมกันจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยใช้ตำบลเป็นฐาน บริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมภายใต้กฎหมายของแต่ละหน่วยงาน ปฏิบัติการตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU)

**แผนภาพที่ 4.3 หลักการและแนวคิด การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม “เสอเพลอโมเดล”**



## แผนภาพที่ 4.4 รูปแบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม “เสอเพลอโมเดล”



ผลการประชุมปฏิบัติการได้มีการวิเคราะห์ภารกิจความรับผิดชอบต่อโรงเรียนทั้ง 3 หน่วยงานหลัก กล่าวคือ

**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2** มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1. สนับสนุนส่งเสริม ให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา และแผนการศึกษาแห่งชาติ ตามความต้องการของท้องถิ่น
2. พัฒนาครูแลบุคลากรทางการศึกษาในตำบลเสอเพลอ ตามมาตรฐานวิชาชีพ
3. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาและวิจัยพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการศึกษา ที่เหมาะสมตามบริบทของชุมชนเสอเพลอ
4. จัดสรรงบประมาณและระดมทรัพยากรสนับสนุนโรงเรียนให้สามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. จัดสรรอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เพียงพอในการจัดการเรียนการสอน
6. นิเทศติดตาม กำกับ ประเมินผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนในตำบลเสอเพลอ
7. เสริมสร้างขวัญ กำลังใจ แก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา

**โรงเรียนทั้ง 6 โรงในตำบลเสอเพลอ** มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

1. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาตามความต้องการของชุมชน
2. จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรสถานศึกษาอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน
3. ปลูกฝังคุณลักษณะที่พึงประสงค์ และพัฒนาสมรรถนะด้านการอ่านคิดวิเคราะห์และเขียนให้นักเรียนตามเกณฑ์ที่กำหนด
4. จัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรให้ตรงกับความสนใจของนักเรียน
5. จัดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา
6. บริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม
7. บริการการศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ประชากรวัยเรียนในเขตพื้นที่บริการ ทุกคน
8. จัดระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ
9. ระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาให้เพียงพอ
10. พัฒนาครูให้มีความรู้และความสามารถตามมาตรฐานวิชาชีพ
11. จัดทำรายงานผลการจัดการศึกษาประจำปีเสนอต่อสาธารณชน

12. จัดระบบการป้องกันด้านความปลอดภัยแก่นักเรียนและครู

13. ให้บริการแนะแนว และสนับสนุนช่วยเหลือนักเรียนให้ได้รับการศึกษาต่อ

14. พัฒนาโรงเรียนให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนและสามารถให้บริการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

15. ดูแล บำรุงรักษาทรัพย์สินของโรงเรียนให้สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

16. ประสานกับ อบต.เสอเพลอ ชุมชน และหน่วยงานราชการในการจัดกิจกรรมด้านกีฬา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

**องค์การบริหารส่วนตำบลเสอเพลอ** มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

**1. ด้านสุขภาพอนามัย**

1.1 จัดอาหารกลางวันที่มีคุณค่าทางโภชนาการให้กับนักเรียนอย่างเหมาะสม

1.2 จัดอาหารเสริม (นม) ที่มีคุณค่าทางโภชนาการให้กับนักเรียนอย่างเหมาะสม

1.3 จัดน้ำดื่มที่สะอาด ถูกหลักอนามัย

1.4 ดูแลส่งเสริมสุขภาพอนามัยส่วนบุคคลของนักเรียนตามมาตรฐานกระทรวงสาธารณสุข

1.5 จัดยา เวชภัณฑ์และบุคลากรพยาบาลสำหรับดูแลนักเรียนอย่างเหมาะสม

**2. ด้านสุขาภิบาล**

2.1 ปรับปรุงและพัฒนาห้องน้ำห้องส้วมให้ถูกสุขลักษณะตามมาตรฐาน HAS

2.2 ปรับปรุงและพัฒนาโรงอาหารให้สะอาดถูกหลักสุขาภิบาล ได้มาตรฐาน

2.3 ปรับปรุงและพัฒนาห้องพยาบาลให้มีความสะอาด ปลอดภัย และสามารถให้บริการแก่นักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**3. ด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง และสาธารณูปโภค**

3.1 ปรับปรุงภูมิทัศน์ของโรงเรียน และบำรุงดูแลรักษา ให้สะอาดสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย

3.2 ติดตั้ง ดูแล บำรุงรักษาระบบไฟฟ้า ใช้งานได้เป็นปัจจุบัน

3.3 ติดตั้ง ดูแล บำรุงรักษาระบบประปา ใช้งานได้เป็นปัจจุบัน

3.4 ปรับปรุง พัฒนาอาคารเรียน อาคารประกอบของโรงเรียน เพื่อเป็นศูนย์หรือแหล่งเรียนรู้ของชุมชน

3.5 จัดให้มีสนามกีฬา และสถานที่พักผ่อน สำหรับบริการนักเรียนและประชาชนในชุมชนอย่างเพียงพอ

**4. ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม**

4.1 จัดหาทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่ยากจน พิการและด้อยโอกาสตามความเหมาะสม

4.2 จัดค่าพาหนะหรือจักรยานยืมเรียน ดูแลในเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางมาโรงเรียนสำหรับนักเรียนที่มีความขาดแคลน

4.3 สนับสนุนบุคลากรให้เพียงพอสำหรับให้บริการการศึกษาตามความต้องการของแต่ละโรงเรียนอย่างมีคุณภาพ

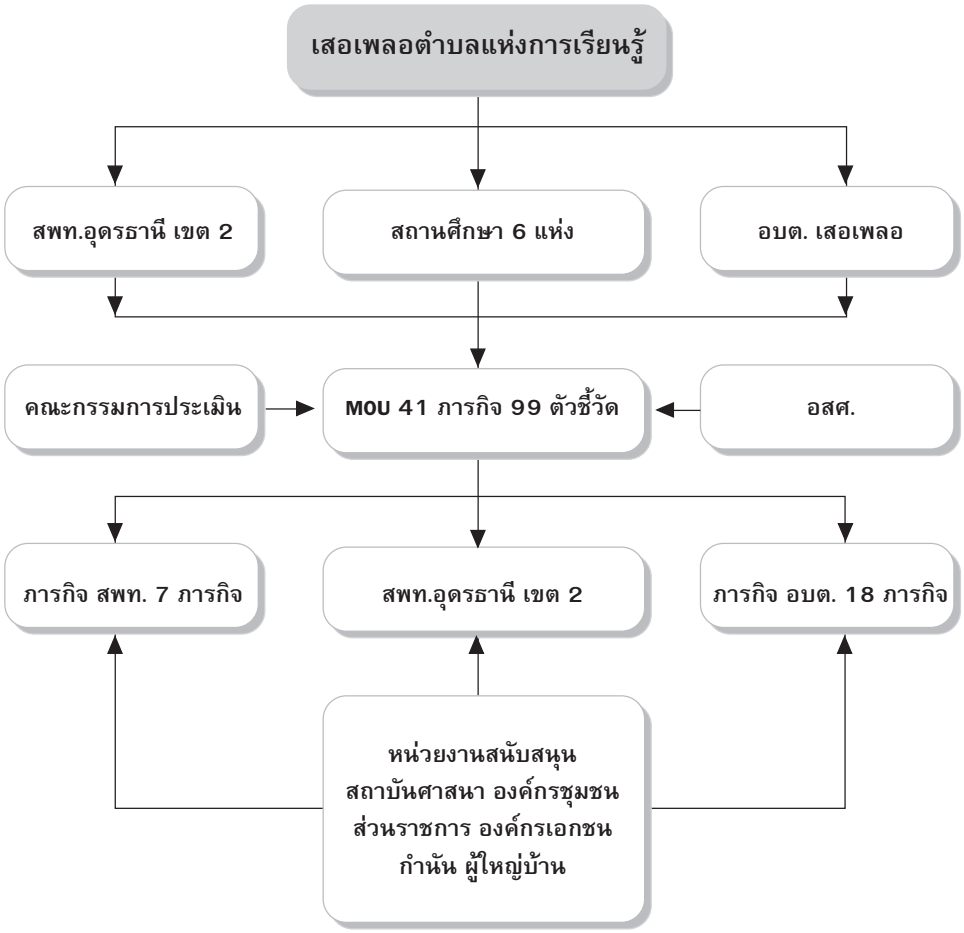
4.4 จัดหาอุปกรณ์การเรียน หนังสือ สื่อการเรียนการสอน เทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการเรียนรู้ และการสื่อสารอย่างเพียงพอ

4.5 สนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมด้านกีฬา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นร่วมกับโรงเรียน

**เสอเพลอตำบลแห่งการเรียนรู้**

ผลจากการวิเคราะห์ภารกิจ และกำหนดตัวชี้วัด ได้รูปแบบเสอเพลอโมเดลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการนำรูปแบบสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ตำบลเสอเพลอเป็นตำบลแห่งการเรียนรู้ ดังแผนภาพต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 4.5 โครงสร้างส่วนงานตามภารกิจของเสอเพลอ ตำบลแห่งการเรียนรู้**




### 3. การนำรูปแบบเสอเพลอโมเดลสู่การปฏิบัติ

ในการนำเสอเพลอโมเดลสู่การปฏิบัติ มีขั้นการดำเนินงานของหน่วยงาน/สถานศึกษาที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 3.1 การดำเนินการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.1.1 พัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาในตำบลเสอเพลอตามมาตรฐานวิชาชีพ

3.1.2 อบรมให้ความรู้เกี่ยวกับ IT

3.1.3 อบรมสร้างหลักสูตรท้องถิ่น

3.1.4 จัดตั้งกองทุนการศึกษา

**3.2 การดำเนินการของโรงเรียนทั้ง 6 โรง**

3.2.1 พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา จัดการเรียนการสอนอย่างมีคุณภาพตามมาตรฐาน

3.2.2 ปรับภูมิทัศน์ให้เอื้อต่อการเรียนรู้

3.2.3 ประสานกับ อบต. เสอเพลอ ชุมชน และหน่วยงานราชการในการจัดกิจกรรมด้านกีฬา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

3.2.4 พัฒนาการเรียนรู้ให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชนและให้สามารถให้บริการชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**3.3 การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล**

3.3.1 ด้านสุขภาพอนามัย จัดอาหารกลางวันที่มีคุณค่าทางโภชนาการให้กับนักเรียนอย่างเหมาะสม จัดอาหารเสริม (นม) จัดน้ำสะอาด ดูแลส่งเสริมสุขภาพอนามัยของนักเรียนตามมาตรฐานสาธารณสุข จัดยาและเวชภัณฑ์ดูแลนักเรียนอย่างเหมาะสม

3.3.2 ด้านสุขาภิบาล ปรับปรุงพัฒนาห้องน้ำ ห้องส้วมให้ถูกลักษณะตามมาตรฐาน HAS ปรับปรุงและพัฒนาโรงอาหารให้สะอาดถูกหลักสุขาภิบาลและได้มาตรฐาน ปรับปรุงและพัฒนาห้องพยาบาลให้สะอาดปลอดภัย ถูกหลักสุขาภิบาลและได้มาตรฐาน สามารถให้บริการแก่นักเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 ด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมืองและสาธารณูปโภค ปรับปรุงภูมิทัศน์ของโรงเรียนและบำรุงดูแลรักษาให้สะอาดสวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย ติดตั้งดูแลบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า บำรุงรักษาระบบประปาให้ใช้งานได้เป็นปัจจุบัน ปรับปรุงพัฒนาอาคารเรียน อาคารประกอบของโรงเรียน เพื่อเป็นศูนย์หรือแหล่งเรียนรู้ของชุมชน จัดให้มีอุปกรณ์และสนามกีฬาสำหรับนักเรียนและประชาชนในชุมชนอย่างเพียงพอ

3.3.4 ด้านการส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม จัดหาทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน พิการและด้อยโอกาสตามความเหมาะสม จัดหาพาหนะหรือจักรยานยืมเรียน ดูแลในเรื่องความปลอดภัยในการเดินทางมาโรงเรียนสำหรับนักเรียนที่มีความขาดแคลน สนับสนุนบุคลากรให้พอเพียงสำหรับให้บริการการศึกษาตามความต้องการของแต่ละโรงเรียนอย่างมีคุณภาพ จัดหาอุปกรณ์การเรียนหนังสือ สื่อการเรียนการสอน เทคโนโลยีจำเป็นสำหรับการเรียนรู้ และสื่อสารอย่างเพียงพอ และสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมด้านกีฬา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นร่วมกับโรงเรียน

**4. ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตาม “เสอเพลอโมเดล”**

จากการดำเนินร่วมกันตามเสอเพลอโมเดล พบความสำเร็จจากผลที่เกิดขึ้นที่เป็นความภาคภูมิใจร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้

**4.1 ผลที่เกิดขึ้นต่อสถานศึกษา**

4.1.1 มีภูมิทัศน์ อาคารสถานที่เอื้อต่อการเรียนรู้

4.1.2 ครูใช้เวลาจัดกิจกรรมการเรียนรู้ และดูแลเด็กมากขึ้น

4.1.3 ชาวบ้าน ผู้ปกครอง ชุมชน เข้ามาร่วมพัฒนาการศึกษามากขึ้น

4.1.4 หน่วยงานราชการอื่น องค์กรต่าง ๆ ให้การสนับสนุนมากขึ้น

4.1.5 ครูมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

4.1.6 นักเรียนมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น โดยทำการศึกษาเมื่อสิ้นปี 2552

4.1.7 ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ

**4.2 ผลที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนตำบล**

4.2.1 ได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตพื้นที่อย่างทั่วถึง

4.2.2 มีกองทุนการศึกษาประจำตำบล

4.2.3 ชาวบ้าน ชุมชนให้ความร่วมมือกับ อบต.มากขึ้น

4.2.4 อบต.ได้รับรางวัลบริหารจัดการดีเยี่ยม (ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง) ระดับประเทศ

4.2.5 อบต. มีแหล่งเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงสำหรับบริการให้ความรู้แก่ประชาชน

**4.3 ผลที่เกิดขึ้นต่อผู้เรียน**

4.3.1 ปัญหาเด็กและเยาวชนในชุมชนลดลง

4.3.2 นักเรียนมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์อยู่ในระดับที่พึงพอใจ

4.3.3 ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนสูงขึ้น

**5. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ**

รูปแบบการบริหารจัดการศึกษาแบบ **“เสอเพลอโมเดล”** นับเป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมที่ใช้ชุมชนหรือตำบลเป็นฐานที่เกิดจากความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล และร่วมชื่นชมในผลสำเร็จที่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ที่มุ่งให้การศึกษาเป็นเรื่องของทุกคน (Education for All) และทุกคนมีส่วนร่วมในการศึกษา

(All for Education) นำไปสู่ผลสำเร็จ มิเฉพาะด้านการศึกษา แต่สามารถแก้ปัญหาด้านอื่น ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ที่บูรณาการเข้าด้วยกันอย่างเป็นองค์รวม เป็นต้นแบบที่สมควรขยายผลไปยังชุมชน พื้นที่อื่น ๆ เพื่อให้การศึกษาเป็นฐานการแก้ไขปัญหาชุมชน ตำบลและสังคมร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนำรูปแบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมโดยใช้เสอเพลอโมเดลมาใช้นั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของ ประชาสังคม สถาบัน องค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้การสนับสนุน แล้วทำข้อตกลงร่วมกัน (MOU) เป็นการบริหารจัดการแบบบูรณาการเชิงพันธกิจ ผู้นำองค์กรแต่ละแห่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลว เนื่องจากไม่มีกฎหมายและระเบียบรองรับเป็นการเฉพาะ แต่ใช้ข้อตกลงตามภารกิจที่ระบุไว้ในกฎหมายขององค์กรต่าง ๆ มาปฏิบัติเชิงบูรณาการ การบริหารจัดการในรูปแบบนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีการประสานงานอย่างแนบแน่น ยึดหลักการประสานงาน ประสานใจ โปร่งใส เป็นธรรม มีธรรมาภิบาลสูงจึงจะสำเร็จได้ และถ้าจะให้เกิดความมั่นคงสามารถนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ได้ ต้องมีการจัดทำ MOU ในระดับกระทรวงหรือระดับกรมด้วย ก็จะทำให้การขยายผลมีความเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืน

## กรณีศึกษา: โรงเรียนธีรกานท์บ้านโฮ่ง อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2

### 1. สภาพปัจจุบัน

โรงเรียนธีรกานท์บ้านโฮ่ง ตั้งอยู่เลขที่ 335 หมู่ที่ 1 ถนนลำพูน-ลี้ อำเภอบ้านโฮ่ง จังหวัดลำพูน ซึ่งเป็นเขตเทศบาลตำบลบ้านโฮ่ง ห่างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 ประมาณ 4.5 กิโลเมตร บนเนื้อที่ 42 ไร่ 2 งาน 18 ตารางวา มีอาคารเรียนถาวร 8 หลัง สนามกีฬา 3 สนาม สนามฟุตบอล สนามวอลเลย์บอล สนามบาสเก็ตบอล จำนวนห้องเรียน 37 ห้อง มีห้องพิเศษ 26 ห้อง เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2552 มีจำนวนนักเรียนรวมทั้งสิ้น 1,485 คน จำแนกเป็น ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น 880 คน ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายจำนวน 605 คน มีครูรวมทั้งหมด 92 คน จำแนกเป็น ครูประจำการ 80 คน และครูอัตราจ้างจำนวน 12 คน ครูผู้สอนส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และจบปริญญาโท จำนวน 6 คน วิสัยทัศน์ในการบริหารโรงเรียนคือ เป็นสถานศึกษาที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียน โดยมุ่งเน้นการใช้เทคโนโลยี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของชุมชน ภายใต้คำขวัญ “จริยดี มีวินัย ใฝ่ศึกษา เด่นกีฬา สามัคคี” โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้นักเรียนเป็นคนดี มีความรู้และอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

โรงเรียนธีกานต์บ้านโฮ่ง ถือเป็นโรงเรียนยอดนิยมที่ผู้ปกครองในพื้นที่ต้องการให้บุตรหลานของตนเองมาเข้าเรียนทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนมีความพร้อมหลายด้านทั้งอาคารสถานที่ ครูผู้สอน สื่อเทคโนโลยีและแหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียนครบถ้วน ตลอดจนมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในด้านกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

โรงเรียนได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 4 งาน ได้แก่ กลุ่มงานวิชาการ กลุ่มงบประมาณ กลุ่มงานปกครอง และกลุ่มงานบริหารทั่วไป มีว่าที่ร้อยตรีวีรพงศ์ ใจสุนทร ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ มีรองผู้อำนวยการตามโครงสร้างจำนวน 3 คน และโรงเรียนแต่งตั้งเป็นการภายในเพิ่มจำนวน 1 คนรวมเป็น 4 คน รับผิดชอบกลุ่มงานต่าง ๆ การบริหารงานภายในยึดหลักการกระจายอำนาจ มุ่งสร้างผู้นำขึ้นในองค์กร โดยมอบหมายหน้าที่รับผิดชอบชัดเจน ผู้บริหารกระจายอำนาจไปยังรองผู้อำนวยการที่รับผิดชอบตามสายงานต่าง ๆ อย่างเต็มที่เพื่อให้รองผู้อำนวยการได้สร้างทีมงานขึ้นตามสายงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบอีกต่อหนึ่ง มีการกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันในการพัฒนาผู้เรียนให้เรียนรู้ครบตามสาระหลักสูตร และมีจุดร่วมที่ต้องการเน้นเป็นพิเศษคือ การพัฒนาผู้เรียนให้ผู้เรียนมีทักษะชีวิต มีจิตสาธารณะ รู้จักทำงานเป็นทีม และสามารถเอาตัวรอดอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้โรงรียนกำหนดให้ผู้เรียนทุกคนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ต้องนำเสนอโครงงานต่อคณะกรรมการประเมินก่อนจบการศึกษา ภายใต้คำขวัญ “เรียนรู้ให้ครบจบช่วงชั้นด้วยโครงงาน” มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บริหารและคณะกรรมการสถานศึกษา และการประชุมระหว่างผู้บริหารและหัวหน้ากลุ่มสาระเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง สำหรับการประชุมรายกลุ่มสาระมีการประชุมเป็นประจำทุกสัปดาห์ เพื่อหาแนวทางการแก้ปัญหาและทบทวนการทำงานร่วมกัน สิ้นปีการศึกษาผู้อำนวยการกำหนดให้มีการประเมินผลการทำงานร่วมกัน หากทีมงานใดสามารถพัฒนาผู้เรียนให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด ก็มีรางวัลให้ในรูปของสวัสดิการ เช่น ติดเครื่องปรับอากาศให้ห้องพักครู เป็นต้น

โรงเรียนธีรกานต์บ้านโฮ่งใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นการใช้ศักยภาพของครูและนักเรียนตลอดจนคณะกรรมการสถานศึกษา ส่งผลให้การแทรกจากภายนอกเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย โรงเรียนจึงสามารถดำเนินงานตามนโยบายและวิสัยทัศน์ของโรงเรียนที่กำหนดไว้อย่างเต็มที่

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการ**

โรงเรียนธีรกานต์บ้านโฮ่งใช้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ภายในสถานศึกษามุ่งสร้างผู้นำขึ้นในองค์กรเพื่อให้เกิดการกระจายงานจากผู้อำนวยการสถานศึกษา สู่รองผู้อำนวยการ สู่หัวหน้าสายชั้นและนักเรียน โดยเฉพาะนักเรียนได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้

มีภาวะผู้นำ มีความรับผิดชอบ และร่วมมือกันในการนำเสนอโครงงาน จึงเกิดการสร้างทีมงานที่มีความมุ่งมั่นพยายามในการสร้างสรรค์ผลงานในกลุ่มสาระวิชาต่าง ๆ เกิดความร่วมมือในการจัดกิจกรรมสำคัญ ๆ ได้บรรลุเป้าหมายจนเป็นที่ยอมรับ มีการพัฒนาบุคลากรภายในตามความต้องการของโรงเรียนโดยการเชิญวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้แก่ครูในภาพรวม และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในสายชั้นเดียวกันและระหว่างสายชั้น มีการจัดทำสื่อของตนเอง อาทิเช่น การจัดทำคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานของครู การรวบรวมผลงานของครู และสร้างสื่อการสอนในรูปของซีดี และ MP3 ให้นักเรียนนำไปศึกษาเพิ่มเติมที่บ้าน

**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

โรงเรียนธีรกานต์บ้านโฮ่งเป็นที่นิยมของผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานมาเข้าเรียน ทำให้โรงเรียนกลายเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ นอกจากจะได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลและเทศบาลตำบลบ้านโฮ่งแล้ว ยังสามารถเก็บเงินค่าบำรุงการศึกษา และมีเงินบริจาคตามวัตถุประสงค์จากผู้มีจิตศรัทธา ทำให้มีงบประมาณเพียงพอในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนธีรกานท์บ้านโฮ่ง ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ กิจกรรม To be number one สถานศึกษาต้นแบบระดับประเทศของภาคเหนือ ปี 2551, 2552 และ2553 โล่รางวัลองค์กรที่ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดดีเด่น ระดับภาคจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภาค 5 ปีการศึกษา 2551 โล่รางวัลผ่านการประเมิน Best practice ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนเรื่อง “ใส่ใจดูแลศิษย์ เสริมสร้างทักษะชีวิต ด้วยมิติกิจกรรม” จากสถาบันมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้ (มสวร.) ปีการศึกษา 2552 โล่รางวัลสื่อนวัตกรรม “ตะกร้าม่วนใจ๋ วัยมันส์ป้องกันความเครียด”

## กรณีศึกษา: โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม อำเภอเมือง จังหวัดตาก สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 1

**1. สภาพปัจจุบัน**

โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม ตั้งอยู่หมู่ที่ 6 ถนนจรดวิถีถ่อง (เส้นทางสายตาก-สุโขทัย) ตำบลวังประจบ อำเภอเมืองตาก จังหวัดตาก ห่างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 1 ประมาณ 18 กิโลเมตร มีเขตพื้นที่บริการ 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านน้ำดิบ บ้านโป่งแค บ้านหนองแจง และบ้านตลิ่งสูง คนในชุมชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปและเป็นคนงานเหมืองแร่ มีฐานะไม่ค่อยดีนัก พ่อแม่ของนักเรียนบางส่วนทำงานอยู่กรุงเทพฯ และส่งเงินมาช่วยทางบ้าน เด็กนักเรียนจึงพักอาศัยอยู่กับตายาย ปัจจุบันจัดการเรียนการสอน

3 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวนนักเรียนรวมทั้งสิ้น 238 คน มี 11 ห้องเรียน มีครู 17 คน และลูกจ้างประจำ 1 คน ครูในโรงเรียนมีอายุเฉลี่ยประมาณ 50 กว่าปี ซึ่งมากกว่าผู้บริหาร ส่วนใหญ่จบปริญญาตรีมีครูที่จบปริญญาโทจำนวน 2 คนรวมทั้งผู้บริหาร การที่โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม ตั้งอยู่ใกล้แหล่งแร่ จึงได้รับการสนับสนุนทรัพยากรจากบริษัทเหมืองแร่สองบริษัท ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนน้ำดื่มสำหรับครูและนักเรียนสัปดาห์ละ 60 ถัง มีครูผู้สอนครบชั้น แม้จะไม่ครบตามวิชาเอก แต่ยังสามารถดำเนินการพัฒนาผู้เรียนได้

เด็กนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ส่วนใหญ่ไปเรียนต่อสายอาชีพที่วิทยาลัยสารพัดช่างจังหวัดตาก ซึ่งทางโรงเรียนเป็นผู้ประสานงานหาที่เรียนให้นักเรียน คล้ายๆ กับการทำข้อตกลงร่วมกันที่ทางวิทยาลัยจะรับนักเรียนที่จบจากน้ำดิบพิทยาคมเข้าเรียนทุกคน ซึ่งจากการติดตามผล และประสานงานระหว่างกันพบว่าทางวิทยาลัยสารพัดช่างพึงพอใจเด็กนักเรียนที่จบจากโรงเรียนน้ำดิบพิทยาคมมาก

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม ได้จัดแบ่งงานออกเป็น 4 งาน ได้แก่ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารงบประมาณ กลุ่มบริหารบุคคล และกลุ่มบริหารทั่วไป ตามหลักการกระจายอำนาจ มีนายประจบ ขวัญมั่น ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โรงเรียนไม่มีตำแหน่งรองผู้อำนวยการ จึงแบ่งงานให้ครูในโรงเรียนรับผิดชอบแต่ละด้านแยกย่อยออกไป โดยที่ครูคนหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าทีมงานหนึ่ง ขณะเดียวกันก็มอบให้ไปทำหน้าที่สมาชิกผู้ปฏิบัติในอีกงานหนึ่ง การกำกับติดตามกำหนดให้มีหัวหน้างานทำหน้าที่กำกับติดตามและให้คำปรึกษาและดูแลแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของโรงเรียนร่วมกันคือ ภายในปีการศึกษา 2554 จัดการศึกษาให้นักเรียนปกติและนักเรียนพิเศษในเขตบริการได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง ชุมชนมีส่วนร่วม ใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย จัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีคุณธรรมจริยธรรม มีการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน และได้รับความคุ้มครองตามสิทธิเด็ก

การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียน**เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ** ดำเนินการโดยเริ่มจากการเชิญผู้ปกครองนักเรียนมาพูดคุยเพื่อรับทราบปัญหาของนักเรียน และความต้องการของผู้ปกครองที่ต้องการให้ทางโรงเรียนช่วยสอนบุตรหลานของพวกเขา จากนั้นจึงนำมาจัดทำเป็นหลักสูตรสถานศึกษา โดยบูรณาการเนื้อหาสาระของหลักสูตรให้สอดคล้องกันตามความต้องการของชุมชนที่ต้องการให้ผู้เรียนมีทักษะชีวิตและทักษะด้านอาชีพ หลักสูตรสถานศึกษาของโรงเรียนจึงเน้นให้เด็กเรียนคอมพิวเตอร์ จัดทำข้อมูลสารสนเทศ การตัดผม การเย็บปักถักร้อย การปักสะดึง การจับ/จีบผ้า เพื่อใช้ในงานประดับต่าง ๆ การเกษตร

การทำปุ๋ยชีวภาพ การเรียนรู้เรื่องดิน เรื่องแร่เฟลสตาร์ ซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นโดยการเชิญวิทยากรจากเหมืองแร่มาให้ความรู้ ฝึกทักษะการทำงานให้เด็กเพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้จริงในชีวิตประจำวัน

การบริหารงานใช้เทคนิค**มอบงานและเข้าไปคลุกคลี ติดตามเกาะติด นิเทศใกล้ชิด และมีการประเมินผลการทำงานร่วมกัน** โดยปกติครูในโรงเรียนทุกคนรับประทานอาหารกลางวันร่วมกัน จึงเป็นโอกาสดีใช้การพูดคุยแบบไม่เป็นทางการเพื่อหารือกันในเรื่องการดำเนินงานต่าง ๆ นอกจากนี้ ในการประชุมอย่างเป็นทางการได้เปิดโอกาสให้ครูได้วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของผู้บริหาร เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบาย หรือโครงการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบด้านลบต่อครูและนักเรียน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการ**

ใช้กระบวนการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยให้ผู้ปกครองเข้ามาร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้บุตรหลานโดยตรง มีการให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง และมีการทำข้อตกลงระหว่างกัน เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานทุกครั้ง จะมีการสรุปและประเมินผลการดำเนินงานร่วมกัน แล้วสรุปเป็นเอกสารอ้างอิง เพื่อให้ครูเกิดทักษะในการรายงาน และเป็นหลักฐานเพื่อเตรียมรับ การประเมินจากหน่วยงานอื่น โดยไม่ต้องมาเร่งรีบจัดทำเมื่อใกล้ถึงเวลา

ด้านการพัฒนาบุคลากรและการจัดการความรู้ โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม มีการเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างผู้บริหารและครู มีการรับประทานอาหารกลางวันร่วมกันและพูดคุยถึงปัญหาการทำงาน การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนแบบไม่เป็นทางการเป็นประจำทุกวัน มีการจัดสัมมนาการใช้หลักสูตรสถานศึกษาภายในโรงเรียน

โรงเรียนเน้นการ**ทำงานเป็นทีม** โดยครูในโรงเรียนจะรับทราบงานของกันและกันและขับเคลื่อนงานไปในทิศทางเดียวกัน ทางโรงเรียนมีพันธสัญญากับผู้ปกครองนักเรียน ด้วยหลักประกันว่า นักเรียนทุกคนที่มาเข้าเรียนที่โรงเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 3 ต้องอ่านออกเขียนได้ ภายใต้โครงการ “คุณหนูอ่านเอง” ทั้งนี้ทางโรงเรียนได้สร้างความเข้าใจระหว่างครูประจำชั้น ผู้ปกครอง และนักเรียนว่า ความสามารถในการอ่านและเขียนภาษาไทยของนักเรียน คือ ประตูสู่การเรียนรู้ ในวิชาอื่น ดังนั้นการฝึกอ่านเขียนต้องดำเนินการทั้งที่โรงเรียนและที่บ้าน เด็กคนไหนที่มีปัญหาด้านการเรียน ทางโรงเรียนจะเชิญผู้ปกครองมาทำความเข้าใจและส่งแบบฝึกให้กลับไปช่วยสอนเด็กที่บ้านหลังเลิกเรียนหรือในวันหยุด โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่า หากเด็กไม่สามารถอ่านหรือเขียนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนด ทางโรงเรียนจะไม่ประเมินให้เลื่อนชั้นและให้เหตุผลว่า หากเด็กอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ก็เป็นปัญหาในการเรียนวิชาอื่น การให้เด็กซ้ำชั้นในขณะที่ยังเล็กอยู่ เด็กจะไม่เกิดความรู้สึกอายเพื่อนมากนัก ดีกว่าปล่อยให้

เด็กเลื่อนชั้นสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ แล้วสะสมปัญหาเพิ่มขึ้นทุกปี จนยากที่จะแก้ไข ซึ่งผู้ปกครองยอมรับและให้ความร่วมมือที่ดีมาก **การประเมินผล**มีการนัดผู้ปกครองมาร่วมประเมินผลเป็นระยะ ๆ และส่งผลดี โรงเรียนสามารถแก้ไขปัญหาการอ่านเขียนของนักเรียน และผู้ปกครองกลายมาเป็นผู้ช่วยครู ทั้งนี้เท่าที่ดำเนินการมา มีเด็กซ้ำชั้นน้อยมากส่วนใหญ่เป็นเด็กที่มีปัญหาด้านนการเรียนรู้ (เด็ก LD)

ด้านสื่อเทคโนโลยี โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคมใช้**สื่อการสอนคือ ธรรมชาติที่อยู่รอบโรงเรียน และภูมิปัญญาท้องถิ่น** เป็นตัวช่วยในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

โรงเรียนเป็นแหล่งศึกษาดูงานของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ในด้านการประกันคุณภาพการศึกษา การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเรียนร่วม และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กก่อนประถมศึกษาเป็นจำนวนมาก โดยผ่านมาทางหน่วยงานของ สพฐ. คมสะดวกจึงทำให้กลายเป็นแหล่งศึกษาดูงานของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศเขา การที่มีคนมาศึกษาดูงานที่โรงเรียนส่งผลดีต่อโรงเรียนคือ ทำให้ครูต้องตื่นตัวตลอดเวลา และได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับกลุ่มผู้มาศึกษาดูงาน เป็นการพัฒนาและเรียนรู้ระหว่างการทำงาน เป็นการเปิดโลกทัศน์ของครู

โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคมประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษา ทั้ง ๆ ที่อยู่ในสภาพพื้นที่มีการแข่งขันสูงเนื่องจากมีโรงเรียนเอกชนในตัวเมือง จัดบริการรถรับส่งนักเรียนและให้เด็กเรียนฟรี ทำให้โรงเรียนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงมีจำนวนนักเรียนลดลง จนกลายเป็นโรงเรียนขนาดเล็กมากและมีแนวโน้มจะไม่มีผู้มาเข้าเรียนแต่โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม กลับมีจำนวนนักเรียนที่คงสภาพและไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด ซึ่งครูผู้สอนให้ความเห็นว่าอาจเนื่องมาจากผู้บริหารองค์กร มีความเป็นผู้นำและรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียน ที่ต้องอำนวยการเพื่อให้กระบวนการบริหารและการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนให้ได้อย่างเต็มที่ตามวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ มีการกำกับติดตามงานอย่างใกล้ชิดในลักษณะของการนำทีมปฏิบัติการ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับทุกคน นอกจากนี้ การที่ผู้บริหารอยู่ระหว่างการศึกษาต่อในระดับปริญญาเอก และเป็นประธานฝ่ายวิชาการของเครือข่าย และการที่ได้รับเชิญไปเป็นวิทยากรบรรยายให้โรงเรียนหรือบรรยายให้ผู้ที่มาศึกษาดูงานเป็นประจำทำให้ต้องตื่นตัวค้นคว้าหาความรู้เพื่อการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง

## กรณีศึกษา: โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 4

### 1. สภาพปัจจุบัน

ที่ตั้งของโรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของหมู่บ้าน มีเนื้อที่ 7 ไร่ มีหมู่บ้านในเขตบริการตามพระราชบัญญัติการประถมศึกษา จำนวน 4 หมู่บ้าน คือ หมู่ 1, 4, 6 และ 7

การจัดการศึกษา ปัจจุบันโรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) จัดการศึกษา 3 ระดับ ได้แก่ ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

บุคลากร มีข้าราชการครู 27 คน พนักงานราชการ 1 คน ครูรายเดือนแก้วิกฤติ 1 คน ครูอัตราจ้างจากมูลนิธิบาร์นิคเพื่อการศึกษา 2 คน ครูไปช่วยราชการ 1 คน ครูมาช่วยราชการ 2 คน ไม่มีนักการภารโรง มีจำนวนนักเรียนทั้งหมด 649 คน

เขตบริการ มีเขตบริการ 4 หมู่บ้าน ของตำบลคูเมือง คือ หมู่ 1, 4, 6 และ 7 และโรงเรียนในเขตบริการโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาพื้นฐาน 4 โรงเรียน คือ โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) โรงเรียนบ้านโนนจิก โรงเรียนบ้านค้อหวาง และโรงเรียนบ้านดอนผอุง

โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) เป็นสถานศึกษาดีเด่นในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารได้รับรางวัลเป็นผู้บริหารดีเด่นในระดับประเทศ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำสูงมาก ระบบการคิดที่ใช้รูปแบบการจัดการเรียนการสอนและการปกครองนักเรียนในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น ให้นักเรียนปกครองกันเอง ครูเป็นกันเองกับนักเรียน โดยไม่มีการดุว่า หรือพูดไม่ดีกับนักเรียน การจัดการห้องสมุดของโรงเรียน มีการแยกเป็นกลุ่มสาระการเรียนรู้ จัดซุ้มแหล่งเรียนรู้เป็นศาลาบริเวณรอบ ๆ อาคารเรียนไว้ให้นักเรียนศึกษาค้นคว้า และที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือ ชุมชนให้ความช่วยเหลือมาก มีเงินช่วยเหลือปีการศึกษาละประมาณ 1,000,000 บาท และร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารของสถานศึกษา

### 2. กระบวนการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการของโรงเรียนบ้านคูเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริหารสถานศึกษา มีความเป็นผู้นำ ทั้งด้านความรู้ทางวิชาการ และคุณลักษณะด้านความสามารถในการบริหาร ผู้บริหารสถานศึกษาใช้เทคนิคการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมโดยประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่มีความสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการเรียนการสอน และการเรียนรู้ รวมทั้งประสานสัมพันธ์ ระดมและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาสู่การปฏิบัติที่แสดงให้เห็นศักยภาพ คุณภาพ เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการศึกษาที่เห็นได้ชัดเจน คือ

การบริหารกิจกรรมดีเด่นที่ยั่งยืน โรงเรียนได้ใช้เทคนิคการบริการจัดการอย่างหลากหลาย และการมีส่วนร่วม เช่น

**ร่วมรับรู้** โดยให้บุคลากรทุกคนในโรงเรียนรับรู้ขอบข่ายงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งเป้าหมาย ในการทำงาน

**ร่วมคิดร่วมวางแผน** โดยบุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน ปัญหา จุดอ่อน จุดแข็ง อุปสรรค และโอกาสร่วมกัน แล้วจึงนำไปวางแผนจัดทำงานและโครงการต่าง ๆ

**ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ** โดยกำหนดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายบริหาร ตลอดจนร่วมรับผิดชอบ และร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานตามแผน โดยมีขั้นตอนกระบวนการนิเทศ กำกับ ติดตาม ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด

**ร่วมประเมิน ร่วมแก้ไข และร่วมพัฒนา** โดยมีการประเมินผลก่อนการดำเนินการระหว่างดำเนินการ และหลังจากดำเนินงาน เมื่อเสร็จสิ้นโครงการทุกครั้ง ตลอดจนนำผลการประเมิน รายงานคณะทำงานรับทราบเพื่อปรับปรุงและแก้ไข หรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น หากยังไม่ถึงเกณฑ์ที่ตั้งไว้จะนำกระบวนการพัฒนาคุณภาพ (PDCA) ตามวงจรของ Demming มาใช้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทำงาน

**3. นวัตกรรม**

โรงเรียนบ้านคูเมืองได้นำเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา มาใช้ในการบริหารจัดการ เช่น การจัดการเรียนการสอนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจน การใช้โปรแกรมสำเร็จรูป หรือสื่อ IT มีการจัดการเรียนการสอนโดยริเริ่มสร้างสรรค์งานใหม่ และสานงานเก่าให้พัฒนาอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ มีการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียน และบริบทของชุมชนเพื่อนำมาวางแผนปฏิบัติงาน การควบคุม กำกับ ดูแลให้งานทุกงานดำเนินไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของนักเรียน จัดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสถานศึกษา มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการเรียนการสอน

**4. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ**

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโรงเรียนบ้านคูเมืองมีหลายประการ เช่น

**4.1 ผู้บริหาร** ยึดหลักการบริหารและจัดการอย่างหลากหลายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล ตลอดจนการบริหารงานทั่วไป

**4.2 บุคลากร** มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน ตลอดจนการใช้กระบวนการพัฒนาและการควบคุมคุณภาพอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความยั่งยืน มีทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ มีความเสียสละและความตั้งใจจริง

**4.3 สถานที่เรียน** มีการจัดที่พักผ่อน และบรรยากาศสิ่งแวดล้อมทางกายภาพให้เอื้อต่อการเรียนรู้และการบริการชุมชน เช่น สวนหย่อม สวนสมุนไพร สวนวิถีไทย สวนวรรณคดี ศูนย์วิชา ห้องปฏิบัติการ แหล่งเรียนรู้ทั้งในและนอกอาคารเรียน รวมทั้งสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์พืชพรรณและพัฒนาสิ่งแวดล้อมให้สามารถใช้เป็นสื่อการเรียนการสอน เพื่อฝึกนักเรียนให้หัดสังเกต เรียนรู้ ตั้งคำถามและหาคำตอบ ตลอดจนการให้บริการแก่นักเรียน ชุมชน ผู้ปกครอง ให้มาใช้สถานที่ในการออกกำลังกาย พักผ่อน นอกจากนี้ยังให้บริการทางวิชาการทั้งในวันปกติและวันหยุดราชการอย่างต่อเนื่อง

**4.4 ความร่วมมือของชุมชน** มีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถานศึกษากับชุมชน ตลอดจนประสานงานกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้สถานศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคลและด้านบริหารงานทั่วไปของสถานศึกษา

**5. จุดเด่นของสถานศึกษา**

โรงเรียนบ้านคูเมืองมีจุดเด่นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดการศึกษาหลายประการคือ

5.1 ผู้บริหารมีทักษะ ความรู้ ประสบการณ์ มีความเสียสละเพื่อประโยชน์ของสถานศึกษา

5.2 ชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการร่วมหางบประมาณสนับสนุน

5.3 บุคลากรของสถานศึกษามีความสามัคคี มีทักษะ และประสบการณ์ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนประกอบกับมีความตั้งใจจริง

5.4 สถานศึกษาของโรงเรียนเอื้อต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้หลากหลาย โดยเฉพาะการจัดแหล่งเรียนรู้ในบริเวณสถานศึกษา

5.5 สถานศึกษามีคณะกรรมการประจำกลุ่มสาระ

5.6 สถานศึกษาให้ความสำคัญในเรื่องขวัญและกำลังใจแก่บุคลากร โดยมีกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความดี ความชอบ อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

**6. ข้อจำกัด**

6.1 หลักการในกฎหมาย มีความชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างเป็นไปได้ยาก เนื่องจากพื้นที่ยังไม่สามารถนำหลักการต่าง ๆของกฎหมายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่โดยแท้จริงได้

6.2 ความพร้อมของสถานศึกษายังมีความแตกต่างจากสถานศึกษาในสังคมเมืองอยู่มาก

6.3 กฎหมายไม่เอื้อต่อความคล่องตัวในการจัดการศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ

**7. ปัญหา อุปสรรค**

7.1 กฎหมาย ระเบียบ เนื่องจากกฎระเบียบที่มีความตึงตัว ทำให้สถานศึกษาไม่มีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการศึกษา ไม่สามารถขับเคลื่อนไปตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างที่มุ่งหวังไว้ โดยกฎหมายบางฉบับไม่ก่อให้เกิดการพัฒนา การศึกษาตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยเฉพาะการบริหารจัดการด้านบุคลากรและงบประมาณ

7.2 บุคลากรในระดับรากหญ้าไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ในการพัฒนาการศึกษาของพื้นที่

7.3 อำนาจการตัดสินใจ สถานศึกษาไม่มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการบางเรื่องเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาของสถานศึกษาเอง ทำให้การดำเนินการในเรื่องที่มีความจำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินการโดยเร่งด่วนนั้น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา

7.4 การกำกับ ดูแลจากสำนักงานเขตพื้นที่ เป็นลักษณะของการสั่งการมากกว่าการดำเนินงานสร้างสรรค์ งานพัฒนา งานเชิงรุก งานวิจัยและพัฒนา

## กรณีศึกษา: โรงเรียนบ้านคุ้ม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1

**1. สภาพปัจจุบัน**

โรงเรียนบ้านคุ้มเป็นสถานศึกษาขนาดกลาง มีนักเรียน 312 คน ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2464 ที่วัดบ้านคุ้ม เดิมชื่อโรงเรียนประชาบาล ตำบลคูเมือง 2 (วัดบ้านคุ้ม) โดยมีนายแก่นจันทร์ สัณฑมาศ ธรรมการอำเภอเป็นผู้ก่อตั้ง มีพระภิกษุ พร คำภาพันธ์ เป็นครูใหญ่ สอนเฉพาะชั้นประถมศึกษา ปีที่ 1 - 3 มีครูสอน 1 คน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 เป็นชั้นบริบูรณ์ พ.ศ. 2492 ศาลาวัดทรุดโทรมจึงได้ย้ายโรงเรียนมาตั้งที่โรงเรียนชั่วคราวที่สนามกลาง หมู่บ้านเป็นที่ทำการสอน พ.ศ. 2495 เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนบ้านคุ้มราษฎร์สามัคคีวิทยา ปัจจุบันโรงเรียนบ้านคุ้ม ตั้งอยู่บ้านคุ้ม หมู่ที่ 9 ตำบลคูเมือง อำเภอมหาชนะชัย จังหวัดยโสธร มีเนื้อที่ 13 ไร่ เปิดสอน 3 ระดับ คือ ระดับปฐมวัย ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้น มีบุคลากร 18 คน นักการภารโรง 1 คน มีผู้บริหารคนปัจจุบัน คือ นายสมัย สังฆะพัน

โรงเรียนบ้านคุ้มเป็นสถานศึกษาที่มีครูมีความรู้ความสามารถทุกกลุ่มสาระวิชา มีครูระดับ 8 จำนวน 3 คน เป็นโรงเรียนต้นแบบหลักสูตรใหม่ มีการร่วมกันพัฒนาโรงเรียนเครือข่ายเกี่ยวกับหลักสูตรใหม่ ทำวิจัยเกี่ยวกับหลักสูตรใหม่ ผลการสอบ O-Net ปีการศึกษา 2552 สูงกว่าปีการศึกษา 2551 ทุกวิชา ชุมชนให้ความร่วมมือในการพัฒนาสถานศึกษา

และร่วมกับครู อาจารย์ในการจัดการเรียนการสอน โดยมีการถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เรียนที่เป็นงานอาชีพ เช่น การตัดผม การทำเสื่อ การทำขนมต้ม ในส่วนของหลักสูตรสถานศึกษาสามารถเป็นต้นแบบแก่สถานศึกษาอื่นได้ และร่วมหางบประมาณสนับสนุนโรงเรียนในการจัดตั้งคณะโปงลางของโรงเรียน เป็นต้น

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

**2.1 การบริหารงานวิชาการ**

ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการหลายด้าน โดยมีการเข้าร่วมประชุมกับโรงเรียนอย่างต่ำเดือนละ 1 ครั้ง โดยมีประเด็นในการประชุมเกี่ยวกับ**การร่วมกันพัฒนาการศึกษา การพัฒนาโรงเรียน การร่วมกันแก้ปัญหาในชุมชน** ช่วยเหลือโรงเรียนใน**การประเมิน**ในกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีการนำผลการประชุมไป**ประชาสัมพันธ์**ให้แก่คนในชุมชนทราบ พร้อมทั้งมีการถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เรียนที่เป็นงานอาชีพ เช่น การตัดผม การทำเสื่อ การทำขนมต้ม ในส่วนของหลักสูตรสถานศึกษาสามารถเป็นต้นแบบแก่สถานศึกษาอื่นได้ และร่วมหางบประมาณสนับสนุนโรงเรียนในการจัดตั้งคณะโปงลางของโรงเรียน

จากการบริหารงานวิชาการ ที่มีการนำหลักสูตรใหม่มาใช้ ส่งผลให้มีการพัฒนา คือ นักเรียนกล้าแสดงออกทางพฤติกรรมที่ดีงาม โรงเรียนเป็นโรงเรียนต้นแบบหลักสูตรใหม่ มีการร่วมกันพัฒนาโรงเรียนเครือข่ายเกี่ยวกับหลักสูตรใหม่ ทำวิจัยเกี่ยวกับหลักสูตรใหม่

**2.2 การบริหารงบประมาณ**

เนื่องจากงบประมาณทางราชการไม่เพียงพอต่อการพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษา ดังนั้น สถานศึกษาจึงได้มีการประชุมหารือคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อหาวิธีการระดมเงินนอกงบประมาณมาดำเนินการในการพัฒนาการศึกษา และได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างดี ในแต่ละปีการศึกษา จึงได้รับเงินสนับสนุนนอกเหนือจากงบประมาณจำนวนอย่างต่ำ 100,000 บาท และเมื่อได้รับเงินแล้ว จะรีบดำเนินการทันทีเพื่อให้คนในชุมชนเห็นผลงาน รวมทั้งผู้บริหาร มีการรายงานการใช้งบประมาณ ให้คณะกรรมการทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อความโปร่งใสในการบริหารจัดการ และให้กรรมการร่วมติดตามผลการใช้จ่ายอีกทางหนึ่ง

**2.3 การบริหารงานบุคคล**

การสรรหาบุคลากร โดยเฉพาะการจ้างบุคลากรสนับสนุนการสอนหรือเจ้าหน้าที่ธุรการ ส่วนกลาง/เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้ดำเนินการ จึงยังไม่สอดคล้องกับความต้องการมากนัก

การพัฒนาบุคลากร มีการพัฒนาครูที่ขาดทักษะทางการจัดการเรียนการสอน ผู้บริหารได้ส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมเพื่อเพิ่มทักษะด้านนั้น ๆ เช่น เมื่อขาดครูคณิตศาสตร์

ได้ส่งครูที่สอนวิทยาศาสตร์ไปอบรม (เพราะลักษณะเนื้อหาใกล้เคียงกัน) ส่งผลให้ผลการเรียนวิชาคณิตศาสตร์ของนักเรียนสูงขึ้น และต้องการให้ครูลดภาระการสอน เพื่อมีเวลาทุ่มเทกับการเรียนการสอน

**2.4 การบริหารงานทั่วไป**

คณะกรรมการสถานศึกษา มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา คือ เข้ามาร่วมวางแผนในการจัดการศึกษา พัฒนาสถานศึกษา การร่วมวางแผนในการพัฒนาสถานศึกษา และมีส่วนช่วยในการหาเงินนอกงบประมาณมาพัฒนาการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน

**3. ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะ**

3.1 ปัจจุบันผู้เรียนอ่านหนังสือไม่คล่อง ดังนั้นกระทรวงศึกษาธิการควรปรับโครงสร้างหลักสูตรให้สถานศึกษาเน้นการอ่านคล่องแก่ผู้เรียนในทุกระดับ

3.2 สถานศึกษาควรจัดหลักสูตรด้านการอาชีพและสามารถนำไปสู่การดำเนินวิถีชีวิตได้จริง โดยจัดให้ในรูปแบบที่เป็นรูปธรรม เช่น การเลี้ยงไก่ โดยเริ่มตั้งแต่การศึกษากระบวนการต่าง ๆ ในการเลี้ยงไก่ ลงมือเลี้ยงไก่ ไปจนถึงกระบวนการการตลาด เพราะเมื่อนักเรียนเรียนจบแล้วสามารถนำประสบการณ์ที่ได้รับจากโรงเรียนไปประกอบอาชีพต่อไป

3.3 การประเมินการเรียนรู้ของผู้เรียน สามารถทำการประเมินได้ทุกเวลาเมื่อผู้เรียนมีความพร้อม

3.4 กระทรวงศึกษาธิการควรจัดงบประมาณในการจ้างบุคลากรสำหรับดำเนินการเกี่ยวกับงานธุรการในสถานศึกษาทุกแห่ง ทั้งนี้เพื่อให้ครูได้ปฏิบัติงานในการจัดการเรียนการสอนได้เต็มศักยภาพ เต็มเวลา

## กรณีศึกษา : โรงเรียนอนุบาลควนขนุน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1

**1. สภาพปัจจุบันและปัญหา**

โรงเรียนอนุบาลควนขนุน ตั้งอยู่เลขที่ 69 หมู่ที่ 9 ถนน ศาลายอด – ห้วยท่อม ตำบลโตนดด้วน อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ปัจจุบันเปิดสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัยและระดับประถมศึกษา มีเขตพื้นที่บริการ จำนวน 6 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ที่ 7, 9, 10, 11 ตำบลโตนดด้วน หมู่ที่ 2 และ 5 ตำบลดอนทราย อำเภอควนขนุน จังหวัดพัทลุง

โรงเรียนอนุบาลควนขนุน เดิมชื่อโรงเรียนประชาบาลตำบลโตนดด้วน 3 เริ่มก่อสร้างเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2492 มีเนื้อที่ประมาณ 50 ไร่ สร้างอาคารเรียนชั่วคราว

จำนวน 2 ห้องเรียน เปิดทำการสอนครั้งแรก เมื่อวันที่ 9 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2492 ในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 และ 2 มีนักเรียน จำนวน 49 คน และเปิดขยายปีละชั้นทุกปี จนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เมื่อปี พ.ศ. 2491 เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น โรงเรียนบ้านใสยาว และต่อมาปีการศึกษา 2542 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีนโยบายประกันประสิทธิภาพการศึกษาได้คัดเลือกและประเมินคุณภาพโรงเรียนบ้านใสยาว เป็นโรงเรียนเครือข่ายสหวิทยาเขตมงคล (โรงเรียนอนุบาลประจำอำเภอ) และในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2544 คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดพัทลุง จึงมีมติเปลี่ยนชื่อโรงเรียนบ้านใสยาว เป็นโรงเรียนอนุบาลควนขนุน และปัจจุบันโรงเรียนอนุบาลควนขนุน มีโครงการศึกษาพิเศษนักเรียนที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาเรียนร่วมเด็กปกติ

**ด้านบุคลากรและนักเรียน** โรงเรียนอนุบาลควนขนุนมี นายประดิษฐ์ นวลแก้ว เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ดำรงตำแหน่งที่โรงเรียนนี้เป็นเวลาประมาณ 10 ปี และนายสุริยศักดิ์ วรกาญจนานนท์ เป็นรองผู้อำนวยการโรงเรียน ดำรงตำแหน่งนี้ เป็นเวลาประมาณ 3 ปี มีครูผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษา จำนวน 28 คน รวมบุคลากรทั้งสิ้น จำนวน 30 คน มีนักเรียนทั้งหมด 551 คน ระดับปฐมวัย 146 คน ระดับประถมศึกษา 405 คน เป็นนักเรียนในพื้นที่เขตบริการ 232 คน คิดเป็นร้อยละ 42.10 และจำนวนนักเรียนนอกพื้นที่เขตบริการรวม 319 คน คิดเป็นร้อยละ 57.99 สัดส่วนจำนวนนักเรียนต่อห้อง (เฉลี่ย) 34.43: 1 และสัดส่วนครู: นักเรียน 1: 19.67 มีนักเรียนที่มีปัญหาในการเรียนรู้ (LD) เรียนร่วม 31 คน คิดเป็นร้อยละ 5.94 มีนักเรียนที่มีภาวะทุพโภชนาการ 73 คน คิดเป็นร้อยละ 13.77 มีนักเรียนปัญญาเลิศ 42 คน คิดเป็นร้อยละ 9.43 นักเรียนที่ทำชื่อเสียงให้แก่โรงเรียน ประเภทวิชาการ จำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 13.61 ประเภทความสามารถพิเศษ ได้แก่ กีฬาวอลเลย์บอล กีฬาว่ายน้ำ รำมโนราห์ จำนวน 93 คน คิดเป็นร้อยละ 15.06

สภาพชุมชนรอบบริเวณโรงเรียน มีลักษณะเป็นสังคมชนบท มีประชากรประมาณ 2,000 คน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 90 ฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้โดยเฉลี่ย ประมาณ 45,000 บาท ต่อครัวเรือน/ต่อปี ผู้ปกครองส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ด้านประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไป คือ ประเพณีงานวันสารทเดือนสิบ การแสดงหนังตะลุงและการรำมโนราห์ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับท้องถิ่นได้

**แหล่งเรียนรู้ของโรงเรียน** มีแหล่งเรียนรู้ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการจัดประสบการณ์เพื่อการเรียนรู้แบบบูรณาการให้นักเรียนได้ทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ดังกล่าว ได้แก่ อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา วัดโคกโดน วัดโคกน้ำหัก สำนักปฏิบัติธรรมวัดถ้ำสุมะโน โรงเรียนควนขนุน ซึ่งเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาประจำอำเภอ ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดพัทลุง และศูนย์พัฒนาที่ดินจังหวัดพัทลุง ศูนย์การเรียนรู้บ้านไสเหรียง (เกษตร

อินทรีย์) ป่าสาคูหานเทพสนธิ์ กลุ่มผลิตข้าวซ้อมมือ ฟาร์มไก่ไข่ มหาวิทยาลัยทักษิณ วิทยาเขตพัทลุง ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช ทักษิณคดีศึกษา สวนสัตว์เปิดจังหวัดสงขลา พิพิธภัณฑ์สัตว์น้ำ จังหวัดสงขลา

**ปราชญ์ชาวบ้าน** ภูมิปัญญาท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่สถานศึกษาเชิญมาให้ความรู้แก่ครู นักเรียน อันได้แก่ พระครูวิจิตรกิจจาภรณ์ ให้ความรู้เรื่องเกี่ยวกับพุทธศาสนา ปาฐกถาธรรมในวันสำคัญทางพุทธศาสนา ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาโรจน์ นาคะวิโรจน์ ให้ความรู้เรื่องการรำมโนราห์ ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นของจังหวัดพัทลุง มีการให้ความรู้เรื่องดนตรีนาฏศิลป์ เจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดินจังหวัดพัทลุง ให้ความรู้การผลิตน้ำหมักชีวภาพ โดยใช้สารเร่งซุปเปอร์ พ.ด. 2 และมีการให้ความรู้เรื่องการเพาะเห็ด และการทำปุ๋ยชีวภาพ การให้ความรู้เรื่องการทำผลิตภัณฑ์อาหารจากแป้งสาคู

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนอนุบาลควนขนุน เป็นความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่มุ่งไปสู่ผู้เรียนเป็นสำคัญ เช่น กระบวนการบริหารจัดการศึกษาด้านงานวิชาการ มีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การทำหลักสูตรสถานศึกษา พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น สนับสนุนกิจกรรมด้านงานวิชาการ และโรงเรียนเปิดโอกาสจัดหาเวทีการประกวด เวทีการแข่งขันให้นักเรียนทุกคนได้แสดงศักยภาพอย่างเต็มที่ จนประสบความสำเร็จจากการประกวด แข่งขันระดับชาติ ระดับภาคและระดับภูมิภาค

**2.1 ด้านการบริหารงบประมาณ** บริหารงบประมาณเป็นไปด้วยความโปร่งใส ทุกภาคส่วนระดมทรัพยากรเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา ด้านงานบุคคล มีการวางแผนกรอบอัตรา กำลัง พัฒนาบุคลากร ให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง มีการจ้างบุคลากรในตำแหน่งครูอัตราจ้าง และวิทยากรภายนอก โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และภาคีหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งโรงเรียนสามารถจัดจ้างบุคลากรได้ตรงตามความต้องการ

**2.2 ด้านการบริหารทั่วไป** ซึ่งเป็นงานสนับสนุนที่สำคัญต่อการพัฒนาสถานศึกษา แม้โรงเรียนไม่มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการแต่ได้มอบหมายให้ข้าราชการครูปฏิบัติงานด้านนี้แทน จัดให้มีโปรแกรมระบบ ICT จัดเก็บข้อมูลสารสนเทศที่ชัดเจน เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นปัจจุบัน และที่สำคัญการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาทุกประเภท ทั้งงบประมาณ แรงงาน บุคคล ภาคีหลายฝ่ายมีส่วนร่วม ถือเป็นทุนทางสังคม โรงเรียนได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่ง

จากการที่โรงเรียนยึด**หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม** ในรูปองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครองนักเรียน ศิษย์เก่า ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่จะสนับสนุนการจัดการศึกษา นอกจากจะมี

บทบาทหน้าที่ตามระเบียบที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมาโรงเรียนทุกวัน และได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ ช่วยเหลือสนับสนุน ร่วมกันรับผิดชอบ การพัฒนางานการเรียนการสอน การดูแลช่วยเหลือนักเรียน การระดมทรัพยากร ทุนการศึกษา งบประมาณ งานอาคารสถานที่ และงานความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนจึงทำให้ชุมชนเขตบริการของโรงเรียนและนอกบริการ มีความมั่นใจ ศรัทธา และเชื่อถือคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ส่งผลให้นักเรียนมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการ**

**"โรงเรียนศูนย์เด็กปฐมวัยต้นแบบ"** เป็นนวัตกรรมของโรงเรียนอนุบาลควนขนุน ที่โรงเรียนค้นพบความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนอย่างแท้จริง จึงได้รับคัดเลือกจากสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นโรงเรียนศูนย์เด็กปฐมวัยต้นแบบ เพื่อให้เป็นตัวอย่างการจัดการศึกษาปฐมวัยที่มีคุณภาพให้กับสถานศึกษาอื่น ๆ ทุกสังกัดและเผยแพร่ความเข้าใจให้กับพ่อแม่ ผู้ปกครอง และชุมชนในท้องถิ่น และนำผลการจัดการศึกษาปฐมวัยสู่การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ส่งผลให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานการศึกษาชาติ และประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายและหลักการการศึกษาของชาติ

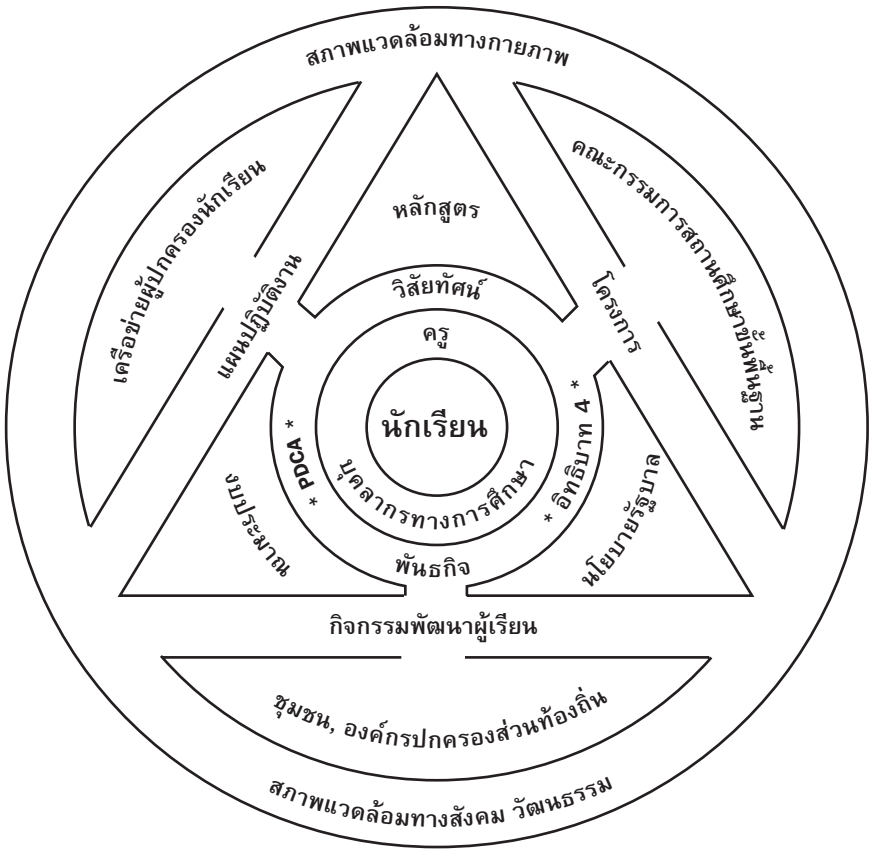
การดำเนินการพัฒนาศูนย์เด็กปฐมวัยต้นแบบ ยึดแนวคิดและหลักการจัดการศึกษาปฐมวัย การพัฒนาเด็กและเข้าใจเด็ก สามารถอบรมเลี้ยงดูและจัดประสบการณ์ที่เหมาะสมกับวัยและความแตกต่างระหว่างบุคคล ในอันที่จะส่งเสริมให้เด็กพัฒนาจนบรรลุตามจุดหมายที่ต้องการได้ชัดเจนยิ่งขึ้น การจัดการเรียนรู้โดยการจัดประสบการณ์การเล่นของเด็ก การเล่นถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญในชีวิตของเด็กทุกคน วัฒนธรรมและบริบททางสังคมที่เด็กอาศัยอยู่ สภาพแวดล้อมรอบตัวเด็กทำให้เด็กแต่ละคนแตกต่างกัน โรงเรียนนำนวัตกรรมมาจัดประสบการณ์เพื่อพัฒนาเด็กปฐมวัย เช่น การสอนแบบมอนเตสซอรี่ (Montessori) การสอนแบบโครงการ (Project Approach) การสอนภาษาโดยรวม/ธรรมชาติ (Whole Language)

การพัฒนาศูนย์เด็กปฐมวัยต้นแบบ โดยผู้บริหารสถานศึกษา คณะครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เครือข่ายผู้ปกครองนักเรียน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการ ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ จัดทำหลักสูตรสถานศึกษา การนำหลักสูตรไปใช้และการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การระดมทรัพยากร การจัดสภาพแวดล้อมและแหล่งเรียนรู้ คุณภาพการให้บริการ และพัฒนาเด็กทุกด้านอย่างสมดุลตามศักยภาพ มีการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการและเป็นไปตามแผนปฏิบัติงานโครงการการบริหารจัดการยึดกระบวนการการบริหารงานของวงจรคุณภาพ (PDCA) ซึ่งเป็นการวางแผน การปฏิบัติการ การตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไข รวมตัว

กันอิสระเพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ในการพัฒนาตนเองและพัฒนาซึ่งกันและกันอย่างมีคุณภาพ

นอกจากนี้ มีการ**นำหลักอิทธิบาทสี่** ได้แก่ ฉันทะ วิริยะ จิตตะ วิมังสา อันเป็นคุณธรรมทำให้ประสบความสำเร็จ มาใช้ในหลักการบริหารจัดการ การบริหารจัดการศึกษา โดยผู้บริหารสถานศึกษามี**ความเป็นผู้นำ จัดโครงสร้าง**ของศูนย์เด็กปฐมวัยที่เอื้อต่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถบริหารงานวิชาการตามหลักการของปฐมวัยและเป็นแบบอย่างที่ดี จัดครูที่มีวุฒิ/ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบ ครูหมั่นพัฒนาตนเอง และมีจำนวนครูที่เพียงพอ การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เอื้อต่อการบริหารจัดการศูนย์เด็ก มีแผนพัฒนาคุณภาพ ศูนย์เด็กปฐมวัยและการดำเนินงานตามแผนอย่างเป็นระบบ การนิเทศ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานของศูนย์เด็กฯ อย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมให้ครูมีความรู้ความสามารถในการจัดประสบการณ์เรียนรู้ที่เน้นเด็กเป็นสำคัญ

**แผนภาพที่ 4.6 โรงเรียนอนุบาลควนขนุน จังหวัดพัทลุง: โมเดล**



**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

**4.1 ด้านผู้เรียน การศึกษาต่อ**

นักเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 สามารสอบเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนยอดนิยมของจังหวัดพัทลุงและภาคใต้ ทุกปีประมาณร้อยละ 20 ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

**4.1.1 การประกวดและแข่งขันทางวิชาการและอื่น ๆ ระดับชาติ** ผลการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนส่งผลให้ได้รับรางวัลระดับชาติ ดังนี้

(1) เด็กหญิงณัฐชญา ใจใหญ่ รับรางวัลชมเชยนักเรียนพระราชทานระดับประถมศึกษาขนาดใหญ่

(2) รางวัลชนะเลิศว่ายน้ำชาย อายุไม่เกิน 11 ปี ระดับประเทศ

(3) รางวัลชนะเลิศอันดับ 3 ระดับประเทศ การประกวดตราสัญลักษณ์ (โลโก้) ตามนโยบายสถานศึกษา 3 D (3 ดี) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(4) รางวัลนักกีฬาว่ายน้ำยอดเยี่ยมอับดับ 2 ระดับประเทศรุ่น 11 ปีชายและรางวัลว่ายน้ำระดับประเทศ 4 เหรียญเงิน 1 เหรียญทองแดง

(5) รางวัลชมเชยกิจกรรมโครงงานสุขศึกษา งานศิลปหัตถกรรมนักเรียนระดับชาติ ณ อิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี

**4.1.2 การประกวดและแข่งขันทางวิชาการและอื่น ๆ ระดับภาค**

(1) รางวัลชนะเลิศการแข่งขันตอบปัญหาสังคมช่วงชั้นที่ 2 งานศิลปหัตถกรรมนักเรียนภาคใต้ ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(2) รางวัลการแข่งขันปะติดวัสดุตามเรื่องราวที่กำหนดให้ระดับปฐมวัย งานศิลปหัตถกรรมนักเรียนภาคใต้ ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(3) รางวัลเหรียญทอง รองชนะเลิศอันดับที่ 2 กิจกรรมโครงงานสุขภาพ งานศิลปหัตถกรรมนักเรียนภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช

(4) รางวัลเหรียญทองกิจกรรมการเล่านิทานภาษาอังกฤษ งานศิลปหัตถกรรมนักเรียนภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช

(5) รางวัลนักกีฬาว่ายน้ำยอดเยี่ยมระดับภาคใต้

**4.1.3 การประกวดและแข่งขันทางวิชาการและอื่น ๆ ระดับจังหวัดและภูมิภาค**

นักเรียนได้รับรางวัลยอดเยี่ยม รางวัลชนะเลิศ รางวัลรองชนะเลิศ ในการเข้าร่วมแข่งขันทักษะทางวิชาการและกิจกรรม การประกวดสวดมนต์หมู่สรรเสริญ

พระรัตนตรัยทำนองสรภัญญะ การแข่งขันในกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานในระดับภูมิภาคอย่างมากมาย เช่น การแสดงบนเวที กิจกรรมวิชาการ งานเปิดโลกการศึกษาสร้างปัญญาเด็กพัทลุง กีฬาว่ายน้ำ การแข่งขันกีฬาวอลเลย์บอลชาย วิทยุการบิน งานกรีฑา กีฬาประจำปีของจังหวัดพัทลุง และจังหวัดใกล้เคียง

**4.2 ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา**

มีครูได้รับรางวัลในระดับและประเภทต่างๆทั้งด้านครูเกียรติยศ ครูตำแหน่ง ค.ศ.3 วิทยฐานะชำนาญการพิเศษ ครูดีเด่น ในการจัดกระบวนการเรียนรู้ ปีการศึกษา 2552 ครูผู้สอนดีเด่นที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 (NT) และครูผู้สอนดีเด่นที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 (NT) ของเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1

**4.3 ด้านสถานศึกษา**

จากการบริหารจัดการดังกล่าว ส่งผลให้โรงเรียนได้รับรางวัลระดับต่าง ๆ เช่น โรงเรียนรางวัลพระราชทาน ระดับก่อนประถมศึกษาขนาดกลาง ปีการศึกษา 2552 โรงเรียนดีประจำตำบล ระดับประเทศ การรับรองมาตรฐานจาก สมศ. ในการประเมินคุณภาพมาตรฐานภายนอกรอบที่ 2 ระดับก่อนประถมศึกษาและประถมศึกษา การผ่านการประเมินศูนย์เด็กปฐมวัยในระดับดีมาก การได้รับคัดเลือกเป็นโรงเรียนคุณธรรมชั้นนำของ สพฐ. โรงเรียนจัดกิจกรรมค่ายกลางวัน “สายใยอุ่นรัก” รวมทั้งได้รับความไว้วางใจจากผู้ปกครอง เป็นโรงเรียนยอดนิยมของจังหวัดพัทลุง โรงเรียนต้นแบบสำหรับศึกษาและฝึกภาคปฏิบัติของผู้เข้ารับการพัฒนา ก่อนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนและ รองผู้อำนวยการโรงเรียน โรงเรียนต้นแบบของจังหวัดพัทลุงในการมาศึกษาดูงานจากจังหวัดต่าง ๆ โรงเรียนแกนนำจัดการเรียนร่วม เป็นต้น

**5. จุดเด่น**

5.1 การมีส่วนร่วมและความร่วมมือของครู ผู้ปกครอง ชุมชนในการพัฒนาการจัดการศึกษา

5.2 มีแหล่งเรียนรู้มากมายและเหมาะสมกับการจัดประสบการณ์ในการเรียนรู้แบบบูรณาการ

5.3 มีระบบสาธารณูปโภคที่ดี ได้แก่ ไฟฟ้า โทรศัพท์ และการคมนาคมสะดวก ทำให้เอื้อต่อการสื่อสารและพัฒนาด้านเทคโนโลยีของโรงเรียน

**6. ข้อจำกัด**

6.1 อาคารเรียน อาคารประกอบ ไม่เพียงพอ กับจำนวนนักเรียนที่ผู้ปกครองต้องการส่งเด็กมาเข้าเรียน

6.2 ผู้ปกครองมีปัญหาครอบครัวหย่าร้าง นักเรียนประมาณ ร้อยละ 20 เป็นนักเรียนที่ถูกทอดทิ้ง ทำให้ขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ

6.3 ผู้ปกครองมีรายได้น้อยไม่พอต่อการครองชีพ ผู้ปกครองร้อยละ 90 มีอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้างแรงงานรายวัน

## กรณีศึกษา : โรงเรียนวัดควนมีด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3

### 1. สภาพปัจจุบันและปัญหา

โรงเรียนชุมชนวัดควนมีด ตั้งอยู่หมู่ที่ 2 ตำบลคลองเปียะ อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เปิดสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัย ถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีเนื้อที่ 9 ไร่ 1 งาน 88 ตารางวา มีอาคารเรียน 4 หลัง 18 ห้องเรียน อาคารอเนกประสงค์ 1 หลัง โรงอาหาร 1 หลัง ส้วม 4 หลัง 13 ที่นั่ง จัดชั้นเรียน 11 ห้องเรียน เดิมชื่อโรงเรียนประชาบาลตำบลคลองเปียะ (เรือนประชาบาล) เปิดสอนครั้งแรก พ.ศ. 2466 โดยอาศัยโรงธรรมวัดควนมิตร มีนักเรียนประมาณ 30 คน อยู่ในความอุปการะของเจ้าอธิการสุขธัมทัสสี เจ้าอาวาสวัดควนมิตร

สภาพชุมชนรอบบริเวณโรงเรียนมีลักษณะเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ความพร้อมในด้านสาธารณูปโภค การคมนาคมสะดวก มีประชากรประมาณ 5,000 คน บริเวณใกล้เคียงโดยรอบโรงเรียน ได้แก่ วัด ตลาด กลุ่มออมทรัพย์ มหาวิทยาลัยชาวบ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเปียะ สถานีอนามัยควนมีด สถานีตำรวจภูธรควนมีด ศูนย์โภชนาการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ศูนย์การศึกษาพิเศษสงขลา อาชีพหลักของชุมชน คือ การเกษตร (ทำสวนยางพารา) ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

โรงเรียนชุมชนวัดควนมีด มีครูและบุคลากรทางการศึกษา 23 คน จำแนกเป็น ผู้บริหาร 1 คน ข้าราชการครู 15 คน พนักงานราชการ 1 คน ครูจ้างโดยไม่ใช้งบประมาณของทางราชการ 3 คน พนักงานขับรถ 1 คน นักการภารโรง 1 คน ครูพี่เลี้ยงเด็กพิการ 1 คน ปัจจุบันมีนักเรียนทั้งสิ้น 341 คน จำแนกเป็น นักเรียนระดับปฐมวัย จำนวน 80 คน นักเรียนระดับประถมศึกษา จำนวน 261 คน

การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนชุมชนวัดควนมีด จัดได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน จัดกิจกรรมการเรียนการสอนแบบบูรณาการโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้คิดเป็น ทำเป็น นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ มีการจัดกิจกรรมเรียนรู้แบบโครงงาน มีแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ชุมชนมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย มีหน่วยงานต่าง ๆ ให้การสนับสนุนการจัดการศึกษา อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเปียะ กลุ่ม

ออมทรัพย์ตำบลคลองเปียะ บริษัทเหมืองหินวังไผ่ จำกัด โรงเรียนวิเชียรชม จังหวัดสงขลา โรงเรียนอนุบาลสงขลา มีประเพณี ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นที่รู้จักทั่วไป ได้แก่ ประเพณีวันสารทไท ทอดกฐิน สงกรานต์ วันขึ้นปีใหม่ วันเข้าพรรษา การแห่กลองยาว มโนราห์ เป็นต้น

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

กระบวนการบริหารจัดการศึกษา โรงเรียนวัดควนมีด ยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยองค์คณะบุคคลที่เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง คือ ครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร รูปแบบของคณะกรรมการ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อให้เกิดความรอบคอบเป็นการสร้างการยอมรับและเสริมสร้างพลังที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ เพราะการบริหารแบบองค์คณะบุคคลช่วยให้เกิดพลังความคิดร่วมกันทำงานร่วมกันพัฒนาด้านบริหารงานวิชาการ

**2.1 การบริหารงานวิชาการ**

การกระจายอำนาจด้านวิชาการ โรงเรียนสามารถดำเนินการได้ดี มีความคล่องตัว อิสระ รวดเร็วและประหยัดเวลา มีความชัดเจน เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจ แม้ว่างานด้านวิชาการ มีปัญหาและอุปสรรคจากการกระจายอำนาจอยู่บ้าง คือ เรื่องการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาถือเป็นเรื่องยุ่งยาก เสียเวลา เพราะส่วนกลางได้ผลักภาระมาให้สถานศึกษาดำเนินการเอง ส่งผลให้ครูต้องจำกัดเวลาในการจัดการเรียนรู้ ดังนั้น ส่วนกลางควรจัดทำหลักสูตรและแผนการเรียนรู้ให้มีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ เว้นไว้แต่เพียงสาระหลักสูตรท้องถิ่นให้สถานศึกษาสามารถเพิ่มเติม ให้สอดคล้องตามความต้องการของชุมชนและสภาพท้องถิ่น สำหรับนักเรียนอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ โรงเรียนได้เน้นเฉพาะสาระการเรียนรู้ที่ทำให้มีความสามารถอ่านออก เขียนได้คล่องและคิดเลขเป็น จนเกิดทักษะความชำนาญ สำหรับสาระการเรียนรู้อื่นควรกำหนดเพิ่มเติมในช่วงชั้น 2 ในการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ผู้ปกครองนักเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร และมีบทบาทมากโดยเฉพาะเรื่องการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

**2.2 การบริหารงบประมาณ**

ด้านการบริหารงบประมาณ โรงเรียนสามารถดำเนินการได้อย่างเด่นชัด ในการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ที่ส่งผลให้หลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วม การจัดตั้งคำของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่าย เป็นไปด้วยความโปร่งใสและคุ้มค่า

**2.3 การบริหารงานบุคคล**

ด้านการบริหารงานบุคคล มีการวางแผนอัตรากำลัง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งตามที่ได้รับมอบอำนาจ เช่น ครูอัตราจ้าง และวิทยากรภายนอกโรงเรียน และภาคีหลายฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งถือเป็นเรื่องดีที่ได้บุคลากรตรงตามความต้องการ การพัฒนาตนเอง การขอและเลื่อนวิทยฐานะ การจัดทำผลงานทางวิชาการและการสร้างขวัญและกำลังใจ เป็นจุดเด่นของโรงเรียนวัดควนมีดที่ให้ความสำคัญต่อครูและบุคลากรทุกคน จึงมีการเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้นเป็นลำดับตามมา

**2.4 การบริหารงานทั่วไป**

ด้านการบริหารทั่วไป โรงเรียนชุมชนวัดควนมีด ดำเนินการได้อย่างชัดเจน แม้จะมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการกระจายงานธุรการมามาก หรือความซ้ำซ้อนกับหลายหน่วยงานในการให้โรงเรียนดำเนินการ โดยที่ไม่มีตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ แต่โรงเรียนก็จัดทำและเก็บข้อมูลสารสนเทศ จัดตั้งโปรแกรมระบบ ICT ส่งผลให้การบริหารงานจัดการศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว นอกจากนี้ โรงเรียนได้ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาทุกประเภท ทั้งงบประมาณ แรงงาน บุคคล ภาคีหลายฝ่ายมีส่วนร่วม ซึ่งปัจจัยที่ส่งเสริมการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาจากหลายฝ่าย

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการ**

การบริหารจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา สถานประกอบการ องค์กรต่าง ๆ และภาคประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเทคนิคการบริหารจัดการที่มีคุณค่ายิ่งต่อการรองรับการกระจายอำนาจทางการศึกษาเพื่อให้การศึกษาเป็นของปวงชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นได้ว่าจากการร่วมมือของผู้ปกครองนักเรียน องค์การบริหารส่วนตำบลคลองเปียะ กลุ่มออมทรัพย์ตำบลคลองเปียะ บริษัทเหมืองหินวังไผ่ จำกัด โรงเรียนวิเชียรชม สงขลา โรงเรียนอนุบาลสงขลา จัดหาและระดมทุน ทรัพยากร ให้โรงเรียนจัดสร้างหอพระพุทธรูปประจำโรงเรียน รั้ว ป้าย ถนนคอนกรีตภายในโรงเรียน ศาลาอยู่ด้วยความดี ห้องประชุมพร้อมเครื่องปรับอากาศ ปรับปรุงโรงอาหาร ลานประกอบกิจกรรม สนามฟุตบอล อาคารห้องสมุดและศูนย์คอมพิวเตอร์ เครื่องคอมพิวเตอร์สำหรับนักเรียน เครื่องดนตรีและชุดมโนราห์ เครื่องดนตรีไทย เครื่องดนตรีสากล วงดุริยางค์โรงเรียน มูลค่าเป็นเงินประมาณ 3,410,000 บาท

**4. จุดเด่น**

4.1 การบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยจัดทำแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมซึ่งนำปัจจัยภายในภายนอกที่เป็นโอกาสหลายด้าน ทั้งครู นักเรียน ผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา ชุมชน ตลอดจนองค์กรในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนบริหารและจัดการศึกษา สนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาระบบการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง จนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดทั้งรูปธรรมและนามธรรม

4.2 นักเรียนส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการทำงานสามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จอย่างมีคุณภาพ

4.3 สภาพชุมชนที่เป็นที่ราบ การคมนาคมสะดวก ส่งผลให้นักเรียนเดินทางไปกลับสะดวก

4.4 ชุมชนมีค่านิยมด้านการศึกษา และการอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของท้องถิ่น ทำให้นักเรียนมีแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติ

4.5 ชุมชนมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายซึ่งเอื้อต่อการจัดการเรียนรู้

4.6 มีแบบแผนบริหารจัดการเป็นระบบ สามารถแก้ปัญหาได้ โดยเฉพาะปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอสามารถบริหารจัดการให้เพียงพอครบทุกกลุ่มสาระ

4.7 มีแผนการใช้จ่ายงบประมาณชัดเจน

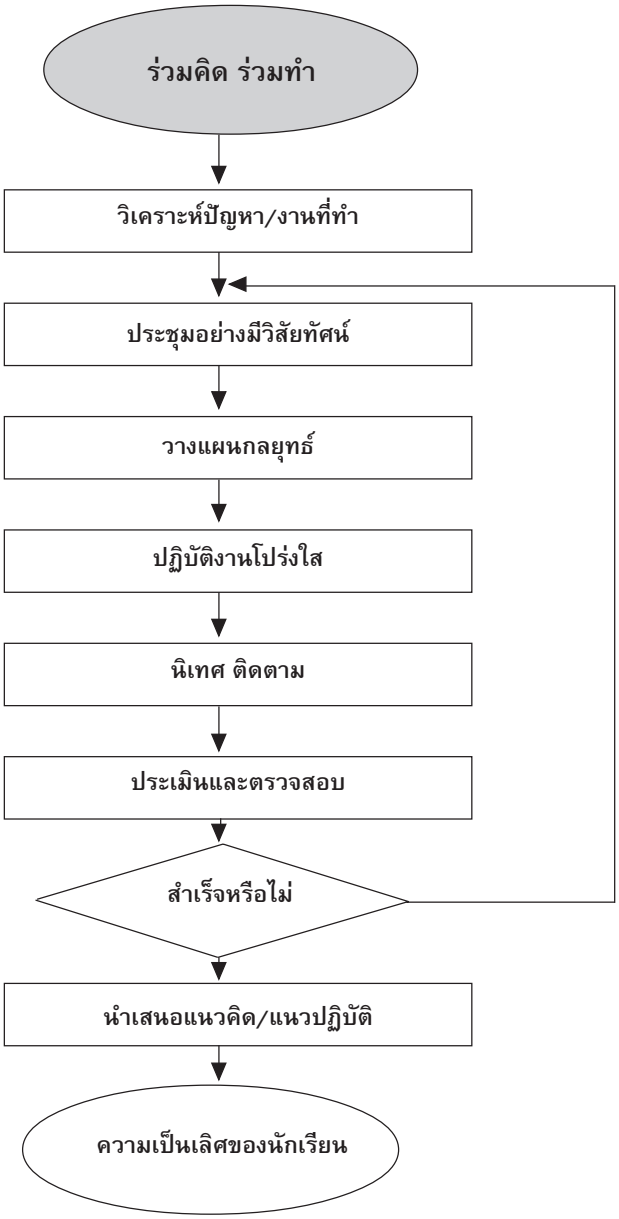
4.8 มีความพร้อมในด้านสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีที่ทันสมัย และเพียงพอกับความต้องการของนักเรียน

**5. ข้อจำกัด**

5.1 ผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลลูก ขาดความสนใจกวดขัน แต่มีความคาดหวังต่อครูสูงมาก

5.2 แหล่งอบายมุขในชุมชนมีมาก ครบทุกประเภท ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของเยาวชนในชุมชน

**แผนภาพที่ 4.7 รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมของโรงเรียนชุมชนวัดควนมีด**



## กรณีศึกษา : โรงเรียนบ้านทับพล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่

### 1. สภาพปัจจุบันและปัญหา

โรงเรียนบ้านทับพล เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ตั้งอยู่หมู่ที่ 7 ถนนทับพล – ช้างตาย ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เปิดสอนตั้งแต่ระดับปฐมวัยถึงระดับประถมศึกษา มีเขตบริการ 1 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 7 บ้านทับพล ตำบลเขาพนม อำเภอเขาพนม จังหวัดกระบี่ โรงเรียนบ้านทับพลได้ก่อตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2514 ต่อมาในปีการศึกษา 2540 โรงเรียนเข้าโครงการโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา ได้รับงบประมาณปรับปรุงห้องปฏิบัติการทางภาษา 1 ห้อง ปีการศึกษา 2541 ได้รับงบประมาณปรับปรุงห้องวิทยาศาสตร์ 1 ห้อง

สภาพชุมชน มีลักษณะเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีประชากรในเขตบริการ 629 คน สถานที่ใกล้เคียงโดยรอบโรงเรียน ประกอบด้วย สวนยางพารา สวนปาล์มน้ำมัน ห่างออกไปประมาณ 3 กิโลเมตร เป็นส่วนราชการอำเภอเขาพนม ศาลเจ้าแม่เขาพนม ลานเท และโรงงานน้ำมันปาล์ม ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ประชากรในชุมชนนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 99.35 และศาสนาอิสลาม ร้อยละ 0.65 อาชีพหลักของชุมชน คือ ทำสวน ร้อยละ 80 รับจ้าง ร้อยละ 15 ค้าขาย ร้อยละ 3 และอื่นๆ ร้อยละ 2 ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่จึงมีรายได้แน่นอน โดยเฉลี่ย 80,000 บาทต่อครอบครัวต่อปี ทำให้นักเรียนมีความพร้อมด้านอุปกรณ์การเรียน นอกจากนี้ ประเพณี/ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นที่รู้จักทั่วไป คือ ประเพณีเทศกาลวันสารทงานเดือนสิบ งานเทศกาลออกพรรษาชักพระ เทศกาลงานเจ้าแม่กวนอิม งานทอดกฐิน วันสงกรานต์ วันขึ้นปีใหม่ วันเข้าพรรษา การแห่กลองยาว การรำมโนราห์ การขับหนังตะลุง

บุคลากรโรงเรียนบ้านทับพล มีนางบุษกร หอกุล เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน วุฒิการศึกษาสูงสุด ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มาดำรงตำแหน่งเมื่อ 22 มกราคม 2552 จนถึงปัจจุบัน จำนวนบุคลากรมีไม่ครบชั้นเรียน คือ มีครูประจำการ 4 คน นักการภารโรง 1 คน ครูพี่เลี้ยง 1 คน และเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน

จำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่บริการทั้งหมด 70 คน แต่มาเข้าเรียนในโรงเรียน จำนวน 54 คน จำแนกตามระดับชั้นที่เปิดสอน ระดับปฐมวัย 13 คน และระดับประถมศึกษา 41 คน จำนวนนักเรียนมีแนวโน้มลดน้อยลงเพราะผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานเรียนในเมือง มองโรงเรียนบ้านทับพลเป็นโรงเรียนขาดแคลนในทุกด้าน ขาดการพัฒนาและล้าสมัย

อย่างไรก็ตาม โรงเรียนบ้านทับพล ได้พยายามพัฒนาด้านการจัดการเรียนรู้ โดยจัดสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในให้ร่มรื่นน่าอยู่และเอื้อต่อการเรียนรู้ มีสารสนเทศพร้อมบริการให้ผู้เรียนได้ศึกษาค้นคว้า มีแหล่งเรียนรู้ภายในโรงเรียน เช่น ห้องกิจกรรม

สหกรณ์โรงเรียน ห้องกิจกรรมประชาธิปไตย ห้องโภชนาการ ห้องดนตรี-นาฏศิลป์ ห้องวิทยาศาสตร์ ห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ แปลงเกษตร สนามกีฬา และห้องสมุด เป็นต้น มีแหล่งเรียนรู้ภายนอก ได้แก่ เทศบาลบาลเขาพนม ตลาดนัดห้วยเสียด สำนักสงฆ์ใหม่ศาลเจ้าแม่เขาพนม องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ว่าการอำเภอเขาพนม โรงเรียนพนมเบญจาวัดกระบี่น้อย พระราชนิเวศมฤคทายวัน อุทยานแห่งชาติวิทยาศาสตร์ ณ หว้ากอ สุสานหอยแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำชายฝั่งทะเลกระบี่ อุทยานแห่งชาติหาดนพรัตน์ธารา และท่าเทียบเรือน้ำลึก มีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพื่อพัฒนาคุณภาพผู้เรียนตามศักยภาพให้ได้มาตรฐานการศึกษา จัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ คิดเป็น ทำเป็น นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

**2. การบริหารจัดการ**

กระบวนการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านทับพล ยึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม ในรูปองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยวิเคราะห์สภาพภายในภายนอก (รู้เขา รู้เรา) มีการประสานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ พร้อมทั้งระดมทุนและทรัพยากรทางการศึกษาจากผู้มีจิตศรัทธา การระดมความร่วมมือในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจและร่วมกันรับผิดชอบการบริหารจัดการด้านวิชาการ มีการบริหารจัดการเรียนรู้แบบคละชั้น ด้านงบประมาณ จากที่เป็นโรงเรียนขนาดเล็กทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก จึงขาดแคลนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ แต่โรงเรียนได้ระดมทุนและทรัพยากรที่จะมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน ด้านงานบุคคล จำนวนครูไม่ครบชั้นเรียน นับว่าเป็นปัญหาหลักในการบริหารจัดการ จึงต้องจัดการเรียนการสอนแบบคละชั้น หรือรวมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนให้เป็นกลุ่มคุณภาพในการจัดการเรียนการสอน ควรที่จะมีตำแหน่งเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานการเรียนการสอน เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน หรือเจ้าหน้าที่ธุรการโดยตรงให้กับโรงเรียนขนาดเล็กอย่างเร่งด่วน ด้านบริหารทั่วไป การดูแลช่วยเหลือนักเรียน เป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่โรงเรียนบ้านทับพลได้เข้าถึงชุมชนและสร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้ปกครองชุมชน ตลอดจนชุมชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนางานบริเวณ อาคารสถานที่ การจัดบรรยากาศที่เอื้อต่อการเรียนการสอน และสร้างความเข้มแข็งงานความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน เพื่อที่จะให้เป็นโรงเรียนของชุมชนอย่างแท้จริง

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการ**

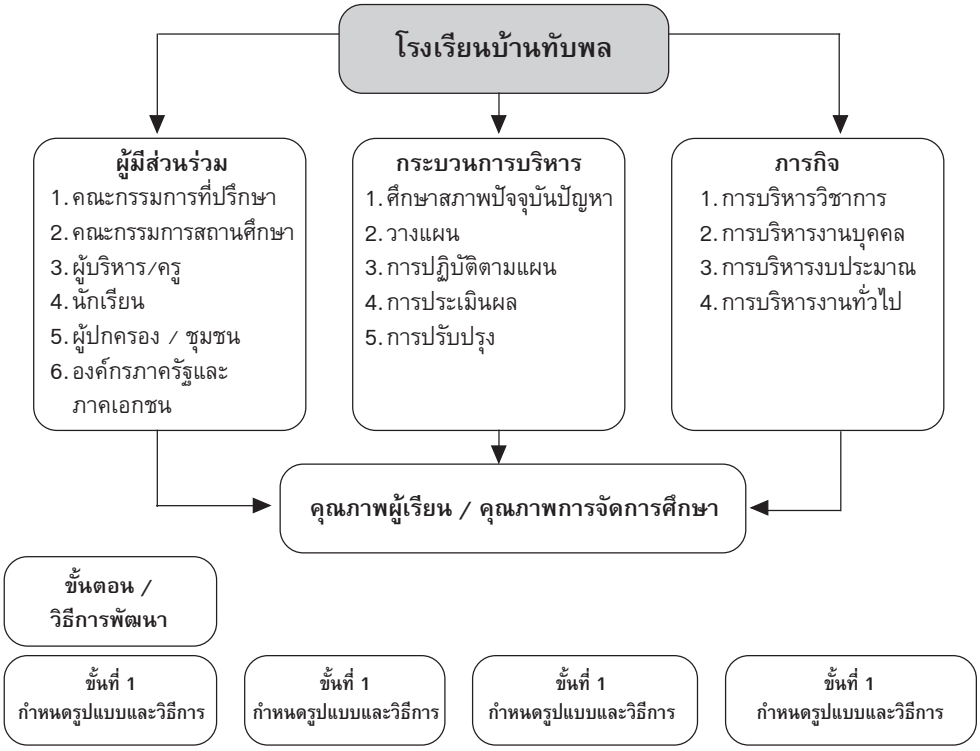
ด้วยโรงเรียนบ้านทับพล ประสบปัญหาการขาดแคลนครู มีครูไม่ครบชั้นเรียน การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางไม่เพียงพอ ส่งผลให้จำนวนนักเรียนลดน้อยลงเพราะผู้ปกครองนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนในเมือง มองโรงเรียนบ้านทับพลเป็น**โรงเรียนขาดแคลนทุก ๆ ด้าน ขาดการพัฒนาและล้าสมัย** จากสภาพปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชน จึงร่วมระดมพลังความคิดพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาสแก้ปัญหาความขาดแคลนด้วยนวัตกรรม **การมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้สู่ชุมชนที่ยั่งยืน** ซึ่งทุกฝ่ายร่วมกันระดมสรรพกำลังรวมพลังขับเคลื่อน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ ดังนี้

3.1 เพื่อเปิดโลกการศึกษาแก้ปัญหาความขาดแคลนบุคลากรด้วยภูมิปัญญาแหล่งเรียนรู้และเทคโนโลยี สร้างโอกาสให้นักเรียนได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ได้ทุกคน ทุกที่ ทุกเวลา และทุกโอกาส

3.2 เพื่อระดมสรรพกำลัง งบประมาณ ทรัพยากร และพลังปัญญา แก้ปัญหาความขาดแคลนงบประมาณ ในการสร้าง ปรับปรุงสภาพแวดล้อม อาคารสถานที่ ให้มีบรรยากาศที่เอื้อต่อการจัดการเรียนการสอน สะอาด ร่มรื่น สวยงาม และพัฒนาการเรียนการสอนพร้อมทั้งใช้สื่อเทคโนโลยีที่ทันสมัย

3.3 เพื่อสร้างจิตสำนึกรักบ้านเกิด มีความภาคภูมิใจในท้องถิ่น สร้างความสัมพันธ์อันดีในชุมชน ส่งเสริมวิถีชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยโรงเรียนเป็นศูนย์กลางบริการการศึกษาตลอดชีวิต

**แผนภาพที่ 4.8 รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนบ้านทับพล**




## 4. ปัจจัยความสำเร็จ

### 4.1 ความสำเร็จด้านผู้เรียน

(1) ได้รับรางวัลเหรียญทอง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา จากการแข่งขันโครงงานสุขภาพ

(2) ได้รับรางวัลเหรียญทอง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา จากการแข่งขันประดิษฐ์ของใช้จากเศษวัสดุเหลือใช้

(3) ได้รับการคัดเลือกจากกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ให้ครูและนักเรียนเข้าร่วมโครงการฝึกอบรมค่ายยุวหมอดิน ปีงบประมาณ 2553

**4.2 ความสำเร็จด้านสถานศึกษา**

(1) ได้รับโล่รางวัลชนะเลิศระดับประเทศการดำเนินโครงการเกษตรอินทรีย์ในโรงเรียน ในนามเขตพัฒนาที่ดินกระบี่และลุ่มน้ำคลองนิน

(2) ได้รับการรับรองจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกระบี่ จากการประกวดส้วมสุขสันต์ผ่านเกณฑ์มาตรฐานส้วม HAS

**5. จุดเด่น**

5.1 การบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร นักเรียน ครู ผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชน ระดมสรรพกำลังรวมพลังขับเคลื่อน เกิดผลงานเชิงประจักษ์

5.2 การดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วยโครงการเกษตรอินทรีย์ในโรงเรียน

5.3 มีระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียนที่เข้มแข็ง โดยผู้บริหารและคณะครูออกเยี่ยมบ้านนักเรียน 100 % พบปัญหาก็นำเข้าสู่ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน

**6. ข้อจำกัด**

6.1 มีบุคลากรไม่ครบชั้นเรียน

6.2 ขาดงบประมาณในการดำเนินการจ้างครู โดยเฉพาะครูปฐมวัย การปรับปรุงอาคารเรียน และการจัดหาสื่อการเรียนการสอน

## กรณีศึกษา: โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1

**1. สภาพปัจจุบัน**

โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ ตั้งอยู่เลขที่ 211/1 หมู่ที่ 1 ถนนริมน้ำ ตำบลสวรรค์ตก อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ ห่างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ประมาณ 1.5 กิโลเมตร เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และเป็นโรงเรียนที่เปิดสอนตามโครงการ Mini English Program [MEP] มีจำนวนห้องเรียนในระดับอนุบาล 1 และอนุบาล 2 ชั้นละ 7 ห้องเรียน รวม 14 ห้องเรียน ในจำนวนนี้เป็นห้องเรียนตามโครงการ MEP จำนวน 2 ห้องเรียน และระดับ ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ชั้นละ 8 ห้องเรียนรวม รวมทั้งหมด 48 ห้องเรียน เป็นห้องเรียนตามโครงการ MEP จำนวนรวม 12 ห้องเรียน จำแนกตามระดับชั้นเรียนละ 2 ห้อง มีจำนวน

นักเรียนรวม 2,632 คน มีครูประจำการ 111 คน มีเจ้าหน้าที่ธุรการ 2 คน นอกจากนี้ยังมีครูพิเศษที่โรงเรียนจ้างเองเป็นชาวต่างประเทศ จำนวน 9 คน ชาวไทย 9 คน ครูชาวไทย 5 คนสำหรับสอนคอมพิวเตอร์ให้กับนักเรียน และอีก 4 คน สำหรับช่วยดูแลเป็นพี่เลี้ยงเด็กอนุบาลร่วมกับครูประจำชั้น ครูผู้สอนส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท และมีวิทยฐานะชำนาญการพิเศษ กำหนดวิสัยทัศน์ในการบริหารโรงเรียน คือ ภายในปีการศึกษา 2553 นักเรียนโรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา ภายใต้คำขวัญ “วิชาการเป็นเลิศ เชิดชูคุณธรรม เลิศล้ำพลานามัย ใส่ใจสิ่งแวดล้อม เพียบพร้อมเทคโนโลยี เด่นดีศิลปวัฒนธรรม”

โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ ถือเป็นโรงเรียนยอดนิยมที่ผู้ปกครองต้องการให้บุตรหลานของตนเองมาเข้าเรียน ซึ่งก็สร้างความหนักใจให้ทางโรงเรียนเป็นอย่างมากที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการเรียนได้ครบทุกคน เนื่องจากข้อจำกัดด้านอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกตลอดจนสื่อที่ช่วยในการเรียนรู้ ประกอบกับทางคณะกรรมการสถานศึกษาเห็นว่าปัจจุบันโรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์มีจำนวนนักเรียนถึงสองพันหกร้อยกว่าคน หากรับนักเรียนเพิ่มมากกว่านี้เกรงจะดูแลนักเรียนไม่ทั่วถึงซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะครู

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ ได้จัดแบ่งงานออกเป็น 4 งานตามหลักการกระจายอำนาจ มีนายบุญส่ง เพ่งผล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ มีรองผู้อำนวยการ 4 คน รับผิดชอบกลุ่มงานต่าง ๆ ได้แก่ กลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารงบประมาณ กลุ่มบริหารงานบุคคล และกลุ่มบริหารทั่วไป สำหรับกลุ่มบริหารงานวิชาการกำหนดให้มีหัวหน้าสายชั้น จำนวน 7 สาย รับผิดชอบดูแลในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนแต่ละสายชั้น ซึ่งประกอบด้วยสายชั้นอนุบาล สายชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 สายชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 สายชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 สายชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 สายชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และสายชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

**2.1 การบริหารงบประมาณ**

ปัจจุบันงบประมาณจากโครงการใช้สำหรับจ้างครูต่างประเทศในอัตราเริ่มต้นที่ค่าจ้างสามหมื่นบาทต่อเดือน พอสิ้นปีคณะกรรมการโครงการจะเป็นผู้ประเมินผลงานว่าจะจ้างต่อในอัตราเดิม หรือต่ำกว่าอัตราเดิม หรือเพิ่มค่าจ้างให้สูงกว่าเดิม นอกจากนี้ยังจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้ครูฝรั่งเพื่อเป็นการจูงใจอีกด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปต่อวีซ่า เป็นต้น ผู้อำนวยการโรงเรียนให้ความเห็นว่า การบริหารโครงการที่ทำในรูปคณะกรรมการทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้ปกครองเกิดความสบายใจว่าเงินค่าใช้จ่ายที่เสียไปได้ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาจริง ๆ ทั้งกับลูกหลานของเขาเองและยังได้เผื่อแผ่ไปยังเด็กคนอื่น ๆ ในโรงเรียนอีกด้วย ที่สำคัญเป็นบทเรียนสำหรับผู้บริหารโรงเรียนที่คิดจะดำเนินงานโครงการในลักษณะนี้ให้ประสบความสำเร็จคือ “ต้องไม่เห็นแก่ได้”

**2.2 การบริหารงานทั่วไป**

โรงเรียนเน้น “บริหารกระบวนการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้เรียน” ที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องให้ความสำคัญกับโรงเรียน อยู่โรงเรียนให้มากที่สุด สร้างความเข้าใจในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนระหว่างผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการและครูผู้สอนร่วมกัน และให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การให้ความสำคัญกับนักเรียนและผู้ปกครองนักเรียนเพื่อรับทราบปัญหา ความต้องการของเขาเพื่อประโยชน์ในการหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

จากการสังเกตของผู้วิจัยขณะเดินสำรวจบริเวณอาคารต่าง ๆ พบนักเรียนเดินแถวออกมาทำกิจกรรมนอกห้องเรียน เมื่อเห็นผู้อำนวยการโรงเรียนนักเรียนทุกคนจะยกมือไหว้และพูด “สวัสดีครับ/สวัสดีค่ะท่าน ผอ.” แสดงถึงความมีระเบียบวินัยและการเกิดความใกล้ชิดของผู้อำนวยการและนักเรียน

ในทำนองเดียวกัน เมื่อผู้ปกครองที่มาส่งบุตรหลานและพบผู้อำนวยการที่รอรับนักเรียนบริเวณหน้าประตูโรงเรียนทุกเช้า จะทักทายผู้อำนวยการด้วยความเป็นกันเอง การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนมายืนรอรับนักเรียนและทักทายผู้ปกครองสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและผู้ปกครอง นอกจากนั้น มีการใช้เวลาก่อนเข้าเรียนสื่อสารกับนักเรียนไปตามห้องเรียนต่าง ๆ ผ่านระบบเคเบิลทีวีของโรงเรียนเป็นประจำ เป็นการสร้างความเข้าใจในนโยบายและความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและนักเรียนได้ทางหนึ่ง ด้วยเทคโนโลยีการสื่อสารเพื่อการศึกษา

**3. นวัตกรรมการบริหารจัดการ**

ใช้กระบวนการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เห็นได้จากการวางผังโครงสร้างองค์กรที่มอบให้รองผู้อำนวยการควบคุมกำกับการขับเคลื่อนงานในแต่ละด้านสำหรับด้านวิชาการ ซึ่งถือเป็นหัวใจหลักในภารกิจของโรงเรียนกำหนดให้มีหัวหน้าสายชั้นร่วมรับผิดชอบ โดยไม่ได้แยกว่าเป็นเด็กที่เรียนตามหลักสูตรปกติ หรือหลักสูตรตามโครงการ MEP เพื่อให้สามารถบูรณาการทรัพยากรระหว่างกันได้ และครูทุกคนได้เห็นภาพรวมในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน สำหรับคณะกรรมการสถานศึกษาทางโรงเรียนเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตามหลักวิชาการคือ การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมประเมิน และร่วมรับผลของการประเมินที่เกิดขึ้น การร่วมคิด คือ ร่วมวางแผน ตัดสินใจในการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ คือ เมื่อวางแผนตัดสินใจในเรื่องใดจะมีการแบ่งหน้าที่กันระหว่างคณะกรรมการสถานศึกษาและคณะครู ร่วมประเมินผลคือ เมื่อดำเนินการไปได้ระยะหนึ่งคณะกรรมการสถานศึกษาเป็นผู้ประเมินเพื่อดูว่าสิ่งที่ดำเนินการไป ได้ผลหรือไม่ได้ผล มีอุปสรรคปัญหาอะไร และร่วมรับผิดชอบเมื่อเกิดข้อผิดพลาดหรือร่วมรับความสำเร็จที่เกิดขึ้นกับเด็กนักเรียน

**ด้านการพัฒนาบุคลากรและการจัดการความรู้** โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์มีการพัฒนาบุคลากรภายในตามความต้องการของโรงเรียน โดยการเชิญวิทยากรจากภายนอกมาให้ความรู้แก่ครูในภาพรวมและจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างสายชั้นเดียวกันและระหว่างสายชั้น มีการรวบรวมผลงานของครู มีการจัดทำสื่อการสอนและจัดกิจกรรมผ่านเคเบิลทีวีของโรงเรียน มีการอบรมครูให้มีทักษะการใช้ภาษาอังกฤษ โดยการจัดชั่วโมงว่างของครูชาวต่างประเทศให้ได้พบปะสนทนากับครูในโรงเรียนตามสายชั้น เพื่อสร้างความคุ้นเคยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการพัฒนาเด็กระหว่างกันและเพื่อไม่ให้ครูชาวต่างประเทศรู้สึกโดดเดี่ยว มีการพัฒนาทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ โดยวิทยากรครูอัตราจ้างของโรงเรียนซึ่งจ้างผู้ที่มีวุฒิโดยตรงมาแนะนำการใช้สื่อ การผลิตสื่อช่วยสอนสำหรับครู ซึ่งทางโรงเรียนให้ข้อคิดว่าการพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนเป็นการเรียนรู้ระหว่างการทำงาน ไม่ต้องปิดโรงเรียน ครูไม่ต้องทิ้งเด็กเพื่อไปอบรม ที่สำคัญเป็นการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการและความจำเป็นอย่างแท้จริง

**ด้านสื่อและเทคโนโลยี** โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์มีอาคารสร้างใหม่ที่ใช้งบบริจาคของมูลนิธิบิ๊กซีและผู้มีจิตศรัทธาทั่วไปสมทบ เป็นอาคารสามชั้นออกแบบสวยงาม ใช้เป็นสถานที่เรียนคอมพิวเตอร์ของนักเรียนทุกคนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลขึ้นไป และสำหรับใช้เป็นห้องจัดนิทรรศการแสดงผลงานของครูและนักเรียน นอกจากนี้ ทางโรงเรียนยังมีห้องส่งเคเบิลทีวีสำหรับให้ครูและนักเรียนจัดกิจกรรมและออกอากาศภายในโรงเรียนเป็นประจำทุกวันมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องโดยจ้างผู้ชำนาญการมาสอนวิชาคอมพิวเตอร์และเพิ่มห้องเรียนคอมพิวเตอร์ให้เพียงพอกับจำนวนนักเรียน นำระบบอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง (ADSL) มาใช้ประกอบการสอน จัดให้มีการสอนและประกอบกิจกรรมผ่านเคเบิลทีวีของโรงเรียนทุกวัน และมีการพัฒนาสิ่งอำนวยบริการอื่น ๆ อีกมากมาย

**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษา ส่งผลให้โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ประสบผลสำเร็จในการในบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการ Mini English Program (MEP) ก่อนเริ่มโครงการทางโรงเรียนพิจารณาเห็นว่ามีผู้ปกครองในเขตพื้นที่บริการส่งบุตรหลานของตนไปเรียนในโรงเรียนต่างจังหวัด โดยเฉพาะที่กรุงเทพมหานครหรือที่จังหวัดเชียงใหม่ ที่เปิดสอนสองภาษา จึงเกิดแนวคิดที่จะดึงเด็กให้เรียนในพื้นที่เพื่อให้เด็กรักถิ่นฐานของตน จึงได้ประชุมหารือกับผู้ปกครองและคณะกรรมการสถานศึกษาถึงแนวคิดดังกล่าว จากนั้นได้สำรวจความเห็นของผู้ปกครองและความต้องการในการส่งบุตรหลานเข้าเรียน ซึ่งมีผู้ปกครองสนใจจำนวนมาก ทางโรงเรียนจึงได้จัดให้ผู้แทนผู้ปกครองและคณะกรรมการสถานศึกษาไปศึกษาดูงานการจัดการเรียนการสอนโครงการ MEP ในหลายแห่งทั้งใน

กรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด อาทิเช่น จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งที่เปิดสอนโปแกรม EP และ MEP การไปดูงานแต่ละครั้งทางโรงเรียนจะจัดทีมงาน ศึกษาวิธีการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และแนวทางในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยบันทึกเป็นภาพเคลื่อนไหวเพื่อมานำเสนอคณะกรรมการและผู้ปกครองนักเรียนที่ไม่มีโอกาสได้ไปศึกษาดูงาน เพื่อให้ได้เห็นภาพรวมและตัดสินใจเลือกรูปแบบวิธีการดำเนินงานได้ตรงตามความต้องการ จากนั้นนำมาประชุมสรุปผลถึงข้อดี ข้อเสียในการดำเนินงานแต่ละแห่ง ตลอดจนวิเคราะห์ความต้องการที่สอดคล้องของผู้ปกครอง ผลสรุปคือ ผู้ปกครองต้องการให้ทางโรงเรียนเปิดสอนแบบ Mini English Program (MEP) เนื่องจากผู้ปกครองต้องการให้เด็กเรียนในเมืองไทย และเรียนตามหลักสูตรปกติ แต่เสริมด้วยครูฝรั่งวันละ 2 ชั่วโมง ค่าใช้จ่ายและระเบียบการต่าง ๆ คณะกรรมการโครงการซึ่งมีพ่อแม่ผู้ปกครองเด็กเป็นผู้ร่วมกันกำหนด ทางโรงเรียนเริ่มเปิดสอนโครงการ MEP ในชั้นอนุบาลจำนวนหนึ่งห้องเรียนและชั้นประถมศึกษาหนึ่งห้องเรียน ในปีการศึกษา 2547 เป็นปีแรก

ปัจจุบันมีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 รวมทั้งสิ้น 210 คน ในระยะแรกโรงเรียนประสบปัญหาในการดำเนินงานและขาดพี่เลี้ยงจากหน่วยงานต้นสังกัด คณะกรรมการดำเนินงานจึงได้ทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยมหิดลเป็นที่ปรึกษาและช่วยหาครูฝรั่งมาช่วยสอน ปีถัดมาจ้างบริษัทเพื่อวางแผนกำหนดแนวทางการจัดกิจกรรม สิ้นปีการศึกษาคณะกรรมการดำเนินงานโครงการประเมินผลการดำเนินงานแล้วเห็นว่า หากทางโรงเรียนดำเนินการเองน่าจะดีกว่าการจ้างมหาวิทยาลัย หรือการจ้างบริษัท ปัจจุบันทางโรงเรียนร่วมกับคณะครูและคณะกรรมการดำเนินงาน ได้ร่วมกันพัฒนาหลักสูตร และวิธีการดำเนินงานจนส่งผลดีต่อโรงเรียนในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านการเรียนการสอนในเด็กหลักสูตรปกติ เพราะสื่อวัสดุอุปกรณ์การเรียนของนักเรียนในโครงการ MEP จะนำมาหมุนเวียนให้นักเรียนในหลักสูตรปกติได้ใช้ต่อในปีการศึกษาถัดไป และครูภาษาต่างประเทศที่ทางโรงเรียนจ้างก็จะจัดชั่วโมงพิเศษให้ช่วยพัฒนาครูผู้สอนในโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฝึกการใช้ภาษาอังกฤษของครูประจำการและสร้างความคุ้นเคยกับครูต่างชาติไม่ให้เขารู้สึกเหงาว้าเหว่ เพื่อที่นักเรียนไม่ต้องได้เปลี่ยนครูผู้สอนบ่อยเกินไป

การที่โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ มีการพัฒนากระบวนการจัดการเรียนการสอนมาอย่างต่อเนื่องโดยนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประกอบการเรียนการสอน พร้อมทั้งปรับภูมิทัศน์โดยรอบให้เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งผลสำเร็จที่น่าภาคภูมิใจคือการได้รับคัดเลือก “โรงเรียนรางวัลพระราชทาน ระดับประถมศึกษาขนาดใหญ่ ปีการศึกษา 2548” และที่สำคัญเด็กที่จบการศึกษาจากโรงเรียนเมื่อไปเรียนต่อที่อื่นจะได้รับคำชมเชยกลับมา และสามารถเป็นตัวแทนนักเรียนระดับประเทศไปแข่งขันทักษะวิชาการในระดับนานาชาติในหลายสาขาวิชาจนเป็นที่สนใจขอเข้าศึกษาดูงานของโรงเรียนทั้งในและนอกเครือข่ายทั่วประเทศ รวมถึงชาวต่างชาติจำนวนมาก

ความสำเร็จในการบริหารจัดการดังกล่าว เนื่องมาจากการ**กำหนดนโยบายและวิสัยทัศน์ ด้านการพัฒนาผู้เรียนที่ชัดเจน** ครอบคลุมบทบาทภารกิจของสถานศึกษา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ในการนำไปปฏิบัติ ส่งผลให้บุคลากรทุกคนต้องเดินตามนโยบายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ด้านผู้บริหารองค์กร**มีความเป็นผู้นำและรับผิดชอบ**ต่อการปฏิบัติหน้าที่ และ**กล้าตัดสินใจ**ในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียน ที่ต้องอำนวยการเพื่อให้กระบวนการบริหารและการจัดการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนให้ได้อย่างเต็มที่ตามนโยบายและวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ **มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี**กับทุกคน **โปร่งใส ไม่เห็นแก่ได้** ประกอบกับการเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ นอกจากจะได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนมากแล้ว ยังสามารถเก็บเงินค่าบำรุงการศึกษาจากการเปิดสอนตามโครงการ Mini English Program และมีเงินบริจาคตามวัตถุประสงค์จากผู้มีจิตศรัทธา ทำให้มีงบประมาณเพียงพอในการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และการใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยคณะกรรมการสถานศึกษา ส่งผลให้การแทรกแซงจากภายนอกเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย โรงเรียนจึงสามารถดำเนินงานตามนโยบายและวิสัยทัศน์ของโรงเรียนที่กำหนดไว้อย่างเต็มที่

## กรณีศึกษา: โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2

### 1. สภาพปัจจุบัน

โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา อำเภอแกลง จังหวัดระยอง สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 ตั้งอยู่ในเขตธรณีสงฆ์ของวัดกลางกร่ำ เปิดสอนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 มีนักเรียนจำนวน 835 คน

โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา มีนายสุรพงศ์ งามสม เป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา อีกทั้งยังดำรงตำแหน่ง ประธานเครือข่ายครู EIS (English for Integrated Studies) แห่งประเทศไทย และเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนมกุฎเมืองราชวิทยาลัย โดยเป็นผู้บุกเบิก โรงเรียนมกุฎเมืองราชวิทยาลัยให้เป็นโรงเรียนสองภาษา ในลักษณะ English Program (EP) แต่เนื่องจากปัญหาบางประการทำให้โรงเรียนมกุฎเมืองราชวิทยาลัย ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในการจัดให้เป็นโรงเรียนสองภาษา ปัญหาที่พบมากคือ กระบวนการพัฒนาครูต่างชาติและครูประจำการยังไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น

จากปัญหาดังกล่าวทำให้ นายสุรพงศ์ ได้สรุปบทเรียนที่ได้จากโรงเรียนมกุฎเมืองราชวิทยาลัยว่าผู้บริหารสถานศึกษาต้องเข้มแข็งและสามารถที่จะเชื่อมโยงความรู้ระหว่างครูสู่ครู ระหว่างครูสู่นักเรียน และยึดเป็นแนวการบริหารสถานศึกษาในเวลาต่อมา จากการที่เคยเป็นครูผู้สอนในโรงเรียนสุนทรภู่พิทยามาก่อน ทำให้นายสุรพงศ์ มีการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็ง

ของโรงเรียนสุนทรภู่พิทยาล่วงหน้า ก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนสุนทรภู่พิทยาอย่างจริงจัง

นับแต่ปีการศึกษา 2540 เป็นต้นมา ผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนสุนทรภู่พิทยาจากที่เคยเป็นโรงเรียนดีเด่นจนได้รับรางวัลโรงเรียนพระราชทานเมื่อปีการศึกษา 2530 มีแนวโน้มตกต่ำลงมาโดยตลอด อาทิเช่น จำนวนผู้เรียนลดลงจากจำนวนนักเรียนกว่า 1,000 คน ในปีการศึกษา 2537 เหลือเพียงประมาณ 600 คน ในปีการศึกษา 2547 นักเรียนขาดความกระตือรือร้นต่อการเรียน ไม่เข้าห้องเรียน ผู้ปกครองขาดการเอาใจใส่ติดตามผลการเรียนของบุตรหลานของตนและมีส่วนร่วมต่อการจัดศึกษาของโรงเรียนน้อย ผลการประเมินคุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษาของ สมศ. รอบแรก (2546) พบว่า ครูไม่เน้นการจัดการศึกษาและการเรียนการสอนโดยคำนึงถึงผู้เรียนเป็นสำคัญ ผลสัมฤทธิ์ทางด้านการเรียนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ ลดลงมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการทดสอบการศึกษาแห่งชาติวิชาภาษาอังกฤษเกือบต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาเดิมในจังหวัดระยอง (2546 - 2547) นับเป็นความท้าทายการบริหารจัดการสถานศึกษา สำหรับ นายสุรพงษ์ งามสม อย่างยิ่งเมื่อได้มาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา เมื่อปีการศึกษา 2547 ในเวลาต่อมา

ดังนั้น ในภาคเรียนที่ 2/2547 โรงเรียนสุนทรภู่พิทยาจึงดำเนินการปรับปรุงพัฒนาการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยทดลองจัดการเรียนการสอนรูปแบบสองภาษาในวิชาคณิตศาสตร์ กับนักเรียนในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 3 ห้องเรียน โดยเรียกรูปแบบการจัดการเรียนสองภาษานี้ว่ารูปแบบ EIS (English for Integrated Studies) จนได้รับความสนใจจากนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียน ครู และชุมชนจึงดำเนินการขยายผลจัดการเรียนการสอนรูปแบบ สองภาษา วิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และภาษาอังกฤษ ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1, 2 และ 4 รวม 9 ห้องเรียน รวมจำนวนนักเรียน 276 คน โดยได้ดำเนินการบริหารจัดการเรียนการสอนโดยยึดหลัก PIL คือ **การมีส่วนร่วม** (Participation) **การบูรณาการ** (Integration) และ**การเรียนรู้** (Learning) และ**นิเทศ กำกับติดตาม** ผลการดำเนินงานโดยรูปแบบของ Shewhart's P-D-C-A Cycle ผนวกกับแนวคิดการพัฒนาภาษาอังกฤษรูปแบบสองภาษา ตามแนวทางของผู้อำนวยการ (นายสุรพงศ์ งามสม, 2547) ได้รับเงินสนับสนุนจากผู้ปกครองนักเรียนโดยเฉลี่ยรายละ 1,100 บาทต่อภาคเรียนและเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง 60,000 บาท เพื่อดำเนินการพัฒนาศักยภาพของครูด้านการใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอนร่วมกับโครงการหลักสูตรนานาชาติมหาวิทยาลัยบูรพาตลอดปีการศึกษา 2548 ตลอดจนส่งเสริมให้ครูได้พัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนและสื่อ-อุปกรณ์การเรียนการสอนตามหลักการ EIS

ปัจจุบันโรงเรียนสุนทรภู่พิทยาใช้หลักสูตรการสอนแบบสองภาษารูปแบบใหม่ มีชื่อเป็นทางการว่า หลักสูตรภาษาอังกฤษเพื่อการศึกษาแบบบูรณาการ (English for Integrated Studies: EIS) มีชื่อเรียกสั้น ๆ ว่า หลักสูตร EIS โดยเน้นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ รูปแบบ OK Model หลักการเรียนภาษาที่สอง รูปแบบ SSF (S: Short, S: Simple, F: Familiarize) และประยุกต์การเรียนรู้ทักษะ การใช้ภาษาอังกฤษโดยการฝึกทักษะและการคิดวิเคราะห์โดยรูปแบบระเบียบวิธีคิดทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Methodology Model) ใช้หนังสือเรียนภาษาอังกฤษของประเทศสิงคโปร์เป็นหลัก

**2. การบริหารจัดการ**

**2.1 การบริหารงานวิชาการ**

หลักสูตร EIS (English for Integrated Studies) คือหลักสูตรสองภาษาแนวใหม่สอนโดยครูไทย เพื่อเด็กไทยสู่สากล ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ลูกคนจนก็มีสิทธิ์เรียนได้ จัดการเรียนการสอนใน 4 วิชา คือ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์ เรียนโดยใช้ตำราภาษาอังกฤษจากประเทศสิงคโปร์ นั่นคือหลักการที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้กำหนดนโยบายในการใช้เทคโนโลยีมาสนับสนุนการเรียนการสอน

ภายหลังจากที่ นายสุรพงศ์ งามสม ได้ย้ายมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน มีการมอบนโยบายในการจัดการเรียนการสอนโดยการใช้ภาษาอังกฤษมาบูรณาการการเรียนการสอน EIS (English for Integrated Studies) ในเนื้อหาวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และภาษาอังกฤษ ตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของไทย พุทธศักราช 2544 มาเป็นระยะเวลา 4 ปี ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนภาษาอังกฤษจากการทดสอบระดับชาติ (NT, O-Net) สูงขึ้นอย่างชัดเจน รวมทั้งผลสัมฤทธิ์ (NT, A-Net) วิชาคณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ก็ดีขึ้นเช่นเดียวกัน นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รุ่นแรกสามารถสอบเข้ามหาวิทยาลัย ระบบ admission ได้มากถึงร้อยละ 85 และรุ่นที่ 2 ที่กำลังจะจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 สอบโดยตรงเข้ามหาวิทยาลัยบูรพาได้เกือบยกชั้น

**2.2 การบริหารงบประมาณ**

จากที่เป็นโรงเรียนที่อยู่ไกลเมืองและความพร้อมของเด็กมีน้อยกว่าโรงเรียนในเมืองทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยมาก จึงขาดแคลนงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ แต่โรงเรียนได้ระดมทุนและทรัพยากรที่จะมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ได้มาตรฐาน **ในการระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา** มีการประสานหน่วยงานเอกชน ชุมชน และการสร้างเครือข่ายในโรงเรียนสองภาษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ ที่ส่งผลให้หลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วม การจัดตั้งคำของบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายเป็นไปด้วยความโปร่งใส และคุ้มค่า ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในเวลาต่อมา

**2.3 การบริหารงานบุคคล**

มีการ**เพิ่มบทบาท**การสอนให้แก่ครู ลดบทบาทการประสานงานและงานธุรการลง โดยการจ้างเจ้าหน้าที่มารับผิดชอบ มี**การสร้างแรงจูงใจ**ในการพัฒนาตนเองแก่ครูในโรงเรียนด้วยการส่งครูไปศึกษาดูงานและพัฒนาตนเองในต่างประเทศ นับว่าเป็น**กลยุทธ์**ที่โดดเด่น และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล เนื่องจากการที่จะให้ครูคนไทยสอนหนังสือเป็นภาษาอังกฤษได้นั้น ต้องมีเจตคติ ที่ดีทั้งจากครูผู้สอนและครูในโรงเรียน **การส่งครูไปศึกษาดูงาน**ในต่างประเทศ ก็เป็นกลยุทธ์หนึ่งที่นายสุรพงศ์ นำมาใช้ การส่งครูไปศึกษาดูงานในต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย ซึ่งเมื่อครูในโรงเรียนได้พบเห็นการบริหารจัดการศึกษาในประเทศต่าง ๆ แล้วจึงเกิดแรงจูงใจที่จะนำเอาประสบการณ์ที่ได้รับมาปรับใช้ในโรงเรียน จึงทำให้โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา ประสบความสำเร็จและเป็นโรงเรียนต้นแบบการพัฒนาการเรียนรู้ได้อย่างสมบูรณ์แบบและเป็นรูปธรรมส่งผลให้ครูมีความภาคภูมิใจในการเรียนการสอน ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นโดยเฉพาะภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในลำดับต้น ๆ ของประเทศจากการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติที่เป็นผลมาจากการให้ความสำคัญต่อการการบริหาร และการพัฒนาครู

**2.4 การบริหารทั่วไป**

การบริหารจัดการของโรงเรียนสุนทรภู่พิทยายึดหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม **มีการส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการเรียนการสอนและการดำเนินงาน** เช่น ครูต้องส่งแผนการสอนให้ผู้อำนวยการผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ การแสวงหาสื่อการเรียนการสอนออนไลน์/อินเตอร์เน็ต ของครูโดยไม่จำเป็นต้องสร้างสื่อเอง การพัฒนาการเรียนการสอนของโรงเรียน เช่น นำรูปแบบการเรียนรู้โต้ตอบทางออนไลน์มาฝึกทักษะทางด้านภาษาอังกฤษ ระหว่างผู้บริหารต่อครู และครูต่อนักเรียน ซึ่งประโยชน์ที่ตามมานอกเหนือจากการฝึกทักษะทางภาษาอังกฤษ คือ การพัฒนาทักษะทางด้านเทคโนโลยี ตลอดจนลดขั้นตอนการบริหารจัดการและการสื่อสารด้วยกระดาษ ที่นับว่าสร้างความพึงพอใจแก่คณะครู และนักเรียนที่ได้มีโอกาสพัฒนางานและการเรียนการสอนด้วยเทคโนโลยีอีกก้าวหนึ่ง

**3. นวัตกรรม**

โรงเรียนสุนทรภู่พิทยามีการนำแนวทางการปฏิรูปการศึกษาเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน ของ Michal Fullan (2004) และแนวทางการพัฒนาการศึกษาที่ยั่งยืน ตามแผนการศึกษาแห่งชาติที่น้อมนำเอาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาเป็นหลักคิดและปฏิบัติ โดยมีการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนโดยยึดรูปแบบ EIS (English for Integrated Studies) เพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ผู้เรียนเป็นกลยุทธ์หลักในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาของโรงเรียนโดยมีเป้าประสงค์ดังนี้

**เป้าประสงค์ (Goal)**

(1) ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวง ศึกษาธิการ พุทธศักราช 2544 และ 2551

(2) ผู้เรียนมีนิสัยรักในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง

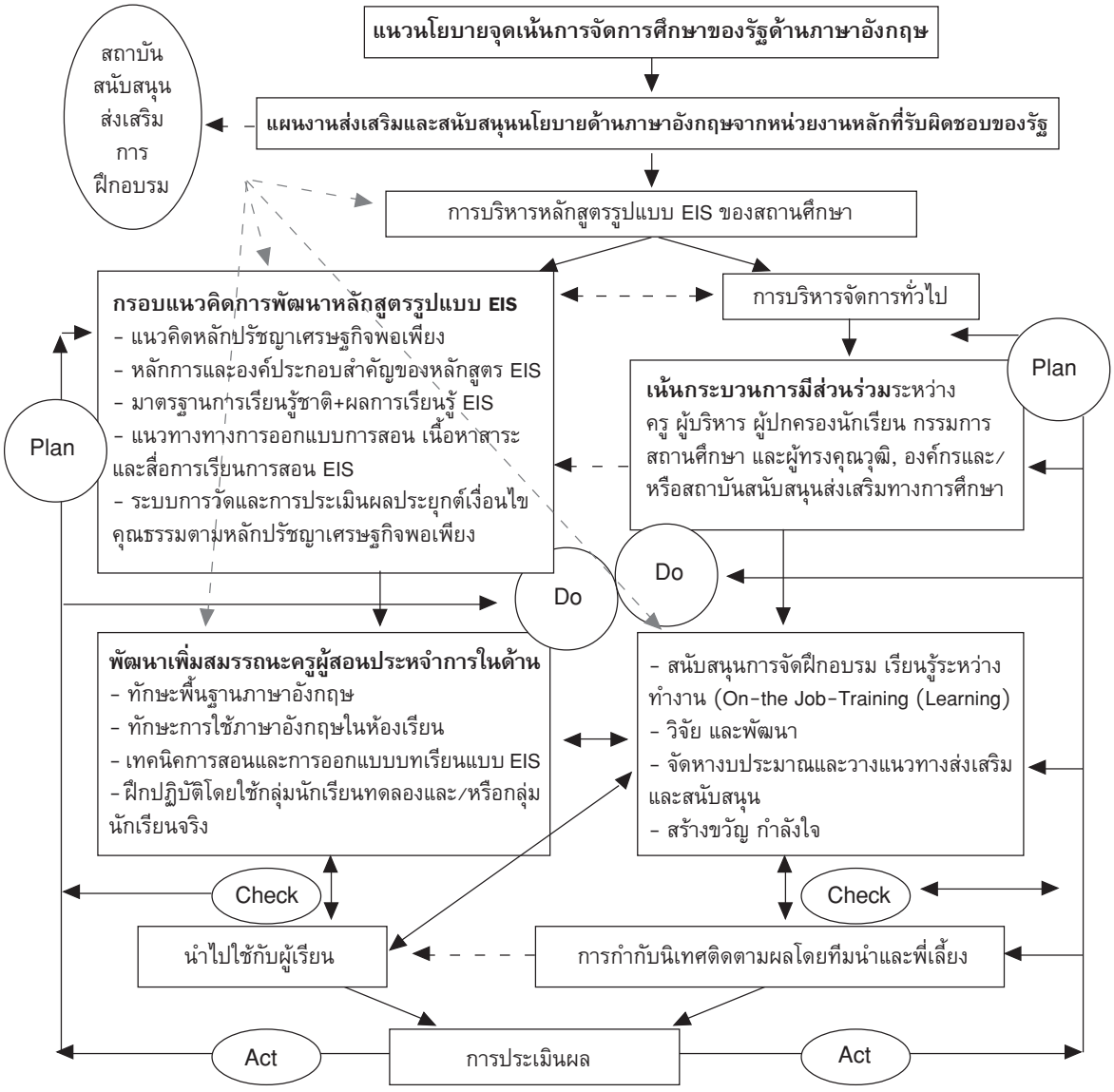
(3) ผู้เรียนสามารถใช้ภาษาอังกฤษ และคอมพิวเตอร์เพื่อสื่อสารและแสวงหาความรู้ในการศึกษาต่อและการประกอบอาชีพ

(4) ผู้เรียนมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ตามที่โรงเรียนกำหนด

(5) ผู้เรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยเฉลี่ยสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐานเฉลี่ยของเขตพื้นที่ และของชาติ และภาษาอังกฤษสูงกว่าทุกโรงในเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 จากการทดสอบมาตรฐานชาติ (National Test)

ภายใต้กรอบแนวคิดในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนดังนี้

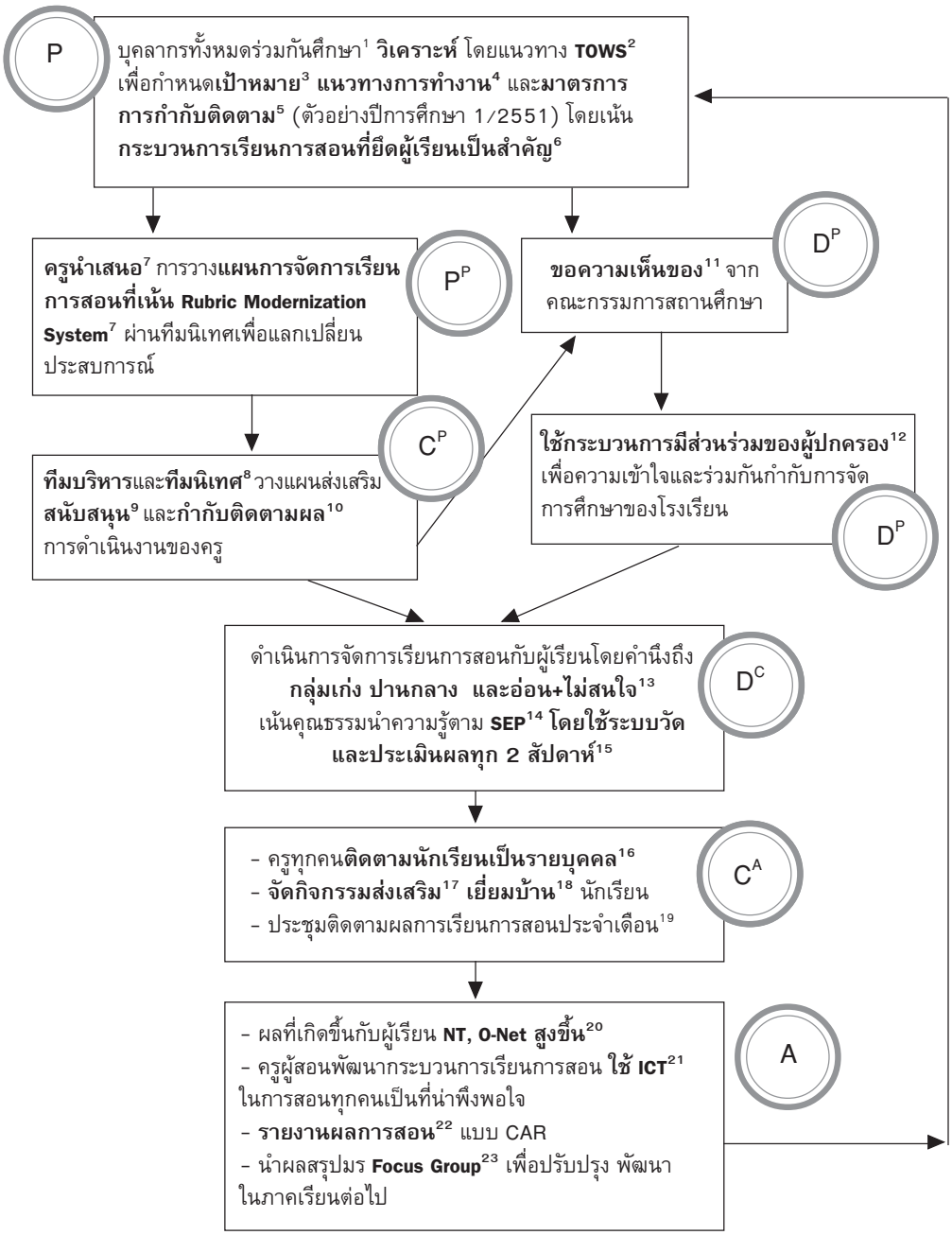
**แผนภาพที่ 4.9 แนวคิดการบริหารจัดการหลักสูตรแบบสองภาษาเพื่อกระจายโอกาสอย่างยั่งยืนบนวิถีชีวิตไทย**




ที่มา: สุรพงศ์ งามสม, **เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** 11 มีนาคม 2553.

ในการดำเนินการของโรงเรียนใช้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทำให้เกิดประสิทธิผล ดังต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 4.10 ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนผู้นำการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนสุนทรภู่พิทยา 2550 - 2551**




**Source: Applying Shewhart's P-D-C-A Cycle System Design by Surapong Ngamsom (May, 1998).**

**4. ปัจจัยความสำเร็จ**

4.1 การมี**ภาวะผู้นำ**ของผู้อำนวยการโรงเรียนสุนทรภู่พิทยา ทั้งการเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ความรู้ความสามารถให้ความสำคัญกับการบริหารและพัฒนางานวิชาการอย่างต่อเนื่อง อุทิศตน เสียสละและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง

4.2 การยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน

4.3 การจัดการความรู้ มีการส่งเสริมให้ครูพัฒนาหลักสูตร จัดทำแผนการสอนและรายงานแผนการสอนเป็นราย 2 สัปดาห์ โดยใช้แนวคิดวงจรคุณภาพ (PDCA Cycle: Plan-Do-Check-Action) การแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องทั้งการเรียนรู้ด้วยตนเอง การส่งไปอบรม ดูงาน เช่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย และนำความรู้นั้นมาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน และการนำไปขยายผลและต่อยอด จนกระทั่งเกิดเครือข่ายการเรียนรู้ EIS ที่ขยายผลทั้งในและต่างประเทศ

4.4 การเสริมพลังให้แก่ครู (empower) โดยการเพิ่มบทบาทการสอนให้แก่ครูและลดบทบาทการประสานงานและงานธุรการลง โดยการจ้างเจ้าหน้าที่มารับผิดชอบโดยตรง การส่งเสริมให้ครูเกิดความเชื่อมั่นในการสอนด้วยภาษาอังกฤษ และเกิดทักษะในการสอนจนเป็นที่ยอมรับแก่เพื่อนครู ครู ผู้ปกครองทั้งในและนอกพื้นที่

ด้วยปัจจัยดังกล่าว จึงทำให้โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา ประสบความสำเร็จและเป็นโรงเรียนต้นแบบการพัฒนาการเรียนรู้ได้อย่างสมบูรณ์แบบและเป็นรูปธรรม นอกจากจะสร้างความพึงพอใจกับคณะครู นักเรียน พ่อแม่ผู้ปกครอง รวมทั้งกรรมการโรงเรียน โดยเฉพาะเจ้าอาวาสวัดกลางกร่ำ ซึ่งเป็นวัดที่ตั้งโรงเรียน ต่างกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า นายสุรพงศ์ เป็นผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ความสามารถ เป็นต้นแบบการเรียนรู้ นำทำ นำการพัฒนา เมื่อได้รับการเรียนรู้เพื่อพัฒนารูปแบบใหม่ ก็ไม่ละเลยที่จะนำมาประยุกต์ใช้และถ่ายทอดแก่ครูและนักเรียน เป็นแรงจูงใจและกระตุ้นให้คณะครูทำงาน กรรมการโรงเรียนและผู้ปกครองร่วมสนับสนุน ทำให้ผลการเรียนของนักเรียนดีขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาการใช้ภาษาอังกฤษและเทคโนโลยีในการเรียนการสอน

**5. ข้อจำกัด**

5.1 สถานที่ตั้งโรงเรียนอยู่ในพื้นที่ที่ไม่สะดวกต่อการเดินทาง จึงเป็นข้อจำกัดหนึ่งในการเลือกเข้าศึกษาต่อของนักเรียน

5.2 ความแตกต่างทางวัฒนธรรม โรงเรียนพยายามสร้างความเข้าใจและถ่ายทอดการเรียนรู้ด้านวัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ให้แก่ ครูไทยและครูต่างชาติ ตลอดจนนักเรียน

5.3 การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนสองภาษายังขาดตำราเรียนที่เป็นของหลักสูตรสองภาษาโดยตรง จึงต้องใช้ตำราของต่างประเทศ ซึ่งมีราคาสูง เช่น สิงคโปร์ อเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ และสเปน เป็นต้น

## กรณีศึกษา: โรงเรียนสายน้ำผึ้ง ในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี

### 1. สภาพปัจจุบัน

โรงเรียนสายน้ำผึ้ง ในพระอุปถัมภ์ฯ เป็นโรงเรียนมัธยมขนาดใหญ่พิเศษ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยดำริของ ฯพณฯ ม.ล.ปิ่น มาลากุล โดยซื้อที่ดินจากมูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย จำนวน 12 ไร่ 1 งาน 63 ตารางวา ก่อตั้งเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2504 ณ เลขที่ 186 ถนนสุขุมวิท แขวงคลองเตย เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร ทำเลที่ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนใจกลางเมือง มีการคมนาคมสะดวก อาชีพของคนในชุมชนมีทั้ง นักธุรกิจ ข้าราชการรัฐวิสาหกิจและรับจ้าง ฐานะครอบครัว มีความแตกต่างกันบ้าง โรงเรียนเป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้ปกครอง ได้รับความไว้วางใจส่งลูกหลานมาศึกษาต่อ ในปี พ.ศ.2515 สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอ เจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี ทรงมีพระเมตตารับโรงเรียนสายน้ำผึ้งไว้ในพระอุปถัมภ์ฯ และเสด็จพระราชทานทุนการศึกษาและประกาศนียบัตร แก่นักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในวันคล้ายวันสถาปนาโรงเรียนสายน้ำผึ้ง 20 สิงหาคม ของทุกปี จากที่ตั้งของโรงเรียนอยู่ใกล้กับแหล่งเรียนรู้ และวิทยาการสำคัญ เช่น ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา (ท้องฟ้าจำลอง) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.) ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ตลาดหลักทรัพย์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) ทำให้สามารถใช้เป็นแหล่งเรียนรู้และสืบค้นได้

**ด้านการบริหาร** โรงเรียนมีโครงสร้างการบริหารที่กระจายอำนาจ และการบริหารแบบมีส่วนร่วม ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร มีกฎระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน ระบบตรวจสอบ ติดตาม ควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน สมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมศิษย์เก่าและกรรมการผู้ปกครองเครือข่าย มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโรงเรียน การจัดหลักสูตรสถานศึกษา จัดแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยเน้นนักเรียนเป็นสำคัญ สามารถใช้เทคโนโลยีในการสืบค้น และพัฒนาการเรียนการสอน โดยมีการจัดการศึกษาตามระบบประกันคุณภาพ

จากชื่อเสียงของโรงเรียน ทำให้ผู้ปกครองมีความไว้วางใจส่งบุตรหลานมาศึกษาต่อ ส่งผลให้โรงเรียนมีอัตราการแข่งขันเข้าสูง มีการรับนักเรียนโดยใช้สิทธิ์ในเขตพื้นที่บริการ วิธีจับฉลาก และนอกเขตพื้นที่บริการ นักเรียนทั่วไป โดยการสอบคัดเลือก นอกจากนี้โรงเรียนอยู่ในแหล่งชุมชน จึงเปิดโอกาสให้ชุมชนมาใช้บริการ สถานที่ และร่วมกิจกรรมต่าง ๆ กับโรงเรียน

**ด้านอัตรากำลังครูและบุคลากรทางการศึกษา** เนื่องจากครูมีอายุเฉลี่ยค่อนข้างมากและมีบางส่วนเกษียณอายุราชการและขอเกษียณก่อนกำหนดทำให้อัตรากำลังของครูน้อยลงส่งผลให้ต้องจ้างครูให้มีจำนวนเพียงพอต่อการบริหารจัดการและการเรียนการสอน ให้มีจำนวนเพียงพอต่อจำนวนนักเรียนและแต่ละสาขาวิชา อีกทั้งมีการวางแผนพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มศักยภาพของครู

เนื่องจากเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษ มีค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ มาก การจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนที่ได้รับไม่เพียงพอ ทำให้ต้องมีการระดมทรัพยากรเข้าในเงินรายได้สถานศึกษาจากผู้ปกครอง ชุมชน และรับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ จึงทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โรงเรียนมีแผนการทำงาน มีแผนปฏิบัติการและปฏิบัติการตามแผนที่กำหนดไว้ โดยมีการนิเทศ ติดตามผลการดำเนินงาน โครงการ/กิจกรรมอย่างเป็นระบบ มีการใช้ระบบข้อมูลสารสนเทศในการบริหารจัดการ การประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาตามระบบประกันคุณภาพ และการรายงานการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษาประจำปีต่อสาธารณชน ตลอดจนประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารต่อสังคมและชุมชน จากความพร้อมทั้งปัจจัยภายนอกและภายในที่มีผลต่อการวิเคราะห์สถานภาพโรงเรียน สภาพแวดล้อมของชุมชน และจากปัจจัยที่กำหนด โรงเรียนจึงบริหารจัดการในเชิงรุก มีแผนกลยุทธ์ของโรงเรียนเป็นกลไกในการพัฒนา เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าสู่มาตรฐานสากล

**2. กระบวนการบริหารจัดการ**

โรงเรียนบริหารจัดการ**โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน** ด้วยการยึดแนวทางการ**กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ** สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา พ.ศ.2550 และการบริหารโรงเรียนนิติบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้สามารถดำเนินการได้โดยโรงเรียนจัดระบบโครงสร้างการแบ่งงาน จัดทำระเบียบแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ

โรงเรียนมีการบริหารจัดการเป็นระบบ โดยมีโครงสร้างองค์กร มีคำพรรณนางานจัดสรรภาระหน้าที่อย่างเหมาะสม มีการจัดระบบงานโดยให้รองผู้อำนวยการ 4 ฝ่ายงานเป็นผู้กำกับดูแล มีคณะกรรมการของแต่ละกลุ่มบริหาร การประชุมทุกกลุ่มบริหารในวันจันทร์ เพื่อ

กระจายอำนาจความรับผิดชอบร่วมมือกันทำงาน วันอังคารประชุมคณะกรรมการกลุ่มบริหารวิชาการ วันพุธ ประชุมคณะกรรมการบริหารงานบุคคล วันจันทร์สับดาห์เว้นสัปดาห์ประชุมคณะกรรมการบริหารทั่วไป ในส่วนนักเรียน มีการประชุมนักเรียนแต่ละระดับชั้นในทุกสัปดาห์ ทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัว สามารถกำกับติดตามงาน ส่งผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลการทำงานอย่างดียิ่ง

**2.1 การบริหารวิชาการ**

โรงเรียนได้จัดทำ**หลักสูตรสถานศึกษา**ให้เป็นไปตามกรอบหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี 2551 โดยให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนและสังคม โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการนำพัฒนาหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้ รวมทั้งเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ มุ่งจัดให้การศึกษามีคุณภาพและมาตรฐาน มีดัชนีวัดคุณภาพการจัดหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ สามารถตรวจสอบคุณภาพการจัดการศึกษา พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลและประเมินผล การดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การประสานให้มีความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น ๆ การคัดเลือกหนังสือ แบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การจัดทำระเบียบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการ และการวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งโรงเรียนสายน้ำผึ้ง ในพระอุปถัมภ์ฯ สามารถดำเนินการได้ครบในภารกิจและบทบาทหน้าที่ มีปัญหาอุปสรรคในเรื่องของการบริหารเวลาบ้าง เนื่องจากเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ครูมีคาบสอนมาก พยายามจัดให้มีช่วงเวลาให้คณะกรรมการบริหารวิชาการได้มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงาน

**2.2 การบริหารงบประมาณ**

การบริหารจัดการงบประมาณ มุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ เสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการงบประมาณ ให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความคล่องตัว ซึ่งควบคู่ไปกับความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ซึ่งได้ดำเนินงานตามขอบข่าย ภารกิจงาน ในเรื่องการจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การใช้จ่ายเงิน การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการพัสดุ การจัดทำบัญชีและรายงานทางการเงิน

**2.3 การบริหารงานบุคคล**

กระจายอำนาจโดยให้ยึด**หลักความต้องการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง**ในการบริหารงานบุคคล โดยมีการวางแผนอัตรากำลัง สรรหาบรรจุแต่งตั้ง ปรับเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลาทุกประเภท การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริมวินัย คุณธรรม และจริยธรรม การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การบังคับบัญชา และการพิจารณาความดีความชอบ

**2.4 การบริหารทั่วไป**

การบริหารทั่วไป เป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสานส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีการประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา พัฒนาระบบบริหารและพัฒนาองค์กร พัฒนาระบบมาตรฐานการปฏิบัติงาน การดำเนินงานธุรการ งานดูแลงานโสตฯ การบริหารจัดการงานอาคารสถานที่ การรับนักเรียน งานประชาสัมพันธ์งานการศึกษา งานโภชนาการ และการจัดระบบควบคุมภายใน

**3. นวัตกรรม**

3.1 ยึดหลักการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม และกระจายอำนาจการบริหารจัดการอย่างชัดเจนโดยใช้กลไกการบริหารจัดการของรัฐจากระบบการบริหารงานงานบุคคลโดยมีรองผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ช่วยในการบริหารงานครบทุกฝ่ายงาน ทุกคนมีศักยภาพ มีความรับผิดชอบและมีภาวะผู้นำสูง สามารถแสดงศักยภาพในการขับเคลื่อนการทำงานในกลุ่มบริหารที่ตนรับผิดชอบได้เป็นอย่างดี มีการศึกษากฎ ระเบียบแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานในทุกขั้นตอน มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีทักษะในการสร้างแรงจูงใจให้ทีมงานร่วมกันทำงาน สร้างขวัญกำลังใจ จัดระบบการประชุมเพื่อติดตามงาน ร่วมพัฒนางาน โดยยึดหลัก ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ จัดโครงสร้างการทำงาน จัดทำระเบียบแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นระบบ ในด้านวิชาการมีหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนการทำงานรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านบริหารงานบุคคลมีหัวหน้าระดับ ครูที่ปรึกษาเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนการทำงาน รองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ในด้านการบริหารทั่วไปและบริหารงบประมาณ มีหัวหน้างานเป็นผู้นำในการขับเคลื่อนการทำงาน รองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการด้านองค์กรหลักมีการประชุมคณะกรรมการเพื่อมุ่งส่งเสริมให้การทำงานเกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ และสามารถรายงานต่อสาธารณชนได้

3.2 พัฒนาครูและนักเรียนให้มีความรอบรู้และทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยมีการสื่อสารสร้างความเข้าใจ จัดอบรมพัฒนาเพื่อให้มีความรู้และให้มีการแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ การยอมรับในการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการจัดการเรียนการสอน การปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความรู้สึกว่าตัวเองมีความทันสมัย มีศักยภาพในการจัดการเรียนการสอนและมีความภาคภูมิใจ นอกจากนี้โรงเรียนได้ขอความร่วมมือให้ครูทุกคนทำวิจัยในชั้นเรียนเพื่อแก้ปัญหาการจัดการเรียนรู้ โดยมีหัวหน้างานวิจัยเป็นที่ปรึกษา และได้เรียนเชิญอาจารย์จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร เป็นที่ปรึกษาโครงการ ทั้งนี้ได้เริ่มต้นด้วยการให้ความรู้ กำหนดปฏิทินงานในการติดตามดูแล ให้คำแนะนำปรึกษาตลอดภาคเรียน และมีการนำเสนอผลงานเพื่อใช้ประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน

3.3 จัดระบบการจัดการเทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกให้ครูและนักเรียนได้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีอย่างเต็มที่ ผู้ปกครองสนับสนุนระดมทรัพยากรเพื่อการจัดการเรียนรู้นอกเหนือจากหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน โรงเรียนส่งเสริมให้ครูและนักเรียนจัดทำสื่อการเรียนรู้ร่วมกัน และใช้สื่อการเรียนรู้ออนไลน์ด้วย เช่น ครูในกลุ่มสาระสังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กลุ่มสาระการเรียนรู้ต่างประเทศ กลุ่มสาระการเรียนรู้ศิลปะ เป็นต้น

3.4 การบริหารและพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้โดยให้ ครูคู่พัฒนาถ่ายทอดประสบการณ์ความรู้ และนำเสนอความรู้ให้เพื่อน ผู้บริหารเข้าร่วมนิเทศเพื่อเก็บเกี่ยวประสบการณ์ความรู้จากครูผู้เชี่ยวชาญ เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ เป็นข้อมูลในการนิเทศครูใหม่

3.5 มีการนิเทศ ติดตาม สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนของครู 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 ครูร่วมนิเทศกัลยาณมิตร

รูปแบบที่ 2 ครูในกลุ่มสาระ ศึกษาค้นคว้า ภาคเรียนละ 1 เรื่อง เพื่อขยายผลความรู้ให้เพื่อน

รูปแบบที่ 3 ฝ่ายบริหารร่วมนิเทศ สนับสนุนให้กำลังใจ โรงเรียนจัดระบบการพัฒนาบุคลากร ออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) การพัฒนาด้วยตนเอง โดยความร่วมมือของครูที่จะศึกษาหาความรู้พัฒนาตนเอง เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการจัดการเรียนการสอน และพัฒนาตนเองในขอวิทยฐานะการศึกษาและค้นคว้าเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับเพื่อน ๆ รวมไปถึงการศึกษาต่อด้วย

(2) การพัฒนาโดยจัดส่งไปอบรมกับหน่วยงานภายนอก ซึ่งเป็นงานตามนโยบาย และโรงเรียนพิจารณาเห็นความจำเป็นที่ครูควรได้รับการพัฒนาเพื่อนำไปปฏิบัติ

(3) การพัฒนาโดยโรงเรียนเป็นผู้จัดให้ มีรูปแบบทั้งในด้านวิชาการและทัศนศึกษา เพื่อส่งเสริมขวัญกำลังใจด้วย

3.6 สร้าง**วัฒนธรรมองค์กร "ลูกผึ้งรู้คิด ลูกศิษย์รู้คุณ"** ให้กับนักเรียนเพื่อปลูกฝังให้นักเรียนในด้านกตัญญูกตเวที โดยมีครูเป็นแบบอย่างที่ดี ดำเนินกิจกรรมสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์โดยฝึกให้นักเรียนเรียนรู้กระบวนการทำงานฝึกทักษะการทำงานอย่างเป็นระบบเป็นองค์รวม เพื่อสร้างความคิดรวบยอด ในขณะเดียวกันก็มีกรอบประเพณีที่ดีงาม เช่น การไหว้แบบสายน้ำผึ้ง เป็นสิ่งหล่อหลอมจิตใจในความเป็นนักเรียนสายน้ำผึ้งด้วย

สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทร มีวัฒนธรรมที่ดีงามในการแสดงความมีน้ำใจต่อกัน โรงเรียนสายน้ำผึ้ง ในพระอุปถัมภ์ฯ มีที่ตั้งอยู่ในย่านธุรกิจเอกชน เช่น มีโรงแรมขนาดใหญ่ มีร้านค้าธุรกิจส่งออก มีห้างสรรพสินค้า ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีกิจกรรมที่เอื้อและส่งเสริมต่อความร่วมมือในการส่งเสริมการจัดการศึกษา มีการประสานงานและให้การสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกัน ซึ่งทำให้ภาพลักษณ์ของโรงเรียนและธุรกิจเอกชนเป็นสิ่งที่ดีงามสมกับเป็นส่วนหนึ่งสังคมไทย

3.7 ใช้ช่องทาง**การสื่อสารทางเทคโนโลยีเป็นหลัก**ในการสื่อสารสร้างความเข้าใจกับผู้ปกครอง เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ โรงเรียนมีเว็บไซต์ของโรงเรียน มีการบริหารในงานด้านเอกสารราชการผ่าน E-office ครูนักเรียนมีการส่งกิจกรรม/งานผ่านออนไลน์ ซึ่งช่วยลดเส้นทางการทำงานได้รวดเร็วและช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายได้มาก

3.8 **ให้ความรู้ผู้ปกครอง** เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครอง ชุมชน ของโรงเรียนสายน้ำผึ้ง ในพระอุปถัมภ์ฯ มีสภาพแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนบริเวณด้านถนนสุขุมวิท ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลางถึงดี มีกำลังสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ส่วนด้านบริเวณคลองเตย ผู้ปกครองมีฐานะปานกลางถึงต่ำโรงเรียนจัดให้มีการสนับสนุนทุนการศึกษา อบรมให้ความรู้ผู้ปกครองเพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ เน้นนักเรียนในการสร้างคุณค่าให้ตนเอง และการสร้างโอกาสที่จะพัฒนาครอบครัวด้วย

**4. ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารจัดการ**

4.1 โรงเรียนมีแผนกลยุทธ์การทำงาน โดยความร่วมมือจากองค์กรหลักของโรงเรียน ชุมชน นักเรียน มีการประชาพิจารณ์เพื่อให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายขององค์กร ดำเนินการตามกรอบทิศทาง มีการกำกับติดตามงานด้วยปฏิทิน การรายงานผลเพื่อร่วมกันชื่นชม และรายงานผลต่อสาธารณชนด้วยความสง่างาม

4.2 โรงเรียนมีองค์กรหลักที่เข้ามาร่วมสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ประกอบด้วย คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สมาคมผู้ปกครองและครู สมาคมศิษย์เก่า มูลนิธิ และคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง รวมทั้งมีเครือข่ายสถานศึกษาด้านวิชาการ กลุ่มโรงเรียนเบญจสิริ โรงเรียนสหกิจ เครือข่าย EIS แห่งประเทศไทย ฯลฯ

4.3 โรงเรียนมีการพัฒนาครูเพื่อสร้างนวัตกรรมการเรียนรู้เป็นประจำทุกภาคเรียน โดยเฉพาะการเรียนรู้ผ่านออนไลน์ มีคุณครูที่มีความสามารถในการพัฒนาโปรแกรมการเรียนรู้เป็นที่ปรึกษา และคุณครูมีพัฒนาการที่ดีในการใช้สื่อและสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ

4.4 การเมืองการปกครอง ระบบการบริหารท้องถิ่นเอื้ออำนวยการต่อการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เข้ามาสนับสนุนช่วยเหลืองบประมาณในด้านการพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม

4.5 โรงเรียนเป็นสถานที่ศึกษาดูงานในด้านนวัตกรรมการจัดการเรียนรู้ ซึ่งโรงเรียนทั่วประเทศได้ขอเข้ามาศึกษาดูงาน รวมทั้งสถานทูตได้ขอนำคณะการศึกษาของแต่ละประเทศเข้าเยี่ยมชมและศึกษาดูงาน

## สรุปบทเรียนจากกรณีศึกษา

จากการศึกษากรณีศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ได้นำเสนอข้างต้น สามารถสรุปบทเรียนด้านรูปแบบแนวทางและกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ที่มีความโดดเด่นในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา และมีองค์ประกอบสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จได้ดังนี้

1. นโยบาย เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีผลการปฏิบัติที่โดดเด่นนั้น พบว่า มีการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ตลอดจนเป้าหมายการทำงานของหน่วยงานที่ชัดเจน มีการสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างบุคลากรในหน่วยงานเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด

2. ภาะผู้นำของผู้บริหาร พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นผู้มีภาะผู้นำสูง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ประสบผลสำเร็จทางการบริหารจัดการศึกษา ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารที่โดดเด่น ที่มีจุดร่วมเดียวกัน ทั้งด้านคุณลักษณะและพฤติกรรมการบริหาร กล่าวคือ

**ด้านคุณลักษณะ** ผู้บริหารส่วนใหญ่มีวิสัยทัศน์กว้างไกลโดยเฉพาะวิสัยทัศน์การบริหารแบบการกระจายอำนาจ มีความรู้ความสามารถ คิดนอกกรอบ ทันโลกทันเหตุการณ์ มุ่งมั่น เสียสละ ทุ่มเท อุทิศตนเพื่องานและส่วนรวม มีความสามารถในการใช้เทคโนโลยี มีมนุษยสัมพันธ์ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน รู้จักพัฒนาตนเองและแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นที่พึ่งของผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งด้านวิชาการและส่วนตน

**ด้านพฤติกรรมการบริหาร** ได้แก่ บริหารงานแบบมีส่วนร่วม ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการตัดสินใจที่ดีบนพื้นฐานของข้อมูลและมีเหตุผล มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ กล้าคิดกล้าทำ ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ มีความสามารถในการจัดการและการแก้ปัญา พึ่งตนเองไม่รอคอยการสั่งการ มีภาวะผู้นำสูง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนา มีความกล้าในการตัดสินใจ มีแนวคิดในการกระจายอำนาจ และมุ่งสร้างผู้นำขึ้นในหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ตามภารกิจที่กำหนด และมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในทุกด้านไปยังผู้นำที่สร้างขึ้น เพื่อให้สามารถไปสู่เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ร่วมกัน

3. วัฒนธรรมองค์กร พบว่า มีการสร้างวัฒนธรรมที่ดีในการทำงานให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน โดยเฉพาะวัฒนธรรมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างการทำงานร่วมกัน การเป็นผู้นำและผู้ตามที่ดี และวัฒนธรรมของการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างเพื่อนร่วมงาน

4. การบริหารจัดการ พบว่า มีการนำหลักของการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในการดำเนินงาน ทั้งด้านคุณธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ การบริหารทรัพยากรอย่างคุ้มค่า การคำนึงถึงผู้รับบริการทั้งนักเรียน พ่อแม่ผู้ปกครองและประชาชนที่เกี่ยวข้อง และมีการเสริมแรงเพื่อสร้างขวัญกำลังใจแก่ทีมงานที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน

5. การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ พบว่า มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานทั้งการแสดงความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ ร่วมแก้ปัญหา ร่วมติดตามประเมินผลและการพัฒนา โดยเฉพาะการร่วมชื่นชมผลงานที่เป็นความสำเร็จร่วมกัน

6. การจัดการความรู้ พบว่า มีการสรุปบทเรียนที่ได้จากการปฏิบัติงาน จัดเก็บและรวบรวมเป็นองค์ความรู้ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน สำหรับบุคลากรภายในหน่วยงาน การแสวงหาความรู้ใหม่ การพัฒนาและเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่สนใจได้รับทราบ ตลอดจนการนำผลงานและความรู้นั้นไปพัฒนาต่อยอด

7. นวัตกรรมและเทคโนโลยี พบว่า มีการนำนวัตกรรมมาใช้ในการบริหารจัดการ และมีการสร้างนวัตกรรมของหน่วยงานเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานเป็นของตนเองและนวัตกรรมการเรียนการสอน รวมทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการศึกษาทั้งเทคโนโลยีการสื่อสาร เทคโนโลยีการเรียนการสอน ทั้งที่เป็นเนื้อหาสาระ (content) และเครื่องมือ (tools) การยอมรับและเปิดรับเทคโนโลยีและนวัตกรรม

8. การพัฒนาบุคลากร พบว่า มีการพัฒนาบุคลากรภายในตามความต้องการของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งการเชิญวิทยากรจากบุคคลภายนอก การสัมมนาแลกเปลี่ยน

เรียนรู้ภายในหน่วยงานและการสรุปบทเรียนจากการทำงานเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน ที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของทั้งเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา

9. ด้านงบประมาณ พบว่า การที่หน่วยงาน โดยเฉพาะสถานศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในลักษณะเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวนักเรียน ทำให้สามารถวางแผนการบริหารจัดการงบประมาณ และเกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานเพื่อสนองตอบนโยบายและเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ มากกว่าการจัดงบประมาณเป็นรายโครงการที่ตายตัวจนขาดความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ

10. ด้านการกำกับ ติดตามและประเมินผล พบว่า มีการกำกับ ติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

11. ชุมชนพ่อแม่ผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ความสำคัญและร่วมมืออย่างจริงจัง ทั้งการร่วมคิด ร่ามวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมแก้ปัญหา และร่วมชื่นชมในผลงาน โดยถือว่าเป็นเจ้าของสถานศึกษาและมีส่วนได้ส่วนเสีย

12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา พบว่า มีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาทั้งด้านวิชาการ วัสดุครุภัณฑ์ และเงิน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน สถานประกอบการ สถาบันศาสนา ชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ จนสามารถมีปัจจัยสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาท่ามกลางการขาดแคลนงบประมาณ หรือมีไม่เพียงพอ ทั้งสถานศึกษาในเมืองและชนบท

13. หลักการที่ใช้ในการบริหารจัดการ พบว่า หลักการบริหารจัดการที่ยึดเป็นแนวทางดำเนินการ ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระ หลักการมีส่วนร่วม หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล หลักความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ หลักการบริหารจัดการที่ดีและธรรมาภิบาล

14. ยุทธศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการ พบว่า ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการและนำไปสู่ความสำเร็จ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การทำงานแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วม ยุทธศาสตร์การประสานงาน ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ ยุทธศาสตร์การจัดองค์การให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ยุทธศาสตร์การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา และยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนผู้นำการเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม บทเรียนดังกล่าวที่พบจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจที่ได้รับการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่มีบริบทของพื้นที่แตกต่างกัน ประสบปัญหาบางประการทั้งที่คล้ายคลึงกัน หรือแตกต่างกันตามบริบทของเขตพื้นที่และสถานศึกษาแต่ก็สามารถบริหารจัดการศึกษาไปได้อย่างมีศักยภาพและโดดเด่นในบางด้าน ที่อาจเป็นข้อมูลในการนำไปเป็นบทเรียนในการส่งเสริมการกระจาย

อำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในรูปแบบที่แตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่ เช่น

1. ปัจจัยการบริหารจัดการ ด้านโครงสร้างการแบ่งส่วนงานของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ไม่จำเป็นต้องจัดในรูปแบบเดียวกัน แต่ควรคำนึงถึงภารกิจ ปริมาณงาน และคุณลักษณะของงานที่แตกต่างกัน กฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการไม่ควรใช้กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเหมือนกันทั้งประเทศ แต่ควรเปิดช่องทางให้กับความสามารถในการบริหารจัดการของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีความพร้อมและศักยภาพที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะงบประมาณที่จัดสรรให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาควรมีเกณฑ์การจัดสรรตามบริบทของพื้นที่เป็นเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณา เป็นต้น

2. ด้านการบริหารจัดการ เช่น การสรรหาและพัฒนาบุคลากร ที่สมควรกระจายอำนาจให้เป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง โดยสามารถสรรหาและหาทางพัฒนาด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงจากเพื่อนร่วมงาน จากเทคโนโลยีออนไลน์ ฯลฯ จำนวนบุคลากรบางตำแหน่งควรได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องภารกิจและความจำเป็นของหน่วยงาน การสร้างเครือข่ายสถานศึกษาขนาดเล็ก การจัดศูนย์นวัตกรรม/เทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาที่เขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินการได้เอง การให้สถานศึกษาสามารถกำหนดโครงการ/กิจกรรมการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับบริบทและศักยภาพของสถานศึกษาได้เองตามความหลากหลาย ส่วนกลาง/เขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรกำหนดให้ ยกเว้นกรณีที่วิจัยและพัฒนาเป็นต้นแบบ ภายใต้การกำกับติดตามอย่างเป็นระบบเพื่อการปรับปรุงพัฒนาและประสาน ส่งเสริม เหล่านี้เป็นต้น ก็จะทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป บทเรียนกรณีศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่นำมาเสนอในงานวิจัยนี้ มีข้อสรุปที่สามารถนำมาเป็นบทเรียนในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างชัดเจนในหลายประการตามที่เป็นข้อค้นพบ นอกจากนั้นพบว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการส่วนใหญ่ เกิดจากความสามารถและศักยภาพของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเอง ด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหาร ความร่วมมือของ ครู บุคลากร และชุมชน เป็นสำคัญมากกว่าการได้รับการส่งเสริมจากหน่วยเหนือตามลำดับ ที่สมควรนำเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำข้อเสนอร่างรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

# บทที่ 5
# รูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้กฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้แล้ว ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคหลายประการ ที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่บรรลุผล รวมทั้งการถ่ายโอนการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรโครงการวิจัยนี้มุ่งแสวงหารูปแบบ แนวทาง และกลไก เพื่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสาน และผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา บังเกิดผลอย่างแท้จริงยิ่งขึ้น ซึ่งมีทั้งการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และศึกษารูปแบบ แนวทาง และกลไกการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ดีเด่น ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้น

ในการศึกษาการกระจายอำนาจทางการศึกษาของบางประเทศ เพื่อการเรียนรู้และสังเคราะห์องค์ความรู้จากประสบการณ์การดำเนินงานของต่างประเทศ และนำมาใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการศึกษาวิจัย เพื่อการเสนอรูปแบบ กำหนดแนวทาง และกลไกการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่เหมาะสมและเป็นไปได้ต่อไปนั้น การวิจัยครั้งนี้ได้เลือกศึกษาจากประสบการณ์การดำเนินงาน รูปแบบ แนวทาง และกลไกการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษากรณีของประเทศนิวซีแลนด์ อังกฤษ เกาหลี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา โดยได้ศึกษาเอกสารรายงานการวิจัยการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศดังกล่าว จากงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยนักวิจัยแต่ละคนเป็นเอกสารหลัก และข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต รวมทั้งข้อมูลจากประสบการณ์การศึกษาดูงานของนักวิจัยเป็นส่วนประกอบ แล้วสรุปนำเสนอเป็นความเรียง และเนื่องจากงานวิจัย

ดังกล่าวนี้มีความหลากหลายและโดดเด่นบางประการ จึงได้สังเคราะห์ประเด็นบางประเด็นที่นอกเหนือจากการศึกษาการบริหารจัดการศึกษาของประเทศไทยในบทที่ 2 เพื่อให้เห็นภาพรวมทางการศึกษาของแต่ละประเทศนั้น ๆ ดังรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง (อุทัย บุญประเสริฐ, วรรณดี นาคสุขปาน และ เสาวภาคย์ แหลมเพ็ชร, 2553) ต่อไปนี้

## ประเทศนิวซีแลนด์ [1]

ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นแนวหน้าที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจได้อย่างกว้างขวางทั่วทั้งประเทศ ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การติดตามประเมินผลคุณภาพการศึกษา การพัฒนาบุคลากร และการมีส่วนร่วมของชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องจากท้องถิ่น และสถานศึกษา

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการศึกษาทั้งระบบจากการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง หรือจากกระทรวงศึกษาธิการ จากที่เคยมีระดับบริหารหลายระดับหลายขั้นตอนในอดีต เปลี่ยนเป็นการกระจายอำนาจการบริหารทั้งระบบ ปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ บนพื้นฐานปรัชญา**การศึกษาเพื่อชีวิต** (Education for life) ด้วย **หลักการการกระจายอำนาจทางการศึกษา** (Decentralization of Education) **หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน** (Charity to Community) และ **หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล** (Check and Balance) โดยยึดแนวคิดในการดำเนินงานเพื่อ**ปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัว** ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ และเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเตรียมการรองรับการนำประเทศสู่สังคมโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทั้งระบบ

ลักษณะที่โดดเด่นของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ คือ **กระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สถานศึกษาโดยตรง ลดบทบาทส่วนกลาง และกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษา** ตัดทอนหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และปรับโครงสร้างองค์กรขึ้นใหม่ให้มีระบบของการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาเพียง 2 ระดับ คือ **ระดับกระทรวงและระดับสถานศึกษา**

---

[1] พิณสุดา สิริธรังศรี. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2549), 204 หน้า.

**1. ระดับกระทรวง** มีสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยบริหารงานกลางทางการศึกษา และมีการจัดตั้งสาขาตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อบริหารจัดการเบ็ดเสร็จ ณ เขตเมืองต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่หลัก ดังนี้

1.1 ให้คำปรึกษาแนะนำนโยบายแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน การศึกษาภาคบังคับ และการศึกษาหลังภาคบังคับ

1.2 รับผิดชอบการนำนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลและคุณภาพ

1.3 ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางการศึกษาที่ได้รับจัดสรรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

1.4 พัฒนาหลักสูตรกลางของนิวซีแลนด์

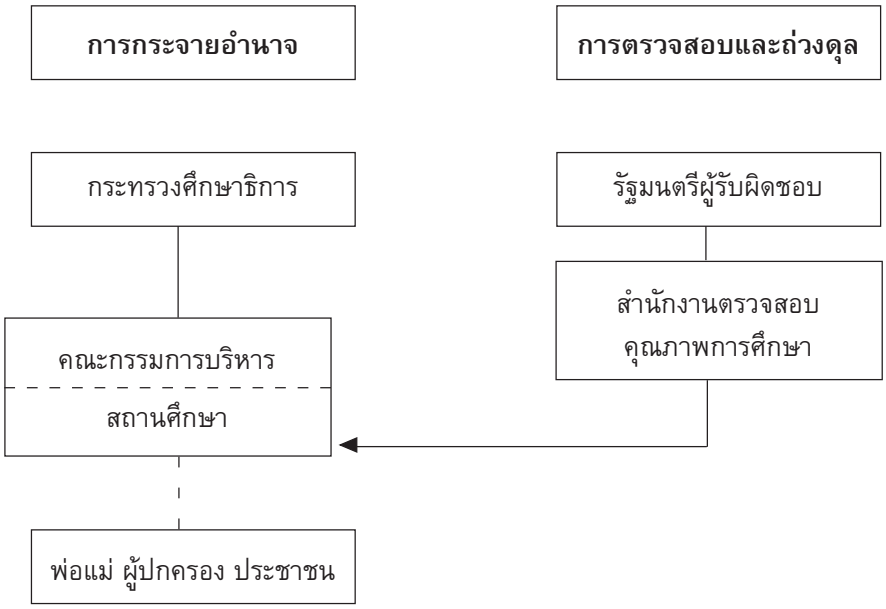
1.5 ติดตามผลการจัดการศึกษา

1.6 เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดการศึกษา

**2. ระดับสถานศึกษา** ตั้งแต่ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียนจนถึงระดับมัธยมศึกษา (และอุดมศึกษา) มีความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาเป็นของตนเอง อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ที่มาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งจากผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน จำนวน 5 – 7 คน (เป็นไปตามขนาดของโรงเรียน ปัจจุบันมีการแต่งตั้งจากกระทรวงศึกษาธิการด้วย) ผู้แทนครู จำนวน 1 คน ผู้แทนนักเรียน (หากเป็นระดับมัธยมศึกษา) จำนวน 1 คน และมีผู้อำนวยการโรงเรียน (principal) เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยผู้อำนวยการโรงเรียนได้มาจากการสรรหา และแต่งตั้งโดยการจ้างของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน กระจายอำนาจแบบเบ็ดเสร็จให้แก่สถานศึกษา ทั้งด้านการบริหารงานการเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ จัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งระบบเป็นหลัก

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ท้องถิ่น และสถานศึกษาเป็นไปตามกรอบแนวทางการศึกษาของชาติ (National Education Guidelines) ตามกรอบเป้าหมายการศึกษาของชาติ (National Education Goals) ตามกรอบหลักสูตรของนิวซีแลนด์ (The Newzealand Curriculum Framework) และธรรมนูญของโรงเรียน (School Charter)

**แผนภาพที่ 5.1 การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์**




ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549) หน้า 33.

สำนักงานศึกษาธิการที่เป็นสาขาของกระทรวงศึกษาธิการที่ปฏิบัติอยู่ตามเมืองใหญ่ 11 แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศ ภารกิจสำคัญคือ ติดตามดูแลโรงเรียนที่ไม่ผ่านการประเมินคุณภาพ โดยทำงานประสานกับคณะกรรมการบริหารโรงเรียน สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และศูนย์บริการสนับสนุนโรงเรียน (School Support Service: SSS) เพื่อวางแผนพัฒนาโรงเรียนและติดตามความก้าวหน้าในการพัฒนา มุ่งประสานให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาจากผลการประเมิน และการมีจุดเน้นเฉพาะสำหรับแต่ละพื้นที่ในการพัฒนาโรงเรียนนั้นๆ โดยศูนย์บริการสนับสนุนโรงเรียนดังกล่าวจะทำหน้าที่สนับสนุนโรงเรียนทางด้านวิชาการมากกว่าทางด้านการบริหาร

ศูนย์บริการสนับสนุนโรงเรียน (School Support Service: SSS) เป็นผลมาจากการที่ประเทศนิวซีแลนด์ได้ยกเลิกระบบศึกษานิเทศก์ของกระทรวง และพัฒนาวิธีการทำงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการศึกษาแนวใหม่โดยใช้วิธีการร่วมกับคณะศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และกระทรวงเน้นบทบาทการสนับสนุนส่งเสริม สนับสนุนการนำ

นโยบายสู่การปฏิบัติ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และการกำกับติดตามเพื่อนำผลมาปรับปรุงการพัฒนาให้เป็นไปตามมาตรฐาน ให้สถานศึกษาพัฒนาตนเอง และส่งเสริมให้มีองค์กรอื่นเพื่อการพัฒนาเข้าช่วยเหลือสถานศึกษาให้พัฒนาตนเอง ให้สามารถยกระดับคุณภาพให้ได้มาตรฐานอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยกระทรวงศึกษาธิการทำสัญญากับมหาวิทยาลัย (ศูนย์บริการสนับสนุนโรงเรียนของมหาวิทยาลัย) ให้ช่วยเหลือสนับสนุนการจัดการศึกษาและปฏิรูปการเรียนรู้ในโรงเรียน ในรูปสัญญาจ้าง 3 ปี โดยให้ศูนย์บริการสนับสนุนโรงเรียนทำงานร่วมกับครูและผู้บริหารโรงเรียน ส่วนที่ดำเนินงานร่วมกับโรงเรียนที่ไม่ผ่านการประเมินนั้น จะมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพและการประเมินในครั้งต่อไปโดยตรง

## รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์

- ด้านการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานวิชาการของนิวซีแลนด์ มีลักษณะเป็นแบบกระจายอำนาจที่ดำเนินควบคู่กับการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐาน โดยมีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ทุกเรื่องเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและทุกเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในโรงเรียนตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการบริหารของชาติ (National Administration Guidelines) ซึ่งได้กำหนดการบริหารงานวิชาการไว้ เช่น ให้มีหลักสูตรที่เหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางว่าด้วยการศึกษาของชาติ ให้มีการพัฒนาโปรแกรมการเรียนรู้สำหรับเด็กโดยยึดหลักการสาระการเรียนรู้และทักษะที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับเด็กตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ให้มีการติดตามพัฒนาการของเด็กโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ ให้มีการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการเรียนรู้และผลสัมฤทธิ์ของเด็ก ให้มีการพัฒนาและปรับกลยุทธ์เพื่อสนองความต้องการการเรียนรู้ของเด็ก รวมทั้งการขจัดอุปสรรคปัญหา ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ มีการเก็บรักษาประวัติและรายงานความก้าวหน้าของเด็ก โดยในทางปฏิบัติคณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะมอบอำนาจการบริหารงานให้กับผู้อำนวยการโรงเรียนและครู รวมทั้งนักเรียน

ในการนี้ นิวซีแลนด์ได้กำหนดแนวทางการศึกษาของชาติ (National Education Guidelines) เป้าหมายการศึกษาของชาติ (National Education Goals) กรอบหลักสูตรของนิวซีแลนด์ (The New Zealand Curriculum Framework) และธรรมนูญของโรงเรียน (School Charter) เพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานวิชาการของโรงเรียน

ประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดระบบประกันคุณภาพ เป็นระบบการตรวจสอบที่ควบคู่กับการกระจายอำนาจ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการรับรองคุณวุฒิและการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา มีสำนักงานรับรองคุณวุฒิการศึกษา (The New Zealand Qualification Authority: NZQA) เป็นหน่วยงานกลางสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อ

ทำหน้าที่ดูแลในเรื่องการจัดทำและตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพและคุณวุฒิการศึกษา ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาและรักษากรอบคุณวุฒิทางการศึกษาของชาติ กำหนดและปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพการศึกษา รับรองวิทยฐานะทางการศึกษาของผู้บริหารและสถานศึกษา รวมทั้งการจัดระบบการสอบกลางในระดับมัธยมและอุดมศึกษา จดทะเบียนสถาบันพัฒนาและฝึกอบรมของเอกชนที่มีหลักสูตรตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป อนุมัติหลักสูตรและรับรองวิทยฐานะของวิทยาลัยครู/หน่วยผลิตครู สถาบันฝึกอบรมชั้นสูงและสถานศึกษาเอกชนที่มีการจัดสอนหลักสูตรวิชาชีพดังกล่าว

นอกจากนั้น มีหน่วยงานที่สำคัญคือ สำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา (Education Review Office - ERO) เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐนอกกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ อยู่ในความรับผิดชอบและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาโดยตรง ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน และรายงานผลการจัดการศึกษาของโรงเรียนต่อกระทรวงศึกษาธิการทั้งของรัฐและเอกชนต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษา และสภา รวมทั้งต่อสาธารณชน ว่าได้ดำเนินการตามแนวทางและเป้าหมายการศึกษาของชาติ รวมทั้งกฎหมายการศึกษาหรือไม่เพียงไร โดยประเมินโรงเรียนทุก ๆ 3 ปี

- **ด้านการบริหารการเงิน** มีการกระจายอำนาจให้สถานศึกษาบริหารจัดการด้วยตนเอง ทั้งระดับการศึกษาปฐมวัยหรือก่อนวัยเรียน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานตั้งแต่ประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยในแต่ละปีโรงเรียน (คณะกรรมการบริหารโรงเรียน) ร่วมกับครูและชุมชน พิจารณาถึงความจำเป็นต้องใช้งบประมาณตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน และทำสัญญาการบริหารไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งงบประมาณที่เป็นค่าเงินเดือนและสวัสดิการครู งบลงทุน และงบดำเนินการ เสนอต่อกระทรวงศึกษาธิการในนามของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

เนื่องจากโรงเรียนของนิวซีแลนด์มีความหลากหลายและแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของผู้เรียน โรงเรียนบางแห่งเป็นโรงเรียนที่ผู้เรียนมาจากชุมชนที่เสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พ่อแม่ผู้ปกครองมีรายได้น้อย ชุมชนแออัด สุขภาพแย่ยากที่จะสนับสนุนบุตรหลานให้ได้รับการศึกษาที่ดีได้ ทำให้การสนับสนุนการศึกษาแก่โรงเรียนมีน้อย ดังนั้น โรงเรียนเหล่านี้จึงมีอัตราการออกกลางคัน หรือการขาดเรียนค่อนข้างสูง ส่งผลต่อคุณภาพของผู้เรียน ในทางตรงกันข้าม บางโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนเศรษฐกิจและสังคมดี มีสภาพแวดล้อมของครอบครัวดี สามารถสนับสนุนโรงเรียนได้ก็จะทำให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้ดี ประสบปัญหาค่อนข้างน้อย การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้กับสถานศึกษา จึงได้แบ่งระดับของโรงเรียน ออกเป็น 10 กลุ่มระดับ (docile ranking) ตาม

เกณฑ์และองค์ประกอบทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยเกณฑ์และองค์ประกอบการแบ่งกลุ่มระดับโรงเรียนดังนี้

(1) รายได้ครัวเรือน - ร้อยละของครัวเรือนกับรายได้เท่าเทียมกัน

(2) อาชีพ - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ทักษะ แรงงาน

(3) ความหนาแน่นของครัวเรือน

(4) คุณวุฒิการศึกษา - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่ไม่มีคุณวุฒิการศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือโรงเรียน

(5) การสนับสนุนรายได้ - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับครอบครัว การช่วยเหลือจากการไม่มีงานทำ หรือเจ็บป่วยในปีที่ผ่านมา

ในการจัดกลุ่มระดับ ได้จัดกลุ่มความช่วยเหลือมากไว้ในกลุ่มระดับ 1 - 4 ในการนี้

กลุ่มระดับ 1 เป็นกลุ่มที่จัดไว้ใน 10% แรกของโรงเรียนที่มาจากพื้นที่เสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากที่สุด

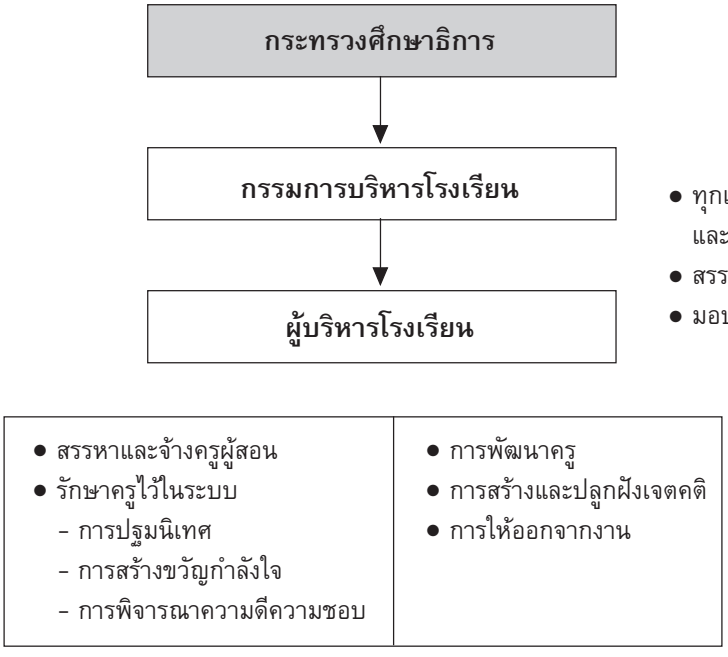
กลุ่มระดับ 10 เป็นกลุ่มที่จัดไว้ใน 10% ที่มาจากพื้นที่ที่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมน้อยที่สุด หรือเป็นกลุ่มที่มีเศรษฐกิจและสังคมดีที่สุด

โรงเรียนเหล่านี้ นอกจากจะได้รับจัดสรรจากรัฐแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยมีบางท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการศึกษา จัดงบประมาณสนับสนุนโรงเรียนในท้องถิ่น ตามที่โรงเรียนเสนอขอ หรือตามที่กรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญและเห็นความจำเป็นที่จะช่วยเหลือโรงเรียนในท้องถิ่นของตน

การประกาศประเภทกลุ่มระดับของโรงเรียนและการจัดสรรเงินประจำปี ดำเนินการประกาศล่วงหน้า โรงเรียนวางแผนทางการเงินโดย (1) การจัดสรรงบประมาณ/ทรัพยากร เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายของธรรมนูญโรงเรียน และ (2) เตรียมตารางการเงินประจำปี เพื่อให้โรงเรียนสามารถรายงานทางการเงินได้ เรื่องต่าง ๆ ในแผนจะประกอบด้วย (1) ยอดเงินที่ได้รับจากรัฐบาล (2) ระดับความคาดหวังของเงินอุดหนุนจากท้องถิ่น (3) ค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร ครู การบริหารและทรัพยากรการเรียนรู้ การบริหารและการจัดการทรัพย์สิน เป็นต้น (4) ค่าใช้จ่ายตามวัสดุต้นทุน (5) แนวโน้มและการคาดการณ์สินทรัพย์ และการปฏิบัติตามกฎหมายการเงินของรัฐ พ.ศ. 2548 (The Public Finance Act, 1989) ที่กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณของโรงเรียน ต้องมีการเตรียมและแสดงรายละเอียดไว้ในเอกสารงบประมาณและฐานะทางการเงินการคลัง รวมทั้งรายการเงินสดหมุนเวียน ซึ่งต้องได้รับการพิจารณารับรองจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

● **ด้านการบริหารงานบุคคล** คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (Board of Trustees) ได้รับอำนาจเบ็ดเสร็จในการสรรหา การพัฒนา การบำรุงรักษา และการให้ออกจากงาน คณะกรรมการบริหารโรงเรียนเป็นผู้จ้างผู้อำนวยการโรงเรียนโดยตรง และมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรในโรงเรียนอีกชั้นหนึ่ง ผู้อำนวยการโรงเรียนทำหน้าที่พัฒนาและติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียนตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ในการเพิ่มพูนศักยภาพการทำงานของบุคลากร การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ ตระหนักในความต้องการของเด็ก การเป็นนายจ้างที่ดีตามกฎหมายของรัฐ และปฏิบัติตามเงื่อนไขการจ้างงาน ทั้งต่อผู้สอนและผู้สนับสนุนการสอนในด้านการบริหารงานบุคคลที่ระดับสถานศึกษา

**แผนภาพที่ 5.2 การบริหารงานบุคคลระดับสถานศึกษา**




ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549) หน้า 71.

● **ด้านการบริหารทั่วไป** กำหนดให้ทุกโรงเรียนมีธรรมนูญโรงเรียน (School Charter) เป็นเสมือนแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ตามที่กล่าวมา รัฐบาลกำหนดให้โรงเรียนทุกโรงมีธรรมนูญโรงเรียน ซึ่งในทางปฏิบัติ กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้จัดทำร่างธรรมนูญโรงเรียนเป็นแบบอย่างไว้ เมื่อโรงเรียนใดจะร่างธรรมนูญโรงเรียน คณะกรรมการบริหารโรงเรียนก็นำร่างธรรมนูญที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดมาเป็นแนวทางดำเนินงาน และเพิ่มเติมในส่วนที่ต้องการให้สอดคล้อง เป็นความต้องการของโรงเรียนและชุมชน ตลอดจนผู้ปกครอง แล้วจึงนำเสนอขออนุมัติจากกระทรวงศึกษาธิการ

ธรรมนูญโรงเรียน จะระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการศึกษา และหลักสูตรในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน จะเป็นผู้จัดทำร่างธรรมนูญโรงเรียนร่วมกับผู้บริหารและคณะครูในโรงเรียน ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษาของชาติ เป้าหมายการศึกษาของชาติ หลักสูตร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชน แล้วจัดส่งให้กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาอนุมัติธรรมนูญโรงเรียนแต่ละโรง และทางกระทรวงจะสนับสนุนงบประมาณ เป็นก้อนให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนไปบริหารร่วมกับโรงเรียนต่อไป

## สรุป

โดยสรุปประเทศนิวซีแลนด์ได้ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารทั้งระบบบนพื้นฐานปรัชญาการศึกษาเพื่อชีวิต และเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการศึกษาให้มีความคล่องตัวจึงได้ดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่สถานศึกษาโดยตรง ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและหลักการตรวจสอบถ่วงดุลเป็นสำคัญ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย และแนวทางการศึกษาของชาติที่ชัดเจน

การบริหารงานวิชาการได้กระจายอำนาจทุกเรื่องที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนไปยังสถานศึกษาควบคู่กับการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐาน มีสำนักงานรับรองคุณวุฒิทางการศึกษาเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพและคุณวุฒิทางการศึกษาของชาติมีศูนย์บริการสนับสนุนการศึกษาแทนระบบศึกษานิเทศก์เพื่อให้ครูได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการตามความต้องการ และมีสำนักงานตรวจสอบคุณภาพการศึกษาเป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารโรงเรียนเพื่อรายงานต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุก 3 ปี

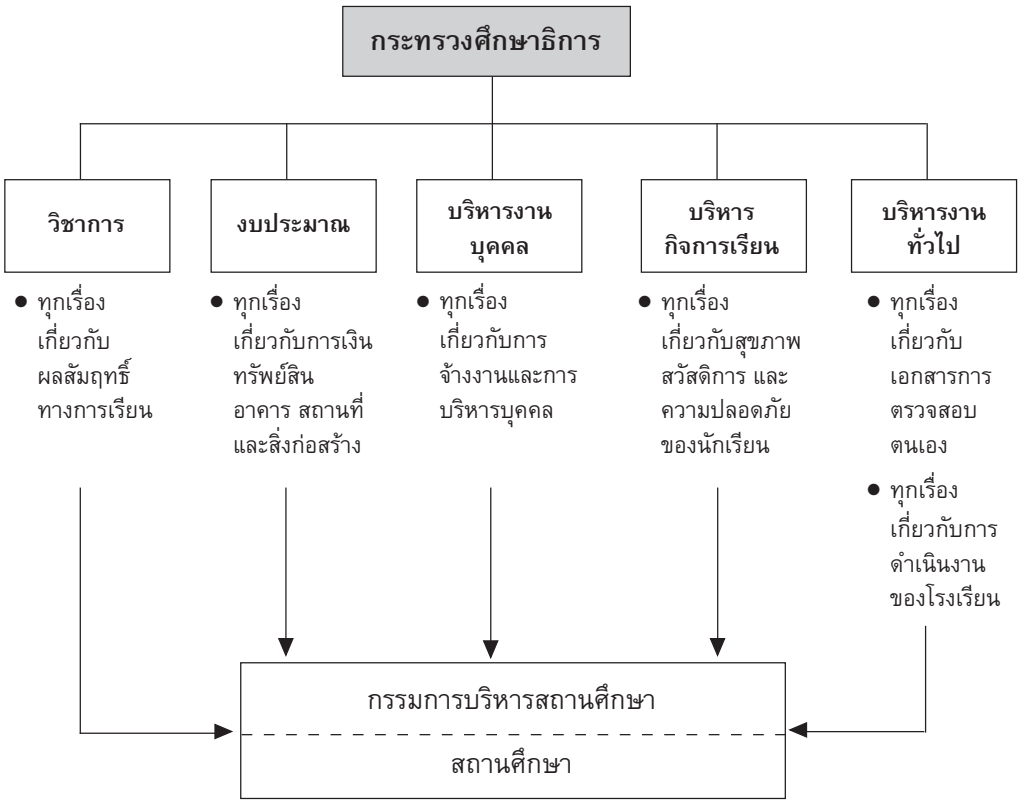
**ด้านการบริหารงบประมาณ** คณะกรรมการบริหารโรงเรียนร่วมกับครูและชุมชนเสนอของบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญโรงเรียน และต้องทำสัญญาการบริหารไว้กับกระทรวงศึกษาธิการ ในการสนับสนุนงบประมาณ มีการจัดกลุ่มโรงเรียนตามความพร้อมด้านเศรษฐกิจสังคมออกเป็น 10 กลุ่มระดับ เพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา โดยพิจารณาจาก (1) รายได้ครัวเรือน - ร้อยละของครัวเรือนกับรายได้เท่าเทียมกัน (2) อาชีพ - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ทักษะ แรงงาน (3) ความหนาแน่นของครัวเรือน (4) คุณวุฒิการศึกษา - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่ไม่มีคุณวุฒิการศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือโรงเรียน และ (5) การสนับสนุนรายได้ - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับครอบครัว การช่วยเหลือจากการไม่มีงานทำ หรือเจ็บป่วยในปีที่ผ่านมา เป็นต้น

**ด้านการบริหารงานบุคคล** คณะกรรมการบริหารโรงเรียนมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการสรรหา พัฒนา บำรุงรักษา ให้ออกจากงาน รวมทั้งการจ้างผู้อำนวยการโรงเรียนโดยตรงเพื่อทำหน้าที่พัฒนาและติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียนตามนโยบายที่กำหนด มีการพัฒนาบุคลากรโดยการมีศูนย์บริการสนับสนุนการศึกษาเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการแก่สถานศึกษาและพัฒนาครูโดยการจัดโครงการพัฒนาครูโดยจ้างสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ดำเนินการโรงเรียน/ครูต้องการเข้ารับการพัฒนาด้านใดก็สมัครเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการของสถานศึกษาและครู

**ด้านการบริหารงานทั่วไป** ทุกโรงเรียนต้องมีธรรมนูญโรงเรียนเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ธรรมนูญโรงเรียนจะระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายทางการศึกษาแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน มีระบบการติดตามประเมินผลภายในและภายนอกที่ชัดเจน

แนวทางการกระจายอำนาจทั้งระบบการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ สรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

**แผนภาพที่ 5.3 การกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษาตามกฎหมายการศึกษา**




ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549) หน้า 35.

## ประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)[2]

อังกฤษเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในด้านการศึกษาสืบทอดมาเป็นระยะเวลายาวนาน และได้รับการยอมรับจากทั่วโลกในเรื่องคุณภาพการศึกษา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศอังกฤษได้ปรับปรุงการบริหารจัดการ ฟื้นฟูการศึกษาเพื่อรักษาความเป็นผู้นำทางการศึกษาและมาตรฐานการศึกษา โดยได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง และได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปการศึกษา และพระราชบัญญัติต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางการศึกษา จัดระบบ และกำหนดแนวปฏิบัติทางการศึกษาที่สำคัญ หลายประการ เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 (Education Reform Act 1988)

ในการนี้ ได้มีการกำหนดให้มีหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum) เพื่อให้มีหลักสูตรมาตรฐานกลาง และเน้นการกระจายอำนาจจากหน่วยงานบริหารการศึกษาส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไปยังสถานศึกษา กำหนดให้โรงเรียนมีสิทธิ์เลือกที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities: LEAs) หรือเลือกเป็นโรงเรียนในความดูแลของรัฐ (Grant – Maintained schools) ได้ ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ กำหนดให้โรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหารโรงเรียน (The British Battle for Choice, 1992) พระราชบัญญัติการศึกษา (โรงเรียน) พ.ศ. 2535 (Education (Schools) Act 1992) ได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการโรงเรียนฯ (Her Majesty's Chief Inspector of School in England) เพื่อวางระบบการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาใหม่แทนระบบการตรวจสอบคุณภาพแบบเดิม มีผลให้มีการตั้งสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standard in Education: OFSTED) ขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2536 (The Education Act 1993) ได้มีการกำหนดกรอบโครงสร้างและการจัดสรรงบประมาณให้แก่นักเรียนและการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยจัดสรรงบประมาณโรงเรียน (Funding Agency for School: FAS) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ และกำหนด การดูแลโรงเรียนที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่ดำเนินการล้มเหลว กำหนดการตั้งสำนักงานหลักสูตรและมาตรฐานโรงเรียน (School Curriculum and Assessment Authority: SCAA) กำหนดมาตรการต่างๆ สำหรับ

---

[2] ชนิตา รักษ์พลเมือง. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2549).

เด็กที่มีปัญหาทางการเรียน และกำหนดให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดตั้งหน่วยสอนซ่อมเสริม (Pupil Referral Units) สำหรับให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่ต้องออกจากโรงเรียนอันเนื่องจากเจ็บป่วย ถูกไล่ออก ฯลฯ พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานและกรอบงานของโรงเรียน พ.ศ. 2541 (School Standards and Framework Act 1998) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่แบ่งสถานศึกษาออกเป็นประเภทต่าง ๆ

สถานศึกษาที่อยู่ในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เช่น สถานศึกษาประจำจังหวัด (County Schools) สถานศึกษาอาสาสมัคร (Voluntary Schools) และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ เป็นโรงเรียนในความดูแลของรัฐ (Grant – Maintained schools) ได้แก่ สถานศึกษาที่ได้รับเงินสนับสนุน ซึ่งเป็นอิสระจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยตรง ผ่านสำนักงานจัดสรรงบประมาณ กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับเด็กเป็นอันดับแรก และให้อำนาจหน้าที่ขั้นพื้นฐานแก่รัฐบาล ในอันที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษาในโรงเรียนทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อช่วยให้โรงเรียนแต่ละแห่งเท่าเทียมกันและชั้นเรียนมีขนาดเล็กลง และ Education Act 2002 ซึ่งเสนอ White paper เรื่อง Schools Achieving Success ให้เพิ่มความยืดหยุ่นของหลักสูตรในการศึกษาระดับอายุ 14 – 16 ปี (Key Stage 4) และแนะนำ School Companies ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มโรงเรียนเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา

## รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสหราชอาณาจักร มีการบริหารจัดการดังนี้

- **ด้านการบริหารจัดการ**

สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ได้แบ่งระบบการบริหารจัดการศึกษาออกเป็น 3 ระบบ คือ ระบบในอังกฤษและเวลส์ ระบบในไอร์แลนด์เหนือ และระบบในสกอตแลนด์ และแบ่งการบริหารจัดการออกเป็น 3 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา

**1. ระดับชาติ** การศึกษาระดับชาติ รัฐบาลกลางทำหน้าที่กำกับดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รับผิดชอบจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดย Department for Education and Employment (DfEE) หรือ Department for Education and Skills (DfES)

**ในเขตเวลส์** บริหารงานโดย Welsh Office, Department for Training and Education (DfTE)

**ในเขตสกอตแลนด์** บริหารโดย Scottish Executive Education Department (SEED)

**ในเขตไอร์แลนด์เหนือ** บริหารโดย Department of Education, Northern Ireland (DENI)

อังกฤษให้คุณค่ากับการศึกษาสูงมากมาโดยตลอด ในการปฏิรูปการศึกษา ปี 2002 ประเทศอังกฤษได้ประกาศว่า **การศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับรัฐบาล** รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็น 5.6% ของ GDP ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป รัฐบาลกลางได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวให้นักเรียนเพิ่มขึ้นอย่างมาก รวมทั้งมีกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา/การบริหารจัดการ และหน่วยงานที่เกื้อหนุนและตรวจสอบติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาตามที่กล่าวมาข้างต้น

ปี 2003 - 2004 รัฐบาลอังกฤษให้ความสำคัญในการปฏิรูปการศึกษากับมาตรฐานการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนกลุ่มด้อยโอกาส โดยเฉพาะนักเรียนยากจน มีการประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติและการจัดระบบประเมินผลการเรียน มีการประกาศใช้ระบบการบริหารแบบฐานโรงเรียน (site-based management system) หรือที่เรียกกันว่า Local Management of Schools (LMS) ซึ่งเป็นหลักการที่ดึงอำนาจบริหารจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ไปให้สถานศึกษาแต่ละแห่งโดยตรง ปัจจุบันอังกฤษมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังระดับสถานศึกษามากขึ้น

**2. ระดับท้องถิ่น** ระดับท้องถิ่นจัดเป็นองค์การระดับท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษตามแบบของอังกฤษ คือ องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น **เขตอังกฤษและเวลส์** เรียกว่า Local Education Authorities: LEAs) องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น**สกอตแลนด์** เรียกว่า Scottish Local Authorities องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นใน**ไอร์แลนด์เหนือ** เรียกกันว่า Education and Library Boards

ประเทศอังกฤษได้มีการจัดให้มีองค์กรท้องถิ่นทางการศึกษา เป็นระดับท้องถิ่นการศึกษาที่มีรูปแบบเป็นหน่วยงานอิสระ ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยการเสนอชื่อจากชุมชนและภาคเอกชน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นด้วยตนเอง มี องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities: LEA) ทำหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องในเขตท้องถิ่นการศึกษา ซึ่งมีขนาดต่าง ๆ กัน องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนและจัดสถานที่เรียนให้เพียงพอ และดำเนินการให้เด็กทุกคนได้เข้าเรียนในโรงเรียน

(2) กำกับดูแลนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาและรับเรื่องร้องเรียนของผู้ปกครอง

(3) จัดสรรเงินอุดหนุน เผยแพร่ข้อมูลด้านการเงินของสถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (grant - maintained school) พิจารณาแผนการจัดการของสถานศึกษาในท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดวันเปิด - ปิดภาคการเรียนและวันหยุดต่าง ๆ

(4) จัดบริการด้านจิตวิทยาและสวัสดิการให้บริการด้านอนามัยและอาหาร โดยจัดเงินอุดหนุนอาหารกลางวันนักเรียนที่ยากจนให้แก่สถานศึกษา ดูแลให้สถานศึกษาจัดบริการตรวจสุขภาพ

(5) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาในโรงเรียน มูลนิธิ และองค์การความช่วยเหลือต้องกำหนดนโยบายสุขภาพและความปลอดภัยในโรงเรียน สำหรับโรงเรียนชุมชนและสถานศึกษาอาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ

(6) ประกันคุณภาพการศึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่สถานศึกษาภายใต้การอุปภัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่ได้รับการประเมินว่ากำลังอยู่ใน“ภาวะเสี่ยง”

(7) จัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความต้องการการศึกษาเป็นพิเศษ และเด็กที่ไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนได้ เช่น เด็กที่เจ็บป่วยในโรงพยาบาล หรือเด็กที่ถูกพักการเรียน

(8) จัดบริการรถรับส่งนักเรียนในกรณีที่จำเป็น

(9) จัดสรรทุนหรือเงินกู้ยืมทางการศึกษาให้นักศึกษาที่เรียนในสถาบันอุดมศึกษาและการศึกษาต่อเนื่อง

(10) จัดการศึกษาผู้ใหญ่และจัดบริการด้านการศึกษาให้แก่เยาวชนที่อยู่นอกโรงเรียน

(11) บริหารงานด้านบุคลากร เป็นผู้ว่าจ้างครูและบุคลากรของสถานศึกษาประจำท้องถิ่นสถานศึกษา อาสาสมัครในความควบคุมของรัฐ และโรงเรียนข้อตกลงพิเศษ สนับสนุนครูผ่านศูนย์ทรัพยากรครู คณะทำงานด้านหลักสูตร จัดหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง และควบคุมดูแล การประเมินครู และจัดบริการการศึกษาอื่น ๆ ที่เห็นสมควร

**3. ระดับสถานศึกษา** สถานศึกษาแต่ละแห่งบริหารงานโดย **คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา** (school governing body) กรรมการหรือ **school governors** ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่าย โดยปกติคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนในอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และครูผู้สอนในโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ทำหน้าที่เฉพาะด้านธุรการ โรงเรียนประเภท grant - maintained school จะไม่มีผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาแต่ผู้อำนวยการโรงเรียนต้องเป็นกรรมการ

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ตาม School Governance (Procedures) (England) Regulations 2003 มีหน้าที่บริหารจัดการให้สถานศึกษามีมาตรฐานและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง และภายใต้การบริหารงานแบบ Local Management of Schools (LMS) ต้องรับผิดชอบการให้คำปรึกษาและตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษา ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล แต่งตั้งให้ออก และประเมินผลการปฏิบัติงานของครู

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและผู้อำนวยการโรงเรียนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักสูตรชาติ และรับผิดชอบงานด้านการควบคุมคุณภาพการศึกษา แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการบริหารสถานศึกษามักจะมอบหมายงานประจำส่วนใหญ่ให้ผู้อำนวยการโรงเรียน

ในโรงเรียนประเภท grant - maintained school คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจทุกประการรวมถึงการพิจารณางบประมาณและการเงิน การว่าจ้างบุคลากร และครูผู้สอน ในการดำเนินงาน คณะกรรมการฯ อาจดำเนินการเองหรือมอบอำนาจให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น คณะทำงาน กรรมการ หรือผู้อำนวยการโรงเรียน ดำเนินการแทนได้ในกิจการที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้

โดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายสำหรับกรรมการบริหารสถานศึกษา จัดประชุมผู้ปกครองประจำปี จัดทำรายงานประจำปีของสถานศึกษา รับเรื่องร้องเรียน แต่งตั้ง มอบหมายงานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามภารกิจสถานศึกษา เช่น คณะกรรมการด้านการเงิน และปรับปรุงวิธีแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาและดำเนินการอื่นให้เป็นไปตาม Instrument of Government ภายในปี 2006 คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาซึ่งพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน

(2) วางแผนพัฒนาโรงเรียน

(3) คัดเลือกผู้อำนวยการโรงเรียน

(4) พิจารณางบประมาณและการบริหารบุคลากรของโรงเรียน

(5) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการประเมินผลงาน (performance agreement) สำหรับบุคลากรในโรงเรียนและติดตามให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย

(6) กำกับดูแลให้สถานศึกษาจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาชาติ

(7) พิจารณาแนวทางการพัฒนานักเรียนในด้านจริยธรรม คุณธรรมและวัฒนธรรม

(8) กำกับดูแลให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้เด็กทุกคนโดยไม่ละเลยเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

(9) รับผิดชอบผลการดำเนินงานของสถานศึกษาต่อผู้ปกครองและชุมชน

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะถูกประเมินผลการปฏิบัติงานจากรัฐ หากพบว่าไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Secretary of State มีอำนาจตาม School Standards and Framework ACT 1998 จะเข้าไปแทรกแซงกิจการเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ หลังจากนั้นภายใน 1 ปี จะมีการประเมินรอบใหม่ เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงาน (ชนิตา รักษ์พลเมือง, 2549: 39 - 40)

- **ด้านการบริหารงบประมาณ**

พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2533 (Education Reform Act 1988) เป็นกฎหมายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการศึกษา ได้บัญญัติหลักการจัดการสถานศึกษาในท้องถิ่น (Local Management of Schools: LMS) โดยกำหนดว่า คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาของโรงเรียนประถม และมัธยม ภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาทุกแห่ง (ไม่รวมโรงเรียนอนุบาล) ได้รับเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายเกือบทั้งหมดที่จำเป็นในการบริหาร องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นในอังกฤษและเวลส์ สามารถกำหนดหลักสูตรของการจัดสรรงบประมาณให้โรงเรียนประถมและมัธยมได้ แต่ต้องเป็นไปตามกรอบและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง และจะต้องเสนอแผนการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถานศึกษาต่อรัฐบาลกลาง ปัจจุบันองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะต้องลงนามข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Public Service Agreement: PSA) กับกระทรวงศึกษาธิการ (Department for Education and Skills: DfES) โดยกระทรวงจะแสดงข้อมูลการจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่อนุมัติ (spending review) ให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น spending review ถือเป็นการอนุมัติงบประมาณและเงินอุดหนุนตามเป้าหมาย และเพื่อให้สถานศึกษาภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ได้รับการอุดหนุนอย่างต่อเนื่องและสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง DfES จึงได้จัดพิมพ์เอกสาร “The Role of the Local Education Authority in School Education” เมื่อ ค.ศ. 2000 เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา 1988 มีสาระให้องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณและเงินอุดหนุนให้สถานศึกษา โดยใช้สูตรการเงิน (funding formula) ที่ผ่านการรับรองของ Department for Education and Skills ส่วนคณะกรรมการบริหารสถานศึกษารับผิดชอบการบริหารงบประมาณ (budget) และการแต่งตั้งบุคลากรรวมทั้งครูใหญ่ ให้อำนาจรัฐบาลกลางและหน่วยงานรัฐ ในการควบคุมดูแลองค์กรท้องถิ่นและสถานศึกษา โดยเฉพาะที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ การบริหารการเงินแบบ Formula Funding มีลักษณะกึ่งการตลาดหรือ “quasi - market”

จากการที่ให้ผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารการเงินและเน้นการบริหารจัดการแบบฐานโรงเรียน ทำให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารการเงินมากขึ้น โดยองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นต้องให้การสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา และผู้อำนวยการโรงเรียน โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณให้กับสถานศึกษา รวมทั้งอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร การสรรหา การพัฒนา การดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากงานเป็นของสถานศึกษา

การบริหารการเงินในลักษณะเช่นนี้เป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารการเงินให้แก่สถานศึกษาและให้อำนาจรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาตามยุทธศาสตร์ของรัฐ ทำให้ DfES เข้ามามีอำนาจควบคุมการบริหารการเงินของสถานศึกษาได้โดยตรงมากขึ้น

ส่วน Education Act 2005 มีสาระสำคัญให้โรงเรียนได้รับงบประมาณ 3 ปี (three – year budgets) ตามปีการศึกษา สร้างความชัดเจนในเรื่องอำนาจของ Secretary of State ตามนัยแห่ง Education Act 2002 ในการให้เงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น การให้เงินอุดหนุนด้านค่าใช้จ่ายหลักของโรงเรียน (core funding) ให้อำนาจ Secretary of State ออกกฎระเบียบข้อบังคับในการให้อำนาจตัดสินใจแก่ Schools Forums ในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองกลางและการประกันค่าใช้จ่ายขั้นต่ำแก่สถานศึกษา

- **ด้านการบริหารงานวิชาการและคุณภาพการศึกษา**

โดยภาพรวมแล้ว สถานศึกษามีความรับผิดชอบต่อองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นและผู้ปกครอง ในการดำเนินภารกิจด้านการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความสำเร็จของสถานศึกษาวัดที่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนไม่เฉพาะแต่ผลการทดสอบทางวิชาการเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความประพฤติและการบำเพ็ญประโยชน์ต่อชุมชนส่วนรวม สถานศึกษาจะต้องจัดพิมพ์รายงานประจำปีให้ผู้ปกครอง ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของสถานศึกษาแต่ละแห่ง เทียบกับสถานศึกษาอื่นในประเภทเดียวกัน และจะได้รับการเผยแพร่ในระดับชาติ

นอกจากการประเมินภารกิจของสถานศึกษาแล้ว สถานศึกษาแต่ละแห่งยังมีหน้าที่ประเมินครูผู้สอนตามผลงานที่กำหนดใน Performance Management วัตถุประสงค์หลักในการประเมินครูผู้สอน คือ การพัฒนานักเรียน การประเมินคุณภาพจึงเน้นการเรียนการสอนสำหรับครูที่ได้รับมอบหมายหน้าที่อื่นอาจได้รับการประเมินผลงานด้านอื่นดังกล่าวด้วย เช่น การจัดการ ความเป็นผู้นำ ฯลฯ เป็นต้น ผู้อำนวยการโรงเรียนขนาดเล็กเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตนเอง แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนมักให้ครูประเมินผลงานกันเอง โดยจัดให้มีทีมผู้นำ (team leader) ส่วนการประเมินผลงานของผู้อำนวยการโรงเรียน คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้ประเมิน

ระดับสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบวางระบบประเมินตนเองและการประเมินคุณภาพการเรียนการสอน เนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานกลางได้กำหนดให้เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ให้เป็นผู้พิจารณารายงานผลการประเมินตนเองและนำข้อมูลมาใช้สำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้ร่วมประเมิน (joint evaluation) คุณภาพภายในของสถานศึกษา โดยรายงานผลการประเมินตนเอง จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับ OFSTED และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อช่วยพัฒนาและยกระดับการศึกษาของประเทศในส่วนรวมต่อไป

## สรุป

โดยสรุป การศึกษาในประเทศอังกฤษได้แบ่งออกเป็น 3 ระบบ คือระบบในอังกฤษและเวลส์ ระบบในไอร์แลนด์เหนือ และระบบในสกอตแลนด์ และจัดเป็น 3 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับสถานศึกษา ดังนี้

**1. ระดับชาติ** รัฐบาลกลางทำหน้าที่กำกับดูแล เชิงนโยบาย โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางรับผิดชอบจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดย Department for Education and Employment (DfEE) หรือ Department for Education and Skills (DfES) ในเขตเวลส์บริหารงานโดย Welsh Office, Department for Training and Education (DfTE) ในเขตสกอตแลนด์ บริหารโดย Scottish Executive Education Department (SEED) และ ในเขตไอร์แลนด์เหนือ บริหารโดย Department of Education, Northern Ireland (DENI)

**2. ระดับท้องถิ่น** จัดให้มีองค์กรท้องถิ่นการศึกษา มีลักษณะพิเศษตามแบบของอังกฤษ เป็นหน่วยงานอิสระ เป็นหน่วยงานที่มิได้เกิดจากกระบวนการเลือกตั้ง แต่ได้รับการจัดตั้งจากรัฐบาลเป็นองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องในเขตท้องถิ่นการศึกษาของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดต่าง ๆ กันเป็นหน่วยงานปกครองตนเองและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายในเขตท้องถิ่นด้วยตนเอง ส่วนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้ทำหน้าที่บริหารจัดการศึกษา ในการนี้ มีการลงนามพันธสัญญาการปฏิบัติงานระหว่างกระทรวงศึกษาธิการฯ และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เพื่อการอุดหนุนงบประมาณการบริหารจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการฯ ให้กับองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในท้องถิ่น และติดตามผลงานตามข้อตกลงดังกล่าว

พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2531 (Education Reform Act 1988) ได้เน้นการกระจายอำนาจจากหน่วยงานบริหารจัดการศึกษาส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นไปยัง

สถานศึกษา โดยได้กำหนดให้โรงเรียนมีสิทธิ์เลือกที่จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authorities: LEAs) หรือเลือกเป็นโรงเรียนในความดูแลของรัฐ (Grant - Maintained schools) ก็ได้ เพื่อส่งเสริมให้โรงเรียนสามารถปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้โรงเรียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น และให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนมากขึ้น

องค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น จะถูกประเมินผลการปฏิบัติงานจากรัฐ หากพบว่าไม่สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Secretary of State มีอำนาจตาม School Standards and Framework ACT 1998 จะเข้าไปแทรกแซงกิจการ เพื่อดำเนินการใด ๆ ให้มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับได้

**3. ระดับสถานศึกษา** บริหารโดยคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (School governing body หรือ school councils) กรรมการ หรือ school governors ประกอบด้วยผู้แทนจากหลายฝ่าย อาทิ ผู้แทนจากองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น ชุมชน ผู้ปกครอง และครูผู้สอนในโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนส่วนใหญ่ทำหน้าที่เฉพาะด้านธุรการ คณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการให้สถานศึกษามีมาตรฐานและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง

ในปี 2003 - 2004 มีการประกาศใช้หลักสูตรการศึกษาชาติและการจัดระบบประเมินผลการเรียน มีการประกาศใช้ระบบการบริหารแบบโรงเรียนเป็นฐาน (site-based management system) หรือที่เรียกกันว่า Local Management of Schools (LMS) ซึ่งเป็นหลักการที่ดึงอำนาจบริหารจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นไปให้สถานศึกษาแต่ละแห่งโดยตรง ปัจจุบันอังกฤษมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังระดับสถานศึกษามากขึ้น ภายใต้การบริหารงานแบบ Local Management of Schools (LMS) นี้ คณะกรรมการต้องรับผิดชอบการให้คำปรึกษาและตัดสินใจ เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของสถานศึกษา ทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล แต่งตั้ง ให้ออก และประเมินผลการปฏิบัติงานของครู

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา จะรับผิดชอบการดำเนินงานตามภารกิจของโรงเรียนทุกประการ รวมถึงการพิจารณางบประมาณและการเงิน การว่าจ้างบุคลากรและครูผู้สอน แต่ในการดำเนินงาน คณะกรรมการฯ อาจดำเนินการเองหรือมอบอำนาจ (delegate) ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น คณะทำงาน กรรมการหรือผู้อำนวยการโรงเรียน ดำเนินการแทนได้ในกิจการที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้

คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบวางระบบประเมินตนเองและการประเมินคุณภาพการเรียนการสอน เนื่องจากเกณฑ์มาตรฐานกลางได้กำหนดให้เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนให้เป็นผู้พิจารณารายงานผลการประเมินตนเอง

และนำข้อมูล มาใช้สำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์ของสถานศึกษา คณะกรรมการบริหารสถานศึกษาจึงมีฐานะเป็นผู้ร่วมประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา รายงานผลการประเมินตนเองจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับ OFSTED และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่น เพื่อช่วยพัฒนาและยกระดับการศึกษาของประเทศในส่วนรวมต่อไป

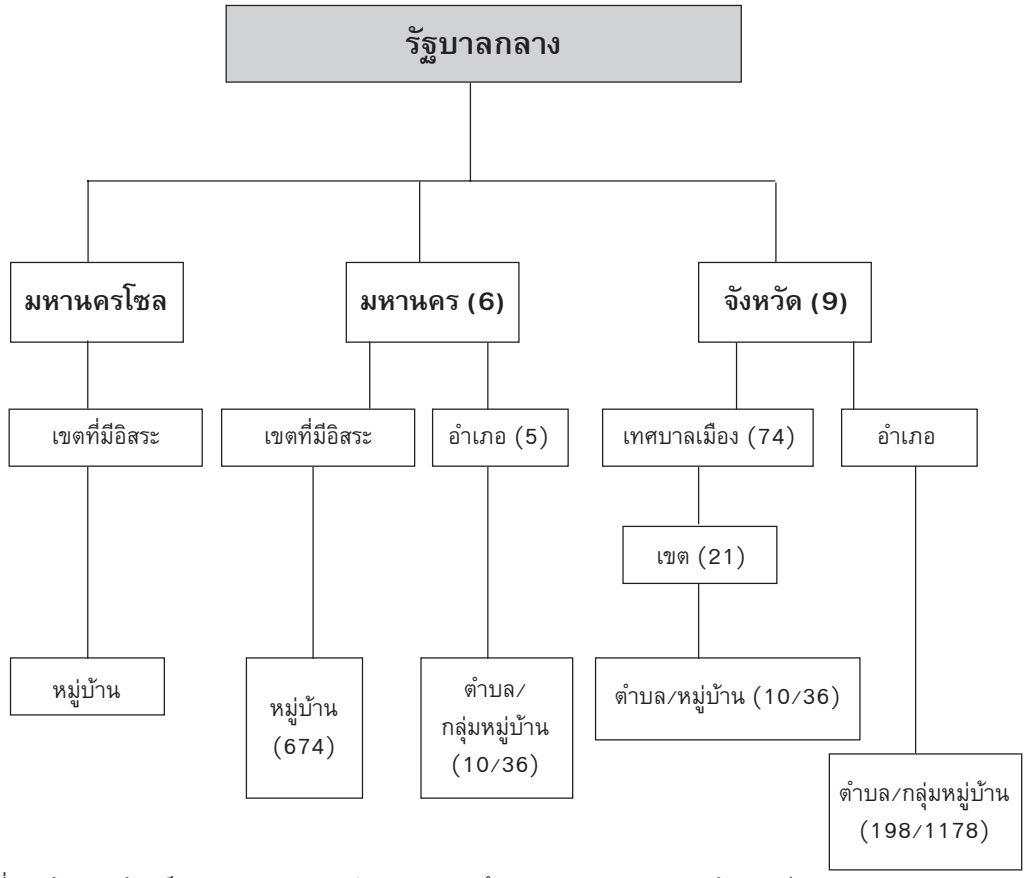
## ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี [3]

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือเกาหลีใต้ บริหารประเทศภายใต้ระบอบรัฐสภาปกครองในระบอบสาธารณรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ (constitutional republic) มีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารส่วนกลาง แบ่งหน่วยการปกครอง (administrative units) เป็น 16 หน่วย ประกอบด้วยกรุงโซล ซึ่งมีฐานะเป็นนครลักษณะพิเศษ (special city) และหน่วยการปกครองระดับรองลงมา คือ มหานคร มี 6 มหานคร (metropolitan) และที่เป็นลักษณะจังหวัด อีกจำนวน 9 จังหวัด (provinces) มีรัฐบาลท้องถิ่นในระดับมหานครและจังหวัดเรียกว่า **รัฐบาลท้องถิ่นระดับบน** (upper – level local governments) รัฐบาลท้องถิ่นระดับบนมีขนาดใหญ่ที่สุด ส่วนมหานครอื่น ๆ มีสถานภาพเป็น Metropolitan City และมีเขตและอำเภอต่าง ๆ อยู่ภายใต้สังกัดเป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง (lower –level local governments) โดยแต่ละจังหวัดมีเมืองต่าง ๆ (cities or urban areas) อำเภอ (counties) ในสังกัด ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 9 จังหวัด **รัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง**มีหลายประเภท ประกอบด้วย**เทศบาลเมือง** (city หรือ Si) มาจากพื้นที่ที่เป็นตำบล (township) ในจังหวัดต่าง ๆ มีทั้งสิ้น 74 แห่ง อำเภอ (county หรือ Gun) เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่าง มีจำนวนทั้งสิ้น 89 อำเภอ และ **เขตอิสระ** (autonomous district) เป็นรัฐบาลท้องถิ่นระดับล่างที่อยู่ภายใต้มหานคร มีจำนวนทั้งสิ้น 69 แห่ง ดังโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นดังนี้

---

[3] ฉันทนา จันทร์บรรจง. การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2549).

**แผนภาพที่ 5.4 โครงสร้างการบริหาร ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น**




ที่มา: ฉันทนา จันทร์บรรจง, การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549), หน้า 10.

หลังจากเกาหลีใต้ได้รับอิสรภาพจากญี่ปุ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงใหญ่ในด้านการศึกษา มีการประกาศใช้กฎหมายแม่บทการศึกษา (Education Law) เมื่อปี พ.ศ. 2492 ซึ่งได้กำหนดปรัชญา เป้าหมาย หลักการ และเกณฑ์มาตรฐานในการบริหารและการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน **โดยเฉพาะ ที่เกี่ยวกับความมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาตามหลักการกระจายอำนาจ (eductional autonomy) ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการศึกษาในระบอบประชาธิปไตย และการจัดการศึกษาที่มุ่งแยกอำนาจการบริหารการศึกษาออกจากอำนาจการบริหารทั่วไป เพื่อประกันว่าการศึกษาจะไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมือง**

การบริหารจัดการศึกษามุ่งที่การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา และมุ่งปรับปรุงคุณภาพการศึกษา ปฏิรูประบบการสอบเข้าศึกษาต่อในระดับสูง ยกเลิกระบบสอบเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมต้น และนำระบบการสอบมาตรฐานมาใช้เป็นกลไกในการกลั่นกรองเบื้องต้น และได้ประกาศใช้ธรรมนูญแห่งชาติทางการศึกษา (The National Charter of Education) เพื่อกำหนดเป้าหมายการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมเกาหลีมากยิ่งขึ้น

ในช่วงปี 2513 - 2522 ได้รวมการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้เป็น **"การศึกษาเพื่อปวงชน"** ยกเลิกการสอบเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และนำระบบการจับฉลากเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ใช้แบบค่อยเป็นค่อยไป ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 ในระยะเวลาเดียวกันก็ได้เริ่มลดการควบคุมการบริหารในระดับอุดมศึกษาผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐบาลเคยใช้ในการควบคุมการบริหารของสถาบันอุดมศึกษา ให้มีการรวมตัวกันเป็นสภาที่ประชุมผู้บริหารมหาวิทยาลัย (consortiums of univer - sities) ได้ และให้ลดจำนวนหน่วยกิตที่จำเป็นสำหรับการจบการศึกษาในเกือบทุกสาขาวิชา เปลี่ยนแปลงการรับเข้าเรียนให้เป็นลักษณะเปิดกว้าง เป็นแบบบูรณาการหลายสาขาวิชา (broad fields of study) ยอมให้มีการจบการศึกษาได้เร็วขึ้นในกรณีที่ผู้เรียนมีความสามารถสูง มีการนำแนวคิดเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตมาใช้ มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนทางไกล เรียกว่า The Air and Correspondence College และในปี พ.ศ.2517 ได้จัดตั้งโรงเรียนมัธยมปลายที่จัดสอนทางไกลขึ้นหลายแห่ง จัดตั้งสถาบันวิจัยทางการศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ คือ Korea Educational Development Institution เรียกชื่อย่อว่า KEDI เพื่อที่จะเอื้ออำนวยให้การปฏิรูปการศึกษาประสบความสำเร็จ

ในปี พ.ศ. 2537 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (The Commission on Education Reform) เพื่อช่วยประธานาธิบดีกำหนดทิศทางการศึกษาสำหรับคริสตวรรษที่ 21 กำหนด การสร้างคนเกาหลีใหม่ (The New Korea) และทำหน้าที่ทบทวนแผนการศึกษาต่าง ๆ ทั้งแผนระยะสั้นและแผนระยะยาว ประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาในระดับชาติ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้เสนอประธานาธิบดีเพิ่มงบประมาณทางการศึกษา สร้างความแข็งแกร่งให้การศึกษาระดับมหาวิทยาลัย เพื่อการแข่งขันในเวทีโลก การยกระดับความมีอิสระในการบริหารจัดการ และกำหนดความรับผิดชอบของโรงเรียนเอกชน กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น **ในด้านการบริหารการศึกษา รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ให้แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไป และให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง** เน้นเรื่องการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษา และปัญหาการแข่งขันกันอย่างรุนแรงเพื่อเข้าเรียนต่อในสถาบันระดับสูงในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง มุ่งสร้างพลเมืองเกาหลีให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสามารถในการคิดและพึ่งพาตนเอง เพื่อความเจริญก้าวหน้าในอนาคต ใช้นโยบายกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่ท้องถิ่นใน

การบริหารระดับประถมและมัธยมศึกษา ส่งเสริมการสร้างชุมชนแห่งการศึกษา โดยให้ครู ผู้ปกครอง นักเรียนและผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาอาชีวศึกษาคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และพัฒนาอุดมศึกษาให้เป็นฐานของสังคมแห่งความรู้

## รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลี

รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ พอสรุปได้ดังนี้

- **ด้านการบริหารจัดการ**

ระบบบริหารจัดการศึกษาของเกาหลีใต้ จำแนกเป็น**ระดับชาติ** และ**ระดับท้องถิ่น** การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่นของเกาหลีถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (local autonomy law) โดยมีกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Education and Human Resources Development – MOEHRD) รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษาในระดับชาติ และ**กระจายอำนาจส่วนใหญ่ลงสู่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น ในด้านการวางแผนการเงิน และการตัดสินใจทางการบริหารจัดการศึกษาที่เกี่ยวกับระดับประถมและมัธยมศึกษา**

กฎหมายการกระจายอำนาจการบริหาร ปี พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้จัดตั้ง **หน่วยงานบริหารจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น คือ สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น (district offices of education)** ขึ้นในมหานครต่าง ๆ รวม 7 แห่ง ในจังหวัดต่าง ๆ อีก 9 จังหวัด และมีสำนักงานการศึกษาเขต/อำเภอ (district หรือ county) จำนวน 175 แห่ง **สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น** มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการศึกษา ศิลปะและวิทยาศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่น ตามขอบเขตที่ได้รับการกระจายอำนาจจากกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการบริหารจัดการศึกษาในระดับมหานคร/จังหวัด และระดับเขต/อำเภอเหล่านี้ จะเป็นอิสระจากการบริหารทั่วไปของฝ่ายปกครอง

**1. สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น** จะมีคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ จำนวน 7 – 15 คน ได้มาโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการที่มีสิทธิในการลงคะแนน (selected by the voting committee) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาและโรงเรียนการศึกษาพิเศษที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นแต่ละสำนักงาน จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทบทวนและตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะอาศัยกระบวนการที่เปิดโอกาสให้มีการประนีประนอมกันทางความคิด ระหว่างตัวแทนภาครัฐกับ

นักวิชาการทางการศึกษา การตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษา จะได้รับการคุ้มครองให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง

กรรมการการศึกษาของท้องถิ่น เป็นตำแหน่งเกียรติยศ (honorary positions) และไม่สามารถเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ และกำหนดว่า อย่างน้อยครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ จะต้องเคยมีประสบการณ์ทางด้านการศึกษา หรือการบริหารการศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 10 ปี ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำความเชี่ยวชาญและความมีอิสระทางความคิดทางการศึกษาของบุคคลเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ คณะกรรมการมีจำนวนอยู่ระหว่าง 7 - 15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของมหานครหรือจังหวัด หรือเขต

**ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (Superintendent of Education)** เป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น ได้มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกในคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยจะต้องมีประสบการณ์ในวิชาชีพทางการศึกษามาแล้วอย่างน้อย 5 ปี ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

**2. สำนักงานการศึกษา ระดับมหานคร/จังหวัด** รับผิดชอบการกำกับดูแลโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนในท้องถิ่นระดับมหานครหรือจังหวัด ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยได้รับงบประมาณส่วนใหญ่จากกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผู้อำนวยการการศึกษามหานคร/จังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด และได้มีการกระจายอำนาจการบริหารบางส่วนไปยังสำนักงานการศึกษาระดับเขต/อำเภอ และมีหน้าที่และความรับผิดชอบ คือ

(1) ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสำนักงานการศึกษาที่ตนรับผิดชอบ

(2) วางแผนงบประมาณการศึกษาของสำนักงานการศึกษาและสถานศึกษาในสังกัด

(3) จัดทำรายงานด้านการเงินของสำนักงานการศึกษาและสถานศึกษาในสังกัด

(4) จัดทำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทางการศึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับเขตบริการที่ตนรับผิดชอบ

(5) จัดตั้ง โยกย้าย หรือปิดโรงเรียน ในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ

(6) บริหารหลักสูตรที่ใช้กับสถานศึกษาในเขตบริการที่ตนรับผิดชอบ

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมศึกษา พลศึกษา สุขศึกษา และสิ่งแวดล้อมศึกษา

(8) จัดหาและจัดสรรเครื่องมือเครื่องใช้ทางการศึกษาให้แก่สถานศึกษาในสังกัด

(9) บริหารการเงินที่เกี่ยวกับคณะกรรมการคณะต่าง ๆ และเงินค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ

(10) บริหารบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือน (civil officers)

หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้อำนวยการการศึกษาเขต/อำเภอ คือ

(1) การจ้างครู ระดับอนุบาล ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น สำหรับโรงเรียนรัฐบาล ในเขต/อำเภอที่รับผิดชอบ

(2) การพิจารณาให้ครูโรงเรียนอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนเทคนิค โรงเรียนพลเมือง (civic schools) และโรงเรียนพลเมืองชั้นสูง (higher civic schools) ออกจากงาน

(3) การออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียน และการให้พ้นจากหน้าที่

(4) การฝึกอบรมครูประจำการในสังกัด

(5) การนิเทศโรงเรียนอนุบาล ประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นในสังกัด

(6) การจัดตั้งสถาบันการศึกษานอกโรงเรียน ในเขต/อำเภอที่รับผิดชอบ

(7) การนิเทศการศึกษาขององค์การเอกชนที่ไม่มุ่งผลกำไร (NPO หรือ Non – profit organizations) ในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ

(8) การจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนพลเมือง และโรงเรียนพลเมืองขั้นสูงในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

(9) การก่อตั้งระบบบริหารแบบฐานโรงเรียน (school – based management system) ให้กับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัด

**คณะกรรมการสถานศึกษา** (School Management Committee) เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ในโรงเรียนของรัฐทุกแห่ง ทั้งในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษา มีจำนวน 7 – 15 คน ประกอบด้วย ผู้ปกครองนักเรียนร้อยละ 40 – 50 เป็นครูและผู้บริหารโรงเรียนร้อยละ 30 – 40 และเป็นประชาชนในชุมชนร้อยละ 10 – 30 ทั้งนี้ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนผู้ปกครองและครูได้มาโดยการเลือกตั้งจากแต่ละกลุ่ม ส่วนผู้แทนของประชาชนในชุมชนได้มาจากการเสนอชื่อโดยผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนครู หน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา คือ

(1) จัดการเกี่ยวกับเรื่องการเงินและงบประมาณของสถานศึกษาแห่งนั้น

(2) ปรับปรุงหลักสูตรของสถานศึกษา

(3) จัดการกิจกรรมเสริมหลักสูตร กิจกรรมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และสวัสดิการของนักเรียน เป็นต้น

(4) ให้ข้อเสนอแนะ และให้การปรึกษาแก่ผู้บริหารสถานศึกษา ในเรื่องต่าง ๆ ที่ดำเนินการเป็นประจำอยู่ในสถานศึกษานั้น

**แหล่งการเงินทางการศึกษาของท้องถิ่น** ในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง งบประมาณจากรัฐบาลท้องถิ่น งบประมาณจากภาคเอกชน และค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เก็บจากผู้เรียน

- **การบริหารงบประมาณ**

มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารงบประมาณมาที่ระดับสถานศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 โดยใช้**ระบบที่เรียกว่า school - based account system** โดยให้สถานศึกษาจัดการด้านการเงินอย่างเป็นอิสระและตรงกับความต้องการ (independent and on the spot financial management) ให้ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจัดระบบงบประมาณได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษาและนักเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถจัดการหลักสูตรตรงกับความต้องการของนักเรียน ครูและผู้ปกครองนักเรียนได้มากขึ้น

- **การบริหารงานบุคคล**

สาธารณรัฐเกาหลี แบ่งออกเป็น**ระบบบริหารข้าราชการพลเรือนส่วนกลาง**กับ**ระบบบริหารข้าราชการพลเรือนส่วนท้องถิ่น** ในการสรรหา การแต่งตั้ง การจ่ายค่าตอบแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นกระทำโดยรัฐบาลท้องถิ่น ตามระเบียบที่ออกตามอำนาจของประธานาธิบดี (Presidential Decree) และตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ กฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Service Act) ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารงานบุคคลทางการศึกษาในระดับท้องถิ่น หลังจากปี พ.ศ. 2534 อาศัยหลักการและวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

(1) กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาไปสู่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎ ระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานบุคคลให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ

(2) ควบคุมคุณภาพของการผลิตครู โดยการใช้ระบบรับรองวิทยฐานะของสถาบันฝึกหัดครู และการออกใบประกอบวิชาชีพครูโดยกระทรวงการศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

(3) รับบุคคลเข้าเป็นครูในสถานศึกษาของรัฐ โดยใช้วิธีการสอบแข่งขันแบบเปิด (open competition) สอบคัดเลือกโดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา แบ่งเขตตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ข้อสอบเป็นข้อเขียน สอบความรู้เกี่ยวกับวิธีสอน ร้อยละ 30 และความรู้เกี่ยวกับวิชาเฉพาะสาขาอีกร้อยละ 70 เมื่อผ่านแล้วจะสอบการสอน (presentation) และสอบสัมภาษณ์ ทั้งนี้ ผู้สมัครเข้าสอบคัดเลือกเป็นครู จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพแล้ว

โรงเรียนในสาธารณรัฐเกาหลีไม่มีอำนาจในการคัดเลือกครูด้วยตนเอง ในแต่ละปีสถานศึกษาจะต้องเสนอขออัตรากำลังครูไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ระดับมหานคร/จังหวัด/เขต/อำเภอตามที่กฎหมายกำหนด) และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะพิจารณา

อนุมัติอัตรากำลัง โดยคำนึงถึงความพอเพียงของงบประมาณด้วย แล้วจะจัดสอบคัดเลือกโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก่อนจัดส่งครูไปให้ยังโรงเรียนที่ได้รับอัตรากำลัง

การเลื่อนตำแหน่งและการย้ายครู บริหารจัดการโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาทในฐานะผู้บังคับบัญชาเบื้องต้นของครู และมีหน้าที่ในการนำและนิเทศครู สถานภาพของครูโรงเรียนรัฐบาล มีสถานภาพใกล้เคียงกันกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป

- **การบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา**

ลักษณะเด่นในด้านนี้ของสาธารณรัฐเกาหลี คือ การกำหนดหลักสูตรโดยส่วนกลาง หลักสูตรระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถูกกำหนดมาตรฐานจากส่วนกลาง ในการควบคุมคุณภาพของตำราเรียนและคู่มือครู ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมคุณภาพการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี จะต้องสอดคล้องกับหลักสูตรที่จัดทำขึ้นโดยระดับชาติ และต้องมีมาตรฐานตามที่ส่วนกลางและท้องถิ่นกำหนด มีการควบคุมคุณภาพของตำราเรียนแบบผสมผสานหลายระดับ และมีการกระจายอำนาจ การพัฒนาหลักสูตรไปสู่ระดับท้องถิ่น โดยให้สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นจัดทำแนวปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาขึ้น

การประกันคุณภาพการศึกษา กำหนดให้ใช้หลักสูตรแกนกลาง เพื่อให้โครงสร้างและมาตรฐานการศึกษาเป็นแบบเดียวกัน แต่เปิดโอกาสให้ปรับปรุงในรายละเอียดให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและโรงเรียนได้ เรียกว่า หลักสูตรสถานศึกษา (school curriculum) มีระบบการประเมินโดยหน่วยงานของส่วนกลาง คือ สถาบันหลักสูตรและการประเมินผลแห่งชาติ (The Korea Institute of Curriculum and Evaluation – KICE) เป็นการประเมินด้วยการทดสอบหลายรูปแบบ การทดสอบที่สำคัญเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา มี 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

**1. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาในระดับชาติ** (National Assessment of Educational Achievement) มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาในระดับโรงเรียน โดยวัดผลสัมฤทธิ์ในวิชาต่าง ๆ ในแต่ละระดับชั้น ทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยสอบวัดผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 4, 5 และ 6 โดยการสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั่วประเทศ ใช้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 1 ของนักเรียนแต่ละชั้นปี และสอบความรู้ 5 วิชา ได้แก่ **ภาษาเกาหลี คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ** (ยกเว้นนักเรียนประถมศึกษาไม่ต้องสอบวิชาภาษาอังกฤษ) การสอบจะมีทั้งข้อเขียนและภาคปฏิบัติ และการประเมินผลการสอบ

**2. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน** เพื่อวินิจฉัยและแก้ปัญหา (Diagnostic Evaluation of Basic Educational Achievement) เป็นระบบที่เป็นส่วนของการตรวจสอบสัมฤทธิผลของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้สามารถบอกได้ว่า มีนักเรียนในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาคนใดบ้างที่อยู่ในกลุ่มต่ำกว่าเกณฑ์ (under – achievers in elementary and secondary schools) และเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และแสวงหาวิธีการแนะแนวการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ โดยจัดการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ 3 ด้าน คือ **การอ่าน การเขียน และคณิตศาสตร์พื้นฐาน (reading, writing, and basic mathematics หรือ 3 R's)** กับนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 ทุกคนทั่วประเทศ เพื่อค้นหานักเรียนที่ยังอ่านหนังสือไม่ออก เขียนไม่ได้ คิดเลขไม่เป็น เพื่อจัดให้มีการแนะแนวอย่างเป็นระบบ รวมทั้งส่งอุปกรณ์การเรียนเพื่อการสอนเสริมไปให้

**3. การทดสอบความสามารถทางวิชาการเพื่อเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา** เป็นการทดสอบความสามารถทางวิชาการเพื่อเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เรียกว่า **College Scholastic Ability Test - CSAT** เป็นระบบสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในวิทยาลัยที่รัฐบาลกลางรับรอง (national level colleges) ใช้**วัดความสามารถทางวิชาการโดยข้อสอบ CSAT เน้นความสามารถในการคิด (thinking ability) วิชาต่าง ๆ ซึ่งเป็นวิชาแบบบูรณาการ ได้แก่ วิชาภาษา คณิตศาสตร์ สังคมศึกษา วิทยาศาสตร์ ภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) และภาษาต่างประเทศที่สอง** เป็นการทดสอบเพื่อปรับปรุงการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่การอุดมศึกษา ทำให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นการศึกษาเพื่อคนทั่วไปมากขึ้น (normalization of high school education) หลักการสำคัญสำหรับการออกข้อสอบ CSAT ได้แก่

(1) ข้อคำถามเหมาะสมกับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

(2) ข้อคำถามมีลักษณะเป็นพหุสาขาวิชา (inter–disciplinary) ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยใช้ประเด็นที่เชื่อมโยงกับหลายวิชา หรือหลายบทในวิชาเดียวกัน

(3) หลีกเลี่ยงข้อคำถามที่สามารถตอบได้ด้วยการท่องจำ เป็นข้อคำถามที่วัดความสามารถในการแก้ปัญหา และความสามารถในการคิดวิเคราะห์ให้เหมาะกับสถานการณ์ที่กำหนดให้

ผลจากการนำระบบ CSAT มาใช้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในระดับโรงเรียน เช่น การสอนในห้องเรียนหันมาสู่การเน้นความสามารถในการสืบเสาะหาความรู้ (inquiry ability) และความสามารถในการคิด (thinking ability) มากกว่าการเน้นความจำแบบไม่คิด และครูกระตุ้นให้นักเรียนมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างคำถามและการอภิปรายมากขึ้น

**4. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาโดยข้อสอบร่วมของจังหวัดต่าง ๆ** เป็นการร่วมมือกันระหว่างสำนักงานการศึกษาแห่งกรุงโซลกับสำนักงานการศึกษามหานคร/จังหวัด 15 สำนักงาน เพื่อจัดการสอบวัดผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน โดยจัดสอบให้นักเรียนชั้นมัธยมปีที่ 4 และ 5 จำนวน 2 ครั้ง ในเดือนมิถุนายนและพฤศจิกายน จัดสอบให้นักเรียนชั้นมัธยมปีที่ 6 จำนวน 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และตุลาคม ด้วยข้อสอบร่วมของสำนักงานการศึกษาท้องถิ่น โดยให้ครูผู้สอนในโรงเรียนมัธยมเป็นผู้ออกข้อสอบ ช่วยกระตุ้นนักเรียนให้พยายามปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของตน และเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ประเมินตนเอง รวมทั้งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษา

นอกจากการประเมินผลโดยข้อสอบที่สำนักงานการศึกษาระดับมหานครหรือจังหวัดร่วมมือกันสร้างขึ้นดังกล่าวแล้ว แต่ละสำนักงานยังจัดให้มีการประเมินผลในระดับชั้นอื่น ๆ ของตนเองอีกด้วย ในด้านการประกันคุณภาพการศึกษา ในสาธารณรัฐเกาหลี ให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาด้วย โดยส่วนกลางสนับสนุนทั้งด้านฮาร์ดแวร์ ซอฟท์แวร์ การสร้างฐานข้อมูล การจัดตั้งระบบเครือข่ายที่ให้บริการในราคาถูกหรือให้เปล่า สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนนำร่อง การฝึกอบรมครู นักเทคนิคคอมพิวเตอร์ และผู้บริหารการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

## สรุป

โดยสรุป การบริหารการศึกษาในสาธารณรัฐเกาหลี มุ่งเน้นที่การกระจายอำนาจการศึกษา และเน้นการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา รวมการประถมศึกษาและมัธยมศึกษาให้เป็น **“การศึกษาเพื่อปวงชน”** ปฏิรูประบบการสอบเข้าศึกษาต่อในระดับสูง เพื่อแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาและปัญหาการแข่งขันเพื่อเข้าเรียนต่อ ในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง มีการนำระบบการสอบมาตรฐานมาใช้เป็นกลไกในการกลั่นกรองเบื้องต้น เปลี่ยนแปลงการรับเข้าเรียนให้เป็นลักษณะเปิดกว้าง สร้างความแข็งแกร่งให้การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเพื่อการแข่งขันในเวทีโลก ผ่อนคลายกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เคยใช้ในการควบคุมการบริหารของสถาบันอุดมศึกษาลง และประกาศใช้ธรรมนูญแห่งชาติทางการศึกษา (The National Charter of Education) เพื่อกำหนดเป้าหมายการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมเกาหลีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดให้การศึกษาเป็นอิสระแยกจากการเมือง การตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษาจะได้รับความคุ้มครองจากอิทธิพลทางการเมือง

**ในด้านการบริหารจัดการศึกษา** รัฐธรรมนูญเกาหลีได้บัญญัติ ให้ใช้นโยบายกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาสู่ท้องถิ่นในการบริหารการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา ส่งเสริมการสร้างชุมชนแห่งการศึกษา ให้ครู ผู้ปกครองนักเรียนและผู้มีส่วนได้เสียในชุมชนมีส่วนร่วม เน้นการพัฒนาอาชีวศึกษาคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรม และพัฒนาอุดมศึกษาให้เป็นฐานของสังคมแห่งความรู้ แยกจากอำนาจการบริหารทั่วไป และให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง

ระบบบริหารการศึกษาจำแนกเป็น **ระดับชาติ (national level) และระดับท้องถิ่น (local level)** ตามกฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่น (local autonomy law) ระดับชาติมีกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รับผิดชอบการบริหารการศึกษาในระดับชาติ และมีการกระจายอำนาจในด้านการวางแผน การเงินและการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาที่เกี่ยวกับระดับประถม – มัธยมศึกษาสู่หน่วยงาน ในระดับท้องถิ่น คือ สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น (district offices of education) ซึ่งตั้งอยู่ในมหานครต่าง ๆ 7 แห่ง ในจังหวัดต่าง ๆ อีก 9 จังหวัด และมีสำนักงานการศึกษาเขต/อำเภอ (district หรือ county) อีกจำนวน 175 แห่ง **สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น** มีหน้าที่ตัดสินใจสั่งการเกี่ยวกับการศึกษาศิลปะและวิทยาศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่นตามขอบเขตที่ได้รับการกระจายอำนาจจากกระทรวงการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยที่การบริหารการศึกษาในระดับมหานคร/จังหวัดและระดับเขต/อำเภอเหล่านี้ จะเป็นอิสระจากการบริหารทั่วไปของฝ่ายปกครอง

ที่สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่น จะมีคณะกรรมการการศึกษาประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 – 15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของมหานครหรือจังหวัดหรือเขต ได้มาโดยการเลือกตั้ง กรรมการการศึกษาของท้องถิ่นเป็นตำแหน่งเกียรติยศ (honorary positions) ห้ามเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง และอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ จะต้องเคยมีประสบการณ์ทางด้านการศึกษาหรือการบริหารการศึกษามาแล้ว ไม่ต่ำกว่า 10 ปี

สำนักงานการศึกษาระดับมหานคร/จังหวัด รับผิดชอบการกำกับดูแลโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนเอกชนในท้องถิ่นระดับมหานคร/จังหวัดมีผู้อำนวยการการศึกษามหานคร/จังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด และกระจายอำนาจการบริหารบางส่วนไปยังสำนักงานการศึกษาระดับเขต/อำเภอ และมีหน้าที่และความรับผิดชอบ

การบริหารในโรงเรียนของรัฐทุกแห่ง จะมี**คณะกรรมการสถานศึกษา** (School Management Committee) ซึ่งมีจำนวน 7 – 15 คน ประกอบด้วย ส่วนใหญ่เป็นผู้ปกครองนักเรียน ครูและผู้บริหารโรงเรียน และประชาชนในชุมชน ผู้แทนผู้ปกครองและครู ได้มาโดยการเลือกตั้งจากแต่ละกลุ่ม ส่วนผู้แทนของประชาชนในชุมชน ได้มาจากการเสนอชื่อโดยผู้แทนผู้ปกครองและผู้แทนครู

การบริหารงบประมาณ ผู้อำนวยการสถานศึกษามีอำนาจในการจัดระบบงบประมาณได้เอง โดยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษา สมาคมผู้ปกครองและครู ครูอาจารย์ในสถานศึกษาและนักเรียน ทำให้โรงเรียนสามารถจัดการหลักสูตรตรงกับความต้องการของนักเรียน ครูและผู้ปกครองนักเรียนได้มากขึ้น

**ด้านการบริหารงานบุคคล** มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลในโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาไปสู่สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนดกฎ ระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ สำหรับการบริหารงานบุคคลให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ **โรงเรียนไม่มีอำนาจในการคัดเลือกครูด้วยตนเอง** ในแต่ละปีสถานศึกษาจะต้องเสนอขออัตรากำลังครูไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่ฯ จะพิจารณา จัดสอบคัดเลือกให้ ก่อนจัดส่งครูไปให้โรงเรียนที่ได้รับอัตรากำลัง สถานภาพของครูในโรงเรียนรัฐ มีสถานภาพใกล้เคียงกันกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป

**ด้านการบริหารงานวิชาการและการประกันคุณภาพการศึกษา** มีการกำหนดหลักสูตรระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมาตรฐานจากส่วนกลาง ควบคุมคุณภาพของตำราเรียนและคู่มือครู ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมคุณภาพการศึกษา จะต้องสอดคล้องกับหลักสูตรที่จัดทำขึ้นโดยระดับชาติ และต้องมีมาตรฐานตามที่ส่วนกลางและท้องถิ่นกำหนด มีการควบคุมคุณภาพของตำราเรียนแบบผสมผสานหลายระดับ แต่มีการกระจายอำนาจการพัฒนาหลักสูตรไปสู่ระดับท้องถิ่นและโรงเรียน เรียกว่า หลักสูตรสถานศึกษา (school curriculum) ให้สำนักงานการศึกษาของท้องถิ่นจัดทำแนวปฏิบัติต่าง ๆ ขึ้น สำหรับโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา

**ในด้านการประกันคุณภาพการศึกษา** ได้มีการกำหนดให้ใช้หลักสูตรแกนกลาง เพื่อให้โครงสร้างและมาตรฐานการศึกษาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบการประเมินโดยหน่วยงานของส่วนกลาง คือ สถาบันหลักสูตรและการประเมินผลแห่งชาติ ซึ่งประเมินคุณภาพการศึกษาด้วยการทดสอบที่สำคัญ เพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา 4 รูปแบบ ประกอบด้วย (1) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาในระดับชาติ (National Assessment of Educational Achievement) (2) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ชั้น ป.3) เพื่อวัดการอ่านเขียน และคณิตศาสตร์ มีการจัดระบบการแนะแนวและเสริมวัสดุอุปกรณ์ให้สถานศึกษาเพื่อแก้ปัญหาให้ทันก่อนศึกษาในระดับชั้นต่อไป (3) การทดสอบความสามารถทางวิชาการเพื่อเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา และ (4) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการศึกษาโดยข้อสอบร่วมของจังหวัดต่าง ๆ

## ประเทศญี่ปุ่น [4]

ประเทศญี่ปุ่น ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีภูมิหลังหลายอย่างคล้ายกับประเทศไทย ได้เริ่มนำระบบการศึกษาแบบใหม่เข้ามาในสมัยจักรพรรดิเมจิ ซึ่งตรงกับรัชกาลที่ 5 ของไทย และได้ริเริ่มให้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างประเทศให้ไปสู่ความทันสมัยในเวลาที่ใกล้เคียงกันมาก แต่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นเป็นที่น่าสนใจสำหรับหลายประเทศ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ความเจริญและความเข้มแข็งของประเทศญี่ปุ่นเกิดจากทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ โดยการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของคนญี่ปุ่น

โดยภาพรวมแล้ว กระทรวงศึกษาธิการประเทศญี่ปุ่นมีหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานการศึกษาหลักสูตร จัดสรรทรัพยากร ประเมินผล และจัดทำรายงานสถิติการศึกษาแห่งชาติเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดตั้งและยุบเลิกสถานศึกษา บริหารและจัดการศึกษาทั้งในและนอกโรงเรียน ตามนโยบายและมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ ส่งเสริมวัฒนธรรม และกำหนดนโยบายการศึกษาระดับท้องถิ่น สำหรับการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงจะจัด งบประมาณอุดหนุนเป็นเงินเดือนครูให้โรงเรียนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งโรงเรียน การจัดหาอุปกรณ์ การซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ ฯลฯ ซึ่งให้ใช้งบประมาณของท้องถิ่น ให้พัฒนากรรมกรและชาวนาให้มีความตื่นตัวทางการเมือง มีการปฏิรูปที่ดินโดยกระจายการถือครองเพื่อปรับปรุงฐานะของชาวนาให้มีที่ดินเป็นของตนเอง

หลังจากประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการกำหนดให้มีการปฏิวัติโครงสร้างทางสังคมใหม่ และวางรากฐานสำหรับการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ทุกด้าน ให้ยุบกองทัพและปลดทหาร ปิดอุตสาหกรรมทางทหารโดยสิ้นเชิง ในด้านการปฏิรูปการเมืองก็ได้มีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อปฏิรูปการปกครองของญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตยแบบใหม่ จัดระบบรัฐสภาใหม่ กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายก-เทศมนตรี สมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาลต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการจัดเก็บภาษีและออกกฎหมายเองได้มากขึ้น กระจายอำนาจในเรื่องกิจการตำรวจและการศึกษา ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สลายกลุ่มนายทุนที่เคยสนับสนุนกองทัพในการรุกรานต่างประเทศ

---

[4] วรัยพร แสงนภาบวร. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น** (กรุงเทพมหานคร: พริกหวานกราฟฟิค, 2550).

ญี่ปุ่นได้ออก**กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ** พ.ศ. 2490 (The Fundamental Law of Education 1947) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างประเทศญี่ปุ่นใหม่ (New Japan) กำหนดความมุ่งหมายของการศึกษาให้เป็นไปเพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ รักความยุติธรรม เคารพในคุณค่าของปัจเจกบุคคล เคารพแรงงาน มีความรับผิดชอบสูงเพื่อสร้างสังคมและชาติที่สงบสุข สร้างและพัฒนาวัฒนธรรมการเคารพและร่วมมือซึ่งกันและกัน และเคารพเสรีภาพทางวิชาการ จัดการให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาตามความสามารถ โดยทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องสนับสนุนทางการเงินอย่างเต็มที่ให้กับผู้มีปัญหาในการรับการศึกษา อันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ จัดให้เยาวชนได้รับการศึกษาภาคบังคับเก้าปี ซึ่งรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดแบบให้เปล่า กำหนดให้มีโรงเรียนได้ทั้งของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนของเอกชนต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น จึงจะมีสิทธิตั้งโรงเรียนได้ สนับสนุนการศึกษาในครอบครัว ในสถานประกอบการ และอื่น ๆ ในสังคม โดยจัดตั้งแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ อาคารศาลาประชาคม และใช้ประโยชน์จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

หลักการการบริหารจัดการศึกษากำหนดให้การศึกษามีความเป็นกลางทางการเมือง ถือว่าความรู้เรื่องการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การศึกษาจะต้องปลอดจากกิจกรรมทางการเมืองที่นิยม หรือต่อต้านพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ ถือว่าศาสนาเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความ สำคัญในการศึกษา แต่โรงเรียนต้องไม่สอนศาสนา หรือทำกิจกรรมเพื่อศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะ กฎหมายดังกล่าวนี้ ได้วางรากฐานสำคัญเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง ป้องกันไม่ให้การเมืองหรือพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมีอิทธิพลแทรกแซงการศึกษา และป้องกันไม่ให้การศึกษาถูกผูกขาด หรืออยู่ใต้อำนาจการควบคุมที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งการกำหนดว่า การบริหารโรงเรียน ต้องเป็นไปเพื่อเอื้อให้บรรลุความมุ่งหมายของการศึกษาเป็นหลักสำคัญ กฎหมายดังกล่าวได้นำไปสู่การร่างกฎหมายต่าง ๆ ตามมาอีกมาก เช่น กฎหมายการศึกษาในระบบ กฎหมายการอุดมศึกษา กฎหมายการศึกษานอกโรงเรียน กฎหมายพิพิธภัณฑ์ กฎหมายห้องสมุด กฎหมายการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษา ผลก็คือ การศึกษาภาคบังคับถูกขยายออกไปเป็นเก้าปี และกำหนดระบบการศึกษาใหม่เป็น 6-3-3-4 เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา กฎหมายเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น มาจนถึง พ.ศ. 2527 จึงได้มีแนวคิดที่จะปฏิรูปการศึกษาครั้งใหม่ เพื่อเตรียมคนญี่ปุ่นเข้าสู่ศตวรรษที่ 21

## รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

- **ด้านการบริหารจัดการการศึกษา**

การบริหารจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น การบริหารจัดการศึกษาในส่วนกลาง และ การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วรัยพร แสงนภาบวร, 2550: 46-52)

**1. การบริหารจัดการศึกษาในส่วนกลาง**

การบริหารจัดการศึกษาในส่วนกลาง มีกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education Culture, Sports, Science and Technology - Mext) เป็นกระทรวงหลักเพียงกระทรวงเดียว ที่กำกับดูแลนโยบายการจัดการศึกษาของชาติ ภารกิจตามกฎหมายคือ จัดการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้ คิดสร้างสรรค์ มีจิตใจดีงาม ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต สนับสนุนกีฬา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ กิจการด้านศาสนา จัดทำหลักสูตรแห่งชาติ มาตรฐานการศึกษาชาติ การอนุญาตให้ใช้แบบเรียน สนับสนุนงบประมาณ ให้คำปรึกษา สนับสนุนคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานผลและปรับปรุงแก้ไขในด้านมาตรฐานการศึกษา หลักสูตร การจัดสรรทรัพยากร ประเมินผลและจัดทำรายงานสถิติการศึกษาแห่งชาติส่งต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการหลักด้านต่าง ๆ เป็นที่ปรึกษาและเสนอรายงานที่เกี่ยวข้องต่อกระทรวงฯ อีกหลายคณะ คณะกรรมการหลักที่สำคัญ คือ

**(1) คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (The Central Council for Education)** มี 5 คณะอนุกรรมการ ได้แก่ คณะอนุกรรมการระบบการศึกษา คณะอนุกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต คณะอนุกรรมการการศึกษาภาคบังคับ คณะอนุกรรมการการอุดมศึกษา และคณะอนุกรรมการกีฬาและเยาวชน

**(2) คณะกรรมการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Council for Science and Technology)**

**(3) คณะกรรมการวัฒนธรรม (Council for Cultural Affairs)**

มีสถานศึกษาร้อยละ 1.5 ที่เป็นโรงเรียนสังกัดส่วนกลาง หรือโรงเรียนแห่งชาติ เช่น โรงเรียนสาธิตของมหาวิทยาลัยของรัฐ และโรงเรียนที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยและการสาธิต

กระทรวงศึกษาธิการฯเป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบเรื่องการจัดการศึกษาของชาติ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณการศึกษาไปที่กระทรวงศึกษาธิการฯ เพื่อจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง งบประมาณส่วนใหญ่สนับสนุนการศึกษาภาคบังคับที่รัฐ

ต้องจัดการศึกษาฟรี และงบอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา งบค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ค่าใช้จ่ายสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต งบวัฒนธรรมและกีฬา งบค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนสนับสนุนอาคารสถานที่ของโรงเรียนสังกัดท้องถิ่น ฯลฯ รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาภาคบังคับมากที่สุด รองลงไปเป็นงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National Universities) ส่วนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

- **ด้านการบริหารงบประมาณ**

งบประมาณเพื่อการศึกษา มี 2 ประเภท คือ งบประมาณสำหรับสถานศึกษาแห่งชาติที่ขึ้นตรงกับส่วนกลาง และเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาที่จัดให้กับจังหวัด เทศบาล สถานศึกษาเอกชน และองค์กรอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้น รัฐบาลกลางยังจัดสรรงบประมาณจากภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grants) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและเทศบาล เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชน แต่ Local Allocation Tax Grants ดังกล่าว ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าจะต้องเป็นสัดส่วนเท่าใดของรายได้ของรัฐ และเนื่องจากงบดังกล่าวไม่มีข้อผูกพันเพื่อวัตถุประสงค์ใดเป็นการเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถนำงบอุดหนุนดังกล่าวมาใช้เพื่อการศึกษาได้

- **ในด้านการบริหารงานวิชาการและมาตรฐานคุณภาพการศึกษา**

กระทรวงศึกษาธิการฯประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานวิชาการที่เข้มงวด กระทรวงฯ กำหนดหลักสูตรกลาง เพื่อใช้กับโรงเรียนทั่วประเทศ และมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงหลักสูตรใหม่ทุก ๆ 10 ปี การจัดทำหนังสือแบบเรียนในประเทศญี่ปุ่นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอนุญาตให้ใช้เป็นแบบเรียน การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนการจัดส่งเป็นกระบวนการเดียวกันในทุกระดับการศึกษา มีการส่งเสริมให้สำนักพิมพ์เอกชนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการผลิตนวัตกรรมในการเขียนและเรียบเรียงเนื้อหาแบบเรียน จัดพิมพ์แบบเรียนได้ โดยบริษัทเอกชนจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับหลักสูตรที่กระทรวงฯ กำหนด เสนอขออนุญาตพิมพ์ต่อกระทรวงฯ โดยกระทรวงฯ ให้คณะกรรมการพิจารณาหลักสูตร (Textbook Authorization and Research Council) เป็นผู้พิจารณาแบบเรียน คณะกรรมการจะมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตรในกระทรวงฯและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเป็นผู้ตรวจสอบหนังสือแบบเรียน ปัจจุบันมีการแบ่งเขตแบบเรียนออกราว ๆ 500 เขต โดยมีกรรมการคัดเลือกแบบเรียน (Council for Textbook Selection) ซึ่งประกอบด้วยครูในแต่ละสาขาวิชาเข้าร่วมพิจารณาคัดเลือก เมื่อเลือกแบบเรียนได้แล้ว ก็จัดทำรายชื่อหนังสือเสนอกระทรวงฯ โดยผ่านคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลและคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด กระทรวงฯ จะสั่งซื้อ

หนังสือจากสำนักพิมพ์ให้ ตามรายงานของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด โดยจัดซื้อแบบให้เปล่าสำหรับการศึกษาภาคบังคับ ปกติจะมีการเปลี่ยนแบบเรียนใหม่ทุก ๆ 4 ปี

- **ในการควบคุมมาตรฐานการศึกษา**

ให้ความสำคัญกับปัจจัยหรือตัวป้อนทางการศึกษา (Inputs) เพื่อเป็นหลักประกันว่าการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องได้มาตรฐาน จึงได้กำหนดให้มีมาตรฐานการศึกษาชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2518 (National Education Standards 1975) กำหนดมาตรฐานสำหรับสถานศึกษาแต่ละระดับเพื่อประกันว่า การศึกษาของประเทศญี่ปุ่นจะมีคุณภาพสูง โดยเฉพาะมาตรฐานเกี่ยวกับขนาดห้องเรียนและอาคารสถานที่ ระดับอนุบาล กำหนดขนาดห้องเรียนไม่เกินห้องละ 35 คน ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น กำหนดให้ขนาดห้องเรียนไม่เกิน 40 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กำหนดขนาดห้องเรียนไม่เกินห้องละ 40 คน การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการฯ มีบทบาทสูงในการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ทั้งในเรื่องการใช้หลักสูตร การอนุญาตให้ใช้แบบเรียน การกำหนดจำนวนนักเรียนต่อห้องเรียน จำนวนครู ที่ระดับท้องถิ่น มีศึกษานิเทศก์เป็นผู้ติดตามผลการจัดการศึกษา และเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างคณะกรรมการการศึกษากับโรงเรียน

ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการประเมินตนเอง (self - evaluation) ของสถานศึกษาที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือรองรับ**ระบบการตรวจสอบ** (accountability) ผลงานและความรับผิดชอบการปฏิบัติงานที่พร้อมรับการตรวจสอบได้ ญี่ปุ่นไม่ได้ใช้ระบบการประเมินภายนอกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นทางการ แต่ปล่อยให้เป็นไปตามความสมัครใจของโรงเรียน ที่เป็นทางการก็จะมีเพียงในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ประเทศญี่ปุ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพสูงมาก สามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากสำนักการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ ทำให้กระทรวงฯ สามารถมีข้อมูลที่ทันสมัย มีการจัดทำสถิติข้อมูลและเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในรูปรายงานเป็นประจำปี

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังเน้นการประเมินผลการศึกษา เพื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกองค์การ OECD ซึ่งเป็นประเทศกลุ่มพัฒนาแล้วด้วยกันโดยเฉพาะอย่างสม่ำเสมอ ทำให้รู้ว่าความสามารถในการแข่งขันของนักเรียนญี่ปุ่นอยู่ในระดับใดของโลก

**2. การบริหารจัดการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การบริหารการศึกษาในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น **ระดับจังหวัด** และ **ระดับเทศบาล** ดำเนินงานในรูปแบบองค์คณะบุคคล ที่เรียกว่า **"คณะกรรมการการศึกษา"** (Board of Education) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น

(Law Concerning the Organization and functions to Local Education Administration) พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการการศึกษา” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้วิธีการเลือกตั้ง มาจากประชาชนในพื้นที่ และบริหารจัดการศึกษาในระดับท้องถิ่น 2 ระดับคือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล

**2.1 คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด (Prefectural Board of Education)** รับผิดชอบการบริหารจัดการศึกษา และกิจกรรมที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม ฯลฯ คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีจำนวน 5 – 6 คน แต่งตั้งโดย Governor โดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด (ทั้ง governor และสมาชิกสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้งศึกษาธิการ (Superintendent) ซึ่งเป็นสมาชิกของกรรมการการศึกษาจังหวัดด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายและมาตรการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดนั้นๆ (เดิมการแต่งตั้งศึกษาธิการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ ก่อน แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกกฎดังกล่าวแล้ว) ภารกิจหลักของคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด มีดังนี้

(1) บริหารจัดการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต ศูนย์วิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษาที่นอกเหนือจากสถาบันอุดมศึกษา

(2) กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา

(3) เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมด้านวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

(4) ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรทั้งของรัฐและเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก

(5) ให้คำปรึกษาแนะนำหรือสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในระดับเทศบาล (เช่น นายกเทศมนตรี คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล) ที่อยู่ในเขตจังหวัด

(6) ให้นายกเทศมนตรี หรือคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลจัดส่งเอกสารข้อมูลที่จำเป็นรวมทั้งสั่งการให้แก้ไขหรือปรับปรุงกิจกรรมการดำเนินงานทางการศึกษาของเทศบาล

(7) อนุมัติการจัดตั้งและยุบเลิกโรงเรียนของเทศบาล ซึ่งได้แก่ โรงเรียนอนุบาล โรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ โรงเรียนฝึกอาชีพ ฯลฯ

(8) บริหารงานบุคลากรครูและบุคลากรอื่น ๆ รวมทั้งการจ่ายเงินเดือนให้กับครูและบุคลากรอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นของ

เทศบาล โรงเรียนการศึกษาพิเศษสำหรับผู้พิการ และลูกจ้างชั่วคราวของโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

(9) ออกใบประกอบวิชาชีพครู

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดแล้ว ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ Governor เองในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ยังมีอำนาจและความรับผิดชอบด้านการศึกษา ดังนี้

(1) การบริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาประจำจังหวัด ที่จังหวัดเป็นผู้จัดตั้งขึ้น

(2) อนุมัติการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน ตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ตอนต้นและตอนปลาย การศึกษาพิเศษ โรงเรียนฝึกอาชีพ ให้การสนับสนุนและให้คำแนะนำแก่สถานศึกษาเหล่านี้

(3) ประสานและบริหารงบประมาณในส่วนที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

**2.2 ระดับเทศบาล จะมีคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล (Municipal Board of Education)** ซึ่งมีกรรมการ 5 คน (ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอาจมีเพียง 3 คน) แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล (ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน) คณะกรรมการการศึกษาเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยคณะกรรมการการศึกษาเทศบาลชุดดังกล่าว จะคัดเลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่ง Municipal Superintendent of Education ให้ทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานการศึกษาเทศบาล โดยมีภารกิจหลักดังนี้

(1) บริหารและจัดการการศึกษาของเทศบาล คือ การศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ ศาลาประชาคม ห้องสมุดประชาชน ศูนย์การวิจัยและฝึกอบรมทางการศึกษา ฯลฯ

(2) กำกับและส่งเสริมกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนและกีฬา

(3) เผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมและปกป้องรักษาสมบัติทางวัฒนธรรม

(4) ให้คำแนะนำและสนับสนุนองค์กรเอกชนในการดำเนินกิจกรรมความร่วมมือกับองค์การยูเนสโก

(5) อนุมัติตำราเรียนสำหรับใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น

ส่วนตัว**นายกเทศมนตรี** (Municipal Mayor) ยังมีอำนาจและต้องมีความรับผิดชอบในการศึกษา ดังนี้

(1) บริหารและจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถานศึกษาที่จัดตั้งโดยเทศบาล

(2) ประสานและบริหารงบประมาณสำหรับการดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการศึกษาเทศบาล

จะเห็นว่า บทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะอยู่ที่คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ซึ่งออกแบบไว้โดยคณะผู้แทนทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่เริ่มต้น แต่ภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการเพื่อความเหมาะสม คือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education Law) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ปรากฏว่า เคยมีครูซึ่งหัวรุนแรงและนิยมลัทธิซ้ายจัด ได้รับเลือกเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งไม่ได้ และในภายหลังปรับปรุงใหม่จากการเลือกตั้งโดยตรงมาเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งได้รับเลือกโดยตรงมาจากประชาชนเช่นกัน

**2.3 การบริหารจัดการการศึกษาในระดับสถานศึกษา**

การบริหารในระดับสถานศึกษายึดเป้าหมายของการศึกษา (Education Goals) ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาในระบบโรงเรียน (School Education Law) และหลักสูตรของชาติ (Course of Study) ภารกิจหลักในการบริหารหลักสูตรของสถานศึกษาจึงประกอบด้วย การพัฒนาหลักสูตร การใช้หลักสูตร การประเมินผลการใช้หลักสูตร และการปรับปรุงหลักสูตร สถานศึกษาแต่ละแห่งมีหน้าที่ออกแบบหลักสูตรของสถานศึกษาที่สอดคล้องกับหลักสูตรชาติ

การบริหารการศึกษาที่ระดับสถานศึกษา จะมีคณะกรรมการหลัก 3 คณะ คือ

(1) คณะกรรมการบริหารสถานศึกษา (Faculty Meeting) ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายใน ประกอบด้วยครู ผู้ช่วยผู้บริหาร และครูหัวหน้าหมวดต่างๆ

(2) คณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (Parent-Teacher Association - PTA) PTA ของโรงเรียนญี่ปุ่นมีบทบาทสูงมากในการร่วมกิจกรรมต่างๆ กับโรงเรียนและดูแลความประพฤติของนักเรียน

(3) คณะกรรมการสถานศึกษา(School Council) ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นออกกฎหมายกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ไม่ให้ผูกขาดโดยครู ผู้บริหารและข้าราชการมืออาชีพอีกต่อไป จึงมีคำว่า **โรงเรียนของชุมชน** (Community Schools) เกิดขึ้นโดดเด่น และกำหนดให้โรงเรียนแต่ละแห่งมีคณะกรรมการสถานศึกษาที่ประกอบด้วยบุคคลอื่น ๆ ในชุมชน ที่นอกเหนือจากผู้บริหาร ผู้ปกครองและครูดังที่เคยมีอยู่เดิม

- **ด้านการบริหารงบประมาณ**

เนื่องจากการศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาที่จัดให้เปล่าไม่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาและโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นของรัฐ ทั้งโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งในโรงเรียนที่ขึ้นอยู่กับส่วนกลางและโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในระดับอุดมศึกษา ทั้งของส่วนกลางและสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนสถานศึกษาเอกชนนั้น รายได้ส่วนหนึ่งของสถานศึกษาเอกชนมาจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากกระทรวงศึกษาธิการฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สำหรับการศึกษาภาคบังคับ กระทรวงศึกษาธิการฯ จัดงบประมาณอุดหนุนเป็นเงินเดือนครูให้โรงเรียนครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด อีกครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งโรงเรียน การจัดหาอุปกรณ์ การซ่อมบำรุงอาคารสถานที่ ฯลฯ ซึ่งให้ใช้งบประมาณของท้องถิ่น มีข้อกำหนดสัดส่วนงบประมาณสำหรับแต่ละประเภทและรายการไว้อย่างชัดเจน

- **งบประมาณเพื่อการศึกษา**

งบประมาณเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดประกอบด้วย

(1) งบประมาณสำหรับการให้บริการการศึกษาในความรับผิดชอบของจังหวัด

(2) เงินเดือนและค่าตอบแทนสำหรับครูสังกัดเทศบาล ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น และหลักสูตรพิเศษโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

(3) เงินอุดหนุนให้เทศบาลสำหรับวัตถุประสงค์ทางการศึกษา

งบประมาณเพื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลประกอบด้วย

(1) งบประมาณสำหรับการให้บริการการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษาตอนต้น (ยกเว้นเงินเดือนครู)

(2) งบประมาณสำหรับการบริหารสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาอื่น ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

นับตั้งแต่ประเทศญี่ปุ่นรับระบบการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามา ได้ออกแบบระบบการบริหารการศึกษาโดยให้การจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ให้เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น ระยะแรกผู้ปกครองรับภาระค่าใช้จ่ายเอง ต่อมาได้มีการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อการศึกษาขึ้น และเมื่อการศึกษาขยายถึงระดับมัธยมศึกษา ความต้องการครูมีมากขึ้น ก็ได้มีการออกกฎหมายให้รัฐบาลกลางสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินในส่วนของเงินเดือนครู เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น การแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในแต่ละระดับมีความชัดเจนตั้งแต่แรกแล้วว่า อุดมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง มัธยมศึกษาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัด และประถมศึกษาซึ่งเป็นภาคบังคับอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล

การบริหารงบประมาณการศึกษาของรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ และมีการแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนว่าสอดคล้องกับความรับผิดชอบการศึกษาของแต่ละระดับ กล่าวคือ **รัฐบาลกลางรับผิดชอบการศึกษาระดับอุดมศึกษา** ในขณะที่**จังหวัดรับผิดชอบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายขึ้นไปและการศึกษาพิเศษ** ส่วน**การศึกษาภาคบังคับอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล** และโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการศึกษา มีภาระรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาแต่ละระดับนั้น รัฐบาลกลางก็มีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีการออกกฎหมายให้รัฐบาลกลางสนับสนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงนโยบาย และความจำเป็น เช่น สนับสนุนงบประมาณให้กับพื้นที่ที่มีความต้องการพิเศษ ลดช่องว่างระหว่างพื้นที่ การให้สวัสดิการกับผู้เรียน การส่งเสริมการศึกษาวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมและเทคโนโลยี และการสนับสนุนการศึกษาเอกชน

- **ด้านการบริหารงานบุคคล**

การบริหารงานบุคคลทางการศึกษาของญี่ปุ่นเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครูทุกคนเป็นข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ควบคุมหรือสั่งการได้โดยพลการ เนื่องจากมีคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจ คณะกรรมการดังกล่าว เป็นผู้ที่มาจากประชาชนล้วน ๆ ไม่เป็นข้าราชการ และมีกฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นผู้ได้รับการยอมรับในสังคม มีประวัติดีเด่นและอุทิศตนเพื่อการศึกษา ข้อสำคัญคือ ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วย

ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้มี**กฎหมายธำรงรักษาบุคลากรผู้มีความสามารถ (Law to Secure Capable Educational Personnel)** ซึ่งยกระดับเงินเดือนของครูให้สูงขึ้น ครูของญี่ปุ่นเป็นบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด คณะกรรมการการศึกษา

จังหวัด มีอำนาจในการสรรหา สอบคัดเลือก แต่งตั้ง พัฒนา และให้ความดีความชอบ ให้ออกจากงาน เงินเดือนของครูระดับการศึกษาภาคบังคับจะได้มาจากเงินอุดหนุนของกระทรวงศึกษาธิการฯ ครึ่งหนึ่ง และอีกครึ่งหนึ่งมาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และเนื่องจากบุคลากรทางการศึกษาเป็นวิชาชีพที่มีกฎหมายรองรับว่าเป็นวิชาชีพชั้นสูง การคัดเลือก การให้เงินเดือนและค่าตอบแทน การพัฒนาวิชาชีพ จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอาชีพอื่น ทั้งการคัดเลือก การทดสอบเป็นการเฉพาะ การทดลองงาน การเข้าทำงานภายใต้การดูแลของครูพี่เลี้ยง การที่ครูต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ซึ่งออกให้โดยคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ครูญี่ปุ่นจึงได้รับเงินเดือนสูงกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป และได้รับการพัฒนาโดยแต่ละจังหวัดมีศูนย์พัฒนาครู (Education Center) ทำหน้าที่พัฒนาครูในความรับผิดชอบ

## สรุป

โดยสรุป การบริหารจัดการศึกษาแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ระดับจังหวัด และเทศบาล บริหารโดยคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่นแต่ละระดับ ทั้งนี้ คณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัดนอกจากจะบริหารจัดการศึกษาในความรับผิดชอบระดับจังหวัดแล้ว ยังรับผิดชอบในการสนับสนุนการศึกษาระดับเทศบาลด้วย เช่น การบริหารงานบุคคล การออกใบอนุญาตวิชาชีพครู จัดตั้งยุบเลิกโรงเรียนเทศบาล การพัฒนาครู เป็นต้น

กระทรวงศึกษาธิการฯ เป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาของชาติตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา รวมทั้งการศึกษาตลอดชีวิต โดยรับผิดชอบทั้งในด้านนโยบายและแผนงบประมาณ การจัดทำหลักสูตรและอนุมัติแบบเรียน การกำหนดมาตรฐานการศึกษา มาตรฐานใบประกอบวิชาชีพครูและการกำกับดูแลให้การจัดการศึกษาเป็นไปตามกฎหมาย ขณะที่การปฏิบัติงานบริหารจัดการศึกษาเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาลักษณะพิเศษ และมีการกระจายจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ โดยเฉพาะการศึกษาในระบบนั้นกำหนดให้เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล รับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับ จนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ ได้แก่ ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย การศึกษาพิเศษ และอุดมศึกษา ส่วนใหญ่อยู่ในความดูแลของระดับจังหวัด

การบริหารงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รัฐบาลจัดสรร 2 ประเภท ให้แก่ (1) สถานศึกษาที่สังกัดส่วนกลาง และ (2) อุดหนุนให้จังหวัด เทศบาล สถานศึกษาเอกชน และองค์กรอื่น ๆ นอกจากนั้น มีการออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา

การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด ทั้งการสรรหา พัฒนา การจ่ายเงินเดือนครู การให้ออก รวมทั้งการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ฯลฯ ในการนี้ครู เงินเดือนครู สูงกว่าข้าราชการพลเรือนอื่นๆ เงินเดือนครึ่งหนึ่งมาจากรัฐบาลกลางจัดสรร ครึ่งหนึ่งมาจากงบท้องถิ่น ที่สำคัญการพัฒนาครูจะมีศูนย์พัฒนาครูของแต่ละจังหวัดทำหน้าที่พัฒนาครูในจังหวัด

## ประเทศสหรัฐอเมริกา [5]

สหรัฐอเมริกาได้แบ่งการปกครองออกเป็นรัฐหรือมลรัฐ (State) แต่ละรัฐหรือมลรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองและจัดการศึกษาของตนเอง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้หน้าที่การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐรัฐบาลกลาง (Federal Government) จึงมีบทบาทในการจัดการศึกษาทั้งระบบโดยรวมของประเทศน้อยมาก จนกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีระบบการศึกษาของชาติ ในระดับชาติ รัฐบาลกลางจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาก็ต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ทำงานโดยผ่านทางกระทรวงศึกษาธิการ (Department of Education) ฝ่ายนิติบัญญัติก็ทำหน้าที่ออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ส่วนฝ่ายตุลาการก็ทำหน้าที่ผ่านศาลแห่งรัฐบาลกลาง ซึ่งก็ปรากฏว่า ในการตัดสินประเด็นปัญหาทางการศึกษาหลายอย่าง มีอิทธิพลต่อการจัดระบบและพัฒนาการด้านการศึกษาของอเมริกา เช่น ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินใจเกี่ยวกับการสอนศาสนา ความช่วยเหลือโรงเรียนศาสนา การสวดมนต์ในโรงเรียน การแยกตัวของกลุ่มผิวสี การแสดงออกทางเสรีภาพของนักศึกษา การศึกษาสองภาษา ซึ่งผลการตัดสินมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาที่เป็นอิทธิพลจากส่วนกลางไม่น้อยทีเดียว

หน่วยงานที่สำคัญที่ดูแลการศึกษาในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการของประเทศสหรัฐอเมริกา (Department of Education) รับผิดชอบบริหารโครงการและนำโครงการจากรัฐบาลกลาง สู่การปฏิบัติ ด้วยความเห็นชอบจากรัฐสภา จะมีคณะอนุกรรมาธิการด้านการศึกษา ศิลปะและมนุษย์ซึ่งเป็นคณะย่อยจากคณะกรรมาธิการด้านแรงงานและทรัพยากร

---

[5] ปองสิน วิเศษศิริ. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา** (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2550).

มนุษย์ ทำหน้าที่ด้านกฎหมายการศึกษา และในการออกกฎหมายแต่ละฉบับจะผ่านการตรวจสอบและจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้กฎหมายนั้น ๆ เป็นประเด็นสาธารณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย สภาผู้แทนราษฎรเป็นศูนย์กลางของการออกกฎหมายทั้งมวลทางการศึกษา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทในการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะด้าน มีการแต่งตั้งกรรมาธิการด้านการประถมศึกษา การมัธยมศึกษา และการศึกษาวิชาชีพ กรรมาธิการด้านการศึกษาหลังมัธยมศึกษา มีสำนักงานตรวจสอบทั่วไป (The General Accounting Office: GAO) ของสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลกลางมีสำนักงบประมาณรับผิดชอบเรื่องการจัดงบประมาณอุดหนุนงานและโครงการทางการศึกษาจากรัฐบาลกลาง การบริหารจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นที่รัฐหรือมลรัฐซึ่งเป็นส่วนที่ใหญ่ที่สุดในระดับท้องถิ่นแม้ว่าแต่ละรัฐหรือมลรัฐจะมีความเป็นอิสระ มีการบริหารจัดการต่าง ๆ เป็นของตนเอง แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นไปในแนวทางที่ใกล้เคียงกัน จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ ทำให้มลรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดูแลการจัดการบริการทางการศึกษาของโรงเรียนในมลรัฐ มลรัฐจะออกกฎหมายเพื่อกำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการฝึกอบรมทางการศึกษา ให้การรับรองวุฒิและเงินเดือนของบุคลากร กำหนดหลักสูตร รวมทั้งบริการพิเศษต่าง ๆ ภารกิจของรัฐบาลแห่งมลรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษาที่สำคัญ มีดังนี้

1. การเงิน โดยการควบคุมวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการศึกษา บุคลากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาไปยังสถานศึกษา

2. การฝึกอบรมบุคลากรโรงเรียนและการออกประกาศนียบัตร โดยการควบคุมสภาพการรับและธำรงรักษางานที่หลากหลายในระบบของโรงเรียน

3. การทดสอบและการประเมินผลนักเรียน คือ การกำหนดเวลาและการจัดลำดับผลการทดสอบ ซึ่งรวมถึงเนื้อหาวิชาและการนำข้อมูลการทดสอบไปใช้

4. การกำหนดแผนงานโรงเรียน โดยการควบคุมการวางแผนงานโครงการ และการรับรองหรือกำหนดคุณลักษณะพิเศษที่หลากหลาย

5. การปกครองและการจัดองค์กรโรงเรียน การสั่งการทางการบริหารและความรับผิดชอบแก่หมู่คณะและบุคคล

6. การจัดหลักสูตร การควบคุม การพัฒนาและหรือการเลือกตำราเรียน หรือวัสดุอุปกรณ์ การเรียนการสอนอื่น

7. การก่อสร้างอาคารเรียนและสิ่งอำนวยความสะดวก คือ การกำหนดคุณลักษณะประเภท สถานที่ และการรักษาสภาพอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ของโรงเรียน

ผู้ว่าการรัฐ (Governor) เป็นผู้หนึ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาและภารกิจเพื่อการศึกษา ผู้ว่าการรัฐส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการศึกษา และมักจะจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณเพื่อการศึกษาไว้ในลำดับแรก ๆ แม้จะมีกิจการอื่นเข้ามาแทรกเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดการศึกษา แต่ผู้ว่าการรัฐส่วนใหญ่คงรักษาหลักการไว้ได้ ทั้งในเรื่องของการวางแผนการจ่ายเงินเดือนครูที่เป็นธรรม ความเข้มแข็งทางวิชาการด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ การกำหนดมาตรฐานเพื่อการออกใบประกาศนียบัตรครู ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูหรือการสอน เป็นต้น

ฝ่ายนิติบัญญัติของทุกมลรัฐจะประกอบด้วยสภาสูง (Senate) และสภาล่าง (House) ฝ่ายนิติบัญญัติรับผิดชอบในการสร้างและดูแลรักษาโรงเรียนของมลรัฐ โดยใช้อำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา เป็นผู้กำหนดวิธีเลือกคณะกรรมการการศึกษา กำหนดความรับผิดชอบ กำหนดวิธีการเลือกหัวหน้าหน่วยงาน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งออกกฎหมายการจัดการในด้านการศึกษาต่าง ๆ เช่น เรื่องงบประมาณ การวางแผนการศึกษา การศึกษาภาคบังคับ การจัดการศึกษาวิทยาลัยชุมชน การกำหนดให้มีกระบวนการทดสอบและประเมินผล

หน่วยงานทางการศึกษาของมลรัฐ (State education agencies or State system of education) ประกอบด้วย **สภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) ผู้อำนวยการการศึกษาแห่งมลรัฐ (Chief State School Officer) และสำนักว่าการศึกษาแห่งมลรัฐ (State Department of Education)** โดยผู้ว่าการมลรัฐ จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสภาการศึกษาแต่งตั้งผู้อำนวยการการศึกษาแห่งรัฐ แต่ก็มีบางรัฐที่ใช้วิธีการเลือกตั้ง สภาการศึกษาของมลรัฐเป็นหน่วยงาน ที่มีบทบาทหน้าที่หลากหลาย แต่ที่สำคัญก็คือ การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐบาลกลางและงบประมาณของมลรัฐที่จะใช้ในการศึกษา กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสำหรับครูและผู้บริหารการศึกษา ในบางมลรัฐ สภาการศึกษาเป็นผู้เลือกและแต่งตั้ง**ผู้ว่าการการศึกษาแห่งรัฐ**เอง ผู้อำนวยการการศึกษาแห่งมลรัฐ (Chief State School Officer) ส่วนใหญ่จะเป็นนักการศึกษามืออาชีพ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการงบประมาณให้คำแนะนำและการบริหารงบประมาณของสำนักว่าการศึกษาแห่งมลรัฐ และโครงการของกระทรวงศึกษาธิการของรัฐบาลกลาง ในบางมลรัฐผู้อำนวยการการศึกษาของมลรัฐ อาจมีชื่อเรียกว่า Secretary หรือ Commissioner ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แต่ภายหลังมีแนวโน้มว่าส่วนใหญ่จะมาจากการแต่งตั้งของสภาการศึกษาแห่งมลรัฐ ภายในสำนักว่าการศึกษาแห่งมลรัฐ (State Department of Education) โดยทั่วไปจะแบ่งเป็นแผนก (Divisions) และมีผู้อำนวยการ (Directors) เป็นหัวหน้า มีแผนกต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ การอาชีวศึกษา (Vocational Education) การฟื้นฟูอาชีพ (Vocational Rehabilitation) การสอน (Instruction) อาหารกลางวันของโรงเรียน (School Lunch) การบริหาร (Administration) มัธยมศึกษา (Secondary) ประถมศึกษา

(Elementary Education) การศึกษาพิเศษ (Special Education) การรับรอง-ออกประกาศนียบัตร (Certification) การเงิน (Finance) การศึกษาครู (Teacher Education) การขนส่งนักเรียน (Transportation) การศึกษาพลานามัย (Health and Physical Education) การห้องสมุด (Libraries) ปัจจุบันรวมสื่อ (Media) อาคารเรียน (School Plant) วิจัย (Research) **และ โครงการจากรัฐบาลกลาง (Federal Programs)**

สำนักว่าการศึกษาแห่งมลรัฐ บริหารโรงเรียนตามที่กฎหมายของมลรัฐกำหนด และจะทำหน้าที่ในลักษณะของหน่วยงานให้บริการวิชาการ (Technical Assistance) แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น (Local Districts) โดยผ่านสภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) รวมทั้งการประสานแผนงานโครงการร่วมของรัฐบาลกลางไปสู่การปฏิบัติ กำกับ ติดตามแผนการใช้งบประมาณของรัฐบาลกลาง และเป็นผู้จัดเตรียมนโยบายทางการศึกษาในแต่ละปี

ตัวการจริงที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการทางการศึกษาในสหรัฐอเมริกาที่แท้จริงนั้นเป็นองค์กรการศึกษาที่ระดับท้องถิ่น คือที่ **เขตพื้นที่การศึกษา** ที่เรียกกันว่า **School Districts** การศึกษาในระดับพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา จึงมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะจากชุมชนในท้องถิ่นเป็นหลัก ประกอบไปด้วย **District Board of Education** ซึ่งนิยมเรียกกันสั้นๆ ว่า **School Board** หมายถึง คณะกรรมการบริหารการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษานั่นเอง คณะกรรมการชุดนี้มาจากการเลือกตั้งและจะมี **District Superintendent** หรือศึกษาธิการเขต ส่วนใหญ่ก็มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ ทำงานภายใต้การดูแลของคณะกรรมการบริหารการศึกษา (District Board of Education) เขตการศึกษาเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะมีอาณาเขตพื้นที่ตรงกับอาณาเขตของเมืองที่เรียกว่า county หรือ city

การตัดสินใจใด ๆ ในการจัดการศึกษานั้น ในบางมลรัฐมีการรวบอำนาจการตัดสินใจบางอย่างไว้ที่สภาการศึกษาของมลรัฐ บางมลรัฐก็ไม่เก็บอำนาจไว้เลย ส่วนใหญ่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปให้เป็นภาระของเขตพื้นที่การศึกษาหรือให้สภาการศึกษาของเขต และบางแห่งก็โอนอำนาจตรงไปยังโรงเรียนหรือสถานศึกษาเลย

ที่สถานศึกษาหรือที่ตัวโรงเรียน ซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่สุดในการจัดการศึกษานั้น มีหลายประเภท เช่น โรงเรียนรัฐ (Public school) และโรงเรียนเอกชน (Private school) โดยปกติแต่ละโรงเรียนจะมีสภาที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Council) มีคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Council) ซึ่งบางแห่งเรียกว่าคณะกรรมการโรงเรียน (School Board) และมีองค์กรครู-ผู้ปกครอง (PTO) คอยดูแลการบริหารจัดการ ศึกษาธิการเขตทำหน้าที่วางนโยบายและกำหนดหลักการในเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของมลรัฐ ทั้งคณะกรรมการบริหารการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาและศึกษาธิการเขต จะต้องทำงานร่วมกับครูใหญ่ ครู ผู้ปกครอง และสภาที่ปรึกษาโรงเรียน ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตรของโรงเรียน ในบางมลรัฐ

ศึกษาธิการเขตเป็นผู้กำหนดเงินเดือนของครู เป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาโรงเรียน เป็นผู้ตั้งมาตรฐานคุณวุฒิครูและผู้บริหารโรงเรียนด้วย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและโรงเรียนนั้น เมื่อมองมาจากโรงเรียน มีลักษณะคล้ายกับว่า โรงเรียนเป็นฝ่ายรับนโยบาย และถือว่าเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจและบทบาทในการบริหารโรงเรียนในเขตพื้นที่ที่เขตรับผิดชอบ เช่น ในเรื่องการจัดทำหลักสูตรและนโยบายการศึกษา การจ้างครู บุคลากรโรงเรียน การนิเทศ การงบประมาณ การจัดการด้านการเงินต่าง ๆ หน้าที่เหล่านี้บางอย่างอยู่ภายใต้การควบคุมของมลรัฐ ซึ่งเขตการศึกษาต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายจากมลรัฐ ที่ต้องพึ่งทั้งมลรัฐและองค์กรส่วนท้องถิ่นในเรื่องเงิน ตัวครูใหญ่และผู้บริหารโรงเรียนต้องรับนโยบายจากศึกษาธิการเขต โดยครูใหญ่ทำหน้าที่ประเมินความต้องการของโรงเรียน และจัดการให้มีการตอบสนอง หรือทำโครงการเสนอต่อศึกษาธิการเขตเพื่อพิจารณา การบริหาร การจัดการการศึกษาที่ระดับพื้นที่หรือท้องถิ่น มีงานสำคัญ ๆ 6 อย่าง คือ

1. การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน (School-Community Relationships) เช่นการกำหนดวิสัยทัศน์ทางการศึกษาร่วมกัน จัดทำแผนปรับปรุงโรงเรียน การประกันคุณภาพทางการศึกษา วางระบบจัดการข้อมูลข่าวสารของโรงเรียน (Management Information System) ฯลฯ

2. การบริหารหลักสูตรการเรียนการสอน (Curriculum and Instruction) กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานการเรียนรู้ของนักเรียน (Standards และ Benchmarks) ของแต่ละขั้น (Cycle) การพัฒนา การเรียนการสอน ได้แก่ การสอนด้วยการบูรณาการในแบบต่าง ๆ เช่น การสอนเป็นเรื่อง (Thematic Interdisciplinary Approach) ชุดการเรียนแบบบูรณาการ (Integrated Module) การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การสร้างศูนย์สื่อ (Media Centers) เป็นต้น

3. การบริหารกิจการนักเรียน (Pupil Personnel) เช่น การรับเด็กเข้าเรียน การมาเรียนของนักเรียน การบริการนักเรียนด้านต่างๆ การควบคุมความประพฤติของนักเรียน

4. การบริหารบุคลากรครู (Staff Personnel) เป็นการบริหารงานหลักของเขตการศึกษา โรงเรียน/สถานศึกษา การรับรองคุณวุฒิครูผู้สอน ครูแนะแนว ตลอดจนผู้บริหารโรงเรียน การพัฒนานโยบายบุคลากรที่เหมาะสม การรับครูที่มีความสามารถ การนิเทศครูและบุคลากร การประเมินประสิทธิภาพทางการสอน เป็นต้น

5. การบริหารอาคารสถานที่ (Physical Facilities) ได้แก่ อาคารสำหรับการเรียนการสอน อาคารสำหรับงานโครงการ เป็นต้น

6. การบริหารการเงินและธุรการ (Finance and Business Management) ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ ซึ่งมาจากแหล่งต่าง ๆ สามส่วน คือ จากท้องถิ่น จากมลรัฐ และจากรัฐบาลกลาง ในการจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้เป็นต้น

โดยภาพรวม มลรัฐจะมีผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลการศึกษา คือ สภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) และจะมีผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดเรียกว่า Superintendent บุคคลผู้นี้จะแตกต่างจาก Superintendent ที่เราได้ยินจากที่เรียกในประเทศอื่น ๆ ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมี 2 ระดับที่เรียกในภาษาไทยว่า ศึกษาธิการหรือผู้อำนวยการศึกษา จะเป็น Superintendent ในระดับ State หรือมลรัฐ กับ Superintendent ในระดับ District ซึ่งหมายถึง ระดับเขตพื้นที่การศึกษา หรือ ที่ท้องถิ่นการศึกษา (Local Education Service Area)

Superintendent ในระดับมลรัฐ (State) ในหลายมลรัฐ มีชื่อเรียกเป็น Commissioner หรือเป็น Director แต่ในบางรัฐก็เรียกว่า Secretary of Education เหมือนกับรัฐมนตรีการศึกษาหรือผู้อำนวยการการศึกษาแห่งมลรัฐ ส่วนใหญ่จะได้รับการแต่งตั้งจากสภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) นั้น แต่ในบางมลรัฐก็มาจากการเลือกตั้ง จะทำหน้าที่ดูแลหลักสูตรเป็นเรื่องแรก แต่ไม่ได้เป็นผู้ที่ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตรโดยตรง เป็นเพียงผู้ให้แนวทาง (guideline) ว่า ในหลักสูตรควรจะมีทิศทางเป็นอย่างไร และทำหน้าที่จัดการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินกับท้องถิ่น (Local District) นอกจากนี้แต่ละมลรัฐ (State Government) จะดูแลเรื่องใบอนุญาตวิชาชีพ (license) ของครูและของผู้บริหารสถานศึกษา และจะต้องจัดทำรายงาน (report) ประสานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง แสดงให้เห็นว่ารัฐของตนมีความก้าวหน้าทางการจัดการศึกษาอย่างไร ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กในมลรัฐเป็นอย่างไร ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของเด็กจากเขตการศึกษา (District) ต่าง ๆ ในแต่ละมลรัฐมีผลสัมฤทธิ์แค่ไหน อย่างไร รวมทั้งต้องจัดการเรื่องการทดสอบ (Test หรือ Exam) ให้รู้ว่าเด็กในมลรัฐของตนมีความสามารถเพียงใด สามารถแข่งขันกับเด็กในมลรัฐอื่นได้หรือไม่

ที่ระดับท้องถิ่นก็จะมีศึกษาธิการเขต (District Superintendent) พื้นที่ เป็นผู้ดูแลการจัดการศึกษาระดับโรงเรียนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ โดยทำหน้าที่จัดจ้าง สรรหาครู กำหนดคุณสมบัติของครูที่ต้องการ เป็นผู้ที่ดูแลเรื่องการจัดสรรงบประมาณที่ได้มาจากมลรัฐ และดูแลเรื่องหลักสูตรอย่างละเอียดว่าจะต้องครอบคลุมเนื้อหาใดบ้าง อย่างไร ศึกษาธิการเขตในบางท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตัวเอง ในขณะที่บางท้องถิ่นก็มอบหมายหรือกระจายอำนาจ ไปให้โรงเรียนทำเอง โดยผ่านผู้อำนวยการสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา (School Council) ให้โรงเรียนจัดทำหลักสูตรได้เอง ให้โรงเรียนดำเนินการจัดจ้างสรรหาบุคลากรเอง ไม่จำกัดตายตัวว่าต้องเป็นตามแบบหนึ่งแบบใด มีความหลากหลายของการบริหารจัดการ และมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา

## รูปแบบการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา

- **ด้านการบริหารทั่วไป**

ประเทศสหรัฐอเมริกา การกระจายอำนาจมีลักษณะโดยรวม เป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่อง จากมลรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศให้รับผิดชอบนำไปจัดทำได้อย่างอิสระ การกระจายอำนาจทางการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกามักจะมีการกล่าวอ้างกันว่า เป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจค่อนข้างสูง รัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ที่วางนโยบายรวม โดยการประกาศแนวทางรวมแห่งชาติหรือพันธะแห่งชาติ (National Goals and Priority) มีรัฐบาลกลาง (Federal State) เป็นศูนย์กลางการปกครอง ทำหน้าที่ผลักดันให้ผ่านเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาจึงมีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาในระดับมลรัฐ ท้องถิ่นและสถานศึกษา แต่ในภาคปฏิบัติ แต่ละมลรัฐมีการบริหารจัดการกิจการภายในของตนเอง รวมทั้งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ (state) และท้องถิ่น (district) ตามรัฐธรรมนูญแห่งชาติอีกด้วย การจัดการศึกษาของสหรัฐอเมริกาจึงมีความหลากหลาย แต่ละรัฐมีความเป็นเอกเทศของตนเองและต้องการที่จะดูแลการจัดการศึกษาของตนเอง โดยอาศัยหลักการให้ความสำคัญตามความจำเป็นตามลำดับ (based on priority) ของมลรัฐ คือ จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องตามคุณค่า (based on value) และตามทัศนคติของคนในชุมชน (community) ในมลรัฐนั้น ๆ นับเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจให้กับประชาชนเป็นหลัก การให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาอาจจะเน้นที่การมีหลักสูตรที่มีเนื้อหาสนับสนุนในด้านที่สอดคล้องหรือตอบสนองความต้องการได้ดี

การกระจายอำนาจการศึกษามีรากฐานมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งแต่ละรัฐมีอำนาจในการจัดการศึกษาโดยรัฐบาลแห่งมลรัฐ มีสำนักว่าการการศึกษาแห่งมลรัฐ (State Department of Education) ซึ่งมีสภาการศึกษาแห่งมลรัฐ (State Board/Council of Education) มีคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (District Board of Education) ทำหน้าที่บริหารจัดการ กระจายอำนาจการศึกษาไปยังท้องถิ่น (Local District) เป็นส่วนใหญ่

ในทางปฏิบัติในปัจจุบัน บางรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจไปที่เขตพื้นที่การศึกษา (School District) บางรัฐกระจายอำนาจไปที่โรงเรียนหรือที่สถานศึกษาโดยตรง ซึ่งเป็นการบริหารตามหลักการแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School/Site – Based Management) ซึ่งนอกจากการกระจายอำนาจแล้ว การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ยังมีจุดเน้นที่การเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการเรียนการสอน ด้วยการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันบทบาทของรัฐก็จะปรับเปลี่ยนเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนแทน การบริหาร

โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นแนวคิดในการกระจายอำนาจสู่โรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจเต็มในการบริหารงาน ด้วยวิธีการที่ต่างกันได้ตามความเหมาะสม ให้สอดคล้องกับสภาพความพร้อมของโรงเรียนและความต้องการของชุมชน ในการดำเนินงานของโรงเรียน จะเป็นในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้บริหาร ครู นักเรียน เจ้าหน้าที่จากเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนชุมชน และผู้แทนจากรัฐ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นที่นิยมปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย

- **ด้านการบริหารงบประมาณ**

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองออกเป็นมลรัฐ (State) และแต่ละมลรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการ การปกครองและการจัดการศึกษาของตนเอง การจัดงบประมาณการศึกษาจึงเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมาก ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ในระดับชาตินั้น งบประมาณการศึกษา มักถูกจัดลำดับความสำคัญอยู่ในลำดับต้น ๆ คือ เป็นที่สองรองจากงบประมาณในการป้องกันประเทศ แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารประเทศให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างยิ่งเสมอมา ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง ประธานาธิบดีจะประกาศแนวทางที่เรียกว่า **พันธะแห่งชาติ** เป็นเป้าหมายหลักในการบริหารประเทศ (the President's Goals and Priorities) หรือ (the National Commission) เช่น ประธานาธิบดีเรแกน (President, Ronald Reagan, 1981-1989) ได้ชูประเด็นเรื่อง **Excellence in Education** ทำให้มีการตื่นตัวอย่างมากในการปฏิรูปการศึกษา เมื่อถึงสมัยประธานาธิบดีคลินตัน (President, William Jefferson Clinton, 1993-2001) ก็มีประเด็น **Goals 2000** เป็นหลักใหญ่ ในยุคประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ก็ได้ประกาศเรื่อง **No Child Left Behind** เป็นพันธะทางการศึกษาแห่งชาติ และประธานาธิบดี โอบามาก็เป็น **on A World Class Education** การตั้งงบประมาณของส่วนกลางจะสอดคล้องกับพันธะแห่งชาติที่ได้ประกาศไว้ และจะมีการผลักดันให้เป็นกฎหมาย ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดวิธีการคิด

งบประมาณในด้านการศึกษานั้น โรงเรียนก็จะได้รับเงินงบประมาณจากท้องถิ่น ที่เรียกกันว่าเขตพื้นที่การศึกษา (School District) ซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ เงินสนับสนุนทางการศึกษาหรืองบประมาณทางการศึกษาของโรงเรียนในแต่ละมลรัฐนั้นได้มาจาก 3 แหล่งที่สำคัญ คือ **(1) จากท้องถิ่น** ซึ่งส่วนใหญ่เก็บจากภาษีในท้องที่โดยเฉพาะ**ภาษีทรัพย์สิน (property tax)** โดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 56 ของงบประมาณทั้งหมด **(2) จากมลรัฐ** ซึ่งมลรัฐเก็บจากภาษี เช่น ภาษีรายได้ **ภาษีการค้าส่วนของรัฐ** คิดเป็นร้อยละประมาณ 40 ของงบประมาณทั้งหมด และ **(3) จากรัฐบาลกลาง** ซึ่งส่วนใหญ่ได้จากภาษีต่าง ๆ อีกประมาณร้อยละ 4 ของงบประมาณรวมของประเทศ

เงินจากมลรัฐและท้องถิ่นจะเป็นแหล่งรายได้หลักของการจัดการศึกษาของโรงเรียนแต่ละมลรัฐ จะออกกฎหมายเพื่อกำหนดภาษีและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่โรงเรียนในท้องถิ่น โดยผู้ว่าการรัฐรับผิดชอบกำหนดงบประมาณการศึกษา และคำนวณงบประมาณที่จะใช้ในการศึกษา โดยมีสำนักว่าการการศึกษาแห่งมลรัฐ (State Department of Education) เป็นหน่วยงานช่วย ที่ทั้งจัดการดำเนินงานทางการศึกษา ตามที่สภาการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) กำหนด และทำหน้าที่กำกับติดตามแผนการใช้ รวมทั้งงบจากรัฐบาลกลางเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ผู้อำนวยการการศึกษาแต่ละมลรัฐ (Secretary/Commissioner/Superintendent) มักจะนำพันธะแห่งชาติที่รัฐบาลกลางกำหนดมาใช้ในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับพันธะแห่งชาติและเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการหลักของรัฐบาลกลาง จะเห็นได้ว่าแต่ละมลรัฐก็ยังคงต้องให้ความสำคัญกับพันธะแห่งชาติตามนโยบายหลักของรัฐบาลกลางอีกด้วย

ศึกษาธิการเขต (District Superintendent) เป็นผู้ทำเรื่องงบประมาณในระดับท้องถิ่น จะมีการสนับสนุนการศึกษาจากรัฐบาลท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ (District Board of Education) โดยอีกส่วนหนึ่งขอรับการสนับสนุนจากมลรัฐ (State) และยังมีอีกส่วนหนึ่งที่อาจทำโครงการเพื่อร่วมโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางด้วยก็ได้อีก แต่กรณีการของบประมาณให้โรงเรียนในเขตนั้น ๆ ศึกษาธิการเขต มักจะจัดให้โรงเรียนในเขตได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งปกติแล้วมีได้ทั้งในระดับโรงเรียน ระดับเขต และระดับมลรัฐ เป็นการตัดสินใจภายใต้หลักการการกระจายอำนาจ วิธีการที่มลรัฐใช้เพื่อกำหนดการให้เงินสนับสนุนต่อเขตการศึกษามี 5 วิธีใหญ่ ๆ คือ (1) แบบ **Flat-Grant** (2) แบบ **Foundation Plan** (3) แบบ **Power - Equalizing Plan** วิธีนี้จัดสรรค่าใช้จ่ายให้เป็นอัตราส่วนที่ผกผัน (4) แบบ **Guaranteed - Tax Base Plan** และ (5) แบบ **Weighted - Student Plan** คือจัดสรรตามตามสัดส่วนในคุณลักษณะพิเศษของนักเรียน เช่น ความพิการ ความด้อยโอกาส หรือโปรแกรมการเรียนที่พิเศษอื่น ๆ เช่นโปรแกรม 2 ภาษา หรือโปรแกรมทางวิชาชีพ ซึ่งกลุ่มนี้จะได้รับเงินสนับสนุนสูงกว่า ในกรณีที่เขตการศึกษามีเงินรายได้ไม่เพียงพอ มลรัฐก็อาจเพิ่มงบประมาณพิเศษสำหรับการจัดสรรให้เขตพื้นที่การศึกษาได้ เช่น โครงการคูปองการศึกษา การใช้สูตรของความเท่าเทียมกัน การให้การอุดหนุนและความช่วยเหลือเป็นกลุ่มชั้น ซึ่งทางเลือกเหล่านี้เป็นกลไกที่มีผลต่อความเสมอภาค

นอกจากนี้ ยังอาจมีการหารายได้เพิ่มเติมด้วยวิธีอื่น เช่น จากการจัดการออกร้านขายของ การจัดการแข่งขันโบว์ลิ่ง การแข่งแรลลี่ และเงินที่ได้รับจากการบริจาคจากเอกชน ซึ่งได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในโรงเรียนหรือในสถานศึกษาต่าง ๆ ในหลายแห่งผู้บริจาคตั้งใจที่จะบริจาคเงินให้กับโครงการหรือโปรแกรมใดโปรแกรมหนึ่งในสถานศึกษาโดยเฉพาะเช่น เพื่อใช้ในการขยายห้องสมุด การสร้างอาคารเรียนพิเศษ บริจาคสำหรับวัตถุประสงค์ใด

วัตถุประสงค์หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การสนับสนุนเงินเดือนให้แก่ครูที่บำเพ็ญประโยชน์ เป็นต้น อีกแหล่งหนึ่งคือเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางจากแผนงานโครงการของรัฐบาลกลาง ซึ่งมักจะเป็นเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจ

- **ด้านการบริหารงานบุคคล**

มลรัฐและเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจบริหารบุคลากรเองในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติ เกณฑ์มาตรฐานในการประกอบวิชาชีพของบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งการมีใบประกอบวิชาชีพนั้นมาจากการที่โรงเรียนต้องจ้างบุคลากรในวิชาชีพหลายประเภทการจ้างบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งเป็นสิ่งสำคัญและมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ของการเรียนรู้ ใบประกอบวิชาชีพเป็นเครื่องช่วยแสดงความเหมาะสมหรือการมีคุณลักษณะอันพึงประสงค์ แต่ละมลรัฐจะกำหนดผู้รับผิดชอบและวิธีการดำเนินการในเรื่องนี้ต่างกันไป บางรัฐก็มอบอำนาจให้คณะกรรมการการศึกษาของมลรัฐ (State Board of Education) บางรัฐก็ให้กับสำนักว่าการการศึกษาแห่งมลรัฐ (State Department of Education) แต่พบว่า คุณสมบัติของบุคลากรตามตำแหน่งต่าง ๆ นั้น มักจะมีมาตรฐานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น บุคลากรครูในระดับประถมศึกษา โดยทั่วไปต้องจบการศึกษาอย่างน้อยในระดับปริญญาตรี และการศึกษาที่สูงกว่าระดับปริญญาตรีสำหรับครูระดับมัธยมศึกษา และมีความเชี่ยวชาญอย่างน้อยหนึ่งวิชาในระดับที่สอน จะต้องมีพื้นฐานความรู้ทางการศึกษาทั่วไปและความรู้เฉพาะสำหรับวิชาชีพครู ซึ่งรวมถึงความรู้เกี่ยวกับจิตวิทยาเด็กและวัยรุ่น (Psychology of children or adolescents) หลักและเทคนิคทางการสอน (Principles and techniques of teaching) และประวัติศาสตร์พื้นฐานการศึกษา (Historical foundations of education)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรวิชาชีพอีกด้วย ในวงการศึกษา ก็มีสมาคมการศึกษาแห่งชาติ (NEA) และสมาพันธ์ครูอเมริกา (AFT) ซึ่งเคยดูแลปัญหาในวิชาชีพ และสวัสดิการครู ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงสู่ความพยายามที่จะพัฒนาแนวทางไปสู่อำนาจทางการเมือง สมาคมการศึกษาแห่งชาติ จึงกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่มีอำนาจทั้งในระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น มีอิทธิพลในเวทีด้านกฎหมายและกลยุทธ์ทางการเมือง

ระดับโรงเรียน ตัวศึกษาธิการเขต (Superintendent) มีหน้าที่กำกับดูแลครูใหญ่ ครูใหญ่มีหน้าที่กำกับดูแลครู และครูมีหน้าที่กำกับดูแลนักเรียน ซึ่งตามตำแหน่ง แต่ละคนก็จะใช้อำนาจตามที่ได้รับตามกฎหมาย (Legitimate Power) ปกติผู้บริหารมักจะจัดทำโครงสร้างเป้าหมายและกฎระเบียบ (Rational Legal Authority) ตามลำดับขั้นของการปฏิบัติไว้ เพื่อแสดงถึงอำนาจหน้าที่ ทำให้รู้ว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร รับผิดชอบเท่าใด ควรจะประพฤติตนอย่างไร ในการปฏิบัติงานและในการดูแลนักเรียน หากนักเรียนไม่เชื่อฟัง ครูสามารถใช้อำนาจได้ตามระเบียบ ตามที่กำหนดไว้

- **ด้านการบริหารงานวิชาการ**

การกระจายอำนาจทางวิชาการในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่า มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน โดยให้ประชาชนในชุมชนเข้ามีส่วนร่วมกิจกรรมทางวิชาการต่าง ๆ ได้ ตั้งแต่การจัดทำหลักสูตรไปจนถึงการจัดกิจกรรมนันทนาการต่าง ๆ ของโรงเรียน ซึ่งในระบบโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่องการบริหารวิชาการด้วย เพราะมีแนวคิดว่า การพัฒนาโรงเรียนต้องมาจากฐานของชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากเขตพื้นที่การศึกษา แต่ความสำเร็จในการจัดการศึกษา ขึ้นอยู่กับผู้บริหารโรงเรียน (Principal) ครู นักเรียนและผู้ปกครอง ที่มาร่วมกัน ร่วมหาทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งเป็นการจัดการแบบพื้นที่เป็นฐาน (Site-Based Management) หรือโรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management)

ในการกระจายอำนาจทางวิชาการ เขตการศึกษาขนาดใหญ่ จะมีการตั้ง Curriculum department ขึ้นเป็นหน่วยงานกลาง รับผิดชอบการสร้างหลักสูตร และพัฒนาหลักสูตรไปให้โรงเรียนใช้ ส่วนในเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก ครู ครูใหญ่ และผู้ปกครองเป็นผู้ร่วมกันจัดทำหลักสูตร แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักสูตรจะเป็นครูใหญ่ ไม่ใช่ศึกษาธิการเขต เพราะศึกษาธิการเขต มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารและงานชุมชนมากกว่า แต่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ ครูใหญ่ มักจะพบกับปัญหาการบริหารงาน จึงให้ความสนใจเกี่ยวกับงานบริหารมากกว่า ดังนั้น การที่เขตการศึกษาขนาดใหญ่จัดทำหลักสูตรเพื่อให้โรงเรียนในพื้นที่ไปใช้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของครูใหญ่และบุคลากรในโรงเรียนไปได้ ในบางท้องถิ่น แม้เขตพื้นที่การศึกษาจะเป็นผู้จัดทำหลักสูตร ก็มักจะเปิดโอกาสให้ครูใหญ่และผู้ปกครอง ชุมชนมีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการจัดทำด้วย

แม้ว่ามลรัฐมีอำนาจในการสร้างและกำหนดหลักสูตรสำหรับโรงเรียนของมลรัฐ หลักสูตรที่กำหนดขึ้นจะต้องเป็นหลักสูตรที่จะสร้างความเป็นพลเมืองดี จะปรากฏว่าทุกมลรัฐจะสอนให้รู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศ และสอนประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดเป็นวิชาแกน เป็นวิชาบังคับ และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการโรงเรียน สามารถกำหนดหลักสูตรเพิ่มเติมในบางส่วนได้อีก

นอกจากนี้แล้วยังมีการกระจายอำนาจทางวิชาการในรูปของโรงเรียนตามโครงการโรงเรียนตัวเลือก (School Choice Programs) ซึ่งในหลาย ๆ รัฐได้ให้โอกาสผู้ปกครองสามารถตัดสินใจเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนที่ต้องการได้ โดยไม่จำเป็นต้องเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตที่บ้านเรือนตั้งอยู่ แม้แต่จะเป็นโรงเรียนเอกชนก็สามารถทำได้ โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งอาจเป็นในรูปบัตรรับรอง (School Vouchers) คูปอง (School Coupons) หรืออาจเป็นการเลือกโรงเรียนแบบใหม่ เช่น โรงเรียนกำกับตามพันธะสัญญา (Charter Schools) โรงเรียนระดับประถมและมัธยม ที่ได้รับเงินและการสนับสนุนจากมลรัฐ แต่ทำการบริหารแบบเอกชน ไม่ต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์ของมลรัฐแบบโรงเรียนมลรัฐทั่วไป มี

หลักสูตรและมีนโยบายการบริหารเป็นของตนเอง โรงเรียนที่บริหารโดยบริษัทเอกชน (For-Profit School Development Company) ที่บริษัทเอกชนลงทุนจัดตั้งโรงเรียนขึ้น ซึ่งอาจมีหลายแห่งเป็นสาขา ๆ ในท้องถิ่นที่แตกต่างกัน แต่อยู่ภายใต้การบริหารของบริษัทเอกชนเดียวกัน ซึ่งขณะนี้ก็มีจำนวนมากพอสมควร

การที่รัฐหรือท้องถิ่นยอมให้มีการจัดตั้งโรงเรียนรูปแบบใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปกครองมีสิทธิเลือกมากขึ้นตามที่ต้องการให้บุตรหลานเข้าเรียน การทำเช่นนี้ ไม่ได้เป็นผลเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจทางวิชาการเท่านั้น แต่เป็นการที่รัฐต้องการเร่งเร้าให้โรงเรียนรัฐ และโรงเรียนลักษณะอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้ว รู้สึกว่ามีการแข่งขันด้านวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติยังรวมถึงการแข่งขัน ในแง่ของการได้รับการสนับสนุนทางการเงินด้วย เพราะโรงเรียนที่เปิดใหม่ในเขตนั้นๆ ย่อมต้องดึงเงินงบประมาณที่มีอยู่ไปด้วย

## สรุป

โดยสรุป การจัดการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ละรัฐมีความเป็นเอกเทศในการดูแลการบริหารจัดการการปกครองและจัดการศึกษาของตนเอง มีการกระจายอำนาจการศึกษาไปที่เขตการศึกษาท้องถิ่น (School district) โดยที่บางรัฐกระจายอำนาจการตัดสินใจไปที่เขตพื้นที่การศึกษา (School District) บางรัฐกระจายอำนาจไปที่โรงเรียนหรือที่สถานศึกษาโดยตรง ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา บริหารโดยคณะกรรมการการศึกษา ที่มีที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง มีระบบตรวจสอบคุณภาพของท้องถิ่นเอง มีการส่งเสริมให้จัดการศึกษาที่ค่อนข้างอิสระ แต่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น และมีการบริหารตามหลักการแบบการใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School/Site - Based Management) ซึ่งมีจุดเน้นที่การเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของการเรียนการสอน ด้วยการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นแนวคิด ในการกระจายอำนาจสู่โรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีอำนาจเต็มในการบริหารงานด้วยวิธีการที่ต่างกัน ได้ตามความเหมาะสมให้สอดคล้องกับสภาพความพร้อมของโรงเรียนและความต้องการของชุมชน ในการดำเนินงานของโรงเรียนในรูปคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้บริหาร ครู นักเรียน เจ้าหน้าที่จากเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนชุมชน และผู้แทนจากรัฐ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จึงเป็นที่นิยมปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย

ด้านการกระจายอำนาจ หลายรัฐได้ให้โอกาสผู้ปกครองมีสิทธิตัดสินใจเลือกส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนตามที่ต้องการได้ โดยไม่จำเป็นต้องเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตที่บ้านเรือนตั้งอยู่ โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐ แม้แต่จะเลือกโรงเรียนเอกชนก็สามารถทำได้ ซึ่งอาจเป็นในรูปบัตรรับรอง (School Vouchers) คูปอง (School Coupons) หรืออาจ

เป็นการเลือกโรงเรียนแบบใหม่ เช่น โรงเรียนกำกับตามพันธะสัญญา (Charter Schools) ซึ่งเป็นโรงเรียนระดับประถมและมัธยมที่ได้รับเงินและการสนับสนุนจากรัฐแต่ทำการบริหารแบบเอกชน ไม่ต้องอยู่ใต้กฎเกณฑ์แบบโรงเรียนรัฐทั่วไป มีหลักสูตรและมีนโยบายการบริหารเป็นของตนเองได้ หรือที่บริหารโดยบริษัทเอกชน (For – Profit School Development Company) ที่เป็นบริษัทเอกชนลงทุนจัดตั้งโรงเรียนขึ้น

## สรุปบทเรียนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ อังกฤษ เกาหลี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาวิเคราะห์การกระจายอำนาจการศึกษาจากประสบการณ์การดำเนินงานในต่างประเทศ เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง รูปแบบ กลไกการบริหาร และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ในภาพรวมพบว่า มีลักษณะสำคัญบางประการที่สมควรนำเป็นบทเรียนในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา บนพื้นฐานของบริบทสังคมไทย กล่าวคือ

1. แต่ละประเทศจะมีกระทรวงการศึกษา/ศึกษาธิการ หรือกระทรวงที่มีชื่อเป็นอย่างอื่นที่ใกล้เคียงแต่มีหน้าที่ดูแล รับผิดชอบระบบการศึกษาของชาติเพียงกระทรวงเดียวเป็นหลัก ทั้งอังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลี หรือแม้แต่สหรัฐอเมริกา ทั้งที่การศึกษาเป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐที่แตกต่างกันไป

2. รัฐบาลกลางของแต่ละประเทศมีหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาเพียงหน่วยเดียว มีบทบาทกำหนดนโยบาย ทิศทางการศึกษา ควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน ติดตามประเมินผล และสนับสนุนทรัพยากร ส่วนการปฏิบัติเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นและสถานศึกษา ยกเว้นสหรัฐอเมริกา ที่การศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณ และติดตามประเมินผลเชิงมาตรฐาน

3. รูปแบบการกระจายอำนาจปรากฏเป็น 2 แบบใหญ่ ๆ คือ รูปแบบที่ 1 กระจายสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นทั้งแบบท้องถิ่นการศึกษาและท้องถิ่นการปกครอง ดังเช่นในประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสหรัฐอเมริกา ที่กระจายไปยังมลรัฐตามรัฐธรรมนูญและมลรัฐกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ตามความหลากหลายของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และรูปแบบที่ 2 เป็นการกระจายตรงไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้อำนาจไปที่สถานศึกษาเป็นหลัก คือ กรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ที่กระจายตรงไปยังสถานศึกษาภายใต้การบริหารของคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา ทั้งด้าน วิชาการ งบประมาณ และการบริหาร งานบุคคล ท้องถิ่นเป็นเพียงสนับสนุนส่งเสริมและมีตัวแทนร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา

4. ด้านการบริหารงานบุคคลทางการศึกษา ก็มีลักษณะในทำนองเดียวกันคือ มีทั้งแบบการกระจายอำนาจการบริหารให้ตรงไปยังสถานศึกษา(โรงเรียน) เช่น นิวซีแลนด์ และแบบที่ให้เป็นการบริหารงานบุคคลของระบบท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี สำหรับสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามบริบทของเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆแต่มีเงื่อนไขทางการศึกษาอย่างเป็นระบบชัดเจน มีการกำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษาที่ผูกติดกับคุณภาพเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาในสถานศึกษาเป็นสำคัญ มีหน่วยงานให้บริการ/สนับสนุนพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ชัดเจน เช่น นิวซีแลนด์ (ระดับกระทรวง) ญี่ปุ่น (ระดับจังหวัด) โดยที่ครูจะได้รับการพัฒนาตรงตามความต้องการของตนเองและสถานศึกษา และเลือกที่จะรับการพัฒนาได้เองภายใต้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการพัฒนาเป็นการเฉพาะ ที่สำคัญองค์การบริหารงานบุคคลอยู่ในสังกัดเดียวกับหน่วยงานที่ใช้ ยกเว้น ญี่ปุ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีอำนาจการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

5. ด้านการบริหารงานวิชาการและมาตรฐานคุณภาพการศึกษา ทุกประเทศเน้นการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานในรูปแบบที่เป็นภาพรวมในระดับประเทศเป็นหลัก ซึ่งต่างก็ใช้หลักสูตรแห่งชาติ มีการกำหนดเป้าหมายการศึกษาของชาติ และแนวทางการศึกษาของชาติ (นิวซีแลนด์) ใช้ระบบควบคุมมาตรฐานและคุณภาพกลาง มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการตรวจสอบคุณภาพการศึกษาโดยตรง เช่น อังกฤษ และนิวซีแลนด์ ยกเว้น สหรัฐอเมริกาที่มีเอกลักษณ์และมีความหลากหลาย ตามแบบของตนเอง สถานศึกษาแม้ว่าจะมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาทั้งการพัฒนาหลักสูตร สื่อ วิธีการเรียนการสอน และการประเมินผลเป็นของตนเอง แต่ก็ดำเนินการภายใต้นโยบายและมาตรฐานคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน การประเมินผลสัมฤทธิ์การศึกษาขั้นพื้นฐาน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 เพื่อวัดการอ่าน การเขียนและคณิตศาสตร์ เพื่อค้นหานักเรียนที่อ่านไม่ออกเขียนไม่ได้ และคิดเลขไม่เป็น ซึ่งเป็นวิชาพื้นฐานที่จำเป็น และหาทางแก้ไขด้วยการจัดระบบการแนะแนวและการจัดวัสดุอุปกรณ์การเรียนเสริมให้ทันกาล หรือการที่ให้ครูมีส่วนในการออกข้อสอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ระดับจังหวัด โดยเฉพาะในชั้น มัธยมศึกษาปีที่ 6 เพื่อให้ครูผู้สอนมีส่วนร่วมในการวัดและประเมินผล รวมทั้งการจัดให้มีหน่วยสอนซ่อมเสริมการเรียนการสอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

6. ด้านการบริหารงบประมาณ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาที่คำนึงถึงความเสมอภาค ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของนิวซีแลนด์ เช่น การจัดกลุ่มระดับของสถานศึกษา เป็น 10 ระดับ ระดับ 1 – 4 เป็นกลุ่มสถานศึกษาในพื้นที่ยากจนที่ต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ และพื้นที่อื่นๆได้รับการสนับสนุนรองลงมา หรือเพิ่มเติมงบประมาณตามนโยบายพิเศษ โดยมีเกณฑ์การจัดสรร โดยพิจารณาเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา จาก (1) รายได้ครัวเรือน – ร้อยละของครัวเรือนกับรายได้เท่าเทียมกัน (2) อาชีพ – ร้อยละของ

พ่อแม่ผู้ปกครองที่เป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ทักษะ แรงงาน (3) ความหนาแน่นของครัวเรือน Z 4) คุณวุฒิการศึกษา - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครองที่ไม่มีคุณวุฒิการศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือโรงเรียน และ (5) การสนับสนุนรายได้ - ร้อยละของพ่อแม่ผู้ปกครอง ที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับครอบครัว การช่วยเหลือจากการไม่มีงานทำ หรือเจ็บป่วยในปีที่ผ่านมา เป็นต้น

7. การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างรัฐและท้องถิ่น ในสัดส่วนครึ่งต่อครึ่ง ( 50:50) และการออกกฎหมายให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาของของญี่ปุ่น ขณะที่สหรัฐอเมริกา มีการจัดงบประมาณเพื่อการศึกษา มาจากรายได้ 3 แหล่ง คือ (1) ท้องถิ่น จากภาษีทรัพย์สิน ร้อยละ 56 (2) มลรัฐ จากภาษีรายได้ ภาษีการค้า ร้อยละ 40 และ (3) รัฐบาลกลาง จากภาษีอื่นๆ ตามจำนวนร้อยละที่เหลือ

8. กลไกสนับสนุนการดำเนินงานมีแตกต่างกันไปตามแต่สถานการณ์ นอกจากด้านการบริหารวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ดังกล่าวแล้ว พบว่า

8.1 ด้านนโยบาย มีการกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่แน่นอน โดยรัฐบาลให้ความสำคัญกับการศึกษาอย่างจริงจัง เช่น นิวซีแลนด์มีนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งที่ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษาและทำหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในช่วงของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้การศึกษามีความต่อเนื่อง นอกจากนั้น แต่ละประเทศมีความมั่นคงทางการเมือง ส่งผลต่อนโยบายการศึกษาของแต่ละประเทศจึงมีความต่อเนื่อง และไม่กระทบกับการบริหารจัดการศึกษา เมื่อมีการโยกย้ายของผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย/ผู้บริหารระดับสูง

8.2 มีการออกรัฐธรรมนูญ/กฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาอย่างจริงจัง โดยเฉพาะเกาหลี มีรัฐธรรมนูญห้ามการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการการศึกษาทุกระดับ สหรัฐอเมริกาออกรัฐธรรมนูญให้การศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ/ท้องถิ่น ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงสนับสนุนงบประมาณ และติดตามประเมินผล เป็นด้านหลัก แต่ละประเทศมีการออกกฎหมายแม่บททางการศึกษา/กฎหมายปฏิรูปการศึกษา บางประเทศกำหนดให้มีการปฏิรูป/พัฒนาหลักสูตรทุก 10 ปี เป็นต้น ทำให้เรื่องของการศึกษามีทิศทางที่แน่นอนชัดเจน

8.3 มีการกำหนดโครงสร้างการบริหาร การแบ่งส่วนงานตามบริบทของหน่วยงานที่ยืดหยุ่นตามภารกิจทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ สถานศึกษามีอำนาจในการจัดแบ่งส่วนงานเป็นของตนเองตามภารกิจหน้าที่

8.4 ภาวะผู้นำ ผู้บริหารมีภาวะผู้นำทางวิชาการ มีวิสัยทัศน์ของการกระจายอำนาจบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และทำงานเป็นทีม และมีการทำงานแบบพันธสัญญา

8.5 การวางแผนกลยุทธ์ ให้ความสำคัญกับการวางแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษาแบบมีส่วนร่วมของประชาชน/ชุมชน เช่น นิวซีแลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ให้มาร่วมคิดร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการและร่วมติดตามประเมินผล โดยเฉพาะเกาหลี ให้ตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการพิจารณางบประมาณ ปรับปรุงหลักสูตร และให้ข้อเสนอแนะผู้อำนวยการสถานศึกษา

8.6 ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจในการสรรหาและจ้างครูด้วยตนเอง ตามความต้องการของสถานศึกษา และท้องถิ่น การสอบเข้าเป็นครู นอกจากสอบข้อเขียนและสัมภาษณ์แล้ว ยังมีการสอบการสอนด้วย รวมทั้งเลือกคนเก่งในระดับต้นๆ มาเป็นครู เช่น เกาหลี ส่งผลให้ได้ครูที่มีประสิทธิภาพในการเรียนการสอน

8.7 การพัฒนาครูเป็นไปตามความต้องการของสถานศึกษาและครู โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการพัฒนาครูครูมีสิทธิ์เลือกที่จะได้รับการพัฒนาและได้รับงบประมาณเพื่อการพัฒนา เช่น นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น

8.8 อาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง ครูได้รับเงินเดือนสูงกว่าอาชีพอื่น มีความมุ่งมั่นและรักในวิชาชีพ มีระบบการประเมินครู ในขณะเดียวกันครูมีการประเมินกันเอง เช่น ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์

8.9 วัฒนธรรมการทำงานของครู ที่มีความรักในวิชาชีพ กระตือรือร้นมุ่งมั่นในงาน บุคลากรมีการแสวงหาความรู้และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

8.10 การยกเลิกระบบศึกษานิเทศก์ และเปลี่ยนมาเป็นระบบนิเทศภายในสถานศึกษา รวมทั้งการมีหน่วยสนับสนุนช่วยเหลือการบริหารจัดการศึกษาขของสถานศึกษา เช่น นิวซีแลนด์ การจัดตั้งหน่วยการสอนซ่อมเสริมการเรียนการสอน เช่น อังกฤษ

8.11 การมีสิทธิ์เลือกที่จะสังกัดรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสถานศึกษาและได้รับงบประมาณตามประเภทของสถานศึกษาที่สังกัด รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงพันธสัญญาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการฯ และองค์การบริหารการศึกษาท้องถิ่นเพื่อการอุดหนุนการบริหารจัดการศึกษา และการติดตามผลการบริหารจัดการศึกษา เช่น อังกฤษ

8.12 การติดตามประเมินผล การมีระบบการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งภายในและภายนอก ที่สถานศึกษาจะต้องรับฟัง และนำผลการประเมินมาเป็นส่วนหนึ่งในการวางแผน ปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยไม่ปล่อยให้การประเมินสูญเปล่า รวมทั้งการเผยแพร่สู่สาธารณะให้มีส่วนรับรู้ บางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ต้องมีการรายงานต่อรัฐสภาด้วย

จากผลสรุปในการศึกษา รูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ คณะผู้วิจัยจะนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบการพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต่อไป

# บทที่ 6
# ข้อเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ผลการศึกษาและสังเคราะห์ สภาพการบริหารจัดการศึกษาการกระจายอำนาจเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาพร้อมข้อเสนอแนะ กรณีศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีการปฏิบัติดีเด่นพร้อมทั้งบทเรียนที่สมควรนำไปประยุกต์ใช้ การศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) สาธารณรัฐเกาหลี ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งบทเรียนที่สมควรนำเป็นข้อมูลประกอบการสร้างรูปแบบกลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามวิธีการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณในแต่ละบทที่กล่าวมา สามารถสังเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อเป็นบทเรียนในการนำเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามประเด็นการวิจัยในภาพรวม ที่สมควรนำเสนอ ออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ความนำ ประกอบด้วย เนื้อหาความเป็นมาเบื้องต้นของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ส่วนที่ 2 แนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ เพื่อให้เห็นภาพการบริหารจัดการศึกษาตามแนวคิด หลักการและวัตถุประสงค์ที่สมควรนำมาใช้ในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศไทย

ส่วนที่ 3 กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา สมควรมีสาระของกลไก 2 ประเภทคือ

3.1 กลไกหลัก ประกอบด้วย ปัจจัยการบริหารจัดการศึกษา ได้แก่ นโยบาย กฎหมายและระเบียบ โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมการทำงาน และกระบวนการบริหารจัดการศึกษา ได้แก่ ระบบบริหารงานวิชาการ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบบริหารงบประมาณ ระบบคุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี การวางแผน การประสานงาน และการกำกับ ติดตามและประเมินผล

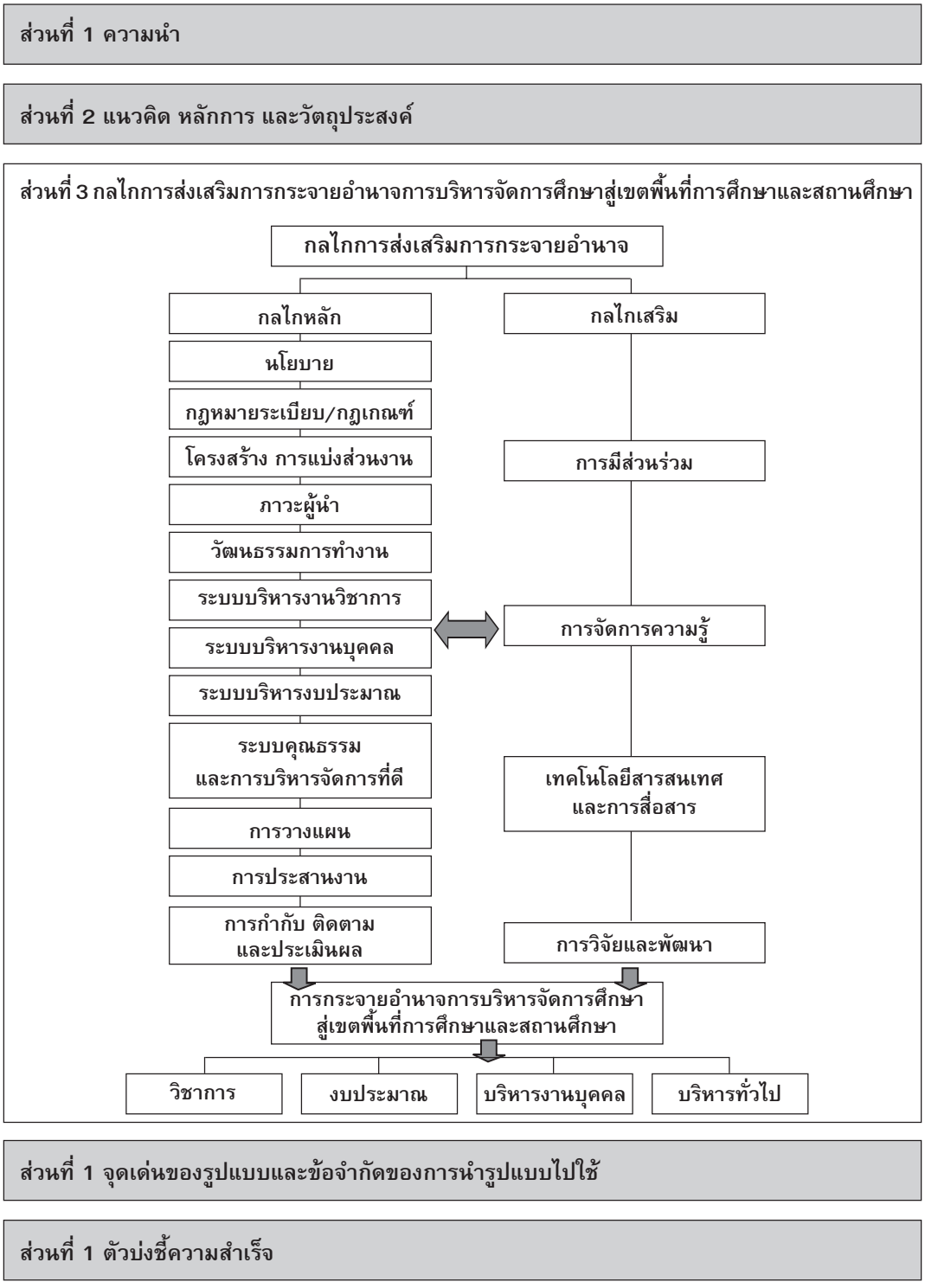
3.2 กลไกเสริม ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา

ส่วนที่ 4 จุดเด่นของรูปแบบและข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้

ส่วนที่ 5 ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ

ดังปรากฏแผนภาพและสาระต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 6.1 รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**



## ส่วนที่ 1 ความนำ

การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการศึกษาที่ใช้พื้นที่เป็นฐาน (site – based management) ที่รองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง มุ่งความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการที่ใกล้ชิดประชาชน และหน่วยปฏิบัติหรือสถานศึกษา เป็นท้องถิ่นทางการศึกษาที่มีขนาดของความพอดี สามารถจัดการและตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้สอดคล้องกับสถานการณ์และฉับไวที่คำนึงถึงความแตกต่าง จุดแข็ง ความมีลักษณะเฉพาะของสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และความเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้ส่วนเสียของชุมชน เพื่อสร้างความทั่วถึง เท่าเทียม และมีคุณภาพ ในการได้รับการศึกษาของผู้เรียนและประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและประชาชน ทำหน้าที่โดยรวมในการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา โดยมุ่งให้เกิดความอิสระแก่สถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งหมายถึงการได้รับการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการศึกษาจากหน่วยเหนือหรือส่วนกลาง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ มาตรา 37 บัญญัติว่า การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย...เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษาให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

มาตรา 38 บัญญัติให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนั้น มาตรา 39 บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 เป็นแนวทางการดำเนินงานในเขตพื้นที่และสถานศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา

จากการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาของต่างประเทศ พบว่า ในหลายประเทศมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่สอดคล้องและแตกต่างกันตามบริบทของประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา เอเชีย และออสเตรเลีย เช่น สหราชอาณาจักร เกาหลี และญี่ปุ่น กระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และอุดมศึกษาบางส่วน สหรัฐอเมริกา รัฐบาลมีหน้าที่เฉพาะการสนับสนุนงบประมาณและติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐ มลรัฐกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีความหลากหลายของการปฏิบัติของเขตแต่ละประเภท เป็นต้น ประเทศนิวซีแลนด์ มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังสถานศึกษาโดยตรงทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ประเทศดังกล่าวเหล่านี้ ประสบผลสำเร็จในการกระจายอำนาจบริหารและการจัดการศึกษาในระดับหนึ่ง ที่สมควรทำการศึกษาเพื่อนำมาเป็นบทเรียนเพื่อการพัฒนารูปแบบการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น สหรัฐอเมริกามีการจัดการศึกษาที่กระจายอำนาจให้แก่มลรัฐ หรือท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในแต่ละมลรัฐมีสำนักงานการศึกษาและสภาการศึกษา ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษา โดยมีเขตพื้นที่การศึกษา (school district) ภายในมลรัฐทำหน้าที่จัดการศึกษาภายในเขต จำนวนมากน้อยแล้วแต่มลรัฐนั้น ๆ บางมลรัฐอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่สภาการศึกษาของมลรัฐ บางมลรัฐอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่เขตพื้นที่การศึกษา เขตพื้นที่การศึกษาในสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่หลากหลายทั้งที่เป็นเขตการศึกษาตามระดับและประเภทการศึกษา เช่น เขตการศึกษาประถมศึกษา เขตการศึกษามัธยมศึกษา เขตการศึกษาอาชีพ เป็นต้น หรือเขตการศึกษาที่แบ่งตามเขตปกครอง เช่น เขตการศึกษาของเมือง หรือเขตการศึกษาที่เป็น county เป็นต้น

การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาของอังกฤษ เป็นการศึกษาที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีองค์กรดูแลการศึกษาเป็นการเฉพาะเรียกว่า องค์กรการบริหารการศึกษาท้องถิ่น (Local Authority Education) รับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการนี้ สถานศึกษาบางแห่งสามารถเลือกที่จะสังกัดรัฐหรือส่วนกลางได้

สำหรับการจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาของประเทศไทยเริ่มมีขึ้นเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ โดยมี ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน เมื่อปี พ.ศ. 2541 ขึ้นทำการศึกษาแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการบริหารการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับการศึกษาทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และระดับสถานศึกษา ข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวได้

เสนอให้มีการจัดองค์กรการบริหารการศึกษาออกเป็น (1) การจัดองค์กรการบริหารการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา (2) การจัดองค์กรการบริหารการศึกษาของส่วนกลาง ซึ่งนับว่าเป็นการนำเสนอให้มีการบริหารการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการเฉพาะเป็นครั้งแรก สอดคล้องกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดย นางสาวพิณสุดา สิริธรังศรี (2541) ได้เสนอรายงานการวิจัย 1 ใน 42 ประเด็นประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... เรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ที่ได้กำหนดให้มีเขตพื้นที่ทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นองค์กรรองรับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ไปยังสถานศึกษา โดยไม่อิงระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่เดิม ที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการศึกษาเป็นของตนเอง การบริหารการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาฉบับแรกของไทยที่เป็นการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบ ได้กำหนดให้มีกระทรวงศึกษาธิการ เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

**ระดับกระทรวง**

มาตรา 31 บัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง

มาตรา 32 บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวง ให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภา หรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสี่องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็น หรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการนี้ มาตรา 33 บัญญัติให้สภาการศึกษา มีหน้าที่ (1) พิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ (2) พิจารณาเสนอนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (1) (3) พิจารณาเสนอนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา (4) ดำเนินการประเมินผลการจัดการศึกษาตาม (1) และ (5) ให้ความเห็นหรือคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 34 บัญญัติให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ได้บัญญัติให้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ ออกเป็น (1) ระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา และ (3) ระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ในการนี้ มาตรา 10 ได้แบ่งส่วนราชการในส่วนกลาง ออกเป็น (1) สำนักงานรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวง (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ (6) สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา

**ระดับเขตพื้นที่การศึกษา**

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 มาตรา 37 บัญญัติให้การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชาชน วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา

ในกรณีที่เขตพื้นที่การศึกษาไม่อาจบริหารและจัดการได้ตามวรรคหนึ่ง กระทรวงอาจจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้ เพื่อเสนอการบริหารและการจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาก็ได้

(1) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายจิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ

(2) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย

(3) การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ

(4) การจัดการศึกษาทางไกล และการจัดการศึกษาที่ให้บริการในหลายพื้นที่การศึกษา

ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษา มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสิ้นจำนวน 185 เขต ใน 76 จังหวัด และกรุเทพมหานคร ทั้งที่จังหวัดเดียวเป็น 1 เขต และจังหวัดเดียวมีหลายเขต ( 2 - 7 เขต) แล้วแต่กรณีตามเกณฑ์ที่กำหนด

มาตรา 38 บัญญัติให้ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวบ หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสาน และส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม รวมทั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา

มาตรา 39 บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เช่น

มาตรา 30 บัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

มาตรา 34 บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการของเขตพื้นที่การศึกษา ออกเป็น

(1) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

(2) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

มาตรา 37 ให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการบริหารและการจัดการศึกษาและพัฒนาสาระของหลักสูตรการศึกษา ให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(2) อำนาจหน้าที่ในการพัฒนางานด้านวิชาการ และจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

(3) รับผิดชอบในการพิจารณาแบ่งส่วนราชการภายในสถานศึกษาของสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

นอกจากนั้น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการไว้อีก 12 ประการ ได้แก่

(1) จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาและมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น

(2) วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา และแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

(3) ประสาน ส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(4) กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและในเขตพื้นที่การศึกษา

(5) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(6) ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริมสนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(7) จัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(8) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษารูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

(9) ดำเนินการและประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

(10) ประสานส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการและคณะทำงานด้านการศึกษา

(11) ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มิได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดโดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

จึงกล่าวได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาภายใต้การกำกับ ดูแลของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หน้าที่โดยรวมในการกำกับ ดูแล สนับสนุน ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา และมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่กฎหมายกำหนด

**ระดับสถานศึกษา**

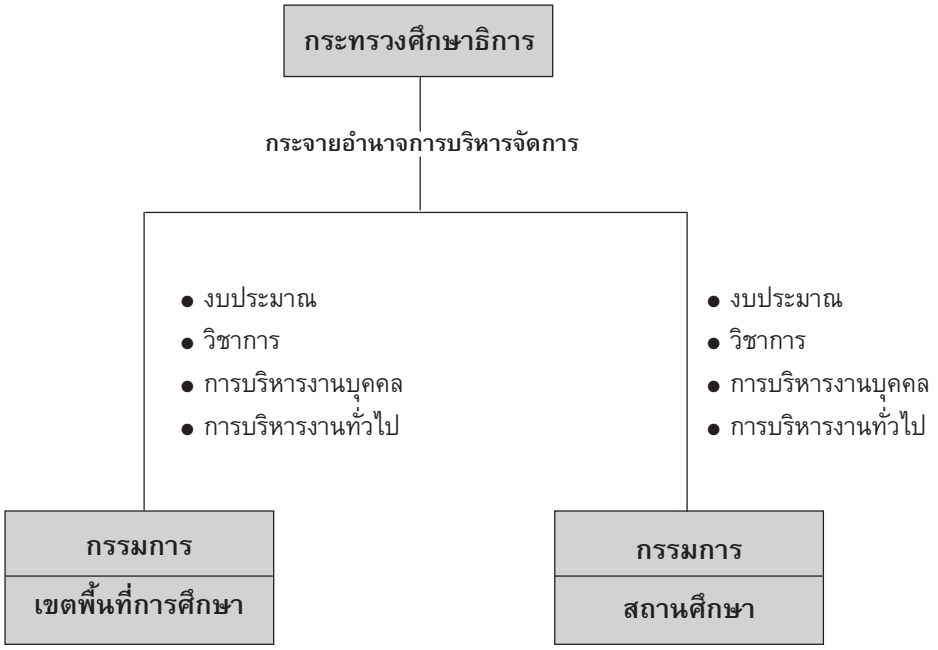
สำหรับสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบไปด้วย สถานศึกษาทั้งที่สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง (ซึ่งเป็นสถานศึกษาของรัฐ) และนอกสังกัด ได้แก่ สถานศึกษาของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา ซึ่งเขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน

สำหรับการนำเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะสถานศึกษาของรัฐเท่านั้น

สถานศึกษาของรัฐ ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ

เนื่องจากมาตรา 39 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ได้บัญญัติให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง ทั้งนี้ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ.2550 ดังแผนภาพโดยสรุปต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 6.2 การกระจายอำนาจของกระทรวงไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**




ในการนี้ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา ในอำนาจหน้าที่ของตน แล้วแต่กรณี ในเรื่องดังต่อไปนี้

**ด้านวิชาการ** ได้แก่ การพัฒนาหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการให้ความเห็นการพัฒนาสาระหลักสูตรท้องถิ่น การวางแผนงานด้านวิชาการ การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษา การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ การวัดผลประเมินผลและดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาในสถานศึกษา การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ การนิเทศการศึกษา การแนะแนว การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในและมาตรฐานการศึกษา การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาและ

องค์กรอื่น การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษา การจัดทำระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับงานด้านวิชาการของสถานศึกษา การคัดเลือกหนังสือแบบเรียนเพื่อใช้ในสถานศึกษา การพัฒนาและใช้สื่อเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

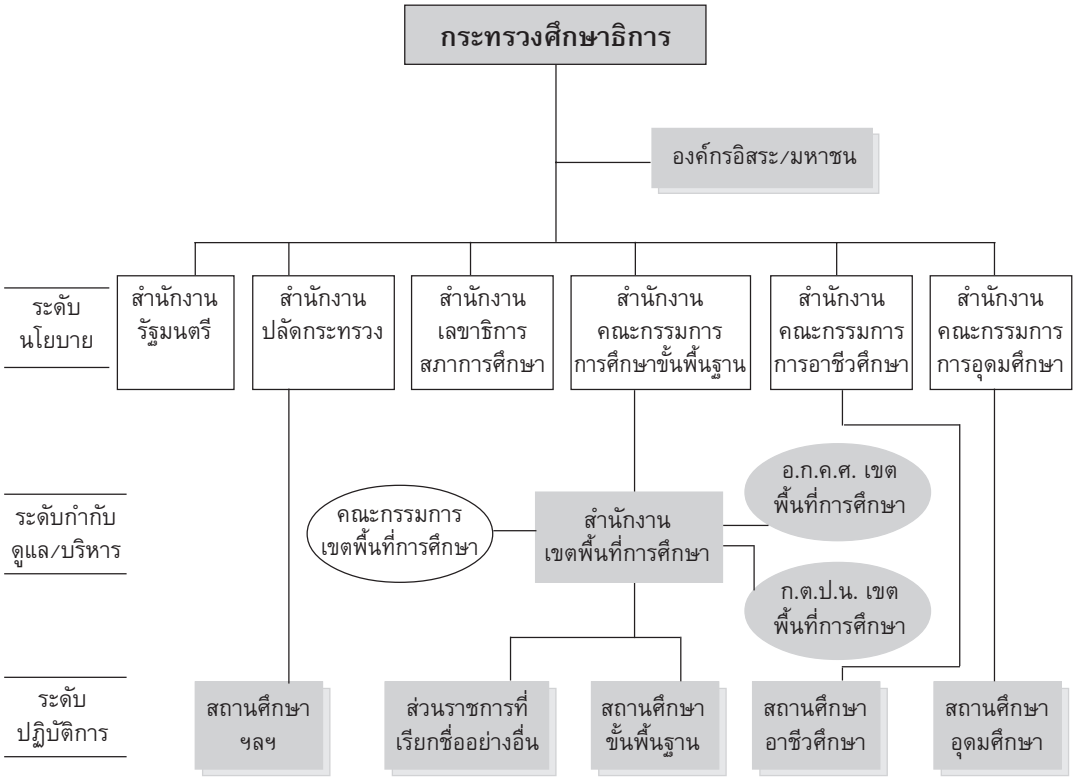
**ด้านงบประมาณ** ได้แก่ การจัดทำแผนงบประมาณและคำขอตั้งงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี การจัดทำแผนปฏิบัติการใช้จ่ายเงิน ตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยตรง การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร การขอโอนและการขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การรายงานผลการเบิกจ่ายงบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้งบประมาณ การตรวจสอบติดตามและรายงานการใช้ผลผลิตจากงบประมาณ การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา การปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการศึกษา การบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา การวางแผนพัสดุ การกำหนดรูปแบบรายการ หรือคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้เงินงบประมาณเพื่อเสนอต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี การพัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศเพื่อการจัดทำและจัดหาพัสดุ การจัดหาพัสดุ การควบคุมดูแล บำรุงรักษาและจำหน่ายพัสดุ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงิน การนำเงินส่งคลัง การจัดทำบัญชีการเงิน การจัดทำรายงานทางการเงินและงบการเงิน การจัดทำหรือจัดหาแบบพิมพ์บัญชี ทะเบียน และรายงาน

**ด้านการบริหารงานบุคคล** ได้แก่ การวางแผนอัตรากำลัง การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การเปลี่ยนตำแหน่งให้สูงขึ้น การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การดำเนินการเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน การลาทุกประเภท การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน การรายงานการดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การออกจากราชการ การจัดระบบและการจัดทำทะเบียนประวัติ การจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ความเห็นเกี่ยวกับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการส่งเสริมการประเมินวิทยฐานะข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและยกย่องเชิดชูเกียรติ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ การส่งเสริมวินัย คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา การริเริ่มส่งเสริมการขอรับใบอนุญาต การพัฒนาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ได้กำหนด ให้การดำเนินการที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**ด้านการบริหารทั่วไป** ได้แก่ การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา การวางแผนการบริหารงานการศึกษา งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา การดำเนินงานธุรการ การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม การจัดทำสำมะโนผู้เรียน การรับนักเรียน การเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง ยุบ รวมหรือเลิกสถานศึกษา การประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัย การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การทัศนศึกษา งานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กรหน่วยงานและสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา งานประสานราชการกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น การรายงานผลการปฏิบัติงาน การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน แนวทางการจัดกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลงโทษนักเรียน

ดังนั้น การนำเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการบริหารการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงนำเสนอภายใต้แนวคิดบทบัญญัติพระราช-บัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏแผนภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ แนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ ต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 6.3 โครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ**




## ส่วนที่ 2 แนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์

ในการเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีแนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ ดังนี้

### 1. แนวคิด

รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่นำเสนอ เป็นการนำเสนอภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1 การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบของการใช้พื้นที่เป็นฐาน ที่มุ่งความเป็นอิสระ คล่องตัวในการบริหารจัดการที่ใกล้ชิดประชาชนและหน่วยปฏิบัติหรือสถานศึกษาที่ไม่อิงการบริหารของส่วนภูมิภาค ดังเช่นอดีตที่ผ่านมา ให้เกิดเป็นท้องถิ่นทางการศึกษาที่มีขนาดของความพอดี สามารถจัดการและตอบสนองต่อการแก้ปัญหาได้สอดคล้องกับสถานการณ์และฉับไว ที่คำนึงถึงความแตกต่าง จุดแข็ง ความมีลักษณะเฉพาะของสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น และความเป็นเจ้าของ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียของชุมชน เพื่อสร้างความทั่วถึง เท่าเทียม และมีคุณภาพในการได้รับการศึกษาของผู้เรียนและประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีสำนักงานและคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่มาจากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาและประชาชน ทำหน้าที่โดยรวมในการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน และแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล และหน่วยงานหรือสถาบันที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาปฐมวัย โดยมุ่งให้ความเป็นอิสระของสถานศึกษาในฐานะที่เป็นนิติบุคคลเป็นสำคัญ

1.2 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรทางการศึกษาที่รองรับการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเชื่อมโยงนโยบายทางการศึกษาของรัฐและของกระทรวงให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงต้องเป็นองค์กรผู้นำทางการศึกษา และผู้นำแห่งการเรียนรู้ที่มีศักยภาพ คุณภาพ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และสามารถอำนวยความสะดวกในการวางแผน วิจัย สนับสนุนส่งเสริม และติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา บุคคล และหน่วยงานหรือสถาบันที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาปฐมวัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญของการจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบและครบวงจร

1.3 สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ สังกัดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสถานศึกษาที่รองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป มีรูปแบบการบริหารจัดการเป็นไปตามบริบทและศักยภาพของสถานศึกษาที่มีอิสระในการบริหารจัดการสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ภายใต้การกำกับ สนับสนุนของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเขตพื้นที่การศึกษา

1.4 รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถขับเคลื่อนภารกิจรองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการทั้งด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล สอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

กลไกหลัก เป็นกลไกที่เป็นสาระของปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดการบริหารจัดการองค์การ ปัจจัยการบริหารจัดการในการวิจัยนี้ ประกอบด้วย นโยบาย กฎหมายและระเบียบ โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำ และวัฒนธรรมการทำงาน กระบวนการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ระบบบริหารงานวิชาการ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงบประมาณ คุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี การวางแผน การประสานงาน และการกำกับ ติดตามและประเมินผล

กลไกเสริม เป็นกลไกที่สนับสนุนส่งเสริมให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา

**2. หลักการ**

เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล พึงยึดหลักการ ดังนี้

**2.1 หลักความเป็นอิสระ** เป็นการให้ความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้ได้รับอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง สอดคล้องกับความต้องการภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลางทั้งเชิงนโยบายและการปฏิบัติ รวมทั้งการแทรกแซงทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

**2.2 หลักการเสริมพลัง** เป็นการเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งด้านความรู้ ความสามารถ และบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดประสิทธิผลสอดคล้องกับสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคโลกาภิวัตน์และภายในท้องถิ่น

**2.3 หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ** เป็นการให้ความไว้วางใจและเชื่อว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะสามารถปฏิบัติงานรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ศึกษาได้ ในการนี้ส่วนกลางควรกำหนดเฉพาะทิศทางแต่ไม่ควรกำหนดกระบวนการดำเนินงานแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จนขาดความเป็นอิสระ ขาดการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และขาดความเชื่อมั่นในตนเองขององค์การ ที่หมายรวมถึงบุคลากรการปฏิบัติงานและบรรยากาศการทำงาน

**2.4 หลักความยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ** เป็นการบริหารจัดการที่คำนึงถึงความยืดหยุ่นและการปรับตัวในการบริหารจัดการศึกษา ทั้งด้านการวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการกำกับติดตามประเมินผลให้สอดคล้องและสนองต่อสภาพของท้องถิ่น และประชาชน โดยไม่ยึดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจนเกิดความตึงตัว

**2.5 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล** เป็นการบริหารจัดการที่คำนึงถึงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ได้รับการกระจายอำนาจมากเท่าใด การติดตามตรวจสอบและประเมินผลต้องมีมากในระดับเดียวกัน และเป็นไปอย่างมีระบบ เพื่อเป็นการถ่วงดุลทางการบริหารจัดการ เพื่อประโยชน์ต่อการได้รับบริการทางการศึกษาของประชาชนอย่างสมดุลมากที่สุด

**2.6 หลักการมีส่วนร่วม** เป็นการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ประชาชน บุคคลภายนอก และบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั้งการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผิดชอบต่อผลการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย เป็นการจัดการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล และคนทั้งมวลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยผ่านกระบวนการที่เหมาะสม

**2.7 หลักการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์** เป็นกาบริหารจัดการที่มุ่งผลผลิต และผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาทั้งด้านประสิทธิผล และประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดคุณภาพการจัดการศึกษาและความพึงพอใจของทั้งผู้ปฏิบัติงานและประชาชนที่รับบริการทางการศึกษา

**2.8 หลักการบริหารจัดการที่ดี** เป็นการบริหารจัดการที่คำนึงถึงองค์ประกอบด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การมีส่วนร่วม คุณธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความคุ้มค่า อันนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายการบริหารจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ

**3. วัตถุประสงค์**

**3.1 วัตถุประสงค์ทั่วไป**

3.1.1 เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจที่เป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง

3.1.2 เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการศึกษาที่ให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 อย่างเป็นรูปธรรม

**3.2 วัตถุประสงค์เฉพาะ**

3.2.1 เพื่อให้มีรูปแบบกลไกการส่งเสริมการบริหารจัดจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของสังคมโลกบนพื้นฐานของบริบทสังคมไทยและท้องถิ่น และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

3.2.2 เพื่อให้ผู้บริหาร และผู้เกี่ยวข้องในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถจัดการศึกษาตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ด้วยกลไกสนับสนุน ส่งเสริมให้นำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างเป็นระบบและครบวงจร

3.2.3 เพื่อประโยชน์ต่อกระทรวงศึกษาธิการ นำเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต่อไป

## ส่วนที่ 3 รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

เพื่อให้มีรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นรูปธรรม ควรได้มีการจำแนกประเภทเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังนี้

**1. เขตพื้นที่การศึกษา** ควรจำแนกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1.1 รูปแบบปกติ คือ เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นตามเขตที่มีปริมาณและคุณภาพของงานตามสภาพแวดล้อมปกติ ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง มีขนาดของความพอดี สถานศึกษาพอเหมาะ ระหว่าง 100 – 120 โรง การคมนาคมสะดวกที่มีระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 100 กิโลเมตร มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือใกล้เคียงสามารถอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือทางวิชาการให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยได้ และมีปัจจัยทางการศึกษาแต่ละเขตใกล้เคียงกันทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ เทคโนโลยี และสิ่งอำนวยความสะดวก

1.2 รูปแบบพิเศษ คือ เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษห่างไกลทุรกันดาร ความมีอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และการเมืองการปกครองที่ผู้เรียนและประชาชนต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษ หรือเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นตามนโยบายพิเศษ หรือการวิจัยและพัฒนาต้นแบบที่มีการบริหารจัดการแบบพิเศษเหล่านี้เป็นต้น

**2. สถานศึกษา** ควรจำแนกเป็น 5 รูปแบบ ตามที่ นคร ตังคะพิภพ (2553) ได้เสนอไว้ตามระดับความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจเพื่อปรับให้มีความเป็นอิสระตามแผนขั้นตอน ระยะเวลา จำนวน 4 รูปแบบ และเพิ่มเติม รูปแบบที่ 5 ดังนี้

รูปแบบที่ 1 สถานศึกษาที่มีอิสระในกำกับของรัฐ โดยจัดรูปแบบพิเศษคล้ายองค์การมหาชน

รูปแบบที่ 2 สถานศึกษาที่มีความพร้อมรองรับการเป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ โดยจัดรูปแบบกระจายอำนาจแบบ SBM เต็มที่มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้มแข็ง มีบริบทสังคมวัฒนธรรมและความร่วมมือของประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง

รูปแบบที่ 3 สถานศึกษาที่เร่งพัฒนาสู่การเป็นนิติบุคคลที่เข้มแข็ง โดยจัดรูปแบบขยายฐานกระจายอำนาจ 4 ด้าน ให้เกิดสมดุลระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาเข้มแข็ง มีบริบทสังคมวัฒนธรรมและความร่วมมือของประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง

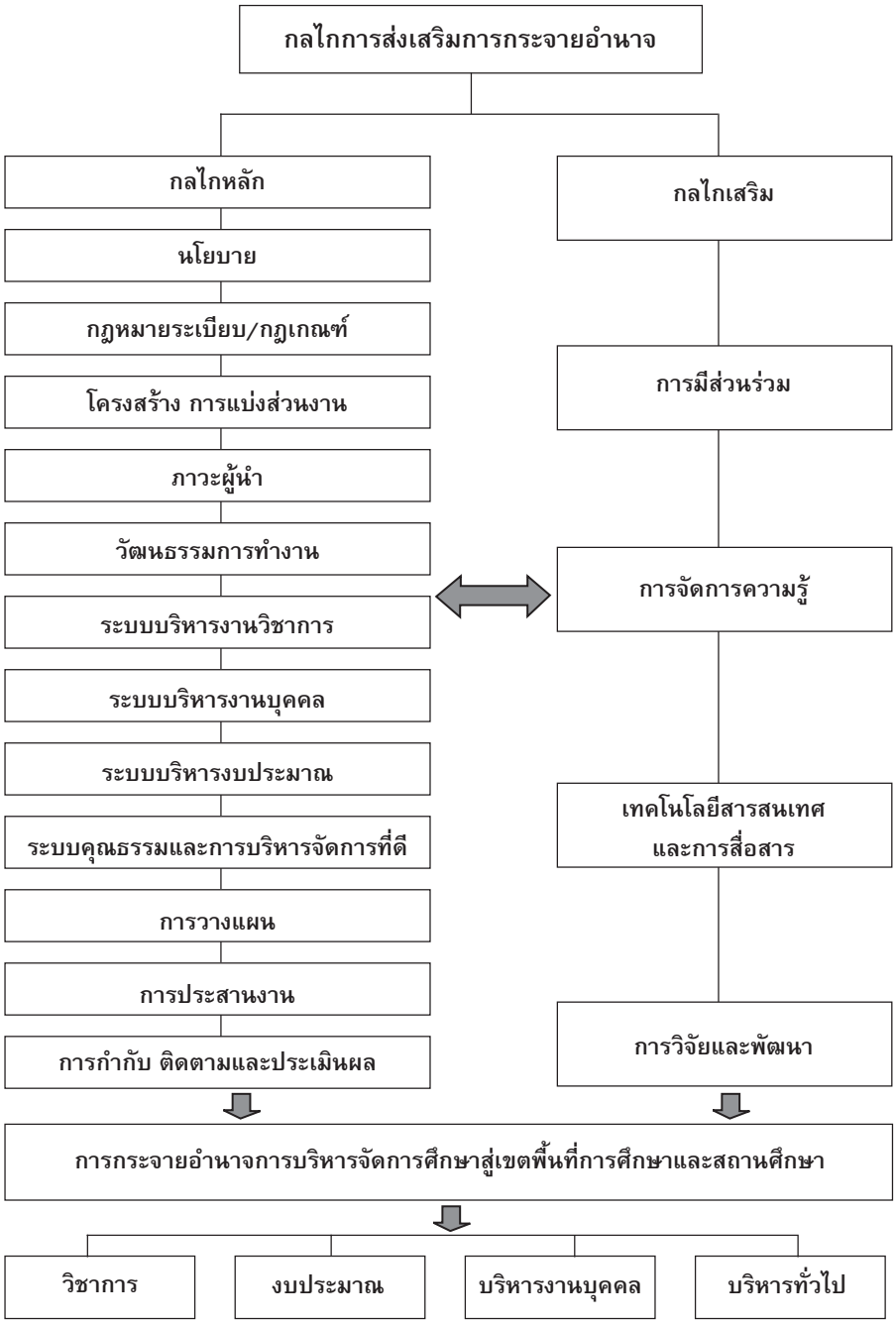
รูปแบบที่ 4 สถานศึกษาที่ต้องกำกับ สนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษโดยสร้างนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ โดยการกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้สร้างนวัตกรรมบริหารที่เสริมความเข้มแข็งให้สถานศึกษาเพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพนักเรียน

รูปแบบที่ 5 สถานศึกษาที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน หรือชุมชน แล้วแต่กรณี ในลักษณะของสหการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ทั้งด้านการพัฒนานโยบาย การวางแผน การดำเนินงาน และการนิเทศ ติดตามประเมินผล

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการในแต่ละรูปแบบ จำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วม ของทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถาบันสังคมอื่นๆ และประชาชนด้วย เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อเด็กและเยาวชน หรือผู้เรียนซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษา

ในการนี้ องค์ประกอบของกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรประกอบด้วย กลไกหลักและกลไกเสริม ดังนี้

**แผนภาพที่ 6.4 กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**



**1. กลไกหลัก** เป็นกลไกที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาโดยตรง เป็นสาระของปัจจัยและหน้าที่/กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดการบริหารจัดการองค์การ ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ กลไกที่เป็นปัจจัยการบริหารจัดการศึกษา ประกอบด้วย (1) นโยบาย (2) กฎหมาย และระเบียบกฎเกณฑ์ (3) โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน (4) ภาวะผู้นำ และ (5) วัฒนธรรมการทำงาน กลไกที่เป็นหน้าที่/กระบวนการบริหารจัดการ ประกอบด้วย 7 กลไก ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงานวิชาการ (2) ระบบการบริหารงานบุคคล (3) ระบบบริหารงบประมาณ (4) ระบบคุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี (5) การวางแผน (6) การประสานงาน และ (7) การกำกับ ติดตามและประเมินผล ดังนี้

**1.1 นโยบาย**

นโยบาย เป็นกรอบทิศทางการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่กำหนดโดยคณะรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐทั้งนโยบายหลักและนโยบายรอง ซึ่งหมายถึงนโยบายของรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ควรมีความชัดเจน แน่นอนและเป็นรูปธรรม ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยตามการโยกย้ายของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง ที่เป็นแนวทางให้เขตพื้นที่การศึกษาสามารถนำไปพัฒนานโยบายให้สอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาสามารถนำไปจัดทำแผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา รวมทั้งการจัดโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้อย่างแท้จริง

โครงการและกิจกรรมของสถานศึกษา **จึงไม่ควรถูกกำหนดเงื่อนไขจากส่วนกลาง** จนทำให้กลายเป็นโครงการของส่วนกลาง แต่หากจะส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ควรให้สถานศึกษาสามารถริเริ่มได้ตามบริบทของท้องถิ่นและสถานศึกษาที่สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐาน ซึ่งหมายถึง ส่วนกลางควรกำหนดเฉพาะนโยบายเพียงด้านเดียว ส่วน**โครงการและกิจกรรม**ควรกำหนดที่หน่วยปฏิบัติ ที่มีงบประมาณอุดหนุนเพื่อการพัฒนารองรับ และหากจำเป็นต้องกำหนดเป็นโครงการ โครงการนั้น ๆ **ควรเป็นโครงการเชิงนโยบายที่เกิดจากความต้องการและความคิดของฐานรากหรือระดับปฏิบัติ/สถานศึกษา หรือบนพื้นฐานของการวิจัยนโยบาย** จนเกิดการตกผลึกและทำเป็นต้นแบบเท่านั้น

**1.2 กฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์**

กฎหมาย/ระเบียบกฎเกณฑ์ ควรเป็นกฎหมาย/ระเบียบกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการบริหารจัดการศึกษาแบบการกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ในการนี้ กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการศึกษาบางประการ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์คณะบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ก่อให้เกิดความลักลั่นและไม่นำไปสู่การปฏิบัติในการบริหารจัดการขององค์คณะบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 3 คณะ ที่ควรได้มีการพิจารณาทบทวนและปรับปรุง ได้แก่ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษา

ดังนั้น รูปแบบการปรับระบบการบริหารจัดการตามกฎหมายขององค์คณะบุคคลที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาควรมี 4 รูปแบบ ดังนี้

**รูปแบบที่ 1** ควรควบรวมองค์กร/องค์คณะบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอยู่ตามกฎหมาย 3 องค์กรเข้าด้วยกันเป็นองค์กรเดียว คือ (1) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (2) คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในเขตพื้นที่การศึกษา ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 อาจเรียกว่า **"คณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา"** ให้มีหน้าที่บริหารจัดการทั้งระบบ ทั้งบทบาทด้านการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริม และบริหารวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ ของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา (กรณีที่สถานศึกษาไม่สามารถดำเนินการได้เอง)

**ข้อดีของรูปแบบ** ก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ บุคลากรงบประมาณ นโยบาย มาตรฐานและการกำกับ ติดตามประเมินผล ข้อจำกัด ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการบริหารจัดการ

**รูปแบบที่ 2** ควบรวมเฉพาะองค์กรคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) เข้าด้วยกัน โดยเพิ่มอำนาจการประเมินผลการจัดการศึกษาของผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อนำผลการประเมินเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการบริหารจัดการของผู้ที่มีตำแหน่งบริหาร/วิทยฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษา ในการนี้ ต้องมีการเชื่อมโยงเกณฑ์การประเมินของ

อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เข้ากับเกณฑ์การประเมินของคณะกรรมการที่ควบรวมกันดังกล่าว รวมทั้งปรับระบบค่าตอบแทนกรรมการให้ใกล้เคียงกันในทุกองค์กร

**ข้อดีของรูปแบบ** ก่อให้เกิดการพัฒนานโยบายที่เกิดจากการติดตามประเมินผลและเกิดการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาอย่างเป็นระบบครบวงจร อย่างแท้จริง ข้อจำกัด การบริหารจัดการยังขาดเอกภาพเช่นเดิม หาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ไม่ให้ความสำคัญต่อข้อมูลทางการศึกษาและไม่นำผลมาใช้ในการบริหารงานบุคคล

**รูปแบบที่ 3** คง อ.ก.ค.ศ. ไว้ กรณีที่ยังคงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล/กฎ ก.ค.ศ. แต่ควรลดข้อจำกัดในการให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องปฏิบัติเหมือนกันทุกพื้นที่ทั้งประเทศ โดยให้อิสระเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถบริหารงานบุคคลได้เองตามระดับความพร้อมและบริบทของสถานศึกษา โดยเฉพาะ**อำนาจในการสรรหาบุคลากร** ควรให้เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรง หากสถานศึกษาใดไม่พร้อมในการสรรหา จึงเป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาที่จะช่วยสรรหา

ดังนั้น ลักษณะการสรรหาครูและบุคลากร รวมทั้งผู้บริหารสถานศึกษา จึงควรมี 2 ลักษณะ คือ

(1) สรรหาโดยสถานศึกษา

(2) สรรหาโดยเขตพื้นที่การศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) กรณีที่สถานศึกษาร้องขอ หรือไม่สามารถดำเนินการได้เอง

**ข้อดีของรูปแบบ** เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา ข้อจำกัด อ.ก.ค.ศ. ยังคงมีบทบาทในการกำกับติดตาม และอาจแทรกแซงทางการบริหารได้

**รูปแบบที่ 4** คงไว้ซึ่งกรรมการ/อนุกรรมการแต่ละคณะ **แต่เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่**ในลักษณะของการเสริมพลัง (empower) แก่คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) ให้มีบทบาทหรือมีส่วนในอำนาจให้คุณให้โทษในการประเมินผลงานวิชาการและหรือการประเมินวิทยฐานะผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา จากการประเมินผลการจัดการศึกษาตามสภาพจริงโดยให้ ก.ค.ศ./อ.ก.ค.ศ. พิจารณาจากผลการประเมินการจัดการศึกษาของ ก.ต.ป.น. เป็นเกณฑ์อันดับแรก ในการนี้ ก.ค.ศ. ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันและรองรับผลการประเมินดังกล่าวด้วย

**ข้อดีของรูปแบบ** องค์คณะบุคคลแต่ละคณะมีศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ข้อจำกัด ปัญหาทางการบริหารอาจไม่ได้รับการแก้ไขดังเดิม หากองค์คณะบุคคลยังคงปฏิบัติงานในรูปแบบเดิมๆ

**1.3 โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน**

โครงสร้างและการแบ่งส่วนงานที่ส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบทและปริมาณงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ที่**ไม่ควรกำหนดตายตัว**ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาปฏิบัติ/จัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่เหมือนกันทั้งหมด

ในการนี้

- การแบ่งส่วนงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานั้นๆโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
- การแบ่งส่วนงานของสถานศึกษา ให้เป็นหน้าที่ของสถานศึกษานั้น ๆ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

(1) ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 37 ให้การแบ่งส่วนราชการเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษา กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษา

(2) ส่วนกลางโดยเฉพาะต้นสังกัด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ควร**ลดส่วนงาน**ที่มีอยู่เดิม และ**ไม่ควรกำหนดส่วนงาน**เพิ่มขึ้น ที่มีการปฏิบัติงานนอกเหนือจากการเสนอนโยบาย มาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากร และการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และหากจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ/การจัดโครงการ/กิจกรรม ของส่วนกลางที่สั่งการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบางประการ ควรดำเนินงานในลักษณะของการวิจัยและพัฒนาต้นแบบ เท่านั้น

**1.4 ภาวะผู้นำ**

ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้อำนวยการสถานศึกษา มีบทบาทอย่างยิ่งต่อความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจ และการดำเนินงานในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ

ในการนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้บริหารการศึกษา ควรมีภาวะผู้นำทั้งด้านคุณลักษณะส่วนตนและพฤติกรรมการบริหาร ในการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ และควรมีคุณลักษณะ ดังนี้

**1.4.1 คุณลักษณะส่วนตน** ควรเป็นผู้ที่ให้ความสำคัญต่องานวิชาการเป็นอันดับแรก และควรเป็นผู้ทันโลกทันเหตุการณ์ รู้จักพัฒนาตนเอง มีวิสัยทัศน์ ความรู้ความสามารถ ทักษะการบริหารจัดการ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักการเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และรู้จักใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ

**1.4.2 พฤติกรรมการบริหาร** ควรเป็นผู้ที่มีความสามารถบริหารจัดการในแนวทางการกระจายอำนาจและส่งเสริมการบริหารแบบมีส่วนร่วมในทุกระดับ รู้จักทำงานเป็นทีม มีการตัดสินใจที่ดีบนพื้นฐานของข้อมูลและความรู้ มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง และมีความสามารถในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาวการณ์

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

หากกรณีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นอยู่เดิมขาดภาวะผู้นำบางประการดังกล่าวนี้ ต้นสังกัด ควรจัดให้มีการพัฒนาภาวะผู้นำ เป็นอันดับแรก ในรูปแบบที่หลากหลายโดยเฉพาะการเรียนรู้และการพัฒนาตนเอง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่ม และการพัฒนาประสบการณ์ตรงจากการปฏิบัติงาน เหล่านี้เป็นต้น

ในการนี้ การได้มาซึ่งตำแหน่งผู้บริหารของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรได้มี**การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการ**ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ ดังนี้

**(1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** อาจเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาและคัดเลือกตามระบบของ ก.ค.ศ. ที่เป็นข้าราชการ หรือ การจ้างบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการ ที่มีการทำสัญญาและกำหนดเป้าหมายผลผลิตที่ชัดเจน ที่สมควรดำเนินการในพื้นที่ที่มีความพร้อม เช่น กรุงเทพมหานคร เขตพื้นที่การศึกษาเขต 1 หรือพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาเป็นพิเศษ เช่น เขตพื้นที่พิเศษสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

**(2) ผู้อำนวยการสถานศึกษา** เป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาและคัดเลือกตามรูปแบบของสถานศึกษา ดังนี้

**(2.1) สถานศึกษาในกำกับรัฐ** เป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาและคัดเลือกโดยการจ้างได้ทั้งจากบุคคลภายในสถานศึกษาหรือบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

**(2.2) สถานศึกษาที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการตนเอง** เป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสถานศึกษา และบรรจุแต่งตั้งโดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี

**(2.3) สถานศึกษาต้นแบบ/สถานศึกษาที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ/สถานศึกษาที่เกิดขึ้นตามนโยบายและได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ** เป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสถานศึกษา โดยความเห็นชอบของต้นสังกัด ซึ่งอาจเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ และคุณสมบัติเหมาะสมแล้วแต่กรณี ที่อาจมาโดยการจ้างเป็นวาระ หรือเป็นพิเศษ

**(2.4) สถานศึกษาที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ** เช่น สถานศึกษาขนาดเล็ก สถานศึกษาที่ไม่อาจสรรหาผู้บริหารสถานศึกษาได้ด้วยคณะกรรมการสถานศึกษา ในการนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาเป็นผู้สรรหาผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ภายใต้การรับฟังความเห็น/ข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่/รอบสถานศึกษา

**(2.5) สถานศึกษาที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน หรือชุมชน ในลักษณะของสหการ** เป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาโดยกรรมการสถานศึกษาโดยความเห็นชอบของตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน ชุมชน แล้วแต่กรณี และเขตพื้นที่การศึกษาร่วมกัน

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

กรณีดังกล่าวนี้ สมควรได้มีการปรับปรุงกฎหมาย/กฎ ก.ค.ศ. หรือกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับการสรรหาผู้บริหาร ครูและบุคลากรที่กำหนด

**1.5 วัฒนธรรมการทำงาน**

วัฒนธรรมการทำงาน หมายถึง แบบแผนการทำงานที่ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นความเคยชินเป็นวัฒนธรรมประเพณีการทำงานที่เด่นชัดของบุคลากรในหน่วยงาน/สถานศึกษา ทั้งด้านบวกและลบ เช่น การยึดกฎเกณฑ์ที่เคยปฏิบัติ การคิดสร้างสรรค์ การนำเสนอความคิดใหม่ การทำงานเป็นทีม ความร่วมมือของกลุ่ม การให้บริการ การช่วยเหลือเกื้อกูล ความกระตือรือร้นในงาน การตรงต่อเวลา การทำงานด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส การยึดหมู่พวกเป็นสำคัญ หรือการไม่ยืดหยุ่นในงาน เป็นต้น

วัฒนธรรมดังกล่าวนี้ ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งในระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งวัฒนธรรมการทำงานดังกล่าวนี้ ควรได้มีการสนับสนุนให้เป็นวัฒนธรรมกระจายอำนาจและเป็นวัฒนธรรมเชิงบวกที่ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ควรได้มีการสร้างเสริมร่วมกัน โดยการสร้างวัฒนธรรม

การปฏิบัติการรองรับการกระจายอำนาจด้วยการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่รอการสั่งการ สามารถตัดสินใจในกระบวนการทำงานได้เอง มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อการพัฒนากระบวนการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในการนี้ ควรสร้างค่านิยมการทำงานร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานเป็นทีม การสร้างเป้าหมายการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจร่วมกัน การประเมินผลร่วมกัน รวมทั้งมีการจัดกิจกรรมการทำงานร่วมกัน เช่น การจัดกีฬาภายในหน่วยงาน/สถานศึกษาเพื่อเสริมสร้างความสามัคคี การจัดตั้งชมรมวิชาการ ฯลฯ

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

ผู้บริหาร หมายถึง ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรได้เปิดใจรับการเปลี่ยนแปลงและ “ฟัง” ครู บุคลากรทางการศึกษาในฐานะเป็นเพื่อนร่วมงานมากกว่าความคิดหรือความเชื่อว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษาดังกล่าวเป็นเพียงผู้ใต้บังคับบัญชา

ในทำนองเดียวกันครู บุคลากรทางการศึกษาควรต้องมีความเชื่อมั่นในตนเอง ไม่ทำตนภายใต้วัฒนธรรมอำนาจการสั่งการ นั่นหมายถึงว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ที่ผ่านกระบวนการเรียนรู้แสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเกิดองค์ความรู้ในตนหรือปัญญา ที่สามารถคิดวิเคราะห์และริเริ่มงาน/พัฒนาการเรียนการสอนได้ด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**1.6 ระบบบริหารงานวิชาการ**

ระบบการบริหารงานวิชาการ หมายถึง การมีระบบบริหารกิจกรรมทางวิชาการนับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การพัฒนาสาระของหลักสูตร การนิเทศ การติดตามประเมินผล การ ปรับปรุงพัฒนา และการให้บริการทางวิชาการแก่หน่วยงาน สถานศึกษา และประชาชน โดยคำนึงถึงหลักการต่อไปนี้

(1) หลักคุณภาพ เป็นการบริหารงานวิชาการที่คำนึงถึงคุณภาพของงานวิชาการที่ส่งผลต่อคุณภาพของสถานศึกษาและผู้เรียน

(2) หลักความร่วมมือและเครือข่ายทางวิชาการ เป็นการบริหารงานวิชาการที่คำนึงถึงความร่วมมือของหน่วยงาน สถานศึกษา องค์กร และสถาบันที่จัดการศึกษาให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลและผนึกกำลังกัน เป็นเครือข่ายทางวิชาการ

(3) หลักการกระจายอำนาจ เป็นการบริหารงานวิชาการที่รองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงศึกษาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผล

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

(1) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรกำหนดเป้าหมายคุณลักษณะผู้เรียนไว้กว้าง ๆ เป็นระดับช่วงชั้น และการติดตามประเมินผลก็ติดตามตามเป้าหมายฯ นั้น สำหรับรายละเอียดอื่น ๆ ควรให้อิสระแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไปกำหนดร่วมกัน ให้เหมาะสมกับสภาพของบริบทแต่ละพื้นที่ การกำหนดกรอบมาตรฐานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทำให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ยิ่งส่วนกลางกำหนดมาตรฐานไว้มากเท่าไร ความล้มเหลวก็มีมากเท่านั้น

(2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรจัดให้มีการสัมมนาการใช้หลักสูตรเป็นประจำทุกปีการศึกษา นอกจากนี้ในการพัฒนาหลักสูตร หรือการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรทุกครั้ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรจัดสัมมนารับฟังความเห็นของโรงเรียนขนาดเล็กที่มีนักเรียน 120 คนลงมาของทุกภาคของประเทศ

(3) ด้านหลักสูตรท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญกับหลักสูตรท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อปลูกฝังให้ผู้เรียนรักในแผ่นดินเกิด จัดให้มีการสัมมนาการใช้หลักสูตรท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทั้งระดับมหภาคและระดับจุลภาค ในขณะเดียวกัน **มีข้อควรระวังคือความเป็นท้องถิ่นนิยมที่อาจนำมาซึ่งความแตกแยกได้**

(4) ด้านการดำเนินงานโครงการเพื่อการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ควรดำเนินการเฉพาะเรื่องการวิจัยพัฒนาเท่านั้น ทั้งนี้การวิจัยพัฒนา ควรดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่องทั้งในพื้นที่ที่พร้อมมาก ๆ พร้อมปานกลาง หรือพื้นที่ที่ขาดแคลนในทุกด้าน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนก่อนนำมาขยายผล ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาด

(5) ด้านการวัดและประเมินผลการเรียนการสอน ควรให้เป็นหน้าที่ของโรงเรียน หรือเครือข่ายสถานศึกษา เป็นผู้รับผิดชอบมาตรฐานคุณภาพนั้น สร้างเครื่องมือวัดและประเมินผลตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนด เปรียบเทียบกันระหว่างเครือข่าย เขตพื้นที่การศึกษาออกนิเทศ ติดตามประเมินผลเป็นระยะ ๆ และกำหนดให้มีหน่วยวัดและประเมินผลกลางดำเนินการประเมินรวบยอดระดับประเทศเป็นครั้งคราว

(6) สร้างความเข้มแข็งด้านวิชาการให้ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา เนื่องจากผู้บริหารคือตัวจักรสำคัญในการขับเคลื่อนงานวิชาการ

**1.7 ระบบบริหารงานบุคคล**

การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการเกี่ยวกับบุคคลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การสรรหา การพัฒนา การบำรุงรักษา การประเมิน การตอบแทนผลการทำงาน การควบคุมให้ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบวินัย และการให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงาน

ในการนี้ ระบบบริหารงานบุคคลที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ประกอบด้วย (1) การสรรหาบุคลากร (2) การพัฒนาบุคลากร และ (3) การบำรุงรักษาบุคลากร ที่สมควรนำมาพิจารณาในการบริหารจัดการ ดังนี้

**1.7.1 การสรรหาบุคลากร**

การสรรหาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการให้ได้มาซึ่งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา มีหลักการโดยสรุปประกอบด้วยหลักคุณภาพ หลักคุณธรรม หลักความเสมอภาค หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ และหลักการสรรหาที่เกิดจากความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงาน

**1.7.2 การพัฒนาบุคลากร**

การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ทักษะ และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร ควบคู่กับการสร้างความก้าวหน้าในอาชีพ เพื่อประสิทธิผลของงาน ที่คำนึงถึงความต้องการการพัฒนาของผู้รับการพัฒนาเป็นสำคัญ

**การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง** เป็นกลไกหลักที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ทั้งผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา พึงได้รับ เพื่อรับรู้ ตระหนัก ก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคม ที่ใช้ความรู้เป็นฐาน หรือสังคมฐานความรู้ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนางานในหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างรู้เท่าทัน

**กลุ่มเป้าหมายการพัฒนา** จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ศึกษานิเทศก์ หัวหน้ากลุ่ม นักวิชาการศึกษา และบุคลากรอื่นๆ (2) บุคลากรในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา ครู เจ้าหน้าที่สนับสนุนการสอน ทั้งที่เป็นข้าราชการครู และพนักงานอัตราจ้าง

**1.7.3 การบำรุงรักษา**

การบำรุงรักษาบุคลากร หมายถึง การดำเนินการให้บุคลากรคงอยู่กับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ด้วยความจงรักภักดี มีความพึงพอใจ และปฏิบัติงาน การเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยมีหลักที่ควรคำนึง 3 ประการ ได้แก่

(1) หลักการตอบแทน โดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่ต้องมีการตอบแทนด้วยความเป็นธรรม มีเกณฑ์ในการพิจารณาความดีความชอบอย่างเหมาะสม และเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน

(2) หลักความคุ้มค่า โดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานด้วยความคุ้มค่า ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย ผลงานมีคุณภาพ มีการใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการปฏิบัติงาน

(3) หลักการบำรุงรักษาขวัญกำลังใจ โดยคำนึงถึงขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน มีกระบวนการจูงใจผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม ให้เกิดความจงรักภักดี และปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและพึงพอใจ

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

(1) ด้านระเบียบกฎหมายควรแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม กำหนดกฎเกณฑ์ กติกาต่าง ๆ ให้ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกัน กำหนดจำนวนครูในสาขาวิชาที่ขาดแคลนในโรงเรียนแต่ละขนาดหรือประเภทเพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาสามารถดำเนินการได้ทันที ภายใต้ภาระที่ไม่ผูกพันกับงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมของรัฐบาล ทั้งนี้เป็นกลไกเสริมให้เขตพื้นที่การศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาบุคลากรในโรงเรียนขนาดเล็ก หรือการสรรหาอัตรากำลังเพื่อมาทำหน้าที่ในสายงานสนับสนุนการสอนได้

(2) ด้านการพัฒนาบุคลากร ควรพิจารณาทบทวนและจัดให้มี **กองทุนพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา** หรืองบประมาณเพื่อการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาที่จัดสรรให้ครูโดยตรงเป็นรายหัวเป็นการเฉพาะ ที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาจากหน่วยงาน/องค์กรที่จัด ตามความต้องการของตนที่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ โดยกำหนดเกณฑ์การพัฒนาว่าในแต่ละปี ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องได้รับการพัฒนาจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และนำผลของการพัฒนานั้นมาพัฒนางานและมีรายงานผลการพัฒนาต่อต้นสังกัดเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีการนำผลของการพัฒนางานที่เกิดขึ้นจากการได้รับการพัฒนา เป็นเกณฑ์หนึ่งในการประเมินผลงานเพื่อเลื่อนระดับ/วิทยฐานะ เป็นกรณีพิเศษ

(3) ด้านอัตรากำลัง

(3.1) ควรเกลี่ยอัตรากำลังบุคลากรไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเท่าเทียมกัน

(3.2) ควรประสานกับสถาบันผลิตครู เพื่อคัดเลือกนักเรียนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล กันดาร เพื่อรับทุนการศึกษาไปเรียนครู ทั้งในสาขาทั่วไปและสาขาวิชาที่ขาดแคลน และให้สิทธินักเรียนที่ได้รับทุนบรรจุเป็นข้าราชการครูเป็นกรณีพิเศษในพื้นที่ห่างไกล กันดาร

(3.3) ควรจัดสรรงบประมาณสำหรับการจ้างครูหรือจ้างผู้บริหารในลักษณะของการจ้างเหมาบุคคลเพื่อทำการสอนเด็กในพื้นที่ห่างไกล โดยกำหนดเป้าหมายคุณลักษณะผู้เรียนตามที่ต้องการเมื่อสิ้นปีการศึกษา ทั้งนี้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเขตพื้นที่ในการกำกับติดตามประเมินผลเป็นรายปี

(4) ด้านการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา ควรพิจารณาจากผู้มีประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารหรือด้านการจัดการศึกษา ทั้งนี้ไม่ควรผูกติดกับระบบราชการ

(5) ด้านขวัญกำลังใจ ควรสร้างแรงจูงใจสำหรับครูผู้สอน และผู้บริหารสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลกันดารโดยการเพิ่มเงินค่าตอบแทนพิเศษให้รายเดือน หรือการพิจารณาเงินสำหรับการเลื่อนขั้นเป็นกรณีพิเศษเช่นเดียวกับครูในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้

(6) **ข้อควรระมัดระวัง** ในการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการสรรหาและการแต่งตั้งโยกย้าย คือ การใช้อำนาจหน้าที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องตนเอง ซึ่งอาจนำมาซึ่งวัฒนธรรมที่ไม่พึงประสงค์เช่น ท้องถิ่นนิยม หรือขบวนการหมู่พวก เป็นต้น

**1.8 ระบบบริหารงบประมาณ**

ระบบงบประมาณในที่นี้ หมายรวมถึง การบริหารงบประมาณ และการจัดระบบงบประมาณ การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**การบริหารงบประมาณ**

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับงบประมาณเป็นกลไกการบริหารจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ตั้งแต่การวางแผนงบประมาณ การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และการรายงานผลการบริหารงบประมาณ โดยคำนึงถึงหลักการต่อไปนี้

(1) หลักการกระจายอำนาจ เป็นการบริหารงบประมาณที่คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการและมอบอำนาจของผู้บริหารให้แก่ผู้บริหารระดับรองลงมา หรือผู้ปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและเหมาะสม สามารถบริการทางการเงินและงบประมาณแก่หน่วยงานสถานศึกษา และประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ

(2) หลักความเสมอภาค เป็นการบริหารงบประมาณที่คำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาของผู้เรียนทุกคนในเขตพื้นที่การศึกษาที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม

(3) หลักความโปร่งใส เป็นการบริหารงบประมาณที่คำนึงถึงความโปร่งใส และความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ต่อผลและทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

(4) หลักบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ เป็นการบริหารงบประมาณที่คำนึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ของงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมทั้งด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับงบประมาณดำเนินการ ประหยัด คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เรียนและประชาชน

(5) หลักการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษา เป็นการบริหารงบประมาณที่คำนึงถึงศักยภาพและคุณค่าของทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น และการระดมมาใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อลดต้นทุนการผลิต และก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

**(1) ระบบงบประมาณ** ควรเป็นระบบ GFMIS ทั้งระบบ ทั้งเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ส่วนกลางสามารถกำกับ ติดตามงบประมาณได้อย่างคล่องตัวโดยภาพรวม และสถานศึกษาสามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ถึงเดือนกันยายนของปีงบประมาณ ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ

**(2) การจัดสรรงบประมาณ** ควรจัดสรรเป็น 5 รูปแบบ คือ

(2.1) จัดสรรตามรายหัวผู้เรียน เป็นการจัดสรรตามเกณฑ์ปกติสำหรับโรงเรียนทั่วไป ที่คำนึงถึงปริมาณผู้เรียน เป็นเกณฑ์พิจารณา

(2.2) จัดสรรตามความแตกต่างตามสภาพบริบทของพื้นที่ สถานะทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และรายได้ของผู้ปกครอง เช่น จัดสรรเพิ่มเติมสำหรับโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความพร้อม ผู้ปกครอง หรือชุมชนมีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนสูง กับโรงเรียนในพื้นที่ยากจนรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่ำ เพื่อลดช่องว่างทางการศึกษาระหว่างในเมืองและชนบทห่างไกลที่มีความสามารถในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษาได้ค่อนข้างน้อย

(2.3) การจัดสรรตามโครงการที่เป็นนโยบายพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพการศึกษา หรือโครงการต้นแบบ

(2.4) จัดสรรตามความสามารถของสถานศึกษาที่มีความสามารถในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา ในการนี้ สถานศึกษาต้องทำแผนงาน/โครงการ เพื่อเสนอของบประมาณ และมีการทำสัญญาดำเนินโครงการตามเป้าหมาย อาจเป็นรายปี และราย 3 ปี ทั้งนี้ อาจของบประมาณต่อ ต้นสังกัดหรือหน่วยงานสนับสนุนงบประมาณอื่น ๆ เช่น สกว. สสส. สสค. เป็นต้น กรณีดังกล่าว ต้นสังกัดควรได้มีการสนับสนุนส่งเสริมและผลักดันให้มีสถานศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้มากขึ้น

(2.5) จัดสรรตามความสามารถ หรือความต้องการพิเศษของผู้รียน ที่มีความแตกต่างจากผู้เรียนปกติ เช่น เด็กที่มีความสามารถพิเศษ หรือเด็กพิการทั้งทางสมอง ร่างกายและจิตใจ หรือเด็กที่มีปัญหาทางสังคม เป็นต้น ที่ต้องได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ

สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาควรจัดสรรงบประมาณและโอนเงินงบประมาณมายังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในคราวเดียว (Block grant) ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ และมากเพียงพอในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่สอดคล้องกับสภาพจริง ทั้งนี้ควรกำหนดเป้าหมายเพื่อให้เขตพื้นที่ดำเนินการ ไม่ควรโอนเงินงบประมาณมาในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ

(3) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณควรดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และติดตามผลผลิตที่เกิดจากการใช้งบประมาณเพื่อการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการดำเนินงานบนพื้นฐานของความประหยัด คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดดังนี้

(3.1) จัดระบบการนิเทศ ติดตาม กำกับ และประเมินผลการดำเนินงานให้สอดรับกันระหว่าง สพฐ สพท. และโรงเรียน โดยเน้นการกำกับติดตามประเมินผลระหว่างการดำเนินงานอย่างจริงจัง มากกว่าการติดตามภายหลังการดำเนินงาน

(3.2) จัดระบบบริหารงบประมาณให้เชื่อมโยงกับระบบการควบคุมภายในและระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

(3.3) พัฒนาบุคลากรของเขตพื้นที่และผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อให้สามารถให้คำปรึกษาแนะนำแก่โรงเรียนเพื่อการบริหารแผนและจัดการงบประมาณให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3.4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรลดกฎเกณฑ์การควบคุมกระบวนการแบบเข้มงวด **เปลี่ยนเป็น** ติดตามงานตามเป้าหมายผลผลิต เป็นหลักเพื่อเพิ่ม/เสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการของสถานศึกษาให้มากขึ้น

**1.9 ระบบคุณธรรม และการบริหารจัดการที่ดี**

ระบบคุณธรรม และการบริหารจัดการที่ดี หมายถึง การบริหารจัดการที่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ยึดระเบียบกฎหมายเป็นแนวปฏิบัติที่เกิดการยอมรับร่วมกัน ความยึดมั่นในความถูกต้อง มีความโปร่งใส คำนึงถึงการมีส่วนร่วมทั้งของผู้ร่วมงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่วมรับรู้และเสนอความเห็น การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ การตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่และสำนึกในความรับผิดชอบต่อองค์กรและสังคม

ในที่นี้ การบริหารจัดการที่ดี หมายรวมถึง การบริหารจัดการตามเป้าหมาย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่คำนึงถึง (1) การเกิดประโยชน์สุขของผู้เรียนและประชาชน (2) ผลสัมฤทธิ์ของงาน (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ผู้เรียนและประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ

ในการนี้ ระบบคุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี จะเป็นกลไกหลักในความสำเร็จของการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

(1) ผู้บริหารจัดการศึกษา หรือผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและภาวะผู้นำตามที่กล่าวมา โดยผ่านการพัฒนาภาวะผู้นำให้เห็นความสำคัญของการบริหารจัดการที่ดี บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม

(2) จัดให้มีระบบการติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการศึกษาที่คำนึงถึงการบริหารจัดการที่ดี มีตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ชัดเจนในเชิงของกระบวนการและผลลัพธ์ ที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของบุคลากร ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

### 1.10 ระบบการบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา แล้วแต่กรณี เกี่ยวกับการวางแผน การประสานงานและเครือข่าย การระดมทรัพยากร การจัดหาและพัฒนาเทคโนโลยี สารสนเทศ การดำเนินงานธุรการ การพัฒนาอาคารสถานที่ วัสดุครุภัณฑ์ การประชาสัมพันธ์ การกำกับดูแลงาน และการติดตามประเมินผล

ในการนี้ระบบการบริหารงานทั่วไปที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประกอบด้วย (1) การวางแผน (2) การประสานงาน (3) การกำกับติดตามและประเมินผล

#### 1.10.1 การวางแผน

การวางแผน หมายถึง การเตรียมการปฏิบัติงานหรือการคาดการณ์ล่วงหน้าเพื่อนำไปสู่ผลสำเร็จของงานตามเป้าหมาย โดยการกำหนดเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์ และการพัฒนาแผนย่อยเพื่อการบูรณาการและประสานกิจกรรมการดำเนินงานสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา พึงให้ความสำคัญกับการวางแผนซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักหน้าที่หนึ่งของการบริหารจัดการศึกษา ที่เป็นกลไกสำคัญต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การวางแผนที่ดีบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ความสอดคล้องกับสภาพปัญหา และนำไปพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ดังหลักการ วิธีการและขั้นตอนวางแผนที่พัฒนาขึ้น ดังนี้

**หลักการ**

(1) หลักการมีส่วนร่วม เป็นการวางแผนที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อการร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามประเมินผล และร่วมรับผิดชอบผลการดำเนินงานตามแผน

(2) หลักความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น เป็นการวางแผนที่คำนึงถึงปัญหาและความต้องการของหน่วยงาน สถานศึกษาและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการทางการศึกษาตามเป้าหมาย

(3) หลักการปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป็นการวางแผนที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การวางแผนจึงต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับปรุงและพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การจัดการศึกษาบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายมากที่สุด

แผนที่จัดทำ ได้แก่ แผนกลยุทธ์ แผนพัฒนา และแผนปฏิบัติการ เป็นต้น

**วิธีการวางแผน**

เป็นการวางแผนร่วมกันระหว่างผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา/คณะกรรมการสถานศึกษาแล้วแต่กรณี จัดตั้งคณะอนุกรรมการ/คณะทำงานจัดทำแผนแต่ละประเภท

**ขั้นตอนการวางแผน**

(1) สำรวจและจัดทำข้อมูลทางการศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้แก่ ข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ภายในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา

(2) วิเคราะห์นโยบายของรัฐ นโยบายทางการศึกษา นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขและพัฒนา

(3) จัดทำร่างแผนแต่ละประเภท กำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรม โดยประสานแผนร่วมกับสถานศึกษา หน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

(4) เสนอร่างแผนต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(5) ประกาศใช้แผนและจัดส่งให้สถานศึกษา หน่วยงานในเขตพื้นที่และหน่วยงานต้นสังกัดทราบ

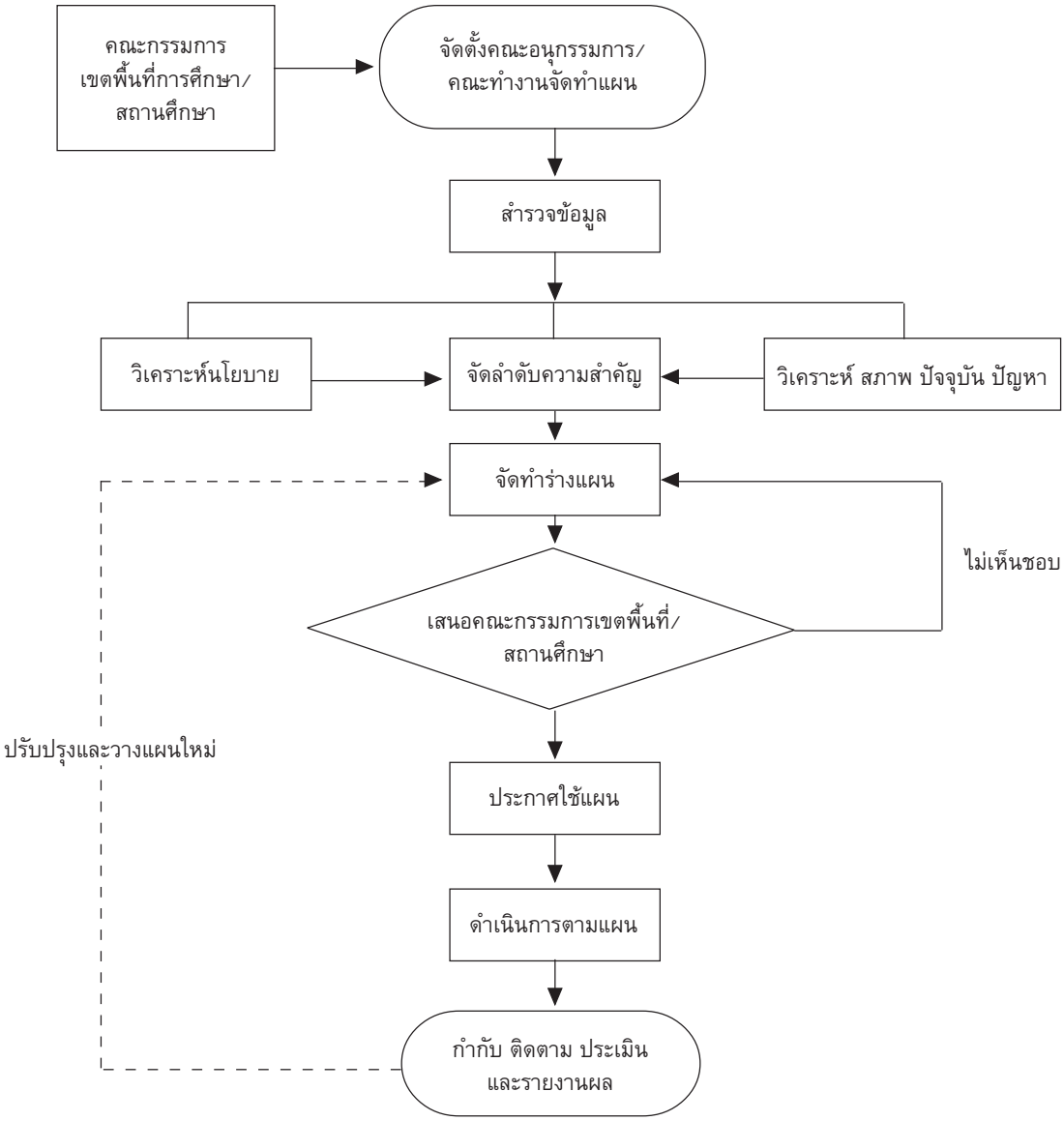
(6) ดำเนินการตามแผน

(7) กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามแผน

(8) ปรับปรุงแผน และวางแผนใหม่ เมื่อพบว่าแผนไม่บรรลุเป้าหมายหรือไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ปัญหา หรือต้องการริเริ่มงานใหม่

ดังปรากฏแผนภาพขั้นตอนการวางแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 6.5 ขั้นตอนการวางแผนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา**




ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, 2546.

**1.10.2 การประสานงาน**

การประสานงาน เป็นความพยายามให้เกิดความร่วมมือและการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

**วิธีการประสานงาน**

วิธีการประสานงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นไปอย่างหลากหลาย ประกอบด้วย การประสานงานแบบเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการ

(1) การประสานงานแบบเป็นทางการ อาจดำเนินการโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน การประชุม การชี้แจงทำความเข้าใจ การทำเป็นหนังสือราชการ เอกสาร สิ่งพิมพ์ ฯลฯ

(2) การประสานงานแบบไม่เป็นทางการ อาจดำเนินการโดยการพบปะ พูดคุย ทำความเข้าใจแบบกันเอง การจัดเลี้ยงและเจรจา การจัดศึกษาดูงานนอกสถานที่ การเยี่ยมเยียน เป็นต้น

**การประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง**

การประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับส่วนราชการในภูมิภาค และการประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานในส่วนกลาง มีแนวทางการประสานงาน ดังนี้

(1) การประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา เป็นการประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษาด้วยกันเอง เมื่อต้องมีการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อความประหยัด คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด หรือกรณีที่ต้องรับรู้รับทราบนโยบายร่วมกัน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาร่วมกัน ในท้องถิ่นที่มีสภาพใกล้เคียงกัน การพัฒนาบุคลากรร่วมกัน การจัดประชุมร่วมกัน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การศึกษาดูงาน เหล่านี้เป็นต้น

(2) การประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการประสานงานกันระหว่างสถานศึกษาสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา และสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีการประสานงานของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการประสานงานในฐานะที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่

- ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา เช่น การจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นร่วมกัน การพัฒนาบุคลากรร่วมกัน การพัฒนาสาระหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานร่วมกัน หรือการติดตามประเมินผลการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น
- ในฐานะตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษา ที่ต้องดำเนินการภายใต้มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด การเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเสนอผ่านกระทรวงศึกษาธิการ ตามลำดับ

(3) การประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับส่วนราชการในภูมิภาค เป็นการประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับส่วนราชการต่าง ๆ ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งรวมถึงราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ สำนักงานแรงงานสวัสดิการและสังคมจังหวัด ศูนย์การศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยจังหวัด หรือสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น ได้แก่ การประสานการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดร่วมกัน การประชุมเชิงนโยบายของจังหวัดร่วมกันในฐานะของตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดหรืออำเภอ การประสานด้านวิชาการ เทคโนโลยีและการสื่อสาร หรือการระดมทรัพยากรร่วมกัน เหล่านี้เป็นต้น

(4) การประสานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานในส่วนกลาง เป็นการประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นหน่วยรองรับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาใหม่จากกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไปที่ต้องประสานกับราชการในส่วนกลางและองค์การมหาชน หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เป็นต้น ลักษณะการประสานงานเป็นการประสานนโยบายเพื่อเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงาน สถานศึกษา องค์กร และสถาบันที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(5) การประสานงานของสถานศึกษาเป็นการประสานงานเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการจัด การเรียนการสอน ทั้งการประสานงานแนวตั้งกับเขตพื้นที่การศึกษาและต้นสังกัด และการประสานงานแนวนอน เช่น ส่วนราชการ สถานศึกษา พ่อแม่ผู้ปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ มูลนิธิ สมาคมและสถาบันสังคมอื่น ๆ ฯลฯ

**1.10.3 การกำกับ ติดตามและประเมินผล**

การกำกับ หมายถึง มาตรการดำเนินงานตามแผนงานที่วางไว้ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินเพื่อการปรับปรุง พัฒนา และนำไปสู่การกำหนดแผนงาน โครงการ กิจกรรมใหม่ให้เหมาะสม

การติดตามประเมินผล หมายถึง กิจกรรมการดำเนินงานเพื่อรับทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค และหรือผลของการดำเนินงานทั้งที่ระดับของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนา ทั้งการดำเนินงานตามภารกิจในภาพรวม หรือการติดตามประเมินรายโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดขึ้น ที่อาจติดตามประเมินผลทั้งก่อนการดำเนินงาน ระหว่างการดำเนินงาน หรือหลังการดำเนินงาน โดยมีหลักที่ควรคำนึงดังนี้

(1) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นการกำกับควบคุม/ติดตามประเมินผลที่คำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน งานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความคุ้มค่ากับการลงทุน เกิดความพึงพอใจ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้รับบริการทั้งสถานศึกษา หน่วยงานที่จัดการศึกษาและประชาชน

(2) หลักความโปร่งใส เป็นการกำกับ ติดตามประเมินผลที่คำนึงถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ มีการรายงานและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้รับทราบข้อมูลร่วมกัน เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน

(3) หลักการปรับปรุงและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง เป็นการกำกับ ติดตาม ประเมินผลที่คำนึงถึงการนิเทศ ให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ปัญหา และพัฒนาเพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความยั่งยืนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ในการดำเนินงาน กำกับติดตามและประเมินผลในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีหน่วยงานและคณะกรรมการดังนี้

(1) คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับ ดูแล สนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาภายในเขตพื้นที่การศึกษา

(2) คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา เป็นองค์กรที่กำหนดขึ้นตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา วิเคราะห์วิจัย นิเทศ ติดตาม และประเมินผลการบริหารและการดำเนินการ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานและสถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อการเตรียมการรับการนิเทศ ติดตาม และประเมินผลจากหน่วยงานภายนอก โดยมีกลุ่มติดตาม ประเมินผล และนิเทศการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ตามโครงสร้างการแบ่งงานที่ได้กำหนดขึ้น

(3) หน่วยตรวจสอบภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนงานที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารราชการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้านอื่น ๆ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลการควบคุมภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งการรายงานการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ

(4) คณะกรรมการสถานศึกษา มีหน้าที่กำกับ ส่งเสริม สนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษา

ด้านบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการกำกับ ติดตามและประเมินผล จำแนกเป็น

(1) บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในภารกิจที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามอบหมายในการกำกับ ติดตาม และประเมินผล การบริหารจัดการศึกษา/การดำเนินงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และหัวหน้ากลุ่มในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในภารกิจติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและในสถานศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้อง และ

(2) บุคลากรในสถานศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา หัวหน้าสาย/หัวหน้ากลุ่ม/หัวหน้าระดับ แล้วแต่กรณี ที่ทำหน้าที่กำกับ ติดตามประเมินผลการดำเนินงาน/การเรียนการสอนของครูและบุคลากรสนับสนุนการสอน

ในทางปฏิบัติองค์กรที่เป็นคณะกรรมการตาม (1) และ (2) เป็นองค์กรกำกับควบคุมที่มุ่งผลการจัดการศึกษาในสถานศึกษาโดยภาพรวม และองค์กรตาม (3) เป็นองค์กรหรือส่วนงานที่มุ่งผลทางการบริหารของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำหรับบุคลากร คือ ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการสำนักงาน และหัวหน้ากลุ่มหรือโครงการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นผู้มีหน้าที่ในการกำกับ ควบคุมการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบโดยตรง ตามสายการบังคับบัญชาหรือตามที่ได้รับมอบอำนาจหรือมอบหมาย

ในด้านวิธีการกำกับ ติดตาม ประเมินผล ดำเนินการแล้วแต่กรณีที่อาจแต่งตั้งคณะทำงานหรือผู้บริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งผู้มีหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นเป็นผู้ดำเนินการ ตามกิจกรรมดังนี้

(1) การติดตาม เป็นกระบวนการให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสำนักงาน เพื่อกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุง พัฒนาการดำเนินงานจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งกระทำโดยการประชุม สัมมนา การระดมความคิดเห็น การสังเกต การสัมภาษณ์ และการรายงานผล เป็นต้น

(2) การประเมินผล เป็นกระบวนการที่จะให้ได้มาซึ่งสารสนเทศเกี่ยวกับสัมฤทธิ์ผลของนโยบายและเป้าหมายการจัดการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยการจัดทำมาตรฐานและตัวบ่งชี้การปฏิบัติงาน การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมาย การสรุปและรายงานผลการดำเนินงาน

(3) การตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานความถูกต้องตามเป้าหมายและการตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และผลสัมฤทธิ์ของงาน

(4) การนิเทศ เป็นการนิเทศการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ป้องกันปัญหาและเกิดการปรับปรุงพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง โดยการให้ความรู้ คำแนะนำ ปรึกษา และจัดกิจกรรมสนับสนุนด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

**ขั้นตอนการกำกับ ติดตามประเมินผล**

(1) จัดทำมาตรฐานและตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ครอบคลุมทั้งสภาพแวดล้อม ปัจจัย กระบวนการ และผลผลิต

(2) จัดทำแผนการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษาที่ครอบคลุมวิสัยทัศน์ เป้าหมาย ภารกิจ พันธกิจ และแผนงาน โครงการ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และดำเนินการตามแผน

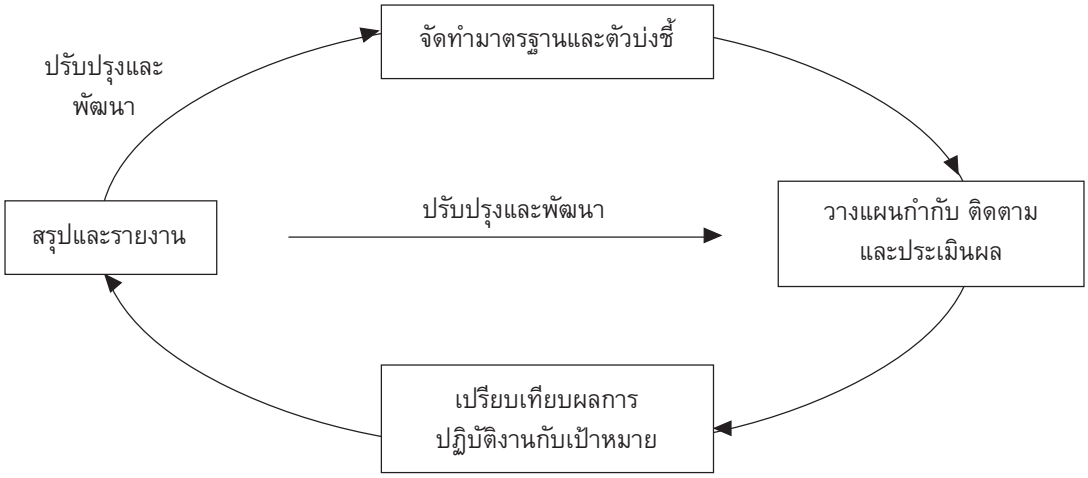
(3) วิเคราะห์เปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายที่วางไว้

(4) สรุปและรายงานผลการดำเนินงานแก่ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(5) มีการใช้ประโยชน์จากผลการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการศึกษา

(6) มีการปรับปรุงและพัฒนาผลการดำเนินงานตามมาตรฐาน และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงาน หรือการปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันปัญหาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

**แผนภาพที่ 6.6 ขั้นตอนการกำกับ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา**




ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, 2546.

**เงื่อนไขการดำเนินงาน**

(1) ทบทวนรายละเอียดของการกระจายอำนาจ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข และได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับภาระงานที่จำเป็นต้องมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจ และมีภาระงานใดที่ควรคงไว้ จะทำให้เกิดความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ

(2) จัดกลุ่มสถานศึกษาเพื่อกำหนดขอบข่ายของการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจให้ชัดเจน

(3) จัดทำโปรแกรมสำเร็จรูปด้านการบริหารจัดการ เพื่อให้โรงเรียนนำไปใช้ดำเนินงานทุกด้านที่จำเป็น งานรายงานข้อมูลต่าง ๆ ควรให้เหลือน้อยที่สุด ให้ใช้ข้อมูลที่แจ้งให้โรงเรียนกรอกทุกต้นปีการศึกษาเป็นประโยชน์ให้มากโดยเฉพาะข้อมูล obec หรือข้อมูล Smit ส่วนการรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการ ไม่ควรให้รายงานทางเอกสาร แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทั้งส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษา ควรออกมานิเทศติดตามผลการทำเดินงานถึงพื้นที่ปฏิบัติจริงเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติ

(4) พัฒนาผู้บริหารสถานศึกษาอย่างเข้มเพื่อสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการทำงานที่เน้นความรับผิดชอบและความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการ

(5) ส่วนกลางควรออกติดตามเฉพาะนโยบายสำคัญ ในลักษณะของกัลยาณมิตร เพื่อหาทางในการช่วยเหลือปรับปรุง นอกจากนี้ในการติดตาม กำกับนโยบาย ควรจัดกลุ่มพื้นที่ที่มีบริบทหรือความพร้อมเหมือนหรือคล้ายกันอยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพื่อให้เกิดการเทียบคียงในสภาพที่เป็นจริง

(6) กำหนดให้โรงเรียนทุกโรงมีตำแหน่งครูสายสนับสนุนเพื่อมาทำหน้าที่โดยเฉพาะ

(7) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์คณะบุคคลที่ตั้งขึ้นทั้งสามคณะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานประสานซึ่งกันและกัน ควรกำหนดบทบาท ภารกิจหน้าที่ให้ชัดเจน มีการติดตามกำกับ และประสานงานให้สอดรับกัน ทั้งระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา

**2. กลไกเสริม**

เป็นกลไกที่สนับสนุนส่งเสริมให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา ดังนี้

**2.1 การมีส่วนร่วม**

การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายทั้งในระดับของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา นับตั้งแต่การร่วมคิดริเริ่ม ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมแก้ไขปัญหา และร่วมรับผิดชอบผลที่เกิดขึ้น และนำไปสู่ความภาคภูมิใจของผู้มีส่วนร่วม

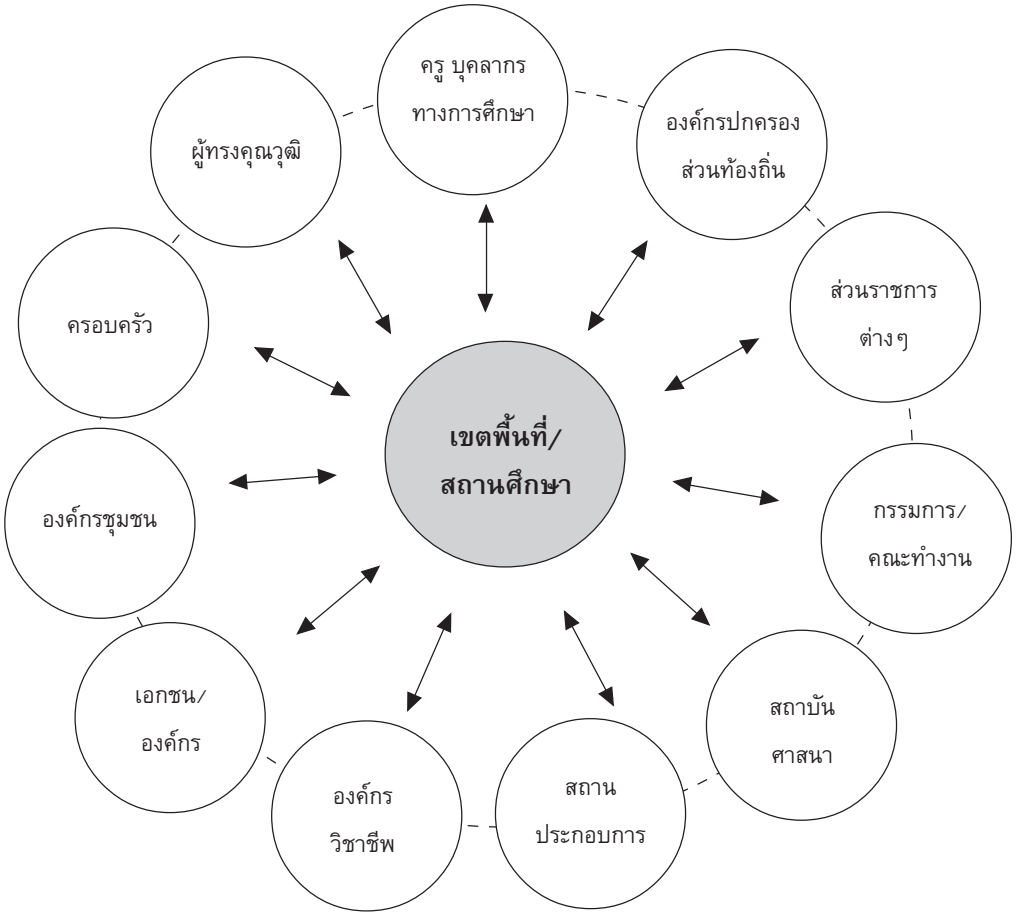
ผู้มีส่วนร่วม ได้แก่ องค์การ/หน่วยงาน คณะกรรมการ/คณะทำงาน และบุคลากรที่ควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา

- องค์การ/หน่วยงาน ได้แก่ ส่วนราชการที่มีในเขตพื้นที่การศึกษา/ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน สถานประกอบการ สถาบันศาสนา (วัด/ศาสนสถาน) มูลนิธิ สมาคม ศูนย์การเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ และสถาบันสังคมอื่น ๆ ที่มีอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา/ท้องถิ่น
- คณะกรรมการ/คณะทำงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา
- บุคคล ได้แก่ พ่อแม่ผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนชุมชน พระภิกษุสงฆ์/นักบวช ภูมิปัญญาท้องถิ่น ผู้รู้ในชุมชน

งานบริหารจัดการศึกษาจะสำเร็จไปไม่ได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของครู บุคลากร องค์กรและประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพราะการศึกษาเป็นเรื่องของคนทุกคน ที่ทุกคนควรเข้ามามีส่วนร่วม แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าว จะมีความแตกต่างกันในระดับของการมีส่วนร่วมซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะงาน เป้าหมายและกิจกรรม เช่น การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษา ก็จะเป็นไปในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจและร่วมติดตามผลตามภารกิจหน้าที่ การมีส่วนร่วมของครูและบุคลากรทางการศึกษา ก็จะมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน การประสานงาน การปฏิบัติงาน การรายงานผล และการปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการศึกษา ก็อาจเป็นในรูปของการมีส่วนร่วมเสนอความเห็น การสนับสนุนทรัพยากร และการติดตามผลงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา หรือแม้แต่การประชาสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม เหล่านี้เป็นต้น

การมีส่วนร่วมนับเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการกระจายการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานพึงให้ความสำคัญต่อการนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้งานประสบผลสำเร็จโดยเปิดโอกาสให้ครูบุคลากรทางการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้องและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการศึกษา ตามลักษณะประเภท และกิจกรรม แล้วแต่กรณี

**แผนภาพที่ 6.7 การมีส่วนร่วมการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

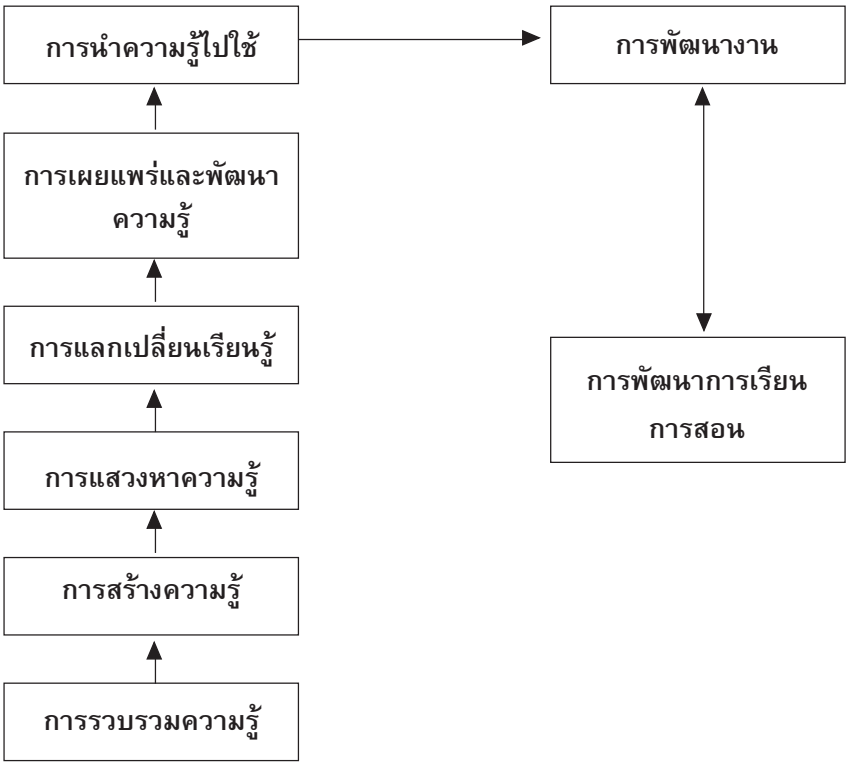



**2.2 การจัดการความรู้**

การจัดการความรู้ เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน/สถานศึกษา รวมทั้งเป็นกระบวนการให้ได้มาซึ่งความรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาด้วยกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การรวบรวมความรู้ การสร้างความรู้ การแสวงหาความรู้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เผยแพร่และพัฒนาความรู้ การนำความรู้ไปใช้และต่อยอด เพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ การพัฒนาความรู้ของครู บุคลากร ส่งผลต่อการพัฒนางานและการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ

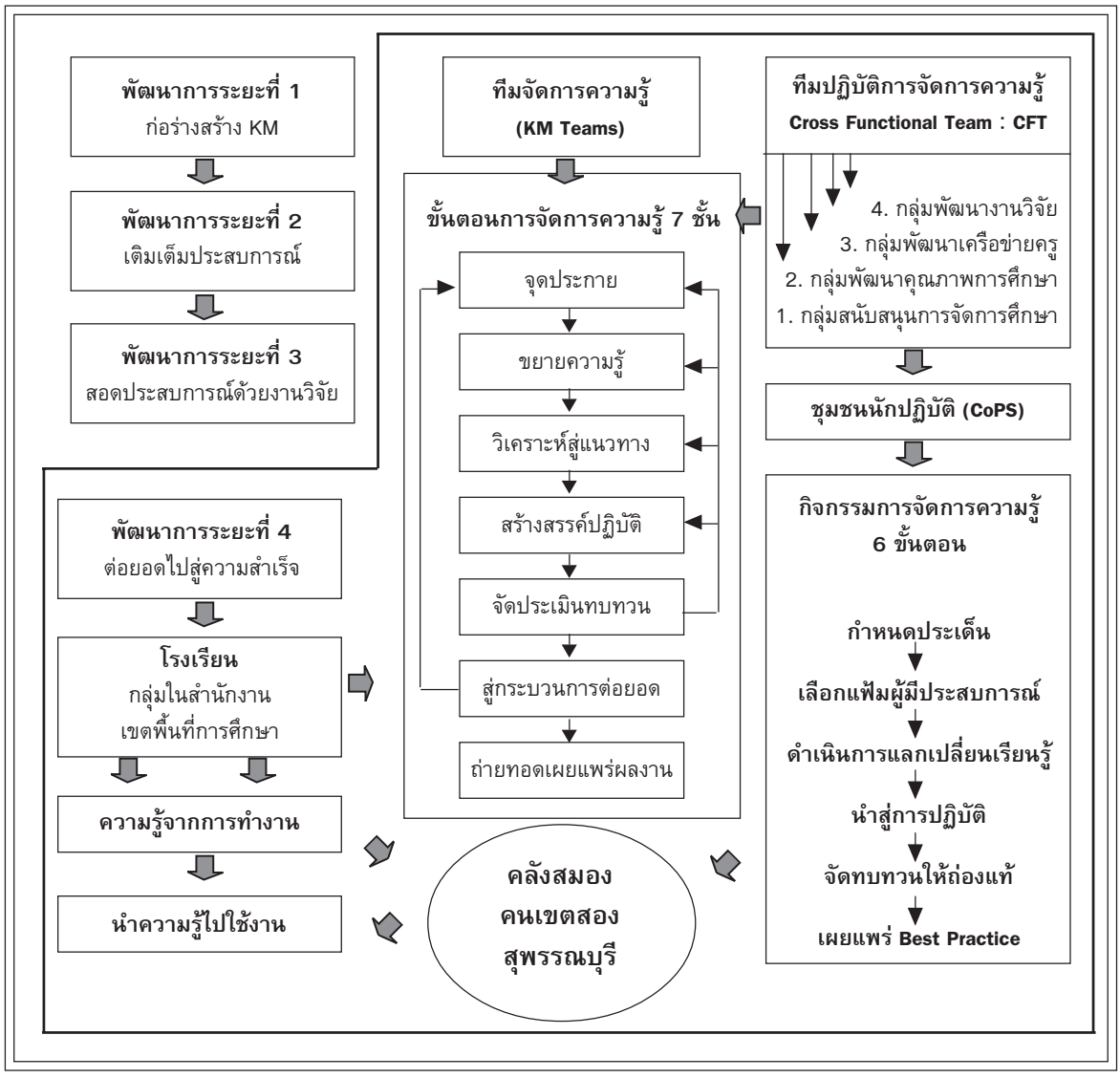
การจัดการความรู้จึงมีความสำคัญที่ผู้บริหาร ควรต้องส่งเสริมและดำเนินการให้มีการจัดการความรู้ บนพื้นฐานขององค์การแห่งการเรียนรู้ร่วมกันของครูและบุคลากร เพื่อนำไปสู่การพัฒนางานและการพัฒนาการเรียนการสอน

**แผนภาพที่ 6.8 การจัดการความรู้ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**



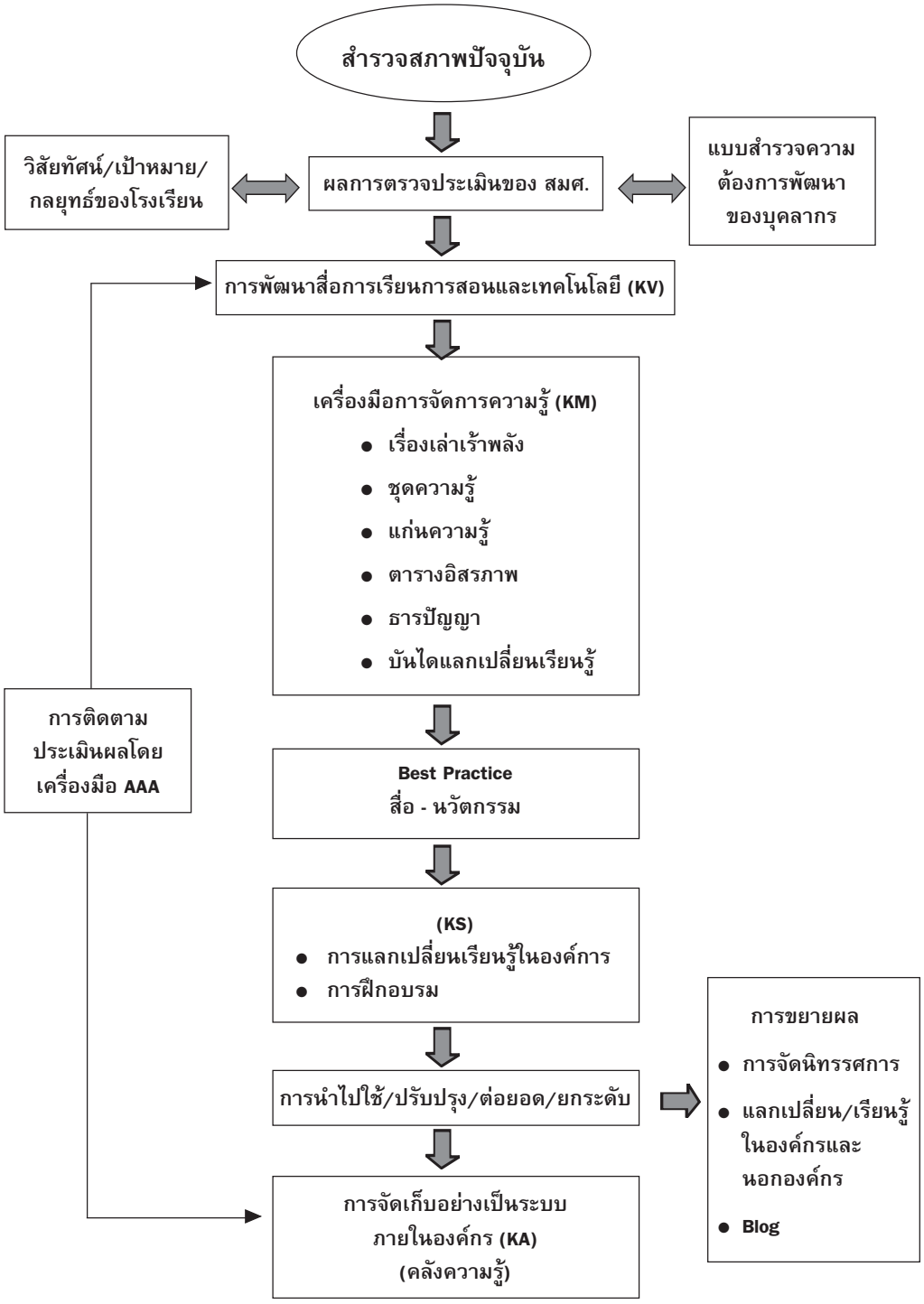

ในการนี้ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี เขต 2 และโรงเรียนบ้านง่อนหนองพะเนาว์ (มิตรภาพที่ 126) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 2 เป็นตัวอย่างหนึ่งที่มีรูปแบบการจัดการความรู้ที่ประสบผลสำเร็จตามบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามแผนภาพ ดังนี้

## แผนภาพที่ 6.9 รูปแบบการจัดการความรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สุพรรณบุรี เขต 2




ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, **คู่มือการจัดการความรู้ในองค์กรทางการศึกษา** (กรุงเทพฯ: เจริญผล, 2552).

**แผนภาพที่ 6.10 รูปแบบการจัดการความรู้ของโรงเรียนบ้านง่อนหนองพะเนาว์ (มิตรภาพที่ 126) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 2**




ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, **คู่มือการจัดการความรู้ในองค์กรการศึกษา** (กรุงเทพฯ: เจริญผล, 2552).

**2.3 เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร**

เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร เป็นกลไกที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนความรู้ ข้อมูลข่าวสารท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าในยุคโลกาภิวัตน์ที่เชื่อมโยงโลกเข้าด้วยกัน ด้วยความเจริญทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร มีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตมนุษย์และความเป็นไปของโลกอย่างไม่หยุดยั้ง และมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ

ในการนี้ เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา สามารถจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ เทคโนโลยีในฐานะที่เป็นสื่อเนื้อหาความรู้ (contents) และในฐานะของเครื่องมือ (tools) ที่ส่งผลต่อการพัฒนางานและการเรียนการสอน สามารถลดขั้นตอนการดำเนินงาน สร้างความแปลกใหม่ และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา กล่าวคือ

(1) เทคโนโลยีสารสนเทศ ในฐานะที่เป็นเนื้อหาความรู้เป็นส่วนพัฒนาองค์ความรู้ของครู บุคลากรทางการศึกษาที่เกิดจากการเรียนรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและนำความรู้นั้นไปพัฒนางาน นวัตกรรมการเรียนการสอน เช่น สื่อความรู้ สื่อการเรียนการสอนออนไลน์ สื่อการทำระบบ E – office ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ฯลฯ

(2) เทคโนโลยีในฐานะที่เป็นเครื่องมือการสื่อสารและการแสวงหาความรู้และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการเรียนรู้ เช่น เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ โทรทัศน์ วิทยุ เครือข่ายสากล ฯลฯ

ในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาพึงคำนึงถึงการนำความรู้ สื่อ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร มาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ ที่ต้องส่งเสริมให้ครู และบุคลากรทางการศึกษา แล้วแต่กรณี มีความรู้ในงานที่ปฏิบัติ/เทคนิค วิธีการจัดการเรียนการสอน รู้จักแสวงหาความรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง รู้จักพัฒนานวัตกรรมการทำงาน/นวัตกรรมการเรียนการสอน และมีทักษะในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน ที่อาจดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

(1) จัดองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ โดยส่งเสริมให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานทุกคนเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องการเรียนรู้การทำงานอย่างเป็นระบบการเรียนรู้ให้ถึงที่สุด การมีแบบแผนความคิด การมีวิสัยทัศน์ร่วม และการเรียนรู้การทำงานเป็นทีมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

(2) พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และเทคนิควิธีการปฏิบัติงานใหม่อย่างต่อเนื่องด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม การให้เรียนรู้งานใหม่ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันทั้งระหว่างบุคคลและระหว่างหน่วยงาน การศึกษาดูงาน การใช้สื่อทางไกลสื่อออนไลน์ เป็นต้น

(3) พัฒนาระบบสารสนเทศเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงฐานข้อมูลทางการศึกษาที่บูรณาการกับข้อมูลสภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การเมือง การปกครองภายในท้องถิ่น และที่เกี่ยวข้อง

ในการนี้ ส่วนกลางควรมีบทบาทการพัฒนาและสร้างเครือข่าย และเสริมสร้างบุคลากรในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้มีความรู้ มีทักษะในการใช้และเชื่อมโยงเครือข่าย จนเขตพื้นที่การศึกษาสามารถเป็นเครือข่ายหลักที่จะเชื่อมโยง/พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สถานศึกษาสามารถใช้บริการเพื่อการพัฒนาความรู้และการพัฒนาการเรียนการสอนได้อย่างคล่องตัว

(4) จัดให้มีศูนย์สื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา เพื่อส่งเสริมและบริการทางการศึกษาแก่หน่วยงาน สถานศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยภายในเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งการระดมภูมิปัญญา ผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นมาร่วมในการพัฒนาการศึกษา ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ตามศักยภาพแล้วแต่กรณี ดังกรณีตัวอย่างการจัดให้มีศูนย์การบริหารจัดการอุทยานการศึกษาอุดมปัญญา ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 เป็นต้น

**2.4 การวิจัยและพัฒนา**

การวิจัยและพัฒนา เป็นกลไกสำคัญทั้งในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการศึกษา ด้วยกระบวนการสำรวจ ศึกษาค้นคว้า จนได้รูปแบบและองค์ความรู้ใหม่ที่สอดคล้องกับบริบท และนำรูปแบบและองค์ความรู้นั้นไปทบทวน ตรวจสอบ จนกระทั่งมั่นใจได้ว่าสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

การวิจัยและพัฒนา จึงเป็นวิธีการสำคัญที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรได้มีการส่งเสริมและดำเนินการให้เกิดขึ้นจนกลายเป็นวัฒนธรรมความเคยชินของบุคลากรในสำนักงานที่ต้องสร้างและพัฒนาความรู้ใหม่ด้วยกระบวนการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการวิจัยและพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนในสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานทั้งในบทบาทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และบทบาทของสถานศึกษา

ในทำนองเดียวกัน สถานศึกษาควรได้ส่งเสริมให้ครู ได้มีการวิจัยและพัฒนาการเรียนการสอนเพื่อเสริมสร้างนวัตกรรมการเรียนการสอน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผลการวิจัย นำไปสู่การพัฒนาการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของครูในที่สุด

**ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษากับหน่วยงานอื่น**

การปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในฐานะที่เป็นตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัดและเขตพื้นที่การศึกษา และเป็นหน่วยงานหลักทางการศึกษาเพียงหน่วยงานเดียวของกระทรวงศึกษาธิการในระดับเขตพื้นที่การศึกษา ที่ต้องนำนโยบายของรัฐและของกระทรวงศึกษาธิการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งมีหน้าที่และความรับผิดชอบกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ ดังนี้

**1. ระดับนโยบาย** เป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องรับนโยบายมาปฏิบัติ หรือประสานนโยบายให้เกิดการปฏิบัติ ได้แก่

1.1 กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เป็นต้น

1.2 กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

1.3 กระทรวงอื่นที่จัดการศึกษาหรือการศึกษาเฉพาะทาง ที่มีสถานศึกษาตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษา เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

1.4 กระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนการจัดการศึกษา ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

**2. ระดับบริหาร/กำกับดูแล** เป็นหน่วยบริหารหรือหน่วยงานกำกับดูแลที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ต้องประสานงานการบริหารไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่

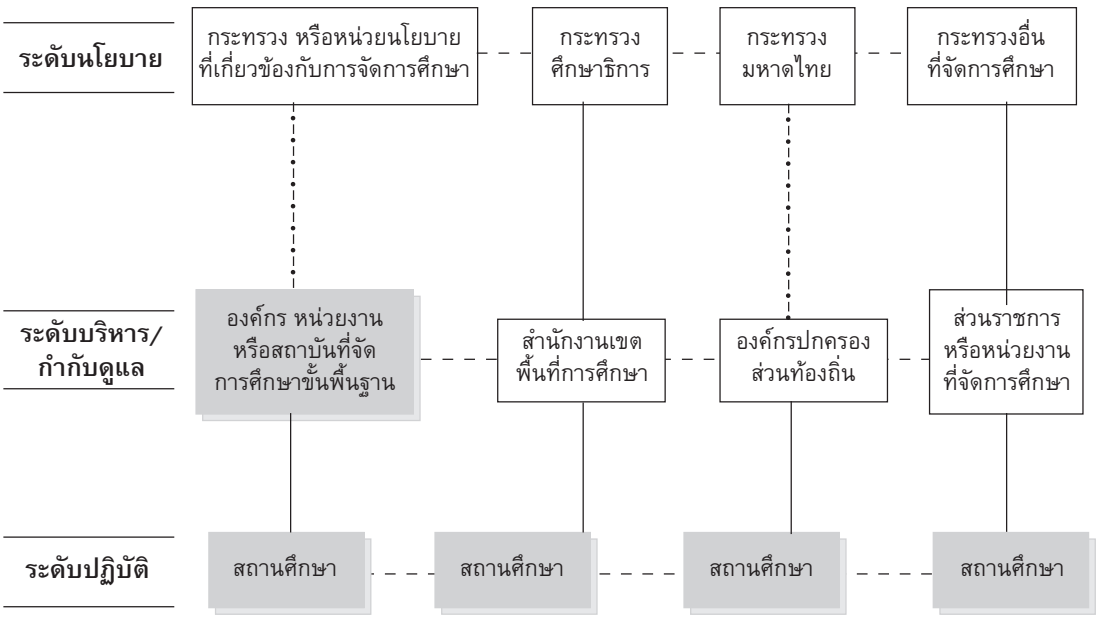
2.1 ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่จัดการศึกษาของกระทรวง/กรม เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความสัมพันธ์ในฐานะตัวแทนกระทรวงศึกษาธิการ ที่ต้องประสานงานและเชื่อมโยงการศึกษาขององค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.2 หน่วยงาน องค์กรที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการอื่นที่จัดการศึกษา เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความสัมพันธ์ในฐานะที่ต้องประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

**3. ระดับปฏิบัติ** เป็นหน่วยปฏิบัติ หรือจัดการเรียนการสอน หรือกระบวนการเรียนรู้ ได้แก่ สถานศึกษา ครอบครัว องค์กรชุมชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ฯลฯ

ในด้านสถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติ ที่มีความเชื่อมโยงทั้งในแนวตั้งและแนวนอนดังปรากฏแผนภาพความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการศึกษาระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับหน่วยงานที่จัดการศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ ต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 6.11 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางการศึกษาระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับนโยบาย ระดับบริหาร และระดับปฏิบัติ**




หมายเหตุ ———— หมายถึง บังคับบัญชา และกำกับดูแล

•–•–•–•–•–•–•–•–• หมายถึง กำกับดูแล

– – – – – – – – – หมายถึง ประสานงาน

ที่มา: พิณสุดา สิริธรังศรี, 2546.

ในการนี้ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา เป็นความสัมพันธ์ เชิงอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ

**ส่วนกลาง** ซึ่งหมายถึง กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรในส่วนกลาง มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในด้านนโยบาย มาตรฐาน การสนับสนุนทรัพยากร (ที่เกี่ยวข้อง) การวิจัยและพัฒนา และการติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา

**สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับส่วนกลางและสถานศึกษา ดังนี้

(1) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะส่วนราชการในสังกัดที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย และนำนโยบายของกระทรวงฯ ไปสู่การปฏิบัติ และรายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงฯ ทราบ

(2) มีความสัมพันธ์กับสถานศึกษา ในฐานะส่วนราชการต้นสังกัดของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการกำกับ สนับสนุนส่งเสริม และบริหารจัดการ ให้สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน

**สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** มีความสัมพันธ์กับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาด้วยกัน ดังนี้

(1) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางและเขตพื้นที่การศึกษาที่สังกัดในฐานะส่วนราชการ/สถานศึกษาในสังกัด/ในกำกับ แล้วแต่กรณี ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ และรายงานผลต่อสำนักงานเขตพื้นที่ต้นสังกัด/กระทรวงศึกษาธิการทราบแล้วแต่กรณี

(2) มีความสัมพันธ์กับสถานศึกษา/สถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยกันในฐานะเครือข่ายสถานศึกษา ที่ควรร่วมมือกันพัฒนาการเรียนการสอนและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ที่อาจจัดเป็นเครือข่ายเฉพาะกลุ่ม หรือรายสถานศึกษา แล้วแต่กรณี

**ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ**

รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดังกล่าว มียุทธศาสตร์การดำเนินงานที่สอดคล้องกับกลไกบางประการที่นำไปสู่ผลสำเร็จ ดังนี้

**1. ยุทธศาสตร์การทำงานแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วม** แม้ว่าสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ภารกิจที่ปฏิบัติเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับคนทุกคนในเขตพื้นที่การศึกษาผ่านองค์กร หน่วยงาน และสถานศึกษา และต้องมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กร และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ในพื้นที่ การทำงานแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วม จึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะทำให้ภารกิจของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาบรรลุเป้าหมายตามภารกิจที่กำหนด

**2. ยุทธศาสตร์การประสานงาน** สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจำเป็นต้องประสานงานกับส่วนราชการ สถานศึกษา หน่วยงาน องค์กร และสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ยุทธศาสตร์การประสานงาน เพื่อสร้างการยอมรับ สร้างความเข้าใจในภารกิจที่ปฏิบัติ ทั้งการประสานงานอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

**3. ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร** เขตพื้นที่การศึกษาที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรืออำเภอ เป็นศูนย์กลางที่มีองค์กร หน่วยงาน สถานประกอบการ ทั้งของรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เกษตร อุตสาหกรรม การบริการ และอื่น ๆ รวมทั้งความห่างไกลระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา องค์กร และสถาบันที่จัดการศึกษาอื่น ๆ จึงยากที่จะดำเนินภารกิจการประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา และการเผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาให้เข้าถึงหน่วยงานและประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีและการสื่อสารเป็นสิ่งจำเป็นที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาต้องนำมาเป็นเครื่องมือในการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการวางแผน การใช้ การปรับปรุงและพัฒนาเพื่อให้การศึกษาเข้าถึงประชาชนและผู้เรียนอย่างแท้จริง

**4. ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์** การประชาสัมพันธ์เป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการยุคข้อมูลข่าวสารและความโปร่งใส จึงต้องทำให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารทางการศึกษา และเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาได้ในทุกโอกาสและทุกสถานที่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาจึงต้องใช้ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือและกลไกการจัดการศึกษาที่หลากหลาย ทั้งทางสื่อสารมวลชน บุคคล และเทคโนโลยีต่าง ๆ

**5. ยุทธศาสตร์การแข่งขันและการประกันคุณภาพ** การแข่งขันและการประกันคุณภาพเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการจัดการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ต้องเผชิญกับการแข่งขันกับองค์กร/หน่วยงาน และสถานศึกษาต่าง ๆ การปรับปรุงพัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อก้าวให้ทันความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี การเป็นผู้นำทางการศึกษา การมีวิสัยทัศน์รอบด้าน การคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ คือ หน่วยงาน สถานศึกษา และประชาชน ด้วยการจัดการที่มีคุณภาพจึงเป็นความจำเป็นที่จะทำให้องค์กรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนและมีศักดิ์ศรี

**6. ยุทธศาสตร์การทำงานที่เน้นคุณภาพทั่วทั้งองค์กร** ด้วยวิสัยทัศน์ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่มุ่งมั่นสู่ความเป็นผู้นำทางการศึกษา และผู้นำแห่งการเรียนรู้ การทำงานที่เน้นคุณภาพจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการบริหารจัดการสำนักงาน/สถานศึกษาแนวใหม่ที่บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่คณะกรรมการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ครู และผู้ปฏิบัติงานทุกระดับจะต้องเน้นคุณภาพของงานเป็นสำคัญ เพื่อสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นในฐานะองค์กรผู้นำทางการศึกษาและผู้นำแห่งการเรียนรู้ได้อย่างแท้จริง

**7. ยุทธศาสตร์การจัดสำนักงาน/สถานศึกษาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้** ที่มีการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่การรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ การสร้างและแสวงหาความรู้ใหม่ การจัดระบบความรู้ การเผยแพร่ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และพัฒนาความรู้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการนำความรู้ไปใช้และต่อยอดจนเกิดความรู้ใหม่ เป็นองค์การแบบเปิดที่บุคลากรมีการเรียนรู้ร่วมกันและการแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง ทั้งทางสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร เพื่อการพัฒนางานและการเรียนการสอนให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งเป็นต้นแบบแห่งการเรียนรู้แก่หน่วยงานสถานศึกษาอื่น ๆ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ นำไปสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิต

**8. ยุทธศาสตร์การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา** การระดมทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้เพื่อการศึกษานับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ประสบผลสำเร็จด้วยศักยภาพและความสามารถของผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สร้างความเชื่อถือ ศรัทธาและไว้วางใจ จนได้รับการสนับสนุน ดังนั้น เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยทั่วไปจึงควรมีการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ วัสดุครุภัณฑ์ และเงิน ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน สถานประกอบการ สถาบันศาสนา ชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสถาบันสังคมอื่น ฯลฯ มาสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุด

**9. ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนผู้นำการเปลี่ยนแปลง** การขับเคลื่อนผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาในยุคสังคมฐานความรู้ ที่มีการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการของความรู้อย่างไม่หยุดยั้ง ที่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาควรตระหนักรู้ ยอมรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง และเกิดการผลักดันร่วมกันระหว่างครู ผู้บริหาร กรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครอง เรียนรู้และวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาทางพัฒนาวิชาการ การเรียนการสอนร่วมกัน ด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหารที่เน้นวิชาการ และให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเรียนการสอนร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ จนนำไปสู่ความสำเร็จร่วมกัน

## ส่วนที่ 4 จุดเด่นของรูปแบบ และข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้

จากข้อเสนอรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังกล่าว มีจุดเด่น และข้อจำกัด ที่สมควรพิจารณา ดังนี้

### 4.1 จุดเด่นของรูปแบบ

4.1.1 เป็นรูปแบบทางเลือกที่ไม่เป็นรูปแบบเดียวหรือ เฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่งตายตัว แต่เป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ด้วยเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเองอย่างเป็นอิสระและคล่องตัว ก่อให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารจัดการ/ดำเนินงานที่สอดคล้องกับสภาวการณ์ เช่น การจัดโครงสร้างการแบ่งงาน การสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรที่เป็นไปตามความต้องการ การจัดทรัพยากรและงบประมาณ ที่สามารถเลือกดำเนินการได้ เป็นต้น

4.1.2 เป็นรูปแบบที่ตอบสนองการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ให้ความสำคัญต่อกลไก ทั้งกลไกหลักและกลไกเสริม ที่พิจารณาแล้วว่ากลไกดังกล่าวนี้ เป็นกลไกที่มีอยู่เดิม หากได้มีการเสริมพลังกลไกให้เข้มข้นขึ้นในรูปของการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาขึ้นก็จะเป็นกลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาฯ ที่นำไปสู่ความสำเร็จตามเจตนารมณ์และเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

4.1.3 ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่จะสามารถบริหารจัดการตนเองภายใต้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิม รวมทั้งการสนับสนุนส่งเสริมจากต้นสังกัด โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือหน่วยเหนือ ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวทางการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4.1.4 ให้ความสำคัญต่อผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ ที่เป็นกลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้ประสบผลสำเร็จ ที่ต้องได้รับการพัฒนาภาวะผู้นำอย่างต่อเนื่อง

4.1.5 เน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของผู้ร่วมงาน และประชาชนทุกภาคส่วนที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4.1.6 บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตามความต้องการของตนเอง อย่างหลากหลายวิธีการ ที่สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปพัฒนางานรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1.7 มีระบบการกำกับติดตามประเมินผล ภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ควบคู่และสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

### 4.2 ข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้

4.2.1 ความคุ้นเคยต่อการบริหารจัดการรูปแบบเดียวและยึดกฎระเบียบของราชการเป็นสำคัญ จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการ เช่น การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการ ก.ต.ป.น. หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่กำหนดขึ้นใหม่ตามรูปแบบทางเลือกที่เสนอ อาจกระทบต่อลักษณะงานที่มีอยู่เดิม

4.2.2 ความไม่แน่นอนของนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก่อให้เกิดการชะงักงันในการบริหารจัดการและเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4.2.3 การลดบทบาทของส่วนกลางเป็นไปค่อนข้างยาก จากการแข็งตัวของระบบราชการ ทั้งนี้ การเพิ่มส่วนงานในส่วนกลางมากขึ้นเท่าใด ย่อมหมายถึงการเพิ่มขึ้นของการริเริ่มงานของส่วนกลางที่ส่งผลต่อการดำเนินงานในเขตพื้นที่และสถานศึกษาเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และจะเป็นอุปสรรคต่อการคิดริเริ่มพัฒนางานที่สอดคล้องกับความต้องการของตนเองของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

4.2.4 การกำหนดให้มีอิสระในการจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาด้วยตนเอง อาจมีผลกระทบและไม่สอดคล้องต่อการได้รับอัตรากำลังที่เป็นการพิจารณาภาพรวมทั้งประเทศ

4.2.5 สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ยังคงมีอิทธิพลส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการศึกษาโดยรวม เมื่อใดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง เช่น ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ และการเมืองก็จะส่งผลให้การบริหารจัดการศึกษาชะงักงันและไม่สนองตอบต่อเป้าหมายเท่าที่ควร

4.2.6 ความไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของต้นสังกัดต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ส่งผลให้ไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติ หรือการดำเนินการได้ล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

## ส่วนที่ 5 ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ

ตัวบ่งชี้และเงื่อนไขความสำเร็จของรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นตัวบ่งชี้ตามกลไกหลักและกลไกเสริม ดังนี้

5.1 นโยบายการศึกษามีความชัดเจนแน่นอน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถวิเคราะห์และนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.2 มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา เช่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ก.ต.ป.น. เขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น

5.3 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีการจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการ ภายใต้ความเห็นชอบของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แล้วแต่กรณี

5.4 ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ได้รับการพัฒนาภาวะผู้นำอย่างเป็นระบบสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และได้รับการยอมรับจากครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัด แล้วแต่กรณี

5.5 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีระบบการบริหารจัดการที่ดีที่ผ่านการประเมินของต้นสังกัด/สมศ./หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.6 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีแผนการพัฒนาบุคลากรที่เกิดจากการศึกษาความต้องการจำเป็นของครู และบุคลากรทางการศึกษา แล้วแต่กรณี

5.7 การสรรหาบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตรงตามความต้องการและข้อเสนอของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แล้วแต่กรณี

5.8 ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีขวัญกำลังใจ มีเส้นทางความก้าวหน้า และได้รับการส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ

5.9 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีระบบการบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับสภาพและบริบท ทั้งเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ การเบิกจ่ายงบประมาณ และการรายงาน ที่เกิดจากการพัฒนาระบบของส่วนกลาง

5.10 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีระบบกำกับ ติดตาม และประเมินผลที่เชื่อมโยงกับส่วนกลาง และมีการนำผลการติดตามประเมินผลไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการศึกษา

5.11 มีแผนงาน โครงการ/กิจกรรมที่สนับสนุนวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันของครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

5.12 มีระบบการวางแผน และแผนที่สอดคล้องกับความต้องการและบริบทของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม การดำเนินงานตามแผน และการประเมินผลตามแผน

5.13 การจัดกิจกรรมส่วนใหญ่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเกิดจากการมีส่วนร่วมของกรรมการ คณะทำงาน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ครู และบุคลากรทางการศึกษา

5.14 ผลการดำเนินงานทุกกิจกรรมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเกิดจากความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องด้วยการประสานงานที่ดี ทั้งการประสานงานภายในและการประสานงานภายนอก ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

5.15 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ ในด้านการรวบรวมความรู้ การสร้างและแสวงหาความรู้ การเผยแพร่และพัฒนาความรู้ รวมทั้งการนำความรู้ไปต่อยอดและขยายผล

5.16 ครูและบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนางาน/การเรียนการสอน และลดขั้นตอนการสื่อสารและการปฏิบัติงาน

5.17 สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีแผนงานและผลงานการวิจัย และพัฒนางาน/องค์ความรู้/นวัตกรรมการบริหารจัดการและการเรียนการสอน

5.18 ส่วนกลาง/ต้นสังกัดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม ในเขตพื้นที่การศึกษาลดลง และมีนโยบายสนับสนุนส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาที่ชัดเจนเพิ่มขึ้น

# บทที่ 7
# สรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ

การวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (2) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ และ (3) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำกับ ดูแล ประสานส่งเสริมและผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบังเกิดผลอย่างแท้จริง

ในการวิจัย ใช้วิธีวิทยาการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ การวิจัยเชิงคุณภาพโดยการศึกษารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา ทั้งในและต่างประเทศ การศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทุกภูมิภาคของประเทศทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และกรุงเทพมหานคร ด้วยการศึกษาภาคสนามทั้งการสัมภาษณ์ สนทนากลุ่มการรับฟังความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้อง ในเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 20 เขต และสถานศึกษา จำนวน 80 โรง

การวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มประชากร ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ได้แก่ ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา/ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา/อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. เขตพื้นที่การศึกษา ประธานกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู และผู้แทนผู้ปกครอง ในทุกเขตพื้นที่การศึกษาที่นอกเหนือ จากการวิจัยเชิงคุณภาพ (165 เขต) และสถานศึกษาทุกขนาด จำนวน 396 แห่ง กลุ่มตัวอย่าง ภาคสนาม จำนวน 485 คน และกลุ่มตัวอย่างเชิงปริมาณ จำนวน 2,574 คน โดยใช้สูตรการคำนวณกลุ่มตัวอย่างของ Taro Yamane โดยส่งแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อ

ตรวจสอบความเห็น ข้อเสนอแนะและเพิ่มเติมเนื้อหา ไปยังกลุ่มตัวอย่าง มีผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับจำนวน 1,586 คน/ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 61.61 จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์และแปลผลข้อมูล

ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ข้อมูลเชิงปริมาณใช้วิธีการวิเคราะห์โดยวิธีพิจารณาหาร้อยละจากความถี่ของการตอบแบบสอบถามของประชากรกลุ่มต่าง ๆ แล้วสรุปรวมความเห็น โดยบูรณาการเข้ากับเนื้อหาของข้อมูลเชิงคุณภาพ แล้วสังเคราะห์ประเด็นตามกรอบความคิดการวิจัย ในขั้นตอนศึกษาสภาพปัจจุบันปัญหา สำหรับขั้นตอนการสร้างรูปแบบ ใช้วิธีสังเคราะห์และจัดทำร่างรูปแบบแล้วนำไปตรวจสอบรูปแบบโดยการรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค จำนวน 4 ครั้ง/ภูมิภาค และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสัมมนารับฟังความเห็นวงกว้าง จำนวน 1 ครั้ง รวม 5 ครั้ง จากนั้นจึงปรับปรุงร่างรูปและกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา แล้วจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

**ผลการวิจัย** พบว่า

**1. สภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** ปัจจุบันมีกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่กระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหาร งานบุคคล และบริหารทั่วไป มีการจัดปัจจัยในการบริหารจัดการ เช่น โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน การจัดทำคู่มือการดำเนินงาน การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ ครูและบุคลากร การจัดและสนับสนุนเทคโนโลยีเพื่อการปฏิบัติงาน เพื่อการบริหารจัดการในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นต้น ที่สามารถบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งมีเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายพื้นที่ แต่เป็นการบริหารจัดการที่ประสบผลสำเร็จเป็นด้านๆ มากกว่าเป็นองค์รวม

อย่างไรก็ตาม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาก็ประสบปัญหาการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจในหลายด้านทั้ง **ด้านปัจจัยดำเนินการ** เกี่ยวกับกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคโดยเฉพาะด้านการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่ของกรรมการบางคณะในเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ นโยบายของส่วนกลางที่เปลี่ยนแปลงบ่อย โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่ยังไม่สอดคล้องกับบริบทสำนักงาน/สถานศึกษา

บุคลากรและงบประมาณที่ยังไม่สอดคล้องและสัมพันธ์กับงาน วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรที่ยังติดยึดกับวัฒนธรรมอำนาจ เป็นต้น และ**ด้านการบริหารจัดการ** เช่น การบริหารงานบุคคล ได้แก่ การสรรหาและการพัฒนาบุคลากรที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการและบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การบริหารงบประมาณ เช่น การจัดสรรงบประมาณที่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพจริง การบริหารงานวิชาการ เช่น การกำหนดงาน/โครงการของส่วนกลางบ่อยครั้งที่ไม่สอดคล้องและเป็นตามบริบทและความต้องการทางวิชาการของสถานศึกษา การกำกับติดตามและประเมินผลที่ขาดประสิทธิภาพ เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ทั้งสิ้น

**2. รูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ** ประเทศที่ทำการศึกษา ได้แก่ นิวซีแลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เกาหลี และญี่ปุ่น ล้วนมีความหลากหลายของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา **นิวซีแลนด์** กระจายอำนาจจากกระทรวงไปยังสถานศึกษาโดยตรงที่บริหารงานเบ็ดเสร็จโดยคณะกรรมการสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปโดยไม่มีหน่วยงานกลางมารองรับ **อังกฤษ** กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีองค์การบริหารการศึกษาของท้องถิ่น รับผิดชอบการบริหารจัดการ มีศูนย์/เขตที่ทำหน้าที่สนับสนุนวิชาการของสถานศึกษา **สหรัฐอเมริกา** กฎหมายกำหนดให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของมลรัฐแต่ละรัฐ ที่มีเขตพื้นที่การศึกษารับผิดชอบ ที่มีความหลากหลาย มีการบริหารจัดการศึกษาในรูปกรรมการ/สภาการศึกษา แล้วแต่กรณี **เกาหลีและญี่ปุ่น**กระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของต่างประเทศ** ที่สำคัญ เช่น การกำหนดนโยบายทางการศึกษาที่แน่นอน การกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนไม่ให้การเมืองเข้าไปแทรกแซงการศึกษาของเกาหลี การกระจายอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการให้กับคณะกรรมการสถานศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไปของนิวซีแลนด์ การจัดสรรงบประมาณเป็นก้อนตามสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่ การจัดสรรงบพัฒนาบุคลากรให้แก่ครูที่สามารถเลือกเข้ารับการพัฒนาได้ด้วยตนเองของนิวซีแลนด์ การมีหน่วยงานตรวจสอบและติดตามคุณภาพภายนอกที่เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลควบคู่กับการกระจายอำนาจของนิวซีแลนด์และอังกฤษระบบการประเมินตนเองของญี่ปุ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาของแต่ละประเทศ การมีวัฒนธรรมการทำงานการรักในอาชีพครู และการมีระเบียบวินัยของครูและบุคลากรทางการศึกษาของญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ การให้อิสระแก่ครูในการเลือกตำราเรียน การพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับหลักสูตรกลางและสภาพของท้องถิ่นและสถานศึกษา เป็นต้น

**3. รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

นำเสนอเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ความนำ เกี่ยวกับความเป็นมาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

ส่วนที่ 2 แนวคิดและหลักการ **แนวคิด**ประกอบด้วย (1) การจัดการศึกษาแบบเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบของการใช้พื้นที่เป็นฐานที่มุ่งความเป็นอิสระคล่องตัว และใกล้ชิดประชาชน (2) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรทางการศึกษาที่รองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงเพื่อเชื่อมโยงนโยบายไปสู่การปฏิบัติของสถานศึกษา (3) สถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสถานศึกษาของรัฐที่บริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจจากกระทรวงและเขตพื้นที่การศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและบริหารงานทั่วไป (4) รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ **หลักการ** ที่พึงยึดประกอบด้วย (1) หลักความเป็นอิสระ (2) หลักการเสริมพลัง (3) หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ (4) หลักความยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ (5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (6) หลักการมีส่วนร่วม (7) หลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (8) หลักการบริหารจัดการที่ดี

ส่วนที่ 3 องค์ประกอบของรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กลไกหลักและกลไกเสริม ดังนี้ **กลไกหลัก** เป็นกลไกด้านปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการ มีจำนวน 12 กลไก ได้แก่ **(1) นโยบาย** ที่แน่นอนชัดเจน **(2) กฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์**ที่ผ่อนคลาย **(3) โครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน** ที่เป็นอิสระในการจัดเป็นของตนเองของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา **(4) ภาวะผู้นำ**ของผู้บริหาร **(5) วัฒนธรรมการทำงาน** ที่กระตือรือร้นให้บริการ **(6) ระบบการบริหารงานวิชาการ** เกี่ยวกับการวางแผนและพัฒนาสาระหลักสูตรสถานศึกษา การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมและสื่อการเรียนการสอน การจัดระบบส่งเสริมและพัฒนาผู้เรียน การนิเทศติดตาม และประเมินผลการเรียนการสอน **(7) ระบบการบริหารงานบุคคล**เกี่ยวกับการสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการบำรุงขวัญที่เป็นไปตามสภาพจริง **(8) ระบบบริหารงบประมาณ**ที่สอดคล้องกับสภาพจริงตามความต้องการ **(9) ระบบ**คุณธรรมและการบริหารจัดการที่ดี **(10) การวางแผน**ที่มีประสิทธิภาพ **(11) การประสานงาน**ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และ **(12) การกำกับ ติดตามและประเมินผล**ที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ **และกลไกเสริม** เป็นกลไกที่เสริมการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

มีจำนวน 4 กลไก ได้แก่ **(1) การมีส่วนร่วม**ของครู บุคลากร และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย **(2) การจัดการความรู้**อย่าง เป็นระบบ **(3) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร** ที่สมบูรณ์และทันสมัย และ **(4) การวิจัยและพัฒนา**ที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ส่วนที่ 4 จุดเด่นและข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้ **จุดเด่น** เป็นรูปแบบทางเลือกที่ตอบสนองสภาพจริงของการบริหารจัดการและเป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้ความสำคัญและความเป็นอิสระของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างแท้จริง ภาวะผู้นำของผู้บริหาร คำนึงถึงการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องที่สอดคล้องกับสภาพจริง บนพื้นฐานของการกำกับติดตามและประเมินผลเพื่อการปรับปรุงและพัฒนา **ข้อจำกัดของการนำรูปแบบไปใช้** ได้แก่ ความเคยชินต่อการบริหารจัดการแบบเดิม วัฒนธรรมอำนาจ ความไม่คุ้นเคยต่อการคิดตัดสินใจด้วยตนเอง ความไม่แน่นอนของนโยบาย การจัดโครงสร้างที่สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรแต่ไม่สอดคล้องกับระบบรวมอาจส่งผลต่อการพิจารณาอัตรากำลัง เหล่านี้ อาจเป็นข้อจำกัดของการใช้รูปแบบตามข้อเสนอนี้

ส่วนที่ 5 ตัวบ่งชี้ความสำเร็จ มีการดำเนินงานที่เกิดขึ้นตามกลไกหลักและกลไกเสริมทั้ง 16 กลไก

## การอภิปรายผล

### ผลการวิจัยตามกรอบความคิดการวิจัย

จากผลการวิจัย พบว่า กลไกส่งเสริมการกระจายอำนาจประกอบด้วย **กลไกหลักและกลไกเสริม**ที่ต่างหนุนเสริมซึ่งกันและกัน **ซึ่งต่างไปจากกรอบความคิดการวิจัย**ที่กำหนดไว้ว่า กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจประกอบด้วย **กลไกภายใน** ได้แก่ นโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ โครงสร้างการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำ การบริหารจัดการที่ดี การจัดการความรู้ การวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีและการสื่อสาร ศักยภาพและความพร้อม และ**กลไกภายนอก** ได้แก่ สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีและการสื่อสาร นวัตกรรมและความรู้ และการมีส่วนร่วม **และพบว่า ตัวแปรกลไกเกือบทุกตัวแปร มีความสำคัญในลักษณะที่เป็นกลไกหลักและกลไกเสริม**ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา คณะผู้วิจัยจึงปรับตัวแปรดังกล่าวนั้นเป็นกลไกหลักและกลไกเสริม ยกเว้น บางตัวแปรเท่านั้น เช่น สภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง (ทั่วไป) และเศรษฐกิจที่ไม่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษามากนัก แต่กลไกที่มีอิทธิพลและส่งเสริม

การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นกลไกที่เกิดจากภายในองค์กรโดยตรง และกลไกบางตัวที่คาดไว้ว่าเป็นกลไกภายนอกกลับกลายเป็นกลไกเสริม เช่น การมีส่วนร่วม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รวมทั้งการวิจัยและพัฒนา ทั้งนี้ เพราะกลไกดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองหากมีศักยภาพเพียงพอด้วยการหนุนเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับตัวแปรกลไกด้านการปรับตัวและการเรียนรู้ และศักยภาพและความพร้อม ไม่ปรากฏเป็นกลไกหลักและกลไกเสริมนั้นเนื่องจากกลไกทั้งสองดังกล่าวเป็นสาระการดำเนินงานที่บูรณาการเข้าในสาระกลไกในทุกตัวแปร ที่ต้องมีการปรับตัวและการเรียนรู้ เป็นไปอย่างมีศักยภาพและความพร้อม

นอกจากนั้น **กลไกหลัก** ที่พบส่วนใหญ่เป็นกลไกทั้งที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการทุกระดับ ทั้งระดับส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา กล่าวคือ กลไกที่เกี่ยวข้องกับส่วนกลาง ได้แก่ นโยบาย กฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำของผู้บริหาร ระบบบริหารงานบุคคล ระบบบริหารงานวิชาการ ระบบบริหารงบประมาณ และการกำกับ ติดตาม และประเมินผล ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

กลไกที่เกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร การจัดโครงสร้างและการแบ่งส่วนงาน การวางแผน การประสานงาน การมีส่วนร่วม และการกำกับติดตาม และประเมินผล กลไกที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาโดยตรง ได้แก่ การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน ภาวะผู้นำผู้บริหาร การวางแผน การประสานงาน และการมีส่วนร่วม

ขณะที่**กลไกเสริม** เป็นกลไกเชิงศักยภาพที่ส่วนกลางควรส่งเสริมเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเข้มข้น เช่น การวิจัยและพัฒนา และเทคโนโลยีและการสื่อสาร สำหรับเขตพื้นที่การศึกษา ควรส่งเสริมศักยภาพสถานศึกษาและพัฒนาตนเองในกลไกด้านการมีส่วนร่วม การจัดการความรู้ เทคโนโลยีและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา ในทำนองเดียวกันกับสถานศึกษาที่ควรพัฒนาตนเองในกลไกด้านวัฒนธรรมการทำงาน การวางแผน การประสานงาน การจัดการความรู้ เทคโนโลยีและการสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนา/การวิจัยชั้นเรียน เพื่อพัฒนาการเรียนการสอน เช่นเดียวกัน

นอกจากนั้น จากการตรวจสอบรูปแบบของผู้ทรงคุณวุฒิ 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นควรให้เพิ่มกลไกหลัก คือ **“ระบบการบริหารงานวิชาการ”** ซึ่งเป็นกลไกที่สอดคล้องกับหน้าที่/กระบวนการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ที่จำเป็นต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ

**ผลการวิจัยโดยรวม**

เมื่อพิจารณาภาพรวมของการวิจัย ผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาเป็นวิธีการสำคัญของการบริหารจัดการศึกษา ที่ทั้งประเทศไทยและต่างประเทศต่างให้ความสำคัญ เพื่อมุ่งหวังให้การศึกษาเป็นกลไกการพัฒนาคนเพื่อการพัฒนาประเทศ ที่ควบคู่กับระบบของการตรวจสอบและถ่วงดุลการกระจายอำนาจมากเท่าใดย่อมจะต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุล รวมทั้งการติดตามและประเมินผลเพื่อการบริหารจัดการศึกษาให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากเท่านั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศและท้องถิ่นที่จัดการศึกษา ในต่างประเทศหลายประเทศจึงมีการจัดระบบการติดตามและประเมินผลควบคู่กับการกระจายอำนาจ รวมทั้งการมีระบบสนับสนุนทั้งการพัฒนาบุคลากร การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้และนวัตกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอน อย่างเป็นระบบ

นอกจากนั้น ศักยภาพของหน่วยงาน/สถานศึกษา และคุณภาพของผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาก็เป็นตัวแปรสำคัญในการรองรับการกระจายอำนาจ จากการวิจัยพบว่า บางเขตพื้นที่การศึกษา แม้ว่าจะมีความพร้อมในปัจจัยการดำเนินงาน ได้แก่ งบประมาณ อาคารสถานที่ กฎหมายระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนจำนวนบุคลากรที่เอื้อต่อบริบทการบริหารจัดการของสำนักงานที่คาดว่าน่าจะบริหารจัดการไปได้ด้วยดี แต่ศักยภาพและคุณภาพของบุคลากรยังไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าว ทั้งด้านวิสัยทัศน์ ความรู้ความสามารถ และทักษะในงาน บางคนยังคงมีวัฒนธรรมการใช้อำนาจที่มีต่อสถานศึกษาและประชาชนผู้รับบริการ ด้วยระบบการสั่งการ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ ดิเรก พรสีมา และคณะ (2553) ที่พบว่า หลังการปฏิรูปการศึกษา ผู้บริหารระดับสูงยังคงสั่งการให้ผู้บริหารระดับรองลงมาปฏิบัติตามคำสั่งหรือแนวปฏิบัติเช่นเดิม การทำงานแบบราชการที่ล่าช้า เคยชินต่อการเป็นผู้รับมากกว่าผู้ให้ ทั้งการให้ความเอาใจใส่และความเอื้ออาทรหรือการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในงาน ไม่สนใจพัฒนาตนเองและการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในงาน ขาดการเรียนรู้สิ่งใหม่หรือการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่เพื่อก้าวให้ทันต่อการปฏิบัติงานในยุคสังคมฐานความรู้ เพื่อรองรับการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานตามภารกิจของสำนักงาน

ในทำนองเดียวกันกับสถานศึกษา ที่หากไม่มีครูเก่งก็ส่งผลต่อคุณภาพการเรียนการสอนในที่สุด ในการนี้ พบว่า หากสถานศึกษาใดได้รับการบรรจุครูที่สอดคล้องกับความต้องการ ผู้สอนสอนตรงตามวิชาเอกที่เรียนมา ครูไม่มีภาระงานมาก ได้รับการพัฒนาตามสภาพจริงมิใช่การกำหนดมาจากหน่วยเหนือ และมีเวลาทุ่มเทให้กับเด็ก ผลสัมฤทธิ์ทาง

การเรียนของเด็กก็จะสูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัย ของ Mc Kinsey (2007) พบว่า งบประมาณไม่ใช่เรื่องสำคัญอันดับแรกของคุณภาพการเรียนการสอน แต่ระบบที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา คือ "ครู" ที่ต้องได้รับการพิจารณาใน 3 ประการ คือ 1) การสรรหาคนเก่งให้มาเป็นครู 2) การพัฒนาครูให้มีประสิทธิภาพในการเรียนการสอน และ 3) การจัดระบบสนับสนุนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น งานวิจัยนี้ยังพบว่า สถานศึกษาที่ไม่สามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างคล่องตัวในการสรรหาและพัฒนาครูดังกล่าวได้ก็ด้วยการไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง รวมทั้งไม่มีส่วนร่วมในการสรรหาและพัฒนาครูที่สอดคล้องและตรงตามสภาพจริง

ที่สำคัญพบว่า ส่วนกลางยังเข้ามามีบทบาทและเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาอย่างสำคัญ เช่น การกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาปฏิบัติ ที่มิใช่ความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เช่น กิจกรรมในโครงการ SP 2 เป็นต้น ที่เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในหลายกิจกรรม ซึ่งมิใช่ภารกิจของส่วนกลางทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอึดอัดไม่คล่องตัว และไม่มีโอกาสปฏิบัติงานที่ตอบสนองความต้องการของตน โดยเฉพาะในสถานศึกษาขนาดเล็กที่มีครูและบุคลากรทางการศึกษาน้อยและไม่เพียงพอ ต้องเสียเวลาไปกับงานที่มิได้คิดขึ้นมาเองและไม่ตอบสนองความต้องการจำเป็นแต่ประการใด โดยเฉพาะการต้องเข้ารับอบรมที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการ หรือเข้ารับการอบรมแล้วไม่ได้นำมาใช้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดิเรก พรสีมาและคณะ (2553) คณะทำงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย (2553) ที่กล่าวถึงสถานศึกษาขาดอิสระและไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ยังคงมีการสั่งการจากส่วนกลางอย่างต่อเนื่องซึ่งตรงกันข้ามกับการบริหารสถานศึกษาของต่างประเทศที่มุ่งให้สถานศึกษามีอิสระอย่างแท้จริง เช่น นิวซีแลนด์ที่มีการกระจายทั้งด้านวิชการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปอย่างเบ็ดเสร็จไปยังกรรมการบริหารสถานศึกษา หรือการกระจายไปยังเขตพื้นที่การศึกษา/องค์การบริหารการศึกษาส่วนท้องถิ่น เช่นสหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษ เป็นต้น

นอกจากนั้น จากการที่ส่วนกลางขยายส่วนงานที่เข้าใจว่าจะสามารถส่งเสริมการทำงานในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แต่กลับเป็นการเพิ่มงานและขยายกิจกรรมในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยปริยาย เพราะต่างหน่วยงานต่างต้องมีผลงาน และงานเหล่านั้นมักเป็นงานที่ต้องสั่งการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งสิ้น

ในการนี้ พบว่าโรงเรียนเล็ก ๆ แห่งหนึ่งในจังหวัดเขตปริมณฑล ได้รับหนังสือสั่งการลงมาที่ต้องรายงานกลับขึ้นไปถึงส่วนกลางจำนวนถึง 120 ฉบับ ในเดือนมีนาคม 2553 ที่ผ่านมา ซึ่งหมายถึงเวลาการทำงานของครูที่นอกเหนือจากการสอน หรือต้องแบ่งเวลาการสอนมา

ทำงานเชิงธุรการเพื่อรายงานหน่วยเหนือจากการที่ขาดแคลนครูอยู่แล้ว อันจะส่งผลต่อคุณภาพการเรียนการสอนและคุณภาพการศึกษาในที่สุด เหล่านี้ ล้วนสะท้อนถึงการไม่ได้รับอิสระของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาทั้งสิ้น

ในทางตรงกันข้าม มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาหลายแห่ง ที่สามารถบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางข้อจำกัดทั้งด้านปัจจัยและกระบวนการบริหารจัดการ ด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหาร และการมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร เช่น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 ที่มีพื้นที่เป็นป่าเขา การเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบาก มีปัญหาการขาดแคลนครู แต่ก็มีนวัตกรรมการบริหารจัดการด้วยการขับเคลื่อนงานจากการปรึกษาหารือร่วมกันของผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจนสามารถแก้ปัญหาการขาดแคลนครูได้ เช่น การจัดให้เรียนรวมกันตามหมู่บ้าน การสอนคละชั้น การเรียนรวมในบางชั้น การสร้างเครือข่ายสถานศึกษา โดยผู้รับผิดชอบติดตาม ประสานงาน และร่วมแก้ไขปัญหาอย่างใกล้ชิด

ในทำนองเดียวกันกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 ที่มีการบริหารจัดการด้วยการสร้างนวัตกรรมสนับสนุนการเรียนการสอนโดยจัดตั้ง “ศูนย์การบริหารจัดการความรู้อุทยานการศึกษาอุดมปัญญา” ที่เป็นการบูรณาการความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาเข้าด้วยกัน เพื่อการเสริมสร้างการเรียนรู้ของผู้เรียนและส่งเสริมการพัฒนาการเรียนการสอนของครูภายในเขต ด้วยกระบวนการให้ความรู้ การวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ การประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา การพัฒนาสังคมฐานความรู้ที่นับเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นที่ผสมผสานและเข้ากันได้กับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและสารสนเทศที่นำมาใช้เพื่อการศึกษาได้อย่างกลมกลืน จนกระทั่งเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนการสอนภายในเขต นับเป็นบทบาทที่โดดเด่นในการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาให้สามารถจัดการศึกษาเป็นตามนโยบายและมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรมด้วยความสามารถของผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาที่เกิดจากการคิดริเริ่มเพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาภายในเขตของตนเอง

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 มีนวัตกรรมการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยการทดลองรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาแบบเสอเพลอโมเดล ณ ตำบลเสอเพลอ อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี ที่มีการร่วมมือกันระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 องค์การบริหารส่วนตำบลเสอเพลอ และภาคประชาชน จัด “ตำบลแห่งการเรียนรู้” โดยใช้หลักการ (1) การศึกษาเพื่อมวลชน (education for all) มวลชนเพื่อการศึกษา (all for education) (2) การพัฒนาแบบองค์รวม (3) การมีส่วนร่วม 5 ร่วม คือ ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมแก้ปัญหา และร่วมชื่นชม (4) หลักการตามพระราช-บัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ และ (5) หลักการตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การ

บริหารส่วนตำบลฯ เพื่อบริหารจัดการร่วมกันในลักษณะของการตกลงร่วมกันแบบมีพันธะสัญญา (MOU) มีการจัดโครงสร้างการทำงานและแบ่งงานกัน ทั้งสำนักงานเขตพื้นที่ฯ อบต. เสอเพลอ และสถานศึกษาภายในตำบล ผลักดันตำบลแห่งการเรียนรู้จนประสบผลสำเร็จทั้งด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนภายในตำบลที่น่าชื่นชม

โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 มีปัญหาด้านคุณภาพการศึกษาที่อยู่ลำดับท้าย ๆ ของจังหวัดระยอง ใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการการเรียนการสอนภาษาอังกฤษแบบพอเพียง ด้วยการเรียนการสอนภาษาอังกฤษและเทคโนโลยี เพื่อเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์จนกระทั่งผลการทดสอบทางการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ ในด้านภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์อยู่ในลำดับต้น ๆ ของประเทศ ในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา ด้วยกลไกการบริหารจัดการ ทั้งการพัฒนาบุคลากรที่ตรงตามความต้องการ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางภาษากับต่างประเทศ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การสร้างขวัญและกำลังใจแก่ครูและผู้เรียน การเป็นผู้นำทางวิชาการและการทำให้ครูดูอยู่ให้ครูเห็นด้วยการเรียนรู้และแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่อง การยอมรับความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงาน การบริหารแบบมีส่วนร่วมของผู้บริหาร

โรงเรียนวัดควนมีด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 เป็นโรงเรียนขนาดกลาง ตั้งอยู่ในชุมชนวัดควนมีด เปิดสอนตั้งแต่ชั้นปฐมวัยถึงประถมศึกษาปีที่ 6 มีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างเด่นชัด มีการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่นำปัจจัยภายนอกมาดำเนินการ การร่วมคิดร่วมวางแผนของทั้งครู นักเรียน ผู้ปกครอง กรรมการสถานศึกษา องค์กรในชุมชนจนก่อให้เกิดการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่องนับเป็นบทบาทที่โดดเด่นของสถานศึกษาส่งผลให้บุคคลองค์กรในชุมชน และเอกชนสนับสนุนงบประมาณเพื่อการศึกษาที่ผ่านมาถึง 3.5 ล้าน มีธรรมาภิบาล ความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณด้วยการจัดทำแผนการใช้จ่าย การนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้เพื่อการศึกษา ทั้งการจัดกิจกรรมการบูรณาการการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ การจัดกิจกรรมโครงงานที่ฝึกให้ผู้เรียนรู้จักคิดวิเคราะห์และแก้ปัญหา การมีแหล่งเรียนรู้และใช้แหล่งเรียนรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนทำให้เด็กเข้าใจโลกสถานศึกษาและโลกความเป็นจริงของชีวิตในท้องถิ่นอย่างไม่แปลกแยก เหล่านี้ ล้วนส่งผลให้สถานศึกษาประสบผลสำเรจเป็นที่ยอมรับของชุมชนท้องถิ่น

โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 4 มีการบริหารจัดการที่โดดเด่นด้วยภาวะผู้นำของผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการ การประสานงานกับชุมชนจนเป็นที่ยอมรับศรัทธาโดยเฉพาะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนพัฒนาการศึกษาด้วยกระบวนการ ร่วมรับรู้ ร่วมคิดร่วม

วางแผน ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ รวมทั้งร่วมประเมิน ร่วมแก้ไข และร่วมพัฒนา ส่งผลให้เกิดการพัฒนาการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการศึกษา โดยเฉพาะการมีนวัตกรรมการจัดการเรียนการสอนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การใช้โปรแกรมสำเร็จรูปช่วยสอนท่ามกลางข้อจำกัดด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา การส่งเสริมและนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาช่วยการเรียนการสอน การริเริ่มสร้างสรรค์งานใหม่อย่างต่อเนื่อง เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่โดดเด่นของโรงเรียน จนกระทั่งผู้บริหารได้รับรางวัลเป็นผู้บริหารดีเด่นระดับประเทศ ที่สะท้อนถึงความมุ่งมั่นพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างน่าชื่นชม

ในทำนองเดียวกับสถานศึกษาอื่นๆ ที่มีความโดดเด่นทางการบริหารจัดการ ดังเช่น โรงเรียนอนุบาลควนขนุน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 โรงเรียนทับพล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตากเขต 1 โรงเรียนบ้านคุ้ม สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 โรงเรียนสงเปือย อำเภอกุมภวาปี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 และโรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอเจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1 เป็นต้น ที่ต่างประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการศึกษาด้วยความสามารถของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของครู บุคลากรทางการศึกษาและประชาชน การสร้างและใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการที่หลากหลายสอดคล้องกับสภาพบริบทความต้องการและศักยภาพของสถานศึกษา การระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อการศึกษาจากการสร้าง การยอมรับ ศรัทธาของประชาชนจนกลายเป็นความร่วมมือที่โดดเด่น ที่สำคัญในแต่ละโรงเรียนผู้บริหารเป็นผู้ที่ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการซึ่งเป็นภารกิจหลักของการบริหารจัดการศึกษา มีภาวะผู้นำทางวิชาการ บริหารงานแบบมีส่วนร่วม และมีวิสัยทัศน์การบริหารจัดการ จนกระทั่งโรงเรียนประสบผลสำเร็จ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้นเป็นลำดับ เหล่านี้ ล้วนสะท้อนถึงศักยภาพของการบริหารจัดการแบบการกระจายอำนาจทั้งสิ้น

ภาพความสำเร็จดังกล่าวเหล่านี้ มีปรากฏให้เห็นอีกในหลายพื้นที่ที่ไม่ได้นำเสนอไว้ในงานวิจัยนี้ และส่วนใหญ่เป็นความสำเร็จที่เกิดจากการแก้ปัญหาทางการบริหารจัดการด้วยตนเองทั้งในระดับของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ไม่ได้เกิดจากการสนับสนุนส่งเสริมเชิงระบบของส่วนกลางหรือหน่วยเหนือมากนัก เช่น สถานศึกษาที่ประสบผลสำเร็จส่วนใหญ่ เกิดจากความสามารถในการบริหารจัดการด้วยตนเองมากกว่าจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และในทางตรงกันข้ามกลับพบอุปสรรคหลายประการจากระบบการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาด้วยซ้ำ

ขณะที่เขตพื้นที่การศึกษาที่มีความสามารถทางการบริหารจัดการ ก็เกิดจากความสามารถของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเองมากกว่าการได้รับสนับสนุนส่งเสริมเชิงระบบจากส่วนกลางหรือต้นสังกัด เช่นเดียวกับสถานศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับดรุณี จำปาทอง (2549) ที่พบว่า ความสำเร็จในการบริหารจัดการสถานศึกษาของออสเตรเลียอยู่ที่สถานศึกษาเองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาก็อยู่ที่ห้องเรียนที่ครูได้รับการพัฒนาและการกระจายอำนาจให้บริหารจัดการห้องเรียน ซึ่งหมายถึง การมีอิสระในการเรียนการสอนและการประเมินผล

ในงานวิจัยนี้ จึงมีข้อสรุปว่า การบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ประสบผลสำเร็จเกิดจากศักยภาพและความสามารถในการบริหารจัดการตนเอง ความร่วมมือ การมีส่วนร่วมของครูและบุคลากร การสนับสนุนขององค์กรที่เกี่ยวข้องในพื้นที่และประชาชนในลักษณะแนวราบมากกว่าการสนับสนุนจากหน่วยเหนือที่เป็นแนวดิ่ง และหากจะให้เกิดความสำเร็จในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในภาพรวมจำเป็นต้องมีกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัยทั้ง**กลไกหลักและกลไกเสริม** ที่ควรได้รับการเสริมพลังในกลไกดังกล่าวนั้นให้เข้มข้นขึ้นจากการส่งเสริมของส่วนกลางในเชิงนโยบายที่ชัดเจน ดังนี้

## ข้อเสนอแนะนโยบาย

ข้อเสนอแนะนโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นข้อเสนอ**เชิงขับเคลื่อนกลไก**ที่เป็นข้อค้นพบจากงานวิจัยทั้งกลไกหลักและกลไกเสริม ดังนี้

**1.** สนับสนุนให้มีการ**กำหนดนโยบายทางการบริหารจัดการศึกษาที่แน่นอนชัดเจน** และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือผู้บริหารที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย โดยการกำหนดนโยบายควรอยู่บนพื้นฐานของการวิจัยนโยบายและความต้องการของครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้เรียนและประชาชน

ในที่นี้ หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำนโยบายควรมียุทธศาสตร์ของการวิจัยและพัฒนานโยบายแบบมีส่วนร่วมไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการวิจัยดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดกระแสต่อประชาชน

**2. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ** เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ที่ไม่เอื้อต่อการสรรหาและการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้สถานศึกษาสามารถสรรหาครูและบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาได้เองภายใต้การเห็นชอบ/พิจารณา

ของกรรมการสถานศึกษา หรือหากสถานศึกษาใดไม่สามารถดำเนินการได้ จึงให้เขตพื้นที่การศึกษาช่วยทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ควรมีการกำหนดระยะเวลาแน่นอน ไม่ให้สถานศึกษาขาดผู้บริหาร ครูและบุคลากรทางการศึกษา การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ ก.ต.ป.น. เขตพื้นที่การศึกษาที่มีความเชื่อมโยงและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และมีการนำผลของการดำเนินงานของกรรมการ/อนุกรรมการฯ ไปใช้ร่วมกัน หรือการส่งต่อผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

ในการนี้ อาจมีทางเลือกในการควบรวมองค์คณะบุคคลในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งสามคณะ เป็น “กรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา” เพื่อให้ทำหน้าที่เบ็ดเสร็จเชิงระบบและครบวงจรที่จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมาย 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551

**3. นำระบบคุณธรรม/ธรรมาภิบาล และการบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา**ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างจริงจัง ทั้งการส่งเสริมคนดีคนเก่งให้ได้รับความเจริญก้าวหน้าในงาน การบริหารงานที่คำนึงถึงความมีประสิทธิภาพประหยัด คุ้มค่า โปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการศึกษา ผู้เรียนและประชาชนบนพื้นฐานของความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

ในการนี้ ควรจัดให้มี**องค์กรสนับสนุนการทำดี**ของครูและบุคลากรทางการศึกษาและนำไปเผยแพร่และพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้เกิดการขยายผลการทำดีของคนเก่งคนดี คนเก่งต้องได้รับผลตอบแทนที่ดีทั้งด้านตำแหน่งและวิทยฐานะ **หรือการพัฒนาบทบาทของคุรุสภา/ก.ค.ศ.** ให้เข้มข้นขึ้น ผู้เข้าสู่องค์กรคุรุสภา/ก.ค.ศ. ทั้งที่เป็นกรรมการและผู้ปฏิบัติงานควรเป็นผู้มีคุณสมบัติที่โดดเด่นในด้านคุณธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพที่เป็นที่เชื่อถือได้ ได้รับการยอมรับ และศรัทธาจากครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างแท้จริง ที่ปฏิบัติงานบนฐานของความซื่อสัตย์ ความรู้ ความสามารถ ขจัดความเป็นหมู่พวก เห็นประโยชน์ของส่วนรวม ครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นสำคัญ

**4. ให้อิสระแก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานภายในเป็นของตนเอง** ที่สอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยส่วนกลาง สนับสนุนอัตรากำลังและงบประมาณ รวมทั้งระบบการเลื่อนไหลของงานที่สอดคล้องและไม่กระทบกับความก้าวหน้าของครู และบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งหมายถึง การปรับระบบการจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน ที่สอดคล้องกับภารกิจการศึกษาของแต่ละหน่วยงานเป็นของตนเอง เป็นการเฉพาะ

ในการนี้ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 ให้สอดคล้องกับข้อเสนอดังกล่าวนี้

5. **พัฒนาภาวะผู้นำ**ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาให้เป็นผู้มีทั้งคุณลักษณะและพฤติกรรมการบริหารที่จำเป็นของผู้บริหารเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษารองรับการกระจายอำนาจ ในการนี้ การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าว จำเป็นต้องเป็นไปด้วยระบบคุณธรรม ความรู้ความสามารถ ปราศจากการคำนึงถึงหมู่พวกหรือความต้องการทางการเมืองที่ผู้บริหารระดับสูงหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

ต่อกรณีดังกล่าว จำเป็นต้องสร้างระบบการเลื่อนไหลของตำแหน่งและระบบคุณธรรมที่เข้มแข็งจนเป็นวัฒนธรรมการบริหารจัดการ รวมทั้งได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วยการสร้างกระแสคุณธรรมการบริหารจัดการให้เข้าถึงประชาชน และสื่อมวลชนให้การสนับสนุนวงกว้างซึ่งหมายถึงสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบระบบการสรรหานี้ด้วย

6. **พัฒนาระบบบริหารงานวิชาการ** อย่างเป็นองค์รวมทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผน การพัฒนาสาระของหลักสูตรร่วมกันระหว่างเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การนิเทศ ติดตามและประเมินผล การปรับปรุงและพัฒนา โดยส่วนกลางลดการแทรกแซงและให้อิสระการดำเนินงานด้านวิชาการแก่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างจริงจัง ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาในภาพรวม

7. **พัฒนาระบบบริหารงานบุคคล** โดยเฉพาะการสรรหาบุคลากร การพัฒนาบุคลากรและการบำรุงขวัญที่เป็นไปอย่างสอดคล้องกับสภาพจริง ที่ให้ความสำคัญกับหลักคุณธรรม ความรู้ความสามารถตามที่กล่าวมา

ทั้งนี้ ต้นสังกัดควรได้มีการกระจายอำนาจ การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เป็นหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ที่คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สอดคล้องกับภารกิจของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และส่วนกลางไม่ควรกำหนดโครงการฝึกอบรมใด ๆ ขึ้นเอง โดยปราศจากการศึกษาความต้องการของสถานศึกษา และหากจะดำเนินการก็ควรเป็นไปเพื่อการวิจัยและพัฒนาเท่านั้น

ในการนี้ ควรจัดให้มี **“กองทุนส่งเสริมการพัฒนาครู และบุคลากรทางการศึกษา”** เป็นการเฉพาะ ที่จัดสรรให้กับครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรง ที่ครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถได้รับเป็น **“คูปองเพื่อการพัฒนาฯ”** และสามารถเลือกรับการพัฒนาจากหน่วยงาน/องค์การ/สถาบันใดก็ได้ที่จัดการพัฒนา รวมทั้งการได้รับ

การส่งเสริมให้พัฒนาในงานตามสภาพจริงและนำผลการพัฒนาดังกล่าวที่ส่งผลถึงผู้เรียนเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินตำแหน่งหรือวิทยฐานะแล้วแต่กรณี

**8. พัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณ** โดยพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามภารกิจและบริบทของสถานศึกษา สภาพเศรษฐกิจในพื้นที่/ท้องถิ่นที่สถานศึกษาตั้งอยู่ และตามศักยภาพในการบริหารจัดการ การส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้เพื่อการศึกษา

สำหรับสถานศึกษาขนาดใหญ่พิเศษ สถานศึกษาในกำกับ และสถานศึกษาที่มีลักษณะพิเศษทางการบริหารจัดการและมีศักยภาพเพียงพอ **ควรได้มีการปรับระบบงบประมาณ** โดยจัดสรรให้สถานศึกษาโดยตรง จากการจัดตั้งงบประมาณของสถานศึกษาเอง

ในการนี้ควรมีการผลักดันและปรับปรุงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นรูปธรรม

**9. ส่งเสริมการประสานงาน** เพื่อให้เกิดความร่วมมือและการบูรณาการทำงานทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน/สถานศึกษาที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

**10. จัดระบบกำกับ ติดตาม และประเมินผล ทั้งระบบภายในและระบบภายนอก** ระบบภายใน ควรมีการปรับปรุงคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและการนิเทศการศึกษา (ก.ต.ป.น.) เขตพื้นที่การศึกษา ที่อาจรวมเข้ากับคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือการเพิ่มอำนาจให้มีอำนาจให้คุณให้โทษ กรณีเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาที่มีผลงานการบริหารจัดการศึกษาตามบทบาทหน้าที่ที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนและประชาชนภายในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การจัดให้มีการประเมินตนเอง การประเมินซึ่งกันและกัน และนำผลการประเมินนั้นมาเป็นเครื่องมือการบริหารจัดการอย่างจริงจัง

สำหรับระบบการติดตามฯ ภายนอก ควรนำผลการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. รวมทั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการประเมินผลการศึกษาเชิงนโยบาย เช่น สพฐ. สกศ. เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยให้เป็นเกณฑ์หนึ่งในการประเมินงานในตำแหน่ง และหรือวิทยฐานะ แล้วแต่กรณี ที่ผลของการประเมินนั้นส่งผลต่อคุณภาพหน่วยงานและผู้เรียนโดยตรง แล้วนำผลนั้นรายงานต่อประชาชนในรูปของสื่อสิ่งพิมพ์ อินเตอร์เน็ต การสัมมนาทางวิชาการ เป็นต้น

**11. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา ของครู บุคลากรทางการศึกษา และประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** ทั้งการร่วมเป็นกรรมการ คณะทำงานที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้ทุกแผนงาน โครงการและกิจกรรม ให้เป็นการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมสนับสนุน

ร่วมติดตามผลการจัดการศึกษา และร่วมชื่นชมในทุกระดับ ทั้งระดับนโยบาย/ส่วนกลาง ระดับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**12. เสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษา** โดยจัดให้มีแผนการเสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานของครูและบุคลากรทางการศึกษาในทุกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่ประกอบไปด้วยการลด/เลิกวัฒนธรรมการใช้อำนาจ การรู้จักและให้การบริการ การเสริมสร้างความร่วมมือ การเสริมสร้างความรักความสามัคคี ความตระหนักและจงรักภักดีต่อองค์กร ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การยอมรับและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา เป็นต้น การนำแผนไปสู่การปฏิบัติและการประเมินผลแผน

**13. สนับสนุนให้มีการวิจัยและพัฒนาการบริหารจัดการศึกษา/การเรียนการสอน** ในทุกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และนำผลการวิจัยนั้นไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารจัดการ โดยให้นำผลการวิจัยและพัฒนา นั้นเป็นส่วนหนึ่งของผลการประเมินการบริหารจัดการ การประเมินตำแหน่ง และวิทยฐานะ แล้วแต่กรณี

ในการนี้ ควรจัดให้มีองค์กรส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาการศึกษา เป็นองค์กรอิสระที่มีภารกิจ ทั้งการพัฒนาบุคลากรการวิจัย การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมต้นแบบ การเผยแพร่ผลการวิจัยและพัฒนา หรืออาจเพิ่มบทบาทขององค์กรวิจัยและพัฒนาที่มีอยู่เดิมในส่วนกลางให้มีเครือข่ายการทำงานในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงการพัฒนาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

**14. การส่งเสริมการจัดการความรู้ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** ให้มีการใช้ความรู้เป็นฐานของการบริหารจัดการศึกษาอย่างเป็นระบบ และครบวงจร ที่อาจเชื่อมโยงกับสถาบันส่งเสริมการจัดการความรู้เพื่อสังคม (สคส.) และสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสริมสร้างการจัดการความรู้ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเพื่อนำความรู้ไปต่อยอดเพื่อการพัฒนางานและการเรียนการสอน

ในการนี้ ควรได้มีระบบการพัฒนาครูและบุคลากรเกี่ยวกับการจัดการความรู้อย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กร และเสริมสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ ตลอดจนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของครูและบุคลากรทางการศึกษาในที่สุด

**15. จัดระบบและส่งเสริมการนำเทคโนโลยีและการสื่อสารมาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา** ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ในการนี้ จำเป็นต้องพัฒนาสื่อเทคโนโลยีทั้งสื่อที่เป็นเนื้อหา (content) และสื่อที่เป็นเครื่องมือ (tools) รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสารกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงคมนาคมเพื่อให้เอื้อต่อ

การพัฒนาการบริหารจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้การศึกษาเข้าถึงผู้เรียนและประชาชนอย่างรวดเร็วภายใต้การส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่เป็นไปอย่างมีอิสระและคล่องตัว

**16. จัดให้มีการจัดทำแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา** โดยการจัดลำดับและประเภทของเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาที่มีความพร้อมและศักยภาพในการรองรับการกระจายอำนาจ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการกระจายอำนาจไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาแต่ละประเภท ในการนี้เขตพื้นที่การศึกษาและ สถานศึกษาใดยังไม่พร้อม เป็นหน้าที่ของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพ และขับเคลื่อนกลไกตามข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น

## ข้อเสนอแนะการปฏิบัติ

**1. ส่วนกลาง** การปฏิบัติงานของส่วนกลางทั้งที่เป็นต้นสังกัดและที่เกี่ยวข้อง ควรลดการเพิ่มส่วนงานที่ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา รวมทั้งลดบทบาทการบริหารจัดการที่สั่งการไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ที่นอกเหนือจากงานด้านนโยบาย มาตรฐาน สนับสนุนทรัพยากร และการติดตามประเมินผลในภาพรวม

**2. เขตพื้นที่การศึกษา ควรพัฒนาบทบาทหน้าที่**ด้านการกำกับ สนับสนุน ส่งเสริมและประสานงานสถานศึกษาให้จัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาให้เข้มข้นขึ้น ซึ่งหมายถึงต้องพัฒนาองค์ความรู้ และความรับผิดชอบของกรรมการ/อนุกรรมการ ผู้บริหารและบุคลากรทุกตำแหน่ง ทุกคน ให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบด้วยความรู้ ความสามารถ ทักษะ ให้เต็มตามศักยภาพ เป็นที่ยอมรับ ศรัทธา และความพึงพอใจของสถานศึกษา ที่หมายถึง กรรมการสถานศึกษา ผู้บริหาร ครู บุคลากรสนับสนุนการสอน ผู้เรียนและผู้ปกครอง รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สำหรับภารกิจด้านการบริหารจัดการ ควรเน้นเฉพาะกับสถานศึกษาขนาดเล็ก หรือสถานศึกษาที่ไม่สามารถบริหารจัดการบางประการด้วยตนเองและจำเป็นต้องได้รับการดูแลสนับสนุนส่งเสริม เป็นพิเศษ

ในการนี้ ควรมีการกำหนดรูปแบบของเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบปกติ คือ เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นตามเขตที่มีปริมาณและคุณภาพของงานตามสภาพแวดล้อมปกติ ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง มีขนาดของความพอดี สถานศึกษาพอเหมาะ ระหว่าง 100 - 120 โรง การคมนาคมสะดวก

ที่มีระยะทางจากสถานศึกษา ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 100 กิโลเมตร มีสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือใกล้เคียงสามารถอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือทางวิชาการให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยได้ และมีปัจจัยทางการศึกษาแต่ละเขตใกล้เคียงกัน ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร อาคารสถานที่ เทคโนโลยี และสิ่งอำนวยความสะดวก

ในการนี้ ควรได้มีการสนับสนุนทรัพยากรในบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณเพื่อการศึกษาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน และนำระบบธรรมาภิบาล/การบริหารจัดการที่ดีมาใช้ในการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อไม่ให้แปลกแยกในฐานะที่เขตพื้นที่การศึกษามีหน้าที่กำกับสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน ที่เขตพื้นที่การศึกษาจะต้องมีศักยภาพและเข้มแข็งเพียงพอต่อการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนั้น ควรมีการนำระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูงหรือระบบ Fast Track มาใช้ในระบบราชการ เพื่อจูงใจผู้มีศักยภาพสูงเข้ามารับราชการ และรักษาให้อยู่ในระบบด้วยการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มอบหมายงานที่สำคัญและท้าทาย และให้สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งบริหารได้ภายในระยะเวลารวดเร็ว

(2) รูปแบบพิเศษ คือ เขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ ห่างไกลทุรกันดาร ความมีอัตลักษณ์ทางสังคมวัฒนธรรม ชาติพันธุ์ และการเมืองการปกครองที่ผู้เรียนและประชาชนต้องได้รับการสนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษ หรือเขตพื้นที่การศึกษาที่กำหนดขึ้นตามนโยบายพิเศษ หรือการวิจัยและพัฒนาต้นแบบ ที่มีการบริหารจัดการแบบพิเศษ เหล่านี้เป็นต้น

ในการนี้ ควรมีแผนพัฒนาเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบนี้อย่างชัดเจน เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษามีศักยภาพในการบริหารจัดการและกำกับดูแลส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐาน ที่อาจได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษ มีรูปแบบการบริหารจัดการพิเศษ เช่น การมีผู้บริหารและบุคลากรที่อาจมาจากนโยบาย Fast Track มาใช้ในระบบราชการ เพื่อจูงใจผู้มีศักยภาพสูงเข้ามารับราชการ และรักษาให้อยู่ในระบบด้วยการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มอบหมายงานที่สำคัญและท้าทาย และให้สามารถขึ้นดำรงตำแหน่งบริหารได้ภายในระยะเวลารวดเร็ว หรือการรับบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นผู้บริหาร/บุคลากรที่ผ่านการประเมินศักยภาพ และเป็นไปตามวาระ เป็นต้น

**3. สถานศึกษา** เป็นระดับปฏิบัติของการบริหารจัดการศึกษาที่สำคัญที่สุด ความสำเร็จของการบริหารจัดการศึกษาอยู่ที่สถานศึกษา ที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งครู ผู้บริหาร กรรมการสถานศึกษาและผู้ปกครองต้องร่วมมือกันอย่างเป็นองค์รวมเพื่อการพัฒนาผู้เรียนให้เป็นไป

ตามเป้าหมายการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารสถานศึกษา ควรต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำทางวิชาการ ให้ความสำคัญต่อการบริหารวิชาการเป็นด้านหลัก ที่มีการบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไปเป็นส่วนเกื้อหนุนให้การบริหารจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการนี้ ควรจำแนกสถานศึกษาออกเป็น เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 สถานศึกษาที่มีอิสระในกำกับของรัฐ โดยจัดรูปแบบพิเศษคล้ายองค์การมหาชนที่มีกฎหมายบริหารจัดการเป็นการเฉพาะ รัฐทำหน้าที่สนับสนุนงบประมาณและติดตามประเมินผล

รูปแบบที่ 2 สถานศึกษาที่มีความพร้อมรองรับการเป็นนิติบุคคลเต็มรูปแบบ โดยจัดรูปแบบกระจายอำนาจแบบ SBM เต็มที่ มีคณะกรรมการสถานศึกษาที่เข้มแข็ง มีบริบทสังคมวัฒนธรรมและความร่วมมือของประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง

รูปแบบที่ 3 สถานศึกษาที่เร่งพัฒนาสู่การเป็นนิติบุคคลที่เข้มแข็ง โดยจัดรูปแบบขยายฐานกระจายอำนาจ 4 ด้าน ให้เกิดสมดุลระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาเข้มแข็ง มีบริบทสังคมวัฒนธรรมและความร่วมมือของประชาชน/ชุมชนเข้มแข็ง

รูปแบบที่ 4 สถานศึกษาที่ต้องกำกับ สนับสนุนส่งเสริมเป็นพิเศษโดยสร้างนวัตกรรมการบริหารเชิงคุณภาพ โดยการกระจายอำนาจสู่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้สร้างนวัตกรรมบริหารที่เสริมความเข้มแข็งให้สถานศึกษาเพียงพอต่อการยกระดับคุณภาพนักเรียน

รูปแบบที่ 5 สถานศึกษาที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน หรือชุมชน แล้วแต่กรณี ในลักษณะของสหการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ทั้งด้านการพัฒนานโยบาย การวางแผน การดำเนินงาน และการนิเทศ ติดตามประเมินผล

ในการบริหารจัดการในแต่ละรูปแบบ จำเป็นต้องคำนึงถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันศาสนา สถาบันสังคมอื่นๆ และประชาชนด้วย เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันดำเนินงานเพื่อเด็กและเยาวชน หรือผู้เรียนซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการจัดการศึกษา

ในการนี้ การสรรหาผู้บริหาร อาจสรรหาจากบุคคลภายนอกที่มีประสบการณ์และผ่านการประเมินศักยภาพ เข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะสถานศึกษา รูปแบบที่ 1 – 2 และ 5

สำหรับสถานศึกษารูปแบบที่ 3 – 4 อาจสรรหาเช่นเดียวกับผู้บริหารระบบข้าราชการ Fast Track เพื่อให้เกิดแรงจูงใจผู้มีศักยภาพสูงเข้ามารับราชการ และรักษาให้อยู่ในระบบด้วยการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มอบหมายงานที่สำคัญและท้าทาย และให้สามารถขึ้น

ดำรงตำแหน่งบริหารได้ภายในระยะเวลารวดเร็ว เช่นเดียวกัน จะทำให้ได้ผู้บริหารรุ่นใหม่และท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการศึกษา รวมทั้งเป็นการเสริมพลังระบบการศึกษาได้ทางหนึ่ง

**ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป**

1. ควรได้มีการนำรูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไปทดลองใช้ โดยเลือกใช้รูปแบบกลไกแต่ละประเภทที่สอดคล้องกับบริบท และรูปแบบของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

2. ควรได้มีการศึกษาประสิทธิผลการนำกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาไปใช้ เพื่อทราบปัญหาและการพัฒนากลไกให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

# บรรณานุกรม


ก่อศักดิ์ ไชยรัศมีศักดิ์. CEO โลกตะวันออก. บริษัทกิเลนการพิมพ์ จำกัด, 2553.

ฉันทนา จันทร์บรรจง. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.

ชนิตา รักษ์พลเมือง. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ).** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.

ดรุณี จำปาทอง. **รายงานการวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.

ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. **คัมภีร์ 36 กลยุทธ์ของบุรุษผู้ไร้เทียมทาน ธนินท์ เจียรวนนท์.** กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป, 2553.

นคร ตังคะภิภพ. **รูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจทางการศึกษาสู่สถานศึกษาด้านบริหารงบประมาณและการระดมทรัพยากร.** นำเสนอคณะทำงานปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย 8 กุมภาพันธ์ 2552. (เอกสารอัดสำเนา)

ปองสิน วิเศษศิริ. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2550.

พิณสุดา สิริธรังศรี. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.

_____ **การนำเสนอรูปแบบการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา.** วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

_____ **รายงานการวิจัยเรื่อง ภาพการศึกษาไทยในอนาคต 10 - 20 ปี.** กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์, 2552.

ไพฑูรย์ สินลารัตน์. (บรรณาธิการ). **วิถีเอเชีย: บริหารจัดการใหม่.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553.

ปีเตอร์ ดรักเกอร์. **การบริหารจัดการในศตวรรษที่ 21.** แปลโดย ชื่นจิตต์ แจ้งเจนกิจ. กรุงเทพฯ: บิซิเนส เพรส, 2544.

ราชกิจจานุเบกษา. **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553.** เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก. วันที่ 22 กรกฎาคม 2553.

_____ **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553**. เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก. วันที่ 22 กรกฎาคม 2553.

รุ่ง แก้วแดง. **โรงเรียนนิติบุคคล.** กรุงเทพฯ: มปท. 2546.

วรากรณ์ สามโกเศศ และคณะ. **รายงานข้อเสนอทางเลือกระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับคนไทย: การปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย (สสส).** กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์. 2553.

วรัยพร แสงนภาบวร. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น.** กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2550.

วิทยากร เชียงกูล. **รายงานผลการสังเคราะห์ผลการวิจัยปฏิรูปการศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทย.** เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสุขภาวะคนไทย สสส. 2553. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2553.

สุรพงศ์ งามสม. **เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นเรื่อง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา.** 11 มีนาคม 2553. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. **แนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ตามกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550**. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2550.

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ.** กรุงเทพฯ: องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.), 2546.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. **ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (พ.ศ. 2552 -2561).** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2552

_____ **คู่มือการจัดการความรู้ในองค์กรการศึกษา.** กรุงเทพฯ: เจริญผล, 2553.

_____ **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545**. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2545.

_____ **ระบบโรงเรียนคุณภาพระดับโลกขึ้นมาสู่ความเป็นโรงเรียนคุณภาพได้อย่างไร.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2553.

_____ **สภาวการณ์การขาดแคลนครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาและข้อเสนอแนวทางแก้ไข.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551.

สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน. **จำนวนนักเรียน ปีการศึกษา 2552**. สพฐ., 2553.

อุทัย บุญประเสริฐ. **การกระจายอำนาจทางการศึกษาใน 8 ประเทศ: การสังเคราะห์รายงานการวิจัย.** กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2549.

อุทัย บุญประเสริฐ, วรรณดี นาคสุขปาน และ เสาวภาคย์ แหลมเพ็ชร. **การสังเคราะห์การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ: นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น.** กรกฎาคม 2553. (เอกสารอัดสำเนา).

Baldrige, Molcolm. **Education Criteria for Performance Excellence.** http//.www.nist.gov/

Blanchard, Ken., Carlos, John. & Randolph,Alan. **The 3 Keys to Empowerment.** CA: A.R. Business Press, 2001.

Bray, Mark. **Decentralization of Education: Community Financing.** Washington D.C.: World Bank, 1996.

Brown, Daniel. **Decentralization and School Based Management.** New York: The Falmer Press, 1990.

Coffey, Robert E.; Cook, Curtis W.; and Hunsaker, Phillip L. **Management and Organization Behavior.** Irwin: Von Hoffmann Press, 1994.

Crainer, Stuart. **Key Management Ideas: Thinkers That Changed theManagement World.** A.R. Business Press, 2001.

Daly, Peter H., Watkins, Michale and Reavis,Cate. **The First 90 Days in Government.** Harvard Business School Publishing Corporation, 2006.

Drucker, Peter F. **Management: Task, Responsibility, Practices.** London: Pan Books Ltd, 1979.

Etzioni, Amitai. **Modern Organizations.** New Jercy: Prentic – Hall, 1964.

Fiske, Edward B. **Decentralization of Education: Politices and Consensus.** Washington D.C. : World Bank. 1999.

Fraenkel, Jack R. & Wallen, Norman E. **How to Design and Evaluate Research in Education.** U.S.A.: MacGraw – Hill, 2000.

Gibson , J.; Ivancevich , J.M.; and Donnelly , J. H. **Organization : Behavior Structure and Process.** Texas: Bussiness, 1979.

Glueck, William F. **Management.** London: The Dryden Press, 1980.

Hamel, Gary. **The Future of Management.** Harward Business School Press, 2007.

Hodgetts, Richard M. **Management : Theory, Process And Practice.** 5th ed. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1990.

Hoy, Wayne K.; and Miskel, Cecil G. **Educational Administration Theory, Research and Practice.** 4th ed. Singapore: McGraw-Hill, 1991.

Hoy, Wayne K., and Miskel, Cecil G. **Educational Administration Theory, Research and Practice.** 8th ed. Boston: McGraw-Hill, 2008.

Husen, Torsten; and Post the lewaith, T. Neville. **The International Encyclopedia of Education.** 2rd ed., Vol. 3 New York: Pergamon Press, 1985.

Kaplan, Roberts. And Norton, David P. **The Balanced Scorecard.** Massachusetts: Harvard Business School Press, 1996.

Kast, Fremont E.; and Rosenzweig. **Organization and Management.** 4th ed. New York: McGraw – Hill., 1988.

Keeves, Peter J. **Educational Research, Methodology and Measurement: An International Handbooks.** Oxford Pergamon Press, 1988.

Kimbrough, R. B., & Nunnery, M. Y. **Educational administration: An introduction** (3rd ed.). New York: Macmillan Publishing Company, 1988.

Luecke, Richard. & Barlett, Christopher. **Manager's Toolkit.** Harvard Business School Publishing Corporation, 2004.

Lunenburg, Fred C.; and Ornstein, Allan C. **Educational Administration.** 5th ed. Belmomt: Wadsworth Publishing Company , 2008.

Mc Kinsey & Company. **Mc Kinsey Report On Education 2007.** http//www.mckinsey.com.

Mintzberg, Henry. **The Structuring of Organization.** New Jersey: Prentice – Hall, 1979.

Morphet, Edgar L.; Johns , Roc L.; and Reller, Theodore L. **Educational Organization and Administration.** 3rd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1982.

Owens, Robert G. **Organizational Behavior in Education.** 6th ed. Singapore: Allyn and Bacon, 1998.

Robbins, Stephen P.; and Coulter, Mary. **Management.** New Jercy: perntice Hall, 1996.

Sergiovanni, Thomas J., Burlingame, Martin ; Coombs, Fred S.; and Thurston, Paul W. **Educational Governance and Administration.** 3rd ed. Massachusetts: A Division of Siimon & Schutter, 1992.

UNESCO. **Education Management at Local Level.** Paris: Division of Education Planning, 1985.

UN Report. **2007 State of the Future. "Future Education and Learning Posibilities by 2030 for Tomorrow."** http//www.unesco.org.

Willer, D. **Scientific Sociology: Theory and Method.** Englewood Cliff, N.J.: Prentice – Hall, 1986.

Yamne, Taro. **Elementary Sampling Theory.** N.J.: Prentice – Hall, 1967.

# ภาคผนวก

# ภาคผนวก ก

## รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ศึกษาภาคสนาม

## รายชื่อเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ศึกษาภาคสนาม

- - - - - - - - - - - - - -

**ภาคเหนือ**

1. เขตพื้นที่การศึกษาตาก เขต 1 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนผดุงปัญญา (2) โรงเรียนบ้านตากประชาวิทยาคาร (3) โรงเรียนวัดปากห้วยไม้งาม (4) โรงเรียนน้ำดิบพิทยาคม

2. เขตพื้นที่การศึกษาแม่ฮ่องสอน เขต 2 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนแม่สะเรียงบริพัฒนศึกษา (2) โรงเรียนบ้านแม่คะปวง (3) โรงเรียนทองสวัสดิ์วิทยาคาร (4) โรงเรียนบ้านจอมแจ้ง

3. เขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 1 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนส่วนบุญโญ-ปถัมภ์ (2) โรงเรียนอนุบาลลำพูน (3) โรงเรียนบ้านแม่เมย (4) โรงเรียนวัดขี้เหล็ก

4. เขตพื้นที่การศึกษาลำพูน เขต 2 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนธีรกานต์บ้านโฮ่ง (2) โรงเรียนสามัคคีศรีวิชัย (3) โรงเรียนบ้านห้วยต้ม (4) โรงเรียนวัดบ้านดง

5. เขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 6 และสถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนชุมชนศรีจอมทอง (2) โรงเรียนไทยรัฐวิทยา (3) โรงเรียนวัดโรงวัว (4) โรงเรียนบ้านห้วยทราย

**ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**

1. เขตพื้นที่การศึกษายโสธร เขต 1 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนบ้านคุ้ม (2) โรงเรียนสอนแก้วว่องไววิทยา (3) โรงเรียนมหาชนะชัยวิทยาคม (4) โรงเรียนบ้านหนองไม้ตายหนองซองแมว

2. เขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 2 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนบ้านสงเปือย (2) โรงเรียนเสอเพลอพิทยาคม (3) โรงเรียนพันดอนวิทยา (4) โรงเรียนคำยางพิทยา

3. เขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 4 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนบ้านโคกสว่าง (2) โรงเรียนบ้านคูเมือง (อ่อนอนุเคราะห์) (3) โรงเรียนลือคำหาญวารินชำราบ (4) โรงเรียนสำโรงวิทยาคาร

4. เขตพื้นที่การศึกษาศรีสะเกษ เขต 2 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนส้มป่อยพิทยาคม (2) โรงเรียนบ้านดอนยู (3) โรงเรียนบ้านเมืองน้อย (4) โรงเรียนห้วยทับทันวิทยาคม

5. เขตพื้นที่การศึกษานครราชสีมา เขต 6 ได้แก่ (1) โรงเรียนเมืองคง (2) โรงเรียนบ้านอุทัยทอง (3) โรงเรียนบ้านหนองหว้าเอน (4) โรงเรียนบ้านดอนแร้ง

6. เขตพื้นที่การศึกษามุกดาหาร สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนผึ่งแดดวิทยาคาร (2) โรงเรียนบ้านหนองหอยป่าหวาย (3) โรงเรียนบ้านนาแพงโคกน้ำสร้าง (4) โรงเรียนดงหลวงวิทยา

**ภาคใต้**

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนอนุบาลควนขนุน (2) โรงเรียนบ้านต้นไทร (3) โรงเรียนบ้านควนดินแดง (4) โรงเรียนประภัสสรรังสิต

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครศรีธรรมราช เขต 3 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนปากพนัง (2) โรงเรียนบ้านห้วยหาร (3) โรงเรียนวัดสามัคยาราม (4) โรงเรียนวัดคงคาวดี

3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสงขลา เขต 3 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนชุมชนวัดควนมีด (2) โรงเรียนสะเดาขรรค์ชัยกัมพลานนท์อนุสรณ์ (3) โรงเรียนจะนะชนูปถัมภ์ (4) โรงเรียนชาติตระการโกศล

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายะลา เขต 3 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนสามแยกบ้านเนียง (2) โรงเรียนบ้านบันนังบูโย (3) โรงเรียนนิบงณูปถัมภ์ (4) โรงเรียนวัดหน้าถ้ำ

5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากระบี่ (เขตพื้นที่เดียวทั้งจังหวัด) สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนบ้านทับพล (2) โรงเรียนหนองทะเลวิทยา (3) โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 2 (4) โรงเรียนบ้านกระบี่น้อย

**ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร**

1. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต 1 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนวัดบ่อเงิน (ขนาดกลาง) (2) โรงเรียนบ้านคลองขวางบน (ขนาดเล็ก) (3) โรงเรียนคลองสามวา

2. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต 1 ได้แก่ (1) โรงเรียนอนุบาลนครสวรรค์ (2) โรงเรียนบ้านเขาไม้แดน (3) โรงเรียนวัดท่าทอง (4) โรงเรียนวัดศรีสังฆาราม (5) โรงเรียนอนุบาลเมืองนครสวรรค์

3. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 2 สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนสุนทรภู่พิทยา (2) โรงเรียนวัดพลงอุปถัมภ์ (3) โรงเรียนเขาชะเมาวิทยา (4) โรงเรียนพงษ์ไสว (5) โรงเรียนชำนาญสามัคคีวิทยา

4. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสาคร (เขตพื้นที่เดียวทั้งจังหวัด) สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนสมุทรสาครวิทยาลัย (ขนาดใหญ่) (2) โรงเรียนวัดเจริญสุขาราม

5. สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต 1 (ศึกษาเฉพาะสถานศึกษาในเขต) สถานศึกษา ได้แก่ (1) โรงเรียนสายน้ำผึ้งในพระอุปถัมภ์สมเด็จพระเจ้าภคินีเธอเจ้าฟ้าเพชรรัตนราชสุดา สิริโสภาพัณณวดี (ขนาดใหญ่พิเศษ) (2) โรงเรียนนนทรีวิทยา (ขนาดใหญ่) (3) โรงเรียนวัดสังเวช (ขนาดกลาง) (4) โรงเรียนวัดสระเกศ (ขนาดกลาง)

# ภาคผนวก ข

**แบบสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม (Foucus group)**
**โครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ**
**การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

**แบบสัมภาษณ์ และ สนทนากลุ่ม (Focus group)**
**โครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ**
**การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

- - - - - - - - - - - - - -

**คำชี้แจง** แบบสัมภาษณ์นี้ใช้เพื่อการสัมภาษณ์ และหรือจัดสนทนากลุ่มเชิงลึก (Focus Group) กับประชากร/กลุ่มตัวอย่างในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ตามประเด็น ดังนี้

**ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม นาย/นาง/นางสาว ..... นามสกุล .....**
**ชื่อผู้สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม นาย/นาง/นางสาว ..... นามสกุล .....**
**สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. 2553 สถานที่ .....**

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาโดยรวมเป็นอย่างไร

1.1 สภาพการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร ในด้าน

- วิชาการ (การพัฒนาหลักสูตร/การกำกับ การจัดการเรียนการสอน/การวิจัยและพัฒนา/การนิเทศ ติดตาม และประเมินผล การศึกษา ฯลฯ)
- งบประมาณ (การจัดตั้ง/จัดสรร/การเบิกจ่าย/การบริหาร/การกำกับติดตามและการรายงาน ฯลฯ)
- การบริหารงานบุคคล (การสรรหา/การพัฒนา/การโยกย้าย/การตอบแทนและการจูงใจ/การดำเนินงานทางวินัย ฯลฯ)
- การบริหารทั่วไป (นโยบายและแผน/การกำกับสนับสนุนส่งเสริม/การติดตามประเมินผลการบริหารสถานศึกษา/การอำนวยความสะดวก/การประสานส่งเสริม/โครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี/บรรยากาศองค์การ/วัฒนธรรมการทำงาน ฯลฯ)
- กฎหมายและนโยบาย ด้านการบริหารวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ ที่ใช้ในการบริหารจัดการรองรับการกระจายอำนาจ เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

- อื่น ๆ

.....

.....

.....

.....

.....

1.2 อุปสรรค และปัญหาของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา คืออะไร เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

1.3 สาเหตุของปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา คืออะไร อย่างไร

.....

.....

.....

1.4 แนวทางแก้ไขปัญหา ที่เป็นอยู่ ทำอย่างไร และแก้ไขได้มากน้อยเพียงใด และที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

1.5 ข้อเสนอแนะการกระจายอำนาจการจัดการการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษามีอะไรบ้าง และควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

2. เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) มีรูปแบบ แนวทางกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

2.1 การบริหารจัดการ ในด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารทั่วไป เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

2.2 การส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง**สู่เขตพื้นที่การศึกษา** ในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

2.3 การส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง และเขตพื้นที่การศึกษา**สู่สถานศึกษา** ในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

2.4 กลไกอะไร ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และส่งเสริมเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

3. หลักเกณฑ์การจำแนกเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาตามศักยภาพและความพร้อมที่เป็นอยู่ปัจจุบันเป็นอย่างไร และที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

4. อำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในด้านต่าง ๆ ที่ควรได้รับการกระจายอำนาจ จำแนกตามเขตและสถานศึกษาที่มีศักยภาพและความพร้อมต่างกัน เป็นอย่างไร

.....

.....

.....

5. ส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการกระจายอำนาจกันอย่างไร

.....

.....

.....

6. แนวทางการส่งเสริมให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจตามศักยภาพและความพร้อม ที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

7. วิธีการกำกับดูแล ประสาน และผลักดันให้การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่และสถานศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่เหมาะสมเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

8. ยุทธศาสตร์อะไร ที่เหมาะสมกับการนำมาใช้ให้เกิดความคล่องตัวในการส่งเสริมกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

9. ความเห็นและข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

# ภาคผนวก ค

## แบบสอบถามเพื่อการวิจัย
## เรื่อง รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษา
## สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

# แบบสอบถามเพื่อการวิจัย
# เรื่อง รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

- - - - - - - - - - - - - -

**คำชี้แจง**

1. แบบสอบถามนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัยเรื่องการพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เท่านั้น ผู้วิจัยจะไม่นำไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นใด ขอความกรุณาตอบตามความเป็นจริง ตามความเห็นของท่าน

2. แบบสอบถามนี้ เป็นแบบสอบถามที่สร้างขึ้นจากข้อมูลที่พบจากการวิจัยเชิงคุณภาพตามประเด็นตัวแปรการวิจัย/กรอบความคิดการวิจัย เพื่อการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวและรับทราบความเห็นเพิ่มเติมจากผู้ตอบแบบสอบถาม โดยแบ่งเป็น 2 ตอน ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นแบบเลือกตอบ ตอนที่ 2 สภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เป็นแบบเลือกตอบแสดงรายการและข้อคำถามที่ต้องการคำตอบ จากการเลือกตอบ 2 รายการ คือ เห็นด้วย และไม่เห็นด้วย รวมทั้งความเห็นแบบปลายเปิด

**ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม**

กรุณาใส่เครื่องหมาย / ลงในหน้าข้อความต่อไปนี้

1. สถานภาพของท่านในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
   - ❑ ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
   - ❑ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
   - ❑ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
   - ❑ ประธานกรรมการ อ.ก.ค.ศ./กรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
   - ❑ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น.
   - ❑ ประธานกรรมการสถานศึกษา
   - ❑ ผู้อำนวยการสถานศึกษา

❑ ครู
❑ ตัวแทนผู้ปกครอง
❑ อื่นๆ (โปรดเขียน) ได้แก่ .....

2. หากดำรงตำแหน่งในเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา อยู่เขตใด
❑ เขต 1 .....
❑ เขต 2
❑ เขต 3
❑ เขต 4 – 7

3. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง หรือเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา
❑ น้อยกว่า 5 ปี
❑ 5 – 10 ปี
❑ 10 ปีขึ้นไป

4. หากดำรงตำแหน่งในสถานศึกษา สถานศึกษาของท่านจัดอยู่ในประเภทใด
❑ ขนาดเล็ก นักเรียน จำนวน 1 – 200 คน
❑ ขนาดกลาง นักเรียน จำนวน 201 – 499 คน
❑ ขนาดใหญ่ นักเรียน จำนวน 500 – 1,499 คน
❑ ขนาดใหญ่พิเศษ นักเรียน จำนวน 1500 คนขึ้นไป

**ตอนที่ 2 สภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

เป็นคำถามเพื่อการแสดงความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับสภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ขอความกรุณาผู้กรอกแบบสอบถาม ใส่เครื่องหมาย / ลงในช่อง ❑ เห็นด้วย หรือ ❑ ไม่เห็นด้วย ตามประเด็น ดังนี้

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 1 | การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาหลังปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มีความคล่องตัวก่อนปฏิรูปการศึกษา | | |
| 2 | มีการกำหนดแนวทางจากส่วนกลางให้ปฏิบัติทั้งด้านโครงการ กิจกรรม เป็นประจำ | | |
| 3 | ส่วนกลางกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่ | | |
| 4 | ส่วนกลางให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | | |
| 5 | กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง อย่างต่อเนื่อง | | |
| 6 | อ.ก.ค.ศ. ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง | | |
| 7 | ก.ต.ป.น. ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง | | |
| 8 | เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาทางการบริหารจัดการ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาสามารถให้ข้อเสนอแนะและแก้ไขปัญหาได้อย่างดี | | |
| 9 | เมื่อสถานศึกษามีปัญหาทางการบริหารจัดการของสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างดี | | |
| 10 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านวิชาการจากการให้อิสระของส่วนกลาง | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 11 | สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านวิชาการจากการให้อิสระทางการบริหารจัดการของส่วนกลาง | | |
| 12 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ | | |
| 13 | สถานศึกษามีความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ | | |
| 14 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานบุคคล | | |
| 15 | สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานบุคคล | | |
| 16 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การวางแผน การประสานงาน การติดตามประเมินผล | | |
| 17 | สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การวางแผน การประสานงาน การติดตามประเมินผล | | |
| 18 | ส่วนกลางให้อิสระการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษามากกว่าก่อนปฏิรูปการศึกษา | | |
| 19 | สถานศึกษาต้องการให้มีการสรรหาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา ด้วยตนเอง | | |
| 20 | สถานศึกษาต้องการให้มีการโยกย้ายบุคลากรด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ | | |
| 21 | การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการ ส่วนใหญ่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด | | |
| 22 | การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรเป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และสามารถนำความรู้ไปใช้ได้จริง | | |
| 23 | ต้องการให้มีการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา เลือกเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | | |
| 24 | เขตพื้นที่การศึกษามีการนิเทศ ให้คำปรึกษาการดำเนินงานของสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 25 | เขตพื้นที่การศึกษามีการพัฒนาศักยภาพสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา | | |
| 26 | สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาด้วยตนเอง | | |
| 27 | สถานศึกษาต้องการให้เขตพื้นที่การศึกษาสนับสนุนงานวิชาการ | | |
| 28 | เขตพื้นที่การศึกษามีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป | | |
| 29 | สถานศึกษามีความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป | | |
| 30 | สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ | | |
| 31 | สถานศึกษาต้องการงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและงบพัฒนาการศึกษามากกว่า งบประมาณเป็นรายโครงการที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง | | |
| 32 | สถานศึกษาต้องการคิดแผนงาน/โครงการของตนเอง มากกว่าให้ส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษากำหนดให้ | | |
| 33 | โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่กำหนดไว้ 6 กลุ่มของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความเหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ | | |
| 34 | โครงสร้างการแบ่งส่วนงานของสถานศึกษาควรยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสถานศึกษา | | |
| 35 | บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงาน และเพียงพอ | | |
| 36 | ครูผู้สอน มีความรู้ความสามารถตรงกับรายวิชาที่สอน และเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา | | |
| 37 | บุคลากรสนับสนุนการสอนมีเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 38 | ครูผู้สอน ทำงานด้านอื่นด้วยเป็นส่วนใหญ่ | | |
| 39 | เขตพื้นที่การศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการศึกษาเพื่อสนับสนุนงานวิชาการแก่สถานศึกษา | | |
| 40 | สถานศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการเรียนการสอน/การเรียนรู้เพื่อสร้างเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน | | |
| 41 | ครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้ ความสามารถและทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการจัดการเรียนการสอน | | |
| 42 | ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษาใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือกำกับติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ | | |
| 43 | ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา | | |
| **กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ** | | | |
| **กลไกหลัก** | | | |
| 44 | นโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ผ่านมามีความชัดเจน | | |
| 45 | กฎเกณฑ์ ก.ค.ศ. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา | | |
| 46 | ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรเป็นดังนี้ | | |
| | ❑ วิสัยทัศน์กว้างไกล | | |
| | ❑ ความรู้ ความสามารถ | | |
| | ❑ ทักษะการบริหารจัดการ | | |
| | ❑ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ | | |
| | ❑ สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ | | |
| | ❑ เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม | | |
| | ❑ ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| | ❑ รู้จักทำงานเป็นทีม | | |
| | ❑ รู้จักพัฒนาตนเอง | | |
| | ❑ ทันโลกทันเหตุการณ์ | | |
| | ❑ รู้จักใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร | | |
| | ❑ มีการตัดสินใจที่ดี | | |
| | ❑ มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ | | |
| | ❑ ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ | | |
| | ❑ รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง | | |
| 47 | ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ควรเป็นดังนี้ | | |
| | ❑ วิสัยทัศน์กว้างไกล | | |
| | ❑ ความรู้ ความสามารถ | | |
| | ❑ ทักษะการบริหารจัดการ | | |
| | ❑ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ | | |
| | ❑ สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ | | |
| | ❑ เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม | | |
| | ❑ ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา | | |
| | ❑ รู้จักทำงานเป็นทีม | | |
| | ❑ รู้จักพัฒนาตนเอง | | |
| | ❑ ทันโลกทันเหตุการณ์ | | |
| | ❑ รู้จักใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร | | |
| | ❑ มีการตัดสินใจที่ดี | | |
| | ❑ มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| | ❑ ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ | | |
| | ❑ รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง | | |
| 48 | เขตพื้นที่การศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยคุณธรรม ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง | | |
| 49 | สถานศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยคุณธรรม ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง | | |
| 50 | เกณฑ์และการจัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับความต้องการ | | |
| 51 | มีการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | | |
| 52 | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการนิเทศการศึกษาของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ | | |
| 53 | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาให้ดำเนินงานเป็นตามนโยบายและมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรม | | |
| 54 | โครงสร้างหน่วยงานในส่วนกลางตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | | |
| **กลไกเสริม** | | | |
| 55 | วัฒนธรรมการทำงานของครูเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น มีความยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน | | |
| 56 | วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น มีความยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 57 | การจัดการความรู้ทั้งด้านการสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาความรู้ การเผยแพร่ความรู้ การนำความรู้ใหม่ไปต่อยอดการทำงาน | | |
| 58 | การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาตามสภาพการปฏิบัติจริง ตรงตามความต้องการของครู และบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ได้รับความรู้และทักษะ สามารถปฏิบัติได้ | | |
| 59 | การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีความเหมาะสม คล่องตัว และรวดเร็วทันกาล | | |
| 60 | การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษาและการเรียนรู้ ช่วยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา | | |
| **ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา** | | | |
| 61 | มีการสั่งการของหน่วยงานส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ให้ปฏิบัติ นอกเหนือจากการมอบนโยบาย มาตรฐาน สนับสนุน ส่งเสริมทรัพยากร และติดตามประเมินผล | | |
| 62 | มีการสั่งการที่ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีโอกาสคิดริเริ่มงานเชิงสร้างสรรค์ และสนองตอบความต้องการของตนและท้องถิ่นได้น้อย | | |
| 63 | เขตพื้นที่การศึกษา มักจะสั่งการไปยังสถานศึกษาให้ปฏิบัติมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริม การร่วมคิดร่วมปฏิบัติ และติดตามประเมินผล | | |
| 64 | มีการสั่งการที่ส่งผลให้สถานศึกษาขาดอิสระในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์และแก้ปัญหาด้วยตนเอง | | |
| 65 | คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการ ก.ค.ศ. และคณะกรรมการติดตาม/ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีการประสานเชื่อมโยงที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่และสถานศึกษา | | |
| 66 | เมื่อเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนกลางสามารถให้การปรึกษาแนะนำได้เป็นอย่างดี | | |
| 67 | เขตพื้นที่การศึกษามีความกว้างขวางเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อประสานงานและการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมของสถานศึกษา | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 68 | เขตพื้นที่การศึกษามีหลักเกณฑ์ และองค์ประกอบใดที่ส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้เป็นไปตามศักยภาพและความพร้อม | | |
| | ❑ ปริมาณสถานศึกษาเพียง 100 - 120 แห่ง | | |
| | ❑ สถานศึกษาอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตใกล้เคียง สามารถอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือทางวิชาการให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยได้ | | |
| | ❑ ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 100 กิโลเมตร สำหรับการคมนาคมปกติ | | |
| | ❑ ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 60 กิโลเมตร สำหรับท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร เช่น ภูเขา ทะเล เกาะแก่งและชายแดน เป็นต้น | | |
| | ❑ อื่น ๆ .....<br>..... | | |
| 69 | เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีศูนย์ประสานงานระดับอำเภอที่มีความพร้อมทั้งด้านคน เงิน และวิชาการ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการประสานสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ | | |
| **การกำกับดูแล ประสานส่งเสริม และติดตามประเมินผล** | | | |
| 70 | ส่วนกลางควรติดตามเฉพาะนโยบาย ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ลดการควบคุม ลดการกำหนดโครงการขึ้นใหม่ที่ตายตัวและไม่ตอบสนองความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีบริบทและความหลากหลาย | | |
| 71 | เขตพื้นที่การศึกษาควรติดตามสถานศึกษาเฉพาะงานตามนโยบายมาตรฐาน และคุณภาพการศึกษา | | |
| 72 | ส่วนกลางควรสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาโดยจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ งบประมาณเป็นเงินอุดหนุน การวิจัยและพัฒนางานวิชาการเพื่อเป็นต้นแบบ | | |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 73 | ส่วนกลางกำหนดนโยบายและแผนที่เขตพื้นที่การศึกษาสามารถพัฒนานโยบายและแผนที่สอดคล้องกับบริบท มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว | | |
| 74 | การประเมินผลการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรประเมินตามสภาพจริงและเน้นผลงาน มากกว่าการประเมินรายโครงการ/กิจกรรม หรือเอกสาร | | |
| 75 | เขตพื้นที่การศึกษาควรพัฒนาวิชาการเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษา การจัดศูนย์วิชาการ/นวัตกรรมการเรียนรู้ การจัดแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การยกย่องส่งเสริมสถานศึกษาและผู้มีผลงานดีเด่น ฯลฯ | | |

**ความเห็นและข้อเสนอแนะ**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ขอขอบคุณในความร่วมมือตอบแบบสอบถาม

คณะวิจัย

กรกฎาคม 2553

# ภาคผนวก ง

**ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามเพื่อการวิจัย**
**เรื่อง รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจบริหารจัดการศึกษา**
**สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

# ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามเพื่อการวิจัย เรื่อง รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

- - - - - - - - - - - - - -

ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษามอบหมายให้คณะนักวิจัยดำเนินการวิจัย เรื่อง รูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา (2) เพื่อศึกษารูปแบบ แนวทาง กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของหน่วยงานที่มีการปฏิบัติดีเด่น (best practice) ของประเทศไทยและต่างประเทศ (3) เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง และกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา การกำกับดูแล ประสาน และผลักดันให้การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาบังเกิดผลอย่างแท้จริง ทั้งนี้คณะนักวิจัยได้ดำเนินการออกแบบสอบถามเพื่อการวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูลที่คณะนักวิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและปัญหาการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กทุกภูมิภาค ทั้งในกรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ และสถานศึกษาทุกขนาด อีกทั้งยังเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการศึกษาภาคสนามด้วยการสัมภาษณ์และสนทนาเชิงลึก/รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ครู และผู้ปกครอง ไม่น้อยกว่า 20 เขต และสถานศึกษา ไม่น้อยกว่า 80 โรง

ทั้งนี้ คณะนักวิจัยได้ออกแบบสอบถามโดยถามความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยแบบสอบถามจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม และส่วนที่ 2 เป็นแบบเลือกตอบ แบบสอบถามปลายปิด check list และแบบปลายเปิด ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย จะเป็นสภาพการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

การส่งแบบสอบถามเพื่อการตรวจสอบข้อมูลของคณะนักวิจัยในส่วนของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้ดำเนินการส่งแบบสอบถามไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทั้งประเทศ จำนวน 185 แห่ง โดยมุ่งหวังให้ ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประธานกรรมการ อ.ก.ค.ศ./กรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. ซึ่งการส่งแบบสอบถามไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา คณะนักวิจัยได้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ตอบแบบสอบถามและส่งแบบสอบถามให้กับประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประธานกรรมการ อ.ก.ค.ศ. / กรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. โดยส่งแบบสอบถามไปจำนวน 5 ชุด รวมจำนวนแบบสอบถามที่คณะนักวิจัยส่งไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งสิ้น 925 ชุด

การส่งแบบสอบถามเพื่อการตรวจสอบข้อมูลของคณะนักวิจัยในส่วนของสถานศึกษาได้ดำเนินการโดยคณะนักวิจัยส่งแบบสอบถามไปยังสถานศึกษาทั่วประเทศไทย จำนวน 396 แห่ง ซึ่งคำนวณโดยสูตรของยามาเน่ คิดจากฐานคือ จำนวนโรงเรียนทั้งประเทศ จำนวน 32,340 แห่ง โดยแบ่งขนาดของสถานศึกษาออกเป็น 4 ขนาด คือ (1) ขนาดเล็ก นักเรียนจำนวน 1 – 200 คน มีจำนวน 19,536 แห่ง มีการสุ่มตัวอย่างส่งไปจำนวน 239 ฉบับ (2) ขนาดกลาง นักเรียนจำนวน 201 – 499 คน มีจำนวน 8,881 แห่ง มีการส่งตัวอย่างส่งไปจำนวน 109 ฉบับ (3) ขนาดใหญ่ นักเรียน จำนวน 500 – 1,499 คน มีจำนวน 2,995 แห่ง มีการสุ่มตัวอย่างส่งไปจำนวน 37 ฉบับ (4) ขนาดใหญ่พิเศษ นักเรียนจำนวน 1,500 คนขึ้นไป มีจำนวน 892 แห่ง มีการสุ่มตัวอย่างส่งไปจำนวน 11 ฉบับ

จากการส่งแบบสอบถามไปยังสถานศึกษา จำนวน 396 แห่ง โดยมุ่งหวังให้ประธานกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง และอื่นๆ ได้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งการส่งแบบสอบถามไปยังสถานศึกษา คณะนักวิจัยได้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการสถานศึกษาเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ตอบแบบสอบถามและส่งแบบสอบถามให้ ประธานกรรมการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู ผู้ปกครอง และอื่น ๆ โดยส่งแบบสอบถามไปจำนวน 5 ชุด รวมจำนวนแบบสอบถามที่คณะนักวิจัยส่งไปยังสถานศึกษา รวมทั้งสิ้น 1,980 ชุด รวมแบบสอบถามที่ส่งเพื่อตรวจสอบข้อมูลของคณะนักวิจัยจำนวนทั้งสิ้น 2,574 ชุด มีผู้ตอบแบบสอบถามและส่งกลับมาให้คณะนักวิจัย จำนวน 1,586 ชุด คิดเป็นร้อยละ 61.61 ของจำนวนแบบสอบถามที่จัดส่งไป สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามได้ดังนี้

## ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

### 1. สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา

| | จำนวนแบบสอบถามที่ส่งไป | จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม | คิดเป็นร้อยละ |
|---|---|---|---|
| ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา | 185 | 97 | 52.43 |
| กรรมการเขตพื้นที่การศึกษา | 185 | 109 | 58.92 |
| ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา | 185 | 55 | 29.73 |
| ประธานกรรมการ อ.ก.ค.ศ./ กรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา | 185 | 91 | 49.19 |
| กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ต.ป.น. | 185 | 71 | 38.38 |
| ประธานกรรมการสถานศึกษา | 396 | 241 | 60.86 |
| ผู้อำนวยการสถานศึกษา | 396 | 268 | 67.68 |
| ครู | 396 | 350 | 88.38 |
| ผู้ปกครอง | 396 | 220 | 55.56 |
| อื่น ๆ | 331 | 110 | 33.23 |
| **รวม** | **2,574** | **1,586** | **61.61** |

## 2. เขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษา ที่ผู้ตอบแบบสอบถามดำรงตำแหน่ง

| | จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม | คิดเป็นร้อยละ |
|---|---|---|
| เขต 1 | 748 | 47.16 |
| เขต 2 | 437 | 27.55 |
| เขต 3 | 169 | 10.66 |
| เขต 4 | 121 | 7.63 |
| ไม่ระบุ | 111 | 7.00 |
| **รวม** | **1,586** | |

## 3. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ตอบแบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

| | จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม | คิดเป็นร้อยละ |
|---|---|---|
| น้อยกว่า 5 ปี | 206 | 12.99 |
| 5 - 10 ปี | 360 | 22.69 |
| 10 ปี | 30 | 1.89 |
| ไม่ระบุ | 990 | 62.42 |
| **รวม** | **1,586** | |

## ตอนที่ 2 สภาพการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 1 | การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาหลังปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มีความคล่องตัวก่อนปฏิรูปการศึกษา | 1,284 (80.96) | 302 (19.04) |
| 2 | มีการกำหนดแนวทางจากส่วนกลางให้ปฏิบัติทั้งด้านโครงการ กิจกรรม เป็นประจำ | 1,241 (78.25) | 345 (21.75) |
| 3 | ส่วนกลางกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่ | 1,364 (86.00) | 222 (14.00) |
| 4 | ส่วนกลางให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | 1,330 (83.86) | 256 (16.14) |
| 5 | กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง อย่างต่อเนื่อง | 1,348 (84.99) | 238 (15.01) |
| 6 | อ.ก.ค.ศ. ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง | 1,388 (84.99) | 198 (12.48) |
| 7 | ก.ต.ป.น. ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง | 1,331 (83.92) | 225 (16.08) |
| 8 | เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาทางการบริหารจัดการ กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาสามารถให้ข้อเสนอแนะและแก้ไขปัญหาได้อย่างดี | 1,307 (82.42) | 279 (17.59) |
| 9 | เมื่อสถานศึกษามีปัญหาทางการบริหารจัดการของสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างดี | 1,303 (82.16) | 283 (17.84) |
| 10 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านวิชาการจากการให้อิสระของส่วนกลาง | 1,268 (79.95) | 318 (20.05) |
| 11 | สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านวิชาการจากการให้อิสระทางการบริหารจัดการของส่วนกลาง | 1,276 (80.45) | 310 (19.55) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 12 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ | 1,126 (71.00) | 460 (29.00) |
| 13 | สถานศึกษามีความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ | 1,137 (71.69) | 449 (28.31) |
| 14 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานบุคคล | 1,268 (79.95) | 318 (20.05) |
| 15 | สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานบุคคล | 1,171 (73.83) | 415 (26.17) |
| 16 | เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การวางแผน การประสานงาน การติดตามประเมินผล | 1,408 (88.78) | 178 (11.25) |
| 17 | สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การวางแผน การประสานงาน การติดตามประเมินผล | 1,413 (89.09) | 173 (10.91) |
| 18 | ส่วนกลางให้อิสระการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษามากกว่าก่อนปฏิรูปการศึกษา | 1,312 (82.72) | 274 (17.28) |
| 19 | สถานศึกษาต้องการให้มีการสรรหาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษา ด้วยตนเอง | 1,415 (89.22) | 171 (10.78) |
| 20 | สถานศึกษาต้องการให้มีการโยกย้ายบุคลากรด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ | 1,507 (95.02) | 79 (4.98) |
| 21 | การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการ ส่วนใหญ่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด | 1,387 (87.45) | 199 (12.55) |
| 22 | การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรเป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และสามารถนำความรู้ไปใช้ได้จริง | 1,506 (94.96) | 80 (5.04) |
| 23 | ต้องการให้มีการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา เลือกเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | 1,515 (95.52) | 21 (4.48) |
| 24 | เขตพื้นที่การศึกษามีการนิเทศ ให้คำปรึกษาการดำเนินงานของสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด | 1,284 (80.96) | 302 (19.04) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 25 | เขตพื้นที่การศึกษามีการพัฒนาศักยภาพสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา | 1,367 (86.19) | 219 (13.81) |
| 26 | สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาด้วยตนเอง | 1,309 (82.53) | 277 (17.47) |
| 27 | สถานศึกษาต้องการให้เขตพื้นที่การศึกษาสนับสนุนงานวิชาการ | 1,524 (96.09) | 62 (3.91) |
| 28 | เขตพื้นที่การศึกษามีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป | 1,393 (87.83) | 193 (12.17) |
| 29 | สถานศึกษามีความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป | 1,272 (80.20) | 314 (19.80) |
| 30 | สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ | 1,045 (65.89) | 514 (34.11) |
| 31 | สถานศึกษาต้องการงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและงบพัฒนาการศึกษามากกว่า งบประมาณเป็นรายโครงการที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง | 1,500 (94.58) | 86 (5.42) |
| 32 | สถานศึกษาต้องการคิดแผนงาน/โครงการของตนเอง มากกว่าให้ส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษากำหนดให้ | 1,493 (94.14) | 93 (5.86) |
| 33 | โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่กำหนดไว้ 6 กลุ่มของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความเหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ | 1,346 (84.87) | 240 (15.13) |
| 34 | โครงสร้างการแบ่งส่วนงานของสถานศึกษาควรยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสถานศึกษา | 1,525 (96.15) | 61 (3.85) |
| 35 | บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงาน และเพียงพอ | 1,108 (69.80) | 478 (30.14) |
| 36 | ครูผู้สอน มีความรู้ความสามารถตรงกับรายวิชาที่สอน และเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา | 963 (60.72) | 623 (39.28) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 37 | บุคลากรสนับสนุนการสอนมีเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา | 908 (57.25) | 678 (42.75) |
| 38 | ครูผู้สอน ทำงานด้านอื่นด้วยเป็นส่วนใหญ่ | 1,298 (81.84) | 288 (18.16) |
| 39 | เขตพื้นที่การศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการศึกษาเพื่อสนับสนุนงานวิชาการแก่สถานศึกษา | 1,160 (73.14) | 426 (26.86) |
| 40 | สถานศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการเรียนการสอน/การเรียนรู้เพื่อสร้างเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน | 1,397 (88.08) | 189 (11.92) |
| 41 | ครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้ ความสามารถและทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการจัดการเรียนการสอน | 1,300 (81.97) | 286 (18.03) |
| 42 | ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษาใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือกำกับติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ | 1,294 (81.59) | 292 (18.41) |
| 43 | ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์กว้างไกลยอมรับการเปลี่ยนแปลงและมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา | 1,414 (86.16) | 172 (10.84) |
| **กลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ** | | | |
| **กลไกหลัก** | | | |
| 44 | นโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ผ่านมามีความชัดเจน | 1,086 (68.47) | 500 (31.53) |
| 45 | กฎเกณฑ์ ก.ค.ศ. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา | 1,248 (78.19) | 338 (21.31) |
| 46 | ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรเป็นดังนี้ | | |
| | ❑ วิสัยทัศน์กว้างไกล | 1,561 (98.42) | 25 (1.58) |
| | ❑ ความรู้ ความสามารถ | 1,566 (98.74) | 20 (1.26) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| | ❑ ทักษะการบริหารจัดการ | 1,546 (97.48) | 40 (2.52) |
| | ❑ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ | 1,530 (96.47) | 56 (3.56) |
| | ❑ สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ | 1,539 (97.67) | 47 (2.96) |
| | ❑ เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม | 1,549 (97.67) | 37 (2.33) |
| | ❑ ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา | 1,555 (98.05) | 31 (1.95) |
| | ❑ รู้จักทำงานเป็นทีม | 1,548 (97.60) | 38 (2.40) |
| | ❑ รู้จักพัฒนาตนเอง | 1,567 (98.80) | 19 (1.20) |
| | ❑ ทันโลกทันเหตุการณ์ | 1,569 (98.93) | 17 (1.07) |
| | ❑ รู้จักใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร | 1,564 (98.61) | 22 (1.39) |
| | ❑ มีการตัดสินใจที่ดี | 1,559 (98.30) | 27 (1.70) |
| | ❑ มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ | 1,530 (96.47) | 56 (3.56) |
| | ❑ ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ | 1,557 (98.17) | 29 (1.83) |
| | ❑ รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง | 1,557 (98.17) | 29 (1.83) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 47 | ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ควรเป็นดังนี้ | | |
| | ❑ วิสัยทัศน์กว้างไกล | 1,567 (98.80) | 19 (1.20) |
| | ❑ ความรู้ ความสามารถ | 1,577 (99.43) | 9 (0.57) |
| | ❑ ทักษะการบริหารจัดการ | 1,559 (98.30) | 27 (1.70) |
| | ❑ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ | 1,550 (97.73) | 36 (2.27) |
| | ❑ สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ | 1,557 (98.17) | 29 (1.83) |
| | ❑ เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม | 1,556 (98.11) | 30 (1.89) |
| | ❑ ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา | 1,564 (98.61) | 22 (1.39) |
| | ❑ รู้จักทำงานเป็นทีม | 1,564 (98.61) | 22 (1.39) |
| | ❑ รู้จักพัฒนาตนเอง | 1,575 (99.31) | 11 (0.69) |
| | ❑ ทันโลกทันเหตุการณ์ | 1,570 (98.99) | 16 (1.01) |
| | ❑ รู้จักใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร | 1,570 (98.99) | 16 (1.01) |
| | ❑ มีการตัดสินใจที่ดี | 1,558 (98.23) | 28 (1.77) |
| | ❑ มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ | 1,556 (98.11) | 30 (1.89) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| | ❑ ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ | 1,563 (98.55) | 23 (1.45) |
| | ❑ รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง | 1,558 (98.23) | 28 (1.77) |
| 48 | เขตพื้นที่การศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยคุณธรรม ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง | 1,430 (90.16) | 156 (9.84) |
| 49 | สถานศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยคุณธรรม ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง | 1,485 (93.63) | 101 (6.37) |
| 50 | เกณฑ์และการจัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับความต้องการ | 1,196 (75.41) | 390 (24.59) |
| 51 | มีการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | 1,356 (85.50) | 230 (14.50) |
| 52 | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการนิเทศการศึกษาของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ | 1,265 (79.76) | 321 (20.24) |
| 53 | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาให้ดำเนินงานเป็นตามนโยบายและมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรม | 1,416 (89.28) | 170 (10.72) |
| 54 | โครงสร้างหน่วยงานในส่วนกลางตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา | 1,293 (81.53) | 293 (18.47) |
| **กลไกเสริม** | | | |
| 55 | วัฒนธรรมการทำงานของครูเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น มีความยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน | 1,291 (81.40) | 295 (18.60) |
| 56 | วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น มีความยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน | 1,281 (81.40) | 295 (18.60) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 57 | การจัดการความรู้ทั้งด้านการสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาความรู้ การเผยแพร่ความรู้ การนำความรู้ใหม่ไปต่อยอดการทำงาน | 1,394 (87.89) | 192 (12.11) |
| 58 | การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาตามสภาพการปฏิบัติจริง ตรงตามความต้องการของครู และบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ได้รับความรู้และทักษะ สามารถปฏิบัติได้ | 1,403 (88.46) | 183 (11.54) |
| 59 | การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา มีความเหมาะสม คล่องตัว และรวดเร็วทันกาล | 1,347 (86.63) | 212 (13.37) |
| 60 | การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษาและการเรียนรู้ ช่วยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา | 1,403 (88.46) | 183 (11.54) |
| **ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างส่วนกลาง เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา** | | | |
| 61 | มีการสั่งการของหน่วยงานส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ให้ปฏิบัติ นอกเหนือจากการมอบนโยบาย มาตรฐาน สนับสนุน ส่งเสริมทรัพยากร และติดตามประเมินผล | 1,147 (72.32) | 439 (27.68) |
| 62 | มีการสั่งการที่ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีโอกาสคิดริเริ่มงานเชิงสร้างสรรค์ และสนองตอบความต้องการของตนและท้องถิ่นได้น้อย | 1,280 (80.71) | 306 (19.29) |
| 63 | เขตพื้นที่การศึกษา มักจะสั่งการไปยังสถานศึกษาให้ปฏิบัติมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริม การร่วมคิดร่วมปฏิบัติ และติดตามประเมินผล | 1,225 (77.24) | 361 (22.76) |
| 64 | มีการสั่งการที่ส่งผลให้สถานศึกษาขาดอิสระในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์และแก้ปัญหาด้วยตนเอง | 1,215 (76.61) | 371 (23.39) |
| 65 | คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการ ก.ค.ศ. และคณะกรรมการติดตาม/ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีการประสานเชื่อมโยงที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่และสถานศึกษา | 1,251 (78.88) | 335 (21.12) |
| 66 | เมื่อเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนกลางสามารถให้การปรึกษาแนะนำได้เป็นอย่างดี | 1,243 (78.37) | 343 (21.63) |
| 67 | เขตพื้นที่การศึกษามีความกว้างขวางเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อประสานงานและการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมของสถานศึกษา | 1,282 (80.83) | 304 (19.17) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 68 | เขตพื้นที่การศึกษามีหลักเกณฑ์ และองค์ประกอบใดที่ส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้เป็นไปตามศักยภาพและความพร้อม | | |
| | ❑ ปริมาณสถานศึกษาเพียง 100 - 120 แห่ง | 1,388 (87.52) | 198 (12.48) |
| | ❑ สถานศึกษาอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตใกล้เคียง สามารถอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือทางวิชาการให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยได้ | 1,387 (87.45) | 199 (12.55) |
| | ❑ ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 100 กิโลเมตร สำหรับการคมนาคมปกติ | 1,475 (93.00) | 111 (7.00) |
| | ❑ ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรเกิน 60 กิโลเมตร สำหรับท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร เช่น ภูเขา ทะเล เกาะแก่งและชายแดน เป็นต้น | 1,515 (95.52) | 71 (4.48) |
| | ❑ อื่น ๆ ..... ..... | 1,576 (99.37) | 10 (0.63) |
| 69 | เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีศูนย์ประสานงานระดับอำเภอที่มีความพร้อมทั้งด้านคน เงิน และวิชาการ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการประสานสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ | 1,497 (94.39) | 89 (5.61) |
| **การกำกับดูแล ประสานส่งเสริม และติดตามประเมินผล** | | | |
| 70 | ส่วนกลางควรติดตามเฉพาะนโยบาย ในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ลดการควบคุม ลดการกำหนดโครงการขึ้นใหม่ที่ตายตัวและไม่ตอบสนองความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีบริบทและความหลากหลาย | 1,503 (94.77) | 83 (5.23) |
| 71 | เขตพื้นที่การศึกษาควรติดตามสถานศึกษาเฉพาะงานตามนโยบายมาตรฐาน และคุณภาพการศึกษา | 1,449 (91.36) | 137 (8.67) |
| 72 | ส่วนกลางควรสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาโดยจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ งบประมาณเป็นเงินอุดหนุน การวิจัยและพัฒนางานวิชาการเพื่อเป็นต้นแบบ | 1,549 (97.67) | 37 (2.33) |

| ที่ | รายการ | ความเห็น | |
|---|---|---|---|
| | | เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วย |
| 73 | ส่วนกลางกำหนดนโยบายและแผนที่เขตพื้นที่การศึกษาสามารถพัฒนานโยบายและแผนที่สอดคล้องกับบริบท มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว | 1,528 (96.34) | 58 (3.66) |
| 74 | การประเมินผลการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรประเมินตามสภาพจริงและเน้นผลงาน มากกว่าการประเมินรายโครงการ/กิจกรรม หรือเอกสาร | 1,565 (98.68) | 21 (1.32) |
| 75 | เขตพื้นที่การศึกษาควรพัฒนาวิชาการเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษา การจัดศูนย์วิชาการ/นวัตกรรมการเรียนรู้ การจัดแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การยกย่องส่งเสริมสถานศึกษาและผู้มีผลงานดีเด่น ฯลฯ | 1,571 (99.05) | 15 (0.95) |

จากความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามดังกล่าวข้างต้น มีสาระสำคัญดังนี้

(1) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาหลังปฏิรูปการศึกษาตามพระราช-บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 มีความคล่องตัวก่อนปฏิรูปการศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,284 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 80.96 ไม่เห็นด้วย 302 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 19.04

(2) มีการกำหนดแนวทางจากส่วนกลางให้ปฏิบัติทั้งด้านโครงการกิจกรรมเป็นประจำ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,241 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 78.25 ไม่เห็นด้วย 345 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 21.75

(3) ส่วนกลางกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,364 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 86.00 ไม่เห็นด้วย 222 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 14.00

(4) ส่วนกลางให้อิสระในการบริหารจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,330 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 83.86 ไม่เห็นด้วย 256 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 16.14

(5) กรรมการเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,348 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 84.99 ไม่เห็นด้วย 238 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 15.01

(6) อ.ก.ค.ศ. ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่องจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,388 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 84.99 ไม่เห็นด้วย 198 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 12.48

(7) ก.ต.ป.น. ได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองอย่างต่อเนื่อง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,331 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 83.92 ไม่เห็นด้วย 225 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 16.08

(8) เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาทางการบริหารจัดการกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาสามารถให้ข้อเสนอแนะและแก้ไขปัญหาได้อย่างดี จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,307 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 82.42 ไม่เห็นด้วย 279 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 17.59

(9) เมื่อสถานศึกษามีปัญหาทางการบริหารจัดการของสถานศึกษา กรรมการสถานศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างดี จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,303 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 82.16 ไม่เห็นด้วย 283 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 17.84

(10) เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านวิชาการจากการให้อิสระของส่วนกลาง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,268 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 79.95 ไม่เห็นด้วย 318 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 20.05

(11) สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านวิชาการจากการให้อิสระทางการบริหารจัดการของส่วนกลาง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,276 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 80.45 ไม่เห็นด้วย 310 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 19.55

(12) เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,126 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 71.00 ไม่เห็นด้วย 460 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 29.00

(13) สถานศึกษามีความคล่องตัวด้านการบริหารงบประมาณ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,137 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 71.69 ไม่เห็นด้วย 449 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 28.31

(14) เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานบุคคล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,268 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 79.95 ไม่เห็นด้วย 318 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 20.05

(15) สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานบุคคล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,171 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 73.83 ไม่เห็นด้วย 415 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 26.17

(16) เขตพื้นที่การศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การวางแผน การประสานงาน การติดตามประเมินผลจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,408 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 88.78 ไม่เห็นด้วย 178 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 11.25

(17) สถานศึกษามีความคล่องตัวทางด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การวางแผน การประสานงาน การติดตามประเมินผล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,413 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 89.09 ไม่เห็นด้วย 173 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 10.91

(18) ส่วนกลางให้อิสระการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษามากกว่าก่อนปฏิรูปการศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,312 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 82.72 ไม่เห็นด้วย 274 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 17.28

(19) สถานศึกษาต้องการให้มีการสรรหาบุคลากรที่สอดคล้องกับความต้องการของสถานศึกษาด้วยตนเอง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,415 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 89.22 ไม่เห็นด้วย 171 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 10.78

(20) สถานศึกษาต้องการให้มีการโยกย้ายบุคลากรด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,507 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 95.02 ไม่เห็นด้วย 79 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 4.98

(21) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการส่วนใหญ่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,387 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 87.45 ไม่เห็นด้วย 199 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 12.55

(22) การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ควรเป็นไปตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา และสามารถนำความรู้ไปใช้ได้จริง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,506 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 94.96 ไม่เห็นด้วย 80 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 5.04

(23) ต้องการให้มีการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการให้ครูและบุคลากรทางการศึกษา เลือกเข้ารับการพัฒนาตามความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,515 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 95.52 ไม่เห็นด้วย 21 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 4.48

(24) เขตพื้นที่การศึกษามีการนิเทศ ให้คำปรึกษาการดำเนินงานของสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,284 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 80.96 ไม่เห็นด้วย 302 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 19.04

(25) เขตพื้นที่การศึกษามีการพัฒนาศักยภาพสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,367 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 86.19 ไม่เห็นด้วย 219 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 13.81

(26) สถานศึกษาส่วนใหญ่จัดทำหลักสูตรสถานศึกษาด้วยตนเอง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,309 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 82.53 ไม่เห็นด้วย 277 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 17.47

(27) สถานศึกษาต้องการให้เขตพื้นที่การศึกษาสนับสนุนงานวิชาการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,524 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 96.09 ไม่เห็นด้วย 62 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 3.91

(28) เขตพื้นที่การศึกษามีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจทั้งด้านวิชาการ บริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และการบริหารทั่วไป จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,393 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 87.83 ไม่เห็นด้วย 193 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 12.17

(29) สถานศึกษามีความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ การบริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,272 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 80.20 ไม่เห็นด้วย 314 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 19.80

(30) สถานศึกษาได้รับงบประมาณเพียงพอต่อการบริหารจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,045 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 65.89 ไม่เห็นด้วย 514 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 34.11

(31) สถานศึกษาต้องการงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนและงบพัฒนาการศึกษามากกว่างบประมาณเป็นรายโครงการที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,500 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 94.58 ไม่เห็นด้วย 86 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 5.42

(32) สถานศึกษาต้องการคิดแผนงาน/โครงการของตนเอง มากกว่าให้ส่วนกลางหรือเขตพื้นที่การศึกษากำหนดให้ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,493 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 94.14 ไม่เห็นด้วย 93 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 5.86

(33) โครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่กำหนดไว้ 6 กลุ่มของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความเหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,346 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 84.87 ไม่เห็นด้วย 240 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 15.13

(34) โครงสร้างการแบ่งส่วนงานของสถานศึกษาควรยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามบริบทของสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,525 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 96.15 ไม่เห็นด้วย 61 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 3.85

(35) บุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับลักษณะงาน และเพียงพอ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,108 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 69.80 ไม่เห็นด้วย 478 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 30.14

(36) ครูผู้สอน มีความรู้ความสามารถตรงกับรายวิชาที่สอน และเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 963 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 60.72 ไม่เห็นด้วย 623 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 39.28

(37) บุคลากรสนับสนุนการสอนมีเพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 908 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 57.25 ไม่เห็นด้วย 678 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 42.75

(38) ครูผู้สอน ทำงานด้านอื่นด้วยเป็นส่วนใหญ่ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,298 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 81.84 ไม่เห็นด้วย 288 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 18.16

(39) เขตพื้นที่การศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการศึกษาเพื่อสนับสนุนงานวิชาการแก่สถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,160 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 73.14 ไม่เห็นด้วย 426 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 26.86

(40) สถานศึกษามีการสร้างนวัตกรรมการเรียนการสอน/การเรียนรู้เพื่อสร้างเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,397 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 88.08 ไม่เห็นด้วย 189 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 11.92

(41) ครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่มีความรู้ ความสามารถและทักษะการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และการจัดการเรียนการสอน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,300 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 81.97 ไม่เห็นด้วย 286 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 18.03

(42) ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษาใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือกำกับติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,294 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 81.59 ไม่เห็นด้วย 292 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 18.41

(43) ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา/ผู้บริหารสถานศึกษา มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและมุ่งพัฒนาคุณภาพการศึกษาจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,414 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 86.16 ไม่เห็นด้วย 172 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 10.84

(44) นโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่ผ่านมามีความชัดเจน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,086 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 68.47 ไม่เห็นด้วย 500 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 31.53

(45) กฎเกณฑ์ ก.ค.ศ. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,248 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 78.69 ไม่เห็นด้วย 338 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 21.31

**ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ควรเป็นดังนี้**

- วิสัยทัศน์กว้างไกล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,561 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.42 ไม่เห็นด้วย 25 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.58
- ความรู้ ความสามารถ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,566 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.74 ไม่เห็นด้วย 20 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.26
- ทักษะการบริหารจัดการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,546 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 97.48 ไม่เห็นด้วย 40 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 2.52
- มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,530 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 96.47 ไม่เห็นด้วย 56 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 3.56

● สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,539 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 97.04 ไม่เห็นด้วย 47 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 2.96

● เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,549 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 97.67 ไม่เห็นด้วย 37 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 2.33

● ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,555 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.05 ไม่เห็นด้วย 31 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.95

● รู้จักทำงานเป็นทีม จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,548 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 97.60 ไม่เห็นด้วย 38 คน คิดเป็น ร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 2.40

● รู้จักพัฒนาตนเอง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย1,567 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.80 ไม่เห็นด้วย 19 คน คิดเป็น ร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.20

● ทันโลกทันเหตุการณ์ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,569 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.93 ไม่เห็นด้วย 17 คน คิดเป็น ร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.07

● รู้จักใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,564 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.61 ไม่เห็นด้วย 22 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.39

● มีการตัดสินใจที่ดี จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,559 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.30 ไม่เห็นด้วย 27 คน คิดเป็น ร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.70

● มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,530 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 96.47 ไม่เห็นด้วย 56 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 3.56

● ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ จากจำนวนผู้ตอบ แบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,557 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.17 ไม่เห็นด้วย 29 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.83

● รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,557 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.17 ไม่เห็นด้วย 29 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.83

**ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษา ควรเป็นดังนี้**

- วิสัยทัศน์กว้างไกล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,567 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.80 ไม่เห็นด้วย 19 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.20
- ความรู้ ความสามารถ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,577 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 99.43 ไม่เห็นด้วย 9 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 0.57
- ทักษะการบริหารจัดการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,559 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.30 ไม่เห็นด้วย 27 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.70
- มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ คิดนอกกรอบ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,550 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 97.73 ไม่เห็นด้วย 36 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 2.27
- สนใจและทุ่มเทงานวิชาการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,557 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.17 ไม่เห็นด้วย 29 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.83
- เสียสละส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวม จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,556 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.11 ไม่เห็นด้วย 30 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.89
- ยอมรับความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาการจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,564 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.61 ไม่เห็นด้วย 22 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.39
- รู้จักทำงานเป็นทีม จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,564 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.61 ไม่เห็นด้วย 22 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.39
- รู้จักพัฒนาตนเอง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,575 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 99.31 ไม่เห็นด้วย 11 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 0.69
- ทันโลกทันเหตุการณ์ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,570 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.99 ไม่เห็นด้วย 16 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.01

● รู้จักใช้เทคโนโลยีและการสื่อสาร จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,570 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.99 ไม่เห็นด้วย 16 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.01

● มีการตัดสินใจที่ดี จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,558 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.23 ไม่เห็นด้วย 28 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.77

● มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,556 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.11 ไม่เห็นด้วย 30 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.89

● ยึดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,563 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.55 ไม่เห็นด้วย 23 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.45

● รู้จักแก้ปัญหาและพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,558 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.23 ไม่เห็นด้วย 28 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.77

(48) เขตพื้นที่การศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยคุณธรรม ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,430 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 90.16 ไม่เห็นด้วย 156 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 9.84

(49) สถานศึกษามีการบริหารจัดการที่ดีด้วยคุณธรรม ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,485 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 93.63 ไม่เห็นด้วย 101 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 6.37

(50) เกณฑ์และการจัดสรรงบประมาณให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาสอดคล้องกับความต้องการ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,196 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 75.41 ไม่เห็นด้วย 390 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 24.59

(51) มีการติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,356 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 85.50 ไม่เห็นด้วย 230 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 14.50

(52) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการนิเทศการศึกษาของสถานศึกษาอย่างสม่ำเสมอ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,265 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 79.76 ไม่เห็นด้วย 321 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 20.24

(53) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาให้ดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรม จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,416 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 89.28 ไม่เห็นด้วย 170 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 10.72

(54) โครงสร้างหน่วยงานในส่วนกลางตอบสนองต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,293 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 81.53 ไม่เห็นด้วย 293 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 18.47

(55) วัฒนธรรมการทำงานของครูเป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น มีความยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,291 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 81.40 ไม่เห็นด้วย 295 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 18.60

(56) วัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา เป็นไปอย่างขยันขันแข็ง กระตือรือร้น มีความยืดหยุ่น ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เทคโนโลยีและการสื่อสาร รู้จักนำนวัตกรรมมาใช้ปรับปรุงพัฒนางาน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,281 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 81.40 ไม่เห็นด้วย 295 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 18.60

(57) การจัดการความรู้ทั้งด้านการสร้างองค์ความรู้ การพัฒนาความรู้ การเผยแพร่ความรู้ การนำความรู้ใหม่ไปต่อยอดการทำงาน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,394 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 87.89 ไม่เห็นด้วย 192 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 12.11

(58) การพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาตามสภาพการปฏิบัติจริงตรงตามความต้องการของครู และบุคลากรทางการศึกษา ทำให้ได้รับความรู้และทักษะ สามารถปฏิบัติได้ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,403 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 88.46 ไม่เห็นด้วย 183 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 11.54

(59) การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษามีความเหมาะสม คล่องตัว และรวดเร็วทันกาล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน

1,586 คน เห็นด้วย 1,347 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 86.63 ไม่เห็นด้วย 212 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 13.37

(60) การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษาและการเรียนรู้ ช่วยให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,403 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 88.46 ไม่เห็นด้วย 183 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 11.54

(61) มีการสั่งการของหน่วยงานส่วนกลางไปยังเขตพื้นที่การศึกษาให้ปฏิบัตินอกเหนือจากการมอบนโยบาย มาตรฐาน สนับสนุนส่งเสริมทรัพยากร และติดตามประเมินผล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,147 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 72.32 ไม่เห็นด้วย 439 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 27.68

(62) มีการสั่งการที่ทำให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีโอกาสคิดริเริ่มงานเชิงสร้างสรรค์ และสนองตอบความต้องการของตนและท้องถิ่นได้น้อย จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,280 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 80.71 ไม่เห็นด้วย 306 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 19.29

(63) เขตพื้นที่การศึกษามักจะสั่งการไปยังสถานศึกษาให้ปฏิบัติมากกว่าการสนับสนุนส่งเสริม การร่วมคิดร่วมปฏิบัติ และติดตามประเมินผล จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,225 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 77.24 ไม่เห็นด้วย 361 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 22.76

(64) มีการสั่งการที่ส่งผลให้สถานศึกษาขาดอิสระในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และแก้ปัญหาด้วยตนเอง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,215 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 76.61 ไม่เห็นด้วย 371 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 23.39

(65) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการ ก.ค.ศ. และคณะกรรมการติดตาม/ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีการประสานเชื่อมโยงที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่และสถานศึกษาจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,251 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 78.88 ไม่เห็นด้วย 335 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 21.12

(66) เมื่อเขตพื้นที่การศึกษามีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนกลางสามารถให้การปรึกษาแนะนำได้เป็นอย่างดี จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,243 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 78.37 ไม่เห็นด้วย 343 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 21.63

(67) เขตพื้นที่การศึกษามีความกว้างขวางเป็นอุปสรรคต่อการติดต่อประสานงานและการได้รับการสนับสนุนส่งเสริมของสถานศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,282 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 80.83 ไม่เห็นด้วย 304 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 19.17

(68) เขตพื้นที่การศึกษามีหลักเกณฑ์ และองค์ประกอบใดที่ส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ให้เป็นไปตามศักยภาพและความพร้อม

- ปริมาณสถานศึกษาเพียง 100 – 120 แห่ง จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,388 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 87.52 ไม่เห็นด้วย 198 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 12.48
- สถานศึกษาอุดมศึกษาที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การศึกษาหรือเขตใกล้เคียงสามารถอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือทางวิชาการให้กับสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและปฐมวัยได้ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,387 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 87.45 ไม่เห็นด้วย 199 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 12.55
- ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรเกิน 100 กิโลเมตร สำหรับการคมนาคมปกติ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,475 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 93.00 ไม่เห็นด้วย 111 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 7.00
- ระยะทางจากสถานศึกษาไปยังเขตพื้นที่การศึกษา ไม่ควรเกิน 60 กิโลเมตร สำหรับท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร เช่น ภูเขา ทะเล เกาะแก่งและชายแดน เป็นต้น จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,515 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 95.52 ไม่เห็นด้วย 71 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 4.48
- อื่น ๆ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,576 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 99.37 ไม่เห็นด้วย 10 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 0.63

(69) เขตพื้นที่การศึกษา ควรมีศูนย์ประสานงานระดับอำเภอที่มีความพร้อมทั้งด้านคน เงิน และวิชาการ เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการประสานสัมพันธ์กับส่วนราชการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,497 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 94.39 ไม่เห็นด้วย 89 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 5.61

(70) ส่วนกลางควรติดตามเฉพาะนโยบาย ในเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ลดการควบคุม ลดการกำหนดโครงการขึ้นใหม่ที่ตายตัวและไม่ตอบสนองความต้องการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาที่มีบริบทและความหลากหลาย จากจำนวนผู้ตอบ

แบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,503 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 94.77 ไม่เห็นด้วย 83 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 5.23

(71) เขตพื้นที่การศึกษาควรติดตามสถานศึกษาเฉพาะงานตามนโยบายมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,449 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 91.36 ไม่เห็นด้วย 137 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 8.67

(72) ส่วนกลางควรสนับสนุนส่งเสริมการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาโดยจัดสรรอัตรากำลังให้เพียงพอ งบประมาณเป็นเงินอุดหนุน การวิจัยและพัฒนางานวิชาการเพื่อเป็นต้นแบบ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,549 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 97.67 ไม่เห็นด้วย 37 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 2.33

(73) ส่วนกลางกำหนดนโยบายและแผนที่เขตพื้นที่การศึกษาสามารถพัฒนานโยบายและแผนที่สอดคล้องกับบริบท มีความยืดหยุ่นและคล่องตัว จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,528 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 96.34 ไม่เห็นด้วย 58 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 3.66

(74) การประเมินผลการบริหารจัดการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ควรประเมินตามสภาพจริงและเน้นผลงาน มากกว่าการประเมินรายโครงการ/กิจกรรม หรือเอกสาร จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,565 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 98.68 ไม่เห็นด้วย 21 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 1.32

(75) เขตพื้นที่การศึกษาควรพัฒนาวิชาการเพื่อการส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การวิจัยและพัฒนาทางการศึกษา การจัดศูนย์วิชาการ/นวัตกรรมการเรียนรู้ การจัดแหล่งเรียนรู้ การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น การยกย่องส่งเสริมสถานศึกษาและผู้มีผลงานดีเด่น ฯลฯ จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1,586 คน เห็นด้วย 1,571 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่เห็นด้วย 99.05 ไม่เห็นด้วย 15 คน คิดเป็นร้อยละของผู้ที่ไม่เห็นด้วย 0.95

# ภาคผนวก จ

**รายชื่อผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม/ประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น**
**ตามโครงการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการบริหารจัดการศึกษา**
**สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**

**รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาโครงการวิจัยและพิจารณา**
**เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล**
**เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2553**
**ณ ห้องประชุม 2 อาคาร 2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา**
**กรุงเทพมหานคร**

- - - - - - - - - - - - - -

| | |
|---|---|
| 1. ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 2. ดร.นงราม เศรษฐพานิช | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 3. รศ.ดร.สนานจิตร สุคนธทรัพย์ | คณะอนุกรรมการสภาการศึกษาด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา |
| 4. ดร.ดิเรก พรสีมา | ประธานคณะกรรมการคุรุสภา |
| 5. นายนคร ตังคะพิภพ | ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 6. ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 7. ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน | รองเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 8. นางสุรางค์ โพธิ์พฤกษาวงศ์ | ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 9. ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อร่าม | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 10. ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ | หัวหน้ากลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |

**รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นการวิจัยและพัฒนา**
**รูปแบบกลไกการส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2553**
**ณ โรงเรียนวัดพลงช้างเผือก จังหวัดระยอง**

- - - - - - - - - - - - - -

| | |
|---|---|
| 1. นายธวัชชัย อุ่ยพานิช | ผอ.สพท.ระยอง เขต 2 |
| 2. นายชำนาญ เฟื่องจันทร์ | รอง ผอ.สพท.ระยอง เขต 2 |
| 3. นายประจิม มงคลสุข | รอง ผอ.สพท.ระยอง เขต 2 |
| 4. นายเฉลียว อ่อนนุ้ย | รอง ผอ.สพท.ระยอง เขต 2 |
| 5. นายพรชัย ธรรมสนิท | รอง ผอ.สพท.ระยอง เขต 2 |
| 6. นายธีระวัฒน์ สิงหบุตร | ผอ.ร.ร.ชำนาญสามัคคีวิทยา |
| 7. นายบุญเลิศ มัชฌิมา | กรรมการสถานศึกษา |
| 8. นายสมศักดิ์ วงษ์จำรัส | ครู ร.ร.ชำนาญสามัคคีวิทยา |
| 9. นายสมนึก คฤคราช | รอง ผอ.ร.ร.สุนทรภู่พิทยา |
| 10. นางพรทิพย์ กสิกรรม | ครู ร.ร.วัดพลงไสว |
| 11. นางสาคร พงษ์ปัทม์ | กรรมการสถานศึกษา |
| 12. นายพิชัย สมคิด | กรรมการสถานศึกษา |
| 13. นางสาวอิสรีย์ ปานงาม | ผอ.ร.ร.วัดพลงช้างเผือก |
| 14. นางสาวจงดี เยือกเย็น | ครู ร.ร.วัดพลงช้างเผือก |
| 15. นางนงค์นุช อุทัยศรี | ศึกษานิเทศก์ สพท.ระยอง เขต 2 |
| 16. นายสุรพงศ์ งามสม | ผอ.ร.ร. สุนทรภู่พิทยา สพท. ระยอง เขต 2 |
| 17. นายณัฐชัย มาเมือง | ผอ.ร.ร.วัดพลงไสว |
| 18. นายปรีชา มีบุญ | ผอ.ร.ร.เขาชะเมาวิทยา |
| 19. นพ.สมเดช ลิขิตวิเศษกุล | ผู้ปกครอง |
| 20. ด.ต.นรินทร์ แนมนิล | ผู้ปกครอง |
| 21. นายปรีชา สรรเสริญ | กรรมการสถานศึกษา |
| 22. นางสุนทรี ถวิล | ผู้ปกครอง |
| 23. นางสุจิรา โหตระวารีกาญจน | ผู้ปกครอง |
| 24. นางรำพึง แนมนิล | ผู้ปกครอง |
| 25. นางอ้อด ชำนาญศิลป์ | ผู้ปกครอง |
| 26. นายอำนวย ยั่งยืน | กรรมการสถานศึกษา |

# ภาคผนวก ฉ

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารูปแบบกลไกการบริหารจัดการศึกษา สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

**รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารูปแบบกลไกการบริหารจัดการศึกษา**
**สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**ภาคเหนือ**
**เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2553 เวลา 09.00 - 12.00 น.**
**ณ โรงแรมเชียงใหม่ออคิด จังหวัดเชียงใหม่**

- - - - - - - - - - - - - -

| | |
|---|---|
| 1. นายอุดม คำวัน | ประธาน อ.ก.ค.ศ. เชียงใหม่ เขต 6 |
| 2. ดร.มานิต ศรีพิทักษ์ | ประธาน อ.ก.ค.ศ. เชียงใหม่ เขต 4 |
| 3. นายอินสน แสนใจบาล | ประธานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา |
| 4. ดร.ยงยุทธ ยะบุญธง | เลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษา |
| 5. นายสำราญ บุญหมั้น | ข้าราชการบำนาญ (ผู้ทรงคุณวุฒิ) |
| 6. ดร.สิริลักษณ์ เฟื่องกาญจน์ | ผู้อำนวยการ |
| 7. นางแสงจันทร์ เสวะกะ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 8. นายบุญเรือง วังแจ่ม | เลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษา |
| 9. ดร.วิชากร ลังกาฟ้า | ศึกษานิเทศก์ |
| 10. ดร.ทวี อุปสุขิน | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา |
| 11. นางประภัสสร ไชยชนะใหญ่ | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา |
| 12. นายวิฑูรย์ วังตาล | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา |
| 13. นายณัฐกุล รุณผาบ | รองผู้อำนวยการ (ชำนาญการพิเศษ) |
| 14. นายทวนทอง ศรีสวัสดิ์ | รองผู้อำนวยการ (ชำนาญการพิเศษ) |
| 15. ดร.สุวิทย์ มุกดาภิรมย์ | รองผู้อำนวยการ (ชำนาญการพิเศษ) |
| 16. รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ | ที่ปรึกษาวิจัย |
| 17. ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ | หัวหน้ากลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา |
| 18. ดร.พิณสุดา สิริธรังศรี | หัวหน้านักวิจัย |
| 19. นางสาวลำเดือน นามเทพ | นักวิจัย |
| 20. นางอมรา อนุวงศ์ | ผู้ช่วยนักวิจัยภาคเหนือ |
| 21. นางกรรณิการ์ โพธา | ผู้ช่วยนักวิจัยภาคเหนือ |

**รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารูปแบบกลไกการบริหารจัดการศึกษา**
**สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**
**เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2553 เวลา 09.00 - 12.00 น.**
**ณ ห้อง Business Center (ชั้น 2)**
**โรงแรมสุนีย์ แกรนด์ แอนด์ คอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ จังหวัดอุบลราชธานี**

- - - - - - - - - - - - - -

| | | |
|---|---|---|
| 1. | นายวัชรพงศ์ สุขรักษา | ผอ.สพท.อำนาจเจริญ |
| 2. | รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ | ที่ปรึกษาวิจัย |
| 3. | ดร.พิณสุดา สิริธรังศรี | หัวหน้านักวิจัย |
| 4. | นายบุญจันทร์ บัวหุ่ง | ผู้วิจัย |
| 5. | นายสุดใจ ทองอ่อน | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 6. | นายนิคม สิงห์ดง | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 7. | นายคุณาวุฒิ เขวาลำธาร | ผอ.รร.บ้านหว่านไฟ |
| 8. | นายธวัชชัย พินปรุ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 9. | นางจรัสศรี ทิพย์อุดร์ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 10. | นายโกวิท บุญเฉลียว | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 11. | ผศ.ดร.เอกพงษ์ วงศ์คำจันทร์ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 12. | ผศ.สุบรรณ จันทบุตร | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 13. | นางนงนุช สิกพงษ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 14. | นางวารุณี ประสานวงศ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 15. | นายทองขาว โคตรโยธา | ผู้ทรงคุณวุฒิ |
| 16. | นายประศาสตร์ สายรุญ | ประธานเขตพื้นที่ จ.อุบลราชธานี เขต 1 |
| 17. | นายนิคม สิงห์ดง | ประธาน อกคศ.<br>สำนักงานเขตพื้นที่ จ.ศรีสะเกษ เขต 2 |
| 18. | นายนายชาญ สกุลพอง | อ.ก.ค.ศ.<br>สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 5 |
| 19. | นายชาญ สกุลพง | |
| 20. | นายสมจิตร บุตรทองพิมพ์ | ผอ.รร.เบญจมมหาราช จ.อุบลราชธานี |
| 21. | นายวิชัย ศิริบูรณ์ | ผอ.รร.ศรีปทุมพิทยาคาร จ.อุบลราชธานี |

| | |
|---|---|
| 22. นายเสนอ ยุตกิจ | ผอ.รร.บ้านโนนแดง จ. อุบลราชธานี |
| 23. นายพยนต์ ดาวเรือง | ผอ.รร.บ้านส้มป่อย “ส้มป่อยวิทยาคาร” จ.ศรีสะเกษ |
| 24. นายศักดา พันธุ์เพ็ง | ผอ.ร.ร.ทรายมูลวิทยา |
| 25. นายพิสิษฐ์ เดชวงศ์ญา | |
| 26. นายวิชัย ศิริบุญ | |
| 27. นายณพงศ์ อินภู | |
| 28. นางบุญฟ้า ลิ้มวัธนา | |
| 29. นายชูชัย ประดับสุข | |
| 30. นายพงษ์ศักดิ์ ไชยวงศ์วัฒน์ | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1 |
| 31. นายทองเหลี่ยม วงศ์อามาตย์ | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 1 |

**รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณารูปแบบกลไกการบริหารจัดการศึกษา**
**สู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**ภาคใต้**
**เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2553 เวลา 09.00 - 12.00 น.**
**ณ ห้องทะเลล้านบัว โรงแรมวังโนรา จังหวัดพัทลุง**

- - - - - - - - - - - - - - -

| | |
|---|---|
| 1. นายศลใจ วิบูลกิจ | ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 |
| 2. นายจตุรงค์ สุขแก้ว | รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 |
| 3. นายอำนาจ สุทิน | รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 |
| 4. นายประจวบ หนูเลี่ยง | รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 |
| 5. นายชื่น ฤทธิวงศ์ | รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาพัทลุง เขต 1 |
| 6. รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ | ที่ปรึกษาวิจัย |
| 7. ดร.พิณสุดา สิริธรังศรี | หัวหน้านักวิจัย |
| 8. นายสามารถ หมวดมณี | ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา |
| 9. นายบันเทิง วรศรี | ประธาน อ.ก.ค.ศ. |
| 10. นายประดิษฐ นวลแก้ว | ผอ.ร.ร.อนุบาลควนขนุน |
| 11. นายนราธิป สุวรรณพนัง | ผอ.ร.ร.บ้านต้นไทร |
| 12. นายดำริ ทองนุ้ย | ประธานกรรมการสถานศึกษา ร.ร.อนุบาลควนขนุน |
| 13. นายอภินันท์ ชูดำ | ประธานกรรมการสถานศึกษา ร.ร.บ้านควนดินแดง |
| 14. นายเพียร แทนมาก | ครู ร.ร.อนุบาลควนขนุน |
| 15. นางจริยา แต้มสี | ครู ร.ร.ประภัสสรรังสิต |
| 16. นางปาริชาติ ชูผุด | ผู้ปกครอง ร.ร.บ้านควนดินแดง |
| 17. นายสมพร ไหมบุญแก้ว | ผอ.ร.ร.บ้านห้วยหาร |
| 18. นายจำนง แก้วไทย | กรรมการสถานศึกษา ร.ร.บ้านห้วยหาร |

| | |
|---|---|
| 19. นายบัญกิจ อิสลาม | ผู้ปกครอง ร.ร.บ้านห้วยหาร |
| 20. นายสุพล บทจร | ผอ.ร.ร.ชุมชนวัดควนมีด |
| 21. นายอัมพร ด้วงปาน | ที่ปรึกษาประธานกรรมการสถานศึกษา ร.ร.ชุมชนวัดควนมีด |
| 22. นายเจริญ ทองเรือง | ผู้ปกครอง ร.ร.ชุมชนวัดควนมีด |
| 23. นายสมศักดิ์ บุรินทร์กุล | ประธานกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา |
| 24. นางบุษกร หอกุล | ผอ.ร.ร.บ้านทับพล |
| 25. นายบุญมี เวชกุล | ครู ร.ร.บ้านทับพล |
| 26. นายวิจิตร ดำประสิทธิ์ | ข้าราชการบำนาญ/สื่อมวลชน จ.พัทลุง |
| 27. นายสุนัย สุขเกษม | กรรมการสภาวัฒนธรรม จ.พัทลุง |
| 28. นางพรทิพย์ สุวรรณเจริญ | ผอ.ร.ร.อนุบาลเสริมปัญญา |
| 29. นางกัลยาณี ยังสังข์ | รอง ผอ.วิทยาลัยนาฏศิลปพัทลุง |
| 30. ร.ต.ท.หญิง เพ็ญศรี เลิศวิริยวรางกูร | รอง สว.ฝอ.ภจว.พัทลุง |
| 31. นางอรสา เหล่าเจริญกุล | นักวิชาการชำนาญการ สนง.สาธารณสุข จ.พัทลุง |
| 32. นางสิริกร บุญมุสิโก | ศึกษานิเทศก์ สพท. พัทลุง เขต 1 |
| 33. นางบุษย์สลิล ขุนวิเศษ | ผอ.ร.ร.วัดป่าตอ |
| 34. นางวรรณี อ่อนคง | ครู ร.ร.วัดวิหารเบิก |
| 35. นายวัชรากรณ์ ช่วยแก้ว | กรรมการสถานศึกษา |
| 36. นางศริราณี ขาวสุด | สพท. พัทลุง เขต 1 |
| 37. นางสุดารักษ บุญญาสุวรรณ | สพท. พัทลุง เขต 1 |
| 38. นางสุดา บุญนำ | สพท. พัทลุง เขต 1 |
| 39. นางสาวสมใจ บุญเผือก | สพท. พัทลุง เขต 1 |
| 40. นางนิตยา วิบูลกิจ | ครู ร.ร.พัทลุง |
| 41. นายชำนิ ยิ่งวัฒนา | ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ ผู้รับผิดชอบอุทยานการศึกษาอุดมปัญญา |
| 42. นายธีรพล สยามพันธ์ | ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ ผู้รับผิดชอบอุทยานการศึกษาอุดมปัญญา |

**รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณา (ร่าง) รายงานการวิจัยและพัฒนา**
**รูปแบบกลไกการส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2553 เวลา 09.00 - 12.00 น.**
**ณ ห้องประชุม 2 อาคาร 2 สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรุงเทพมหานคร**

- - - - - - - - - - - - - - -

| | |
|---|---|
| 1. ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 2. ดร.นงราม เศรษฐพานิช | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 3. รศ.ดร.สนานจิตร สุคนธทรัพย์ | คณะอนุกรรมการสภาการศึกษา ด้านการกระจายอำนาจทางการศึกษา |
| 4. ดร.ดิเรก พรสีมา | ประธานคณะกรรมการคุรุสภา |
| 5. นายนคร ตังคะพิภพ | ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 6. ดร.รังสรรค์ มณีเล็ก | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 7. ดร.รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ | อดีตผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ |
| 8. ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน | รองเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 9. นางสุรางค์ โพธิ์พฤกษาวงศ์ | ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 10. ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อร่าม | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 11. ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ | หัวหน้ากลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |

**รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นการวิจัยและพัฒนา**
**รูปแบบกลไกการส่งเสริมการบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2553 เวลา 13.00 - 16.30 น.**
**ณ ห้องประชุม 6 - 1 อาคารสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์**
**กรุงเทพมหานคร**

- - - - - - - - - - - - - -

| | | |
|---|---|---|
| 1. | นายสนิท รีนับถือ | รอง ผอ.ร.ร.ศรีวิชัยวิทยา |
| 2. | นายธีรศักดิ์ ศรีวัฒนกุลวงศ์ | รอง ผอ.ร.ร. |
| 3. | นางเสาวภาคย์ แหลมเพ็ชร | รอง ผอ.ร.ร. |
| 4. | นางวรรณดี นาคสุขปาน | ผอ.ร.ร.สายน้ำผึ้งฯ |
| 5. | นางสาวปนิดา เนื่องพะนอม | อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี |
| 6. | นางอรวรรณ ฟักสังข์ | อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี |
| 7. | นางสาวฉนวนศรี มงคลเพ | ผอ.ร.ร.วัดบางเดื่อ |
| 8. | นางวัชราภรณ์ กล่อมเกลี้ยง | ผอ. ร.ร.วัดบางกุฎีทอง |
| 9. | นายวิชาญ จารุกาญจน์ | รอง ผอ.ร.ร.ภัทรญาณวิทยา |
| 10. | นางสาวนฤมล เพ็ชรสุวรรณ | ผอ.ร.ร.ไทยอโยธยาบริหารธุรกิจ |
| 11. | นางสาวพัชรีรัตน์ เอี่ยมบรรจง | ครู ร.ร.ไทยอโยธยาบริหารธุรกิจ |
| 12. | นางวัลภา อิ่มสำราญ | ครู ร.ร.ไทยอโยธยาบริหารธุรกิจ |
| 13. | นายปิ่นฉัตร อุณนานันทณ์ | รอง ผอ.ร.ร.ธรรมศาสตร์คลองหลวงวิทยาคม |
| 14. | นางปริษา ทองช่างเหล็ก | รอง ผอ.ร.ร.ฤทธิยะวรรณาลัย |
| 15. | นางสาววัลยดา อ่อนน่วม | รอง ผอ.ร.ร.จันทศิริวิทยาและ เทคโนโลยีเอเซียบริหารธุรกิจ |
| 16. | นายกมล บุญประเสริฐ | ผอ.ร.ร.บดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) 2 |
| 17. | นางวิรัตน์ ขวัญยืน | ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ สพท.กทม. เขต 1 |
| 18. | นางอัจฉรา มากแก้ว | ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญ สพท.กทม. เขต 1 |
| 19. | นางพิมลรัตน์ สภานุชาติ | ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ สพท.กทม. เขต 1 |
| 20. | นางปริมฤดี แท่นพิทักษ์ | ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ สพท.กทม. เขต 1 |
| 21. | นายบัณฑิต แท่นพิทักษ์ | ศึกษานิเทศก์เชี่ยวชาญพิเศษ สพท.กทม. เขต 1 |
| 22. | นางพรรณสรวง นิธากร | ครู ร.ร.ราชนันทาจารย์ สามเสนวิทยาลัย 2 |
| 23. | นายประชิด เกิดมาก | ครู ร.ร.เทคนิควิมลบริหารธุรกิจ |
| 24. | นางสาวผกาวรรณ เอกะโลหิต | ครู ร.ร.เทคนิควิมลบริหารธุรกิจ |

| | |
|---|---|
| 25. นางสาวอรวรรณยา โสมนัสกุล | ครู ร.ร.เทคนิควิมลบริหารธุรกิจ |
| 26. นางสาวสุภาพร เทศวิรัช | ครู ร.ร.เทคนิควิมลบริหารธุรกิจ |
| 27. นางปราณี วงศ์กุหมัด | รอง ผอ.ร.ร.วัดเขมาภิรตาราม |
| 28. นายโพยม จันทร์น้อย | ผอ. ร.ร.บดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) นนทบุรี |
| 29. นางสุนีย์ สอนตระกูล | ผอ. ร.ร.เตรียมอุดมศึกษาพัฒนาการ นนทบุรี |
| 30. นางสาวลัดดา สายพานทอง | ครู ร.ร.บดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) สมุทรปราการ |
| 31. นายสมศักดิ์ กาทอง | ครู ร.ร.บดินทรเดชา (สิงห์ สิงหเสนี) สมุทรปราการ |
| 32. นายจักรพงษ์ พล่องพรมราช | ครู ร.ร.อนุบาลสามเสนฯ |
| 33. นางศศิธร แสมจันทร์ศรี | ครู ร.ร.วัดเอนกดิษฐาราม |
| 34. นางสุนีย์ สกุลแก้ว | รอง ผอ.ร.ร.ราชวินิต |
| 35. นายวันชัย ทองเกิด | ผอ. ร.ร.มัยธมวัดเบญจมบพิตร |
| 36. นายสมหมาย จันทร์เอี่ยม | ผอ. ร.ร.ศรีบุญยานนท์ |
| 37. นางสาวจินตนา ปรีสุทธิกุล | สกร. |
| 38. นางอมรัตน์ โพธิตาประพา | ครู |
| 39. ดร.เอกพล สุมานันทกุล | ผอ. ร.ร.สุมานัน |
| 40. นายจิณณภัทร พิบูลวิทิตธำรง | ผอ. ร.ร.มัธยมวัดธาตุทอง |
| 41. นายวิทย์ทิชัย พวงคำ | ครู ร.ร.สวนกุหลาบวิทยาลัยรังสิต |
| 42. นางสาวลัดดา อิ่มอกใจ | ผอ. ร.ร.ศาลาพัน |
| 43. นางกาญจนา คล้ายพุฒ | ผอ. ร.ร.ชุมชนวัดจันทน์กะพ้อ |
| 44. นายสุรศักดิ์ ศุภเมธีวรกุล | รอง ผอ.ร.ร.โยธินบูรณะ |
| 45. นายมาโนช หวังตระกูล | รอง ผอ.ร.ร.โยธินบูรณะ |
| 46. นายพงศ์ไท คีรีวงศ์วัฒนา | รอง ผอ.ร.ร.ศรีอยุธยาในพระอุปถัมภ์ |
| 47. นางสาวจันทนา ขำปัญญา | ผอ. ร.ร.ศึกษาสงเคราะห์บางกรวย นนทบุรี |
| 48. ว่าที่ ร.ท.ชวลิต วิชาดี | ผอ. ร.ร.วัดพลับพลาชัย |
| 49. นายเจนจบ หาญกลับ | ผอ. ร.ร.สุเหร่าบางมะเขือ |
| 50. นายศักดิ์สิทธิ์ ชิงรัมย์ | ผอ. ร.ร.วัดสองพี่น้อง |
| 51. ผศ.สันติภาพ สระบัว | หัวหน้าภาควิชาฟิสิกส์<br>มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ |
| 52. นางวันทนีย์ วรรณรัตน์ | ครู |
| 53. นางจันทิมา พงษ์สมาน | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ สกศ. |
| 54. นางจตุรพร ศรีนาง | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ |
| 55. นางสาวบุณยวีร์ นุกูลโรจน์ | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ |
| 56. นางสาวเกษร ชินเมธีพิทักษ์ | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ |

**รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อพิจารณา**
**(ร่าง)รายงานการวิจัยและพัฒนารูปแบบกลไกการส่งเสริมการกระจายอำนาจ**
**การบริหารจัดการศึกษาสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา**
**เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 18 พฤศจิกายน 2553 เวลา 13.30 - 16.30 น.**
**ณ ห้องประชุมแจ่มจรัส 6 สมาคมสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย**
**กรุงเทพมหานคร**

- - - - - - - - - - - - - -

**ผู้ทรงคุณวุฒิเข้าประชุม**

| | |
|---|---|
| 1. ดร.นงราม เศรษฐพานิช | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 2. รศ.ดร.สนานจิตร สุคนธทรัพย์ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 3. ดร.รุ่งเรือง สุขาภิรมย์ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 4. ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ | ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 5. นายนคร ตังคะพิภพ | ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 6. นายสมเกียรติ ชอบผล | รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 7. นายเสน่ห์ ขาวโต | รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน |
| 8. นายสงบ มณีพรหม | สำนักบริหารงานการมัธยมศึกษาตอนปลาย |
| 9. นางณรี สุสุทธิ | รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน สพฐ. (แทน ดร. รังสรรค์ มณีเล็ก ผอ.สำนักฯ) |
| 10. นางกาญจนาภรณ์ อิ่มใจจิตต์ | สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (แทน ผอ.สำนักฯ) |

**ผู้เข้าร่วมประชุม**

| | |
|---|---|
| 1. นางสุรางค์ โพธิ์พฤกษาวงศ์ | ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 2. ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อร่าม | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 3. ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ | หัวหน้ากลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา |
| 4. นางจันทิมา พงษ์สมาน | นักวิชาการชำนาญการพิเศษ |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ | ที่ปรึกษานักวิจัย |
| 6. ดร. พิณสุดา สิริธรังศรี | หัวหน้านักวิจัย |
| 7. นางสาวลำเดือน นามเทพ | นักวิจัย |

# คณะผู้วิจัย

**ที่ปรึกษาวิจัย**

รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ

**หัวหน้านักวิจัย**

ดร.พิณสุดา สิริธรังศรี

**นักวิจัย**

นายบุญจันทร์ บัวหุ่ง
นายศลใจ วิบูลกิจ
นางสาวลำเดือน นามเทพ
นางวรรณดี นาคสุขปาน
นางเสาวภาคย์ แหลมเพ็ชร
นางสาวธารตะวัน ธรรมาชีวะ

**ผู้ช่วยนักวิจัย**

นางอมรา อนุวงศ์
นางกรรณิการ์ โพธา
นางสาวสะอาดลักษณ์ จงคล้ายกลาง
นางสาวจันทพิมพ์ แก้วสกุล

# คณะผู้ดำเนินงาน

**ที่ปรึกษา**

| | |
|---|---|
| ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ | เลขาธิการสภาการศึกษา |
| ดร.สุทธศรี วงษ์สมาน | รองเลขาธิการสภาการศึกษา |
| นางสุรางค์ โพธิ์พฤกษาวงศ์ | ที่ปรึกษาด้านวิจัยและประเมินผลการศึกษา |
| ดร.จินตนา ศักดิ์ภู่อร่าม | ผู้อำนวยการสำนักนโยบายด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วม |

**บรรณาธิการ**

| | |
|---|---|
| ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ | หัวหน้ากลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา |
| นายจิรวิทย์ ไทภูวไพบูลย์ | นักวิชาการศึกษาชำนาญการ |

**คณะทำงานโครงการ**

| | |
|---|---|
| ดร.สมศักดิ์ ดลประสิทธิ์ | หัวหน้ากลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา |
| นางจันทิมา พงษ์สมาน | นักวิชาการศึกษาชำนาญการพิเศษ |
| นางสาวโรจนา ถัดทะพงษ์ | นักวิชาการศึกษาชำนาญการ |
| นายจิรวิทย์ ไทภูวไพบูลย์ | นักวิชาการศึกษาชำนาญการ |
| นางสาวกนกวรรณ ศรีลาเลิศ | นักวิชาการศึกษาปฏิบัติการ |

**หน่วยงานรับผิดชอบ**

กลุ่มนโยบายการบริหารจัดการศึกษา
สำนักนโยบายด้านประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วม
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
โทร. 0 2668 7123 ต่อ 2311, 2318 โทรสาร. 0 2243 7915
www.onec.go.th