

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรทางการศึกษาต่อการบริหารเพื่อรองรับการกระจายอำนาจของโรงเรียนขนาดเล็ก ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุดรธานี เขต 1 ได้เรียบเรียงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับหัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดหลักการเกี่ยวกับการบริหารและการกระจายอำนาจ
 - 1.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหาร
 - 1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ
 - 1.3 หลักการกระจายอำนาจ
2. ระเบียบ กฎหมาย และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกระจายอำนาจ
 - 2.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
 - 2.1.1 การบริหารงานวิชาการ
 - 2.1.2 การบริหารงานงบประมาณ
 - 2.1.3 การบริหารงานบุคคล
 - 2.1.4 การบริหารงานงบประมาณ
 - 2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545
3. แนวคิดและหลักการการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก
4. ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิด

1. แนวคิดหลักการเกี่ยวกับการบริหารและการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหาร

การบริหารองค์การเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การที่มุ่งไปสู่ความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายการบริหารจะเน้นในเรื่องของการจัดการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมักจะใช้กับการบริหารงานทุกชนิดได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ดังนี้

Carroll & Gillen, 1987 (อ้างใน วิโรจน์ สารรัตน์ 2545, หน้า 3) ได้ให้ความหมายของการบริหาร ว่าเป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การวางแผน(Planning) การจัดองค์การ(Organizing) การนำ(Leading) และการควบคุม (Controlling)

สมยศ นาวิกาน (2538, หน้า 17) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหาร ว่าเป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกขององค์การและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2547, หน้า 4- 5) กล่าวว่าการบริหาร คือ กลุ่มของกิจกรรมประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ หรือการชี้แนะ (Directing / Leading) และการควบคุม (Controlling)

Hersey, Blanchard and Johnson, 2001 (อ้างในจันทราณี สงวนนาม 2545, หน้า 10) ได้ให้ความหมายว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกับบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งพร้อมด้วยปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ เครื่องมือต่างๆ งบประมาณ และเทคโนโลยีเพื่อที่จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

สุธี สุทธิสมบุญ และสมาน รังสิโยกฤษฎ์ (2532, หน้า 1) ได้ให้ความหมายว่าการบริหาร หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงาน (Method) เป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่ง การบริหาร คือ การทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยบุคคลอื่น (Management is getting things done through other people)

ศิริอร ชันธหัตถ์ (2534, หน้า 2) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

เสนาะ ตีเียว (2544, หน้า 1) ระบุว่า การบริหาร คือ กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

ชาญชัย อาจิณสมาจาร (2541, หน้า 39) ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึงความพยายามที่จะสั่ง แนะ และผสมผสานความพยายามของมนุษย์ ซึ่งมีจุดรวมที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทาง หรือเป้าหมายบางอย่างการบริหารเป็นกิจกรรมที่จำเป็นสำหรับผู้บริหารในองค์การซึ่งมีหน้าที่สั่งการ ให้ความสะดวกในการทำงานของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์

ไพฑูรย์ เจริญพันธุ์วงศ์ (2530, หน้า 3) ได้กล่าวว่าการบริหารนั้นคือ หน้าที่ของผู้บริหารที่จะนำหน่วยงานไปสู่จุดมุ่งหมายที่หน่วยงานวางไว้ หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าการบริหารนั้นเป็นการทำงานกับบุคคลและกลุ่มบุคคลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2532, หน้า 1) กล่าวถึงการบริหาร คือ งานของหัวหน้า หรือผู้นำที่จะต้องกระทำเพื่อให้อีกกลุ่มต่างๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่รวมกันและรวมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลโดยประสิทธิภาพ กล่าวอย่างง่าย ๆ การบริหาร ก็คือ การทำให้งานเสร็จลงได้โดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำให้เสร็จนั่นเอง ดังนั้นการบริหาร หมายถึง หน้าที่ของผู้บริหารที่จะนำหน่วยงานไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้เป็นการทำงานกับบุคคลและกลุ่มบุคคล โดยอาศัยปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งมีหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญคือ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุม

สรุป การบริหารมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ซึ่งความแตกต่างระหว่างมนุษย์และสัตว์ก็อยู่ที่ตรงที่มนุษย์มีการบริหาร แต่สัตว์ไม่มีการบริหาร เพราะมนุษย์จะมีการวางแผน ประสานงาน อำนาจการ และควบคุมวิถีชีวิตของเขาอยู่ตลอดเวลา และว่าถึงแม้องค์กรจะมีคน เงิน วัสดุ สิ่งของ และวิธีปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน แต่ถ้าความสามารถในการบริหารไม่เท่าเทียมกันก็อาจประสบความสำเร็จแตกต่างกันฉะนั้นการบริหารจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการทำงานทุกอย่าง ถ้าการบริหารดีงานก็เกิดผลสัมฤทธิ์ หรือผลลัพธ์ งานเกิดประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ องค์กร หน่วยงานต่างๆ ก็ต้องมีการบริหารที่ดีเยี่ยมถึงจะจูงใจลูกค้าใหม่มาใช้บริการ ความหมายและความสำคัญของการบริหารโดยไซโรเรียนเป็นฐาน

1.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ประเวศ วะสี (2536, หน้า 9) อธิบายถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาคชุมชน ท้องถิ่น และสถานศึกษาทำให้สามารถรวมตัวจัดการศึกษาอย่างยืดหยุ่นหลากหลายและสอดคล้องกับคนทุก ๆ คน ของแต่ละจังหวัดรวมทั้งการกระจายอำนาจในงบประมาณการศึกษาจังหวัดด้วย กรม กอง ในสวนกลาง ปรับสถานะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมและสนับสนุนจังหวัด

บุญลือ ทองอยู่ (2536, หน้า 71) อธิบายถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษาว่าหมายถึงการกระจายในเรื่องการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนการเผยแพร่ สนับสนุน ส่งเสริม และทำนุบำรุงศาสนา ตลอดจนการจัดกิจกรรมวัฒนธรรมไปสู่จังหวัด อำเภอและหน่วยปฏิบัติ

ประเสริฐ ทองเกตต์ (2540, หน้า 10) ให้ความหมายการกระจายอำนาจการบริหาร หมายถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในส่วนที่นอกเหนือการกำหนดนโยบาย การอำนวยการ การประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงาน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางการศึกษาระดับกรมถึงสถานศึกษาโดยตรง

ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540, หน้า 7) ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การที่รัฐ หรือรัฐบาลส่วนกลางให้อำนาจในการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ กับส่วนราชการ ในส่วนภูมิภาคหรือส่วนราชการในระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้นำไปใช้ในการจัดการศึกษาโดยตรง

พิณสุดา สิริธรังสี (2540, หน้า 35) ให้ความหมายการกระจายอำนาจการบริหาร การศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษา จากส่วนกลางไปสู่ระดับกลางหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์และคณะ (2541, หน้า 17) ให้ความหมายการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ จากศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ ไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับกลางหรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ประกอบ คุณารักษ์ (2543, หน้า 91) กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษา คือการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดเอกภาพในระดับนโยบาย มีความหลากหลายและความคล่องตัวในการปฏิบัติมากขึ้นโดยคาดหวังว่า เมื่อสถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารจากการทำงานประสานร่วมมือกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นแล้วก็จะสามารถจัดการเรียนการสอนได้อย่างยืดหยุ่นหลากหลายตามความต้องการของผู้เรียนและเขตพื้นที่การศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 10) กล่าวถึงการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ การถ่ายโอน (Transfer) อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปจากส่วนกลาง (กระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม) ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง และได้กล่าววาทวิธีการกระจายอำนาจของ Kemmerer เกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ คือ การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) และการให้อำนาจดำเนินการ

(Privatization) ซึ่งเสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (2541: หน้า 22-23) ได้ขยายความดังประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการจัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่างในสายการบังคับบัญชาเพื่อสะดวกในการดำเนินกิจการ เช่น ถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลของตัดสินใจในเรื่องที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

2. การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการที่ผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในหน่วยงานหรือในส่วนกลางได้จัดสรรหรือถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กรเพื่อตัดสินใจได้เร็วมากขึ้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป เป็นการถ่ายโอนอำนาจไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงาน ในการควบคุมของรัฐ เช่น อธิการบดีมอบอำนาจให้รองอธิการบดี ผู้อำนวยการโรงเรียนมอบอำนาจให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนอธิการบดีมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นต้น ผู้มอบอำนาจยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว

3. การโอนอำนาจหรือการให้อำนาจ (Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือระดับนโยบายไปยังระดับล่างอย่างสมบูรณ์โดยมีกฎหมายกฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน ผู้บริหารระดับล่างจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เช่น การโอนอำนาจให้เทศบาลจัดการศึกษา ผู้โอนอำนาจได้ตัดตัวเองขาดออกจากอำนาจที่โอนไปแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยในการควบคุมการดำเนินการในภารกิจที่ได้รับโอนไปแล้ว

4. การให้เอกชนดำเนินการ (Privatization) เป็นการถ่ายโอนอำนาจให้เอกชนที่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใดอย่างหนึ่งของทางราชการไปให้เอกชนดำเนินการแทนหรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนลงทุนในการดำเนินการบางอย่าง เช่น ขายกิจการของรัฐให้เอกชนสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

รอนดีเนลลี เดนนิส (Rondinelli, Dennis 1995 อ้างในพิณสุดา สิริรังษี 2541:1) ได้แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจ 4 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ การโอนอำนาจ และการให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การแบ่งอำนาจ(Deconcentration) หมายถึง หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานในท้องถิ่นตามสายงานการบังคับบัญชา หรือเป็นการแบ่งอำนาจของหน่วยงานระดับงานให้แก่หน่วยงานระดับล่างตามสายการบริหารขององค์กรนั้น ๆ การกระจายอำนาจลักษณะนี้ จัดว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด เพราะเป็นเพียงการย้ายความรับผิดชอบการจัดการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค หรือระดับอื่นที่ต่ำกว่า โดยที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมทุกอย่างไว้

2. การมอบอำนาจ(Delegation) หมายถึง หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจได้รับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจากส่วนกลางเพื่อดำเนินโครงการพิเศษโดยมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ส่วนกลางเช่น การจัดซื้อจัดจ้างการลงนามทำสัญญา เป็นต้น การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจเป็น วิธีการกระจายอำนาจที่กว้างขวางโดยส่วนกลางมอบหมายให้ส่วนราชการระดับต่ำกว่า “ขอเยี่ยม” อำนาจไปใช้ หรือบางครั้งก็มอบให้หน่วยงานกึ่งอิสระ ซึ่งอำนาจที่ได้มาสามารถถูกเรียกคืนได้

3. การโอนอำนาจ(Devolution)หมายถึง ส่วนกลางกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะอยู่เหนือการควบคุมของส่วนกลาง โดยมีกฎหมายรองรับ มีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองส่วนกลางทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและควบคุมกำกับทางอ้อมการกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ไปไกลที่สุดและเป็นการกระจายอำนาจไปอย่างถาวร

วนิดา แสงสารพันธ์ และสุรพล นิติไกรพจน์ (2544, หน้า 10-11) ได้กล่าวถึงแนวทางการกระจายอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 39 นั้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ากฎหมายกำหนดให้ “กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง” ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้มีใช้การกระจายอำนาจตามนัยความหมายเดียวกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริการ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจ

หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย เพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งมิได้มีลักษณะเกี่ยวกับการกระจายอำนาจตามมาตรา 39 ที่เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการการศึกษาออกไปเท่านั้นโดยในกรณีหลังนี้จะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ การตัดสินใจในบางเรื่อง การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปให้แก่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาเท่านั้น โดยกฎหมายการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ใน 4 ด้าน คือ 1) ด้านวิชาการ 2) ด้านงบประมาณ 3) ด้านการบริหารงานบุคคล และ 4) ด้านการบริหารทั่วไป ซึ่งภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ นอกจากอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ยังได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการศึกษาศาสตร์ และวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลให้เขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทและมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นไปได้ในทางกฎหมายเรียกว่าเป็นการ “แบ่งอำนาจ” ในบางเรื่องให้เขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานปฏิบัติในพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการเท่านั้นมิใช่การ “กระจายอำนาจ” ตามนัยของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

4. การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization/Non-Government) หมายถึง รัฐกระจายความรับผิดชอบกิจกรรมสาธารณะให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับไปดำเนินการ เช่น สหกรณ์ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงาน และหอการค้า เป็นต้น

สรรคร์ วรอินทร และทิพวัลย์ คำคง(2545,หน้า 2) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการศึกษาหมายถึง หน่วยงานบริหารในสวนกลาง ยอมให้หน่วยงานระดับล่าง หรือ ระดับปฏิบัติมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจทางการบริหารและจัดการศึกษาด้วยตนเอง โดยอยู่ในความรับผิดชอบและการกำกับจากสวนกลาง

นิตยา เงินประเสริฐศรี และคณะ(2545 ,หน้า 1-2) กล่าวถึง การกระจายอำนาจทางการศึกษาวาเป็นคลื่นลูกใหม่ของกลยุทธ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและเป็นกลยุทธ์สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาซึ่งได้แพร่หลายไปทั่วโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ทั้งนี้ตามหลักสากล การกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกออกเป้น 3 รูปแบบได้แก่ การแบ่งอำนาจ(Deconcentration) การมอบอำนาจ (Delegation) และการถ่ายโอนอำนาจ(Devolution) ซึ่งใน 3 รูปแบบนี้ การถ่ายโอนอำนาจทางการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์มากที่สุดตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปของการถ่ายโอนอำนาจอยู่แล้ว ส่วนหนึ่ง ได้แก่ การถ่ายโอน อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยจัดการศึกษา ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตามความพร้อมขององค์กรเหล่านี้

ธีรภาพ เพชรมาลัยกุล(2546, หน้า 16) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

1. มีการมอบอำนาจ ถ่ายโอนอำนาจ แยกอำนาจบางส่วนในการตัดสินใจและการดำเนินงาน เช่น การบริการ เป็นต้น จากส่วนกลางสู่นายงาน องค์กร หรือบุคคลในระดับท้องถิ่น หรือระดับหน่วยงานย่อย

2. เป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ได้ขาดจากส่วนกลางอย่างสิ้นเชิง แต่มีความเชื่อมโยงสู่ส่วนกลางให้ดำเนินการภายใต้การควบคุมดูแลที่เหมาะสม

3. มีจุดเน้นที่มีความอิสระของหน่วยงาน องค์กร หรือบุคคลเพื่อสร้างประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เช่น การกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ (Authority) หรือความเป็นนิติบุคคล เป็นต้น ซึ่งมีผลให้หน่วยงานที่รองรับการกระจายอำนาจจะต้องมีองค์ประกอบที่นำไปสู่การดำเนินกิจกรรมที่ต้องการ ได้แก่ (1) มีการบริหารงบประมาณของตนเอง (2) มีการบริหารบุคคลของตนเอง (3) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

4. ดึงความมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมจากประชาชนไปท้องถิ่นหรือบุคลากรในหน่วยงานย่อยให้มีความเป็นเจ้าของ รวมหมู่เท และสนใจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนมากกว่าการรองรับการดำเนินกิจกรรมจากผลการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไปจากกระทรวงศึกษาธิการไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรงในรูปแบบการแปรอำนาจและการมอบอำนาจการบริหารจัดการ และการตัดสินใจในบางส่วนเท่านั้นเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่ได้ขาดจากส่วนกลางทั้งหมด

1.3 หลักการของการกระจายอำนาจ

องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไว้ว่า

1. การตัดสินใจการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลางซึ่งการตัดสินใจดังกล่าวใช้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกัน

2. จากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองของความแตกต่างดังกล่าวได้ทั้งยังสามารถระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เป็น การกระจายลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย

3. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจทางการศึกษานี้ให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการศึกษาและการประเมินคุณภาพการศึกษาในท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชนเพื่อประชาชน”

4. จากที่แม้ว่าในประเทศเดียวกันก็ยังมี ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การกระจายอำนาจทางการศึกษา จึงเป็นการลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาคในประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

5. จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การกระจายตัวของประชากรทำให้เกิดความต้องการการบริการทางการศึกษาที่หลากหลายยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษาอย่างเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองความต้องการและความเร่งด่วนของแต่ละท้องถิ่นและแต่ละกลุ่มเป้าหมายก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นยิ่งด้วย การกระจายอำนาจทางการศึกษาจึงเป็นหนทางที่นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตอบสนองดังกล่าวได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไปอีกด้วย

6. จากการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยตรงนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์และคุณค่าดังที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาด้านคุณภาพ

ของการศึกษาอีกด้วย การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่แล้ว จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรส่งเสริมเป็นอย่างยิ่ง

7. การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการเสริมสร้างความสามารถให้กับท้องถิ่นอันหมายถึงการให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางแห่งชีวิตของตนและชุมชนของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

8. การกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอันจะนำไปสู่อุดมการณ์ทางประชาธิปไตย ระบบโครงสร้างที่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่าไปรงไสภาว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมและมีโอกาสในการตรวจสอบได้มากกว่าและระบบรวมศูนย์อำนาจที่อยู่ส่วนกลาง

กระทรวงศึกษาธิการ(2536, หน้า 11-13) กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมไว้ว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบาย ที่จะกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และสถานศึกษาเพิ่มมากขึ้นโดยการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานในแต่ละระดับให้ชัดเจน สนับสนุนให้บุคคลและองค์การในชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการกระจายอำนาจ โดยมีหลักการกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ไปกำหนดเป็นอำนาจของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจังหวัดโดยให้เป็นนิติบุคคลและให้มีกรรมการบริหาร

2. ขจัดความซ้ำซ้อนในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในระดับจังหวัดและอำเภอได้

3. เอกภาพในการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยการกำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

4. การใช้ทรัพยากรร่วมกันของสถานศึกษา หน่วยงานทางด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนรวมในการกำหนดนโยบาย จัดทำแผนบริหารงบประมาณ การเงินและบุคลากรในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษากำหนดคณะกรรมการโรงเรียนเป็นกรรมการบริหารงาน

6. การจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนและผู้เรียน โดยกำหนดให้ประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนรวมในการกำหนดหลักสูตรแบบเรียนและการจัด

กิจกรรมการเรียนการสอนได้ในทุกวิชา ยกเว้นวิชาที่เกี่ยวข้องกับสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และภาษาไทย

7. การจัดการศึกษาใหม่มีความต่อเนื่อง โดยกำหนดให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตรในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการสามารถจัดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และสอดคล้องเป็นระบบตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย และเพื่อการต่อเนื่องกับการอาชีพทั้งในและนอกระบบโรงเรียน

8. การบูรณาการ การจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กำหนดให้การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน เน้นในเรื่องศาสนาและวัฒนธรรม ใช้ทรัพยากรด้านศาสนาและวัฒนธรรม มาใช้ในการจัดการศึกษา

ปรัชญา เวสารัชชี (2537, หน้า 5-8) ให้ความเห็นว่าการกระจายอำนาจควรเป็นไปตามหลักการต่อไปนี้

1. ใหม่มีการกระจายอำนาจวินิจฉัย สั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนในมากที่สุด

2. ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้นโดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านประสิทธิภาพประสิทธิผล และบรรยากาศของการทำงานและกอบประโยชน์ต่อประชาชน และสังคมโดยส่วนรวม

5. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปโดยมีเป้าหมายชัดเจนที่ประเมินได้และต้องมีการเตรียมขั้นต้นให้เป็นระบบเพียงพอก่อนดำเนินการและแยกการกระจายอำนาจเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจดำเนินการในเชิงระบบซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่กล่าวถึงมากคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง เช่น ในระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการคือ

1. ความคลุมเครือ หรือความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจฝ่ายการเมืองที่ผลักดันการกระจายอำนาจมักกล่าวเสมือนว่าการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก แต่ให้ความสำคัญน้อยกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ เช่น เสนอเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่วิเคราะห์หลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ รวมทั้งไม่คิดให้เป็นระบบครบถ้วนในทางปฏิบัติเพื่อสร้างความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบที่ผลักดันเป็นไปได้และเกิดผลดีต่อสังคม

2. ทศนคติเชิงอนุรักษ์นิยมการติดยึด กฎ ระเบียบ และความไม่มั่นใจของข้าราชการสาเหตุประการนี้สะท้อนลักษณะการทำงานแบบติดยึดแนวที่ปฏิบัติมาแต่เดิมติดยึดระเบียบจนเคยชิน ขาดความคิดสร้างสรรค์ ต้องการสงวนรักษาอำนาจ ในขณะที่ขาดความไว้วางใจความสามารถของข้าราชการระดับรอง ๆ และประชาชน จึงมักเน้นอยู่ เสมอว่าข้าราชการชั้นผู้น้อยและประชาชนยังไม่พร้อมหากกระจายอำนาจลงไปจะเกิดความเสียหายแต่ขณะเดียวกันมิได้ใช้ความพยายามจริงจังที่จะวิเคราะห์หรือทดลองจัดระบบเตรียมความพร้อมให้เกิดการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

3. การขาดความต่อเนื่องการผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจจากความริเริ่มของฝ่ายราชการอาจเป็นไปได้ในด้านการกระจายอำนาจบริหารแต่ในด้านการปกครองต้องอาศัยอำนวยการผลักดันทางการเมืองอย่างจริงจังแต่ปัญหาคือฝ่ายการเมืองที่รวมรัฐบาลขาดแนวนโยบายร่วมกันที่ชัดเจนเรื่องการกระจายอำนาจ

เอ็ดเวิร์ด บี.ฟิสก์ (Edward B.Fiske, 1996 แปลโดยภัทรนันท์ พัศมิยะ 2542, หน้า59-71) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการศึกษาว่าเป็นเรื่องทางการเมืองโดยธรรมชาติความพยายามที่จะกระจายอำนาจมักจะสำเร็จหรือล้มเหลวด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเหตุผลด้านเทคนิค วัตถุประสงค์ทางการเมืองเพียงประการเดียวก็สามารถนำมาเป็นเหตุผลที่สมควรสำหรับโครงการกระจายอำนาจได้แล้ว ดังที่สเปนและประเทศอื่น ๆ เป็นตัวอย่างให้เห็นว่า เป็นไปได้ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองด้วยการกระจายอำนาจโดยไม่ก่อให้เกิดผลอะไรเลยต่อด้านการบริหารหรือประสิทธิภาพในเรื่องการเงินหรือคุณภาพของการเรียนรูของนักเรียนแม้วัตถุประสงค์ทางการเมืองจะควรค่าและมีความสำคัญสูงยิ่งกับผู้นำทางการเมืองแต่ไม่ใช่เป็นเหตุผลสำคัญสำหรับนักปฏิรูปการศึกษาและผู้ให้ความช่วยเหลือที่อยู่วงนอก ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการศึกษา เพราะคนกลุ่มนี้ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนโดยทั่วไป และให้มีการพัฒนาไปในแนวทางที่จะเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจสังคมในวงกว้าง แต่ก็มีเงื่อนไขความมั่นคงทางการเมือง มีข้อสังเกตว่าในประเทศละตินอเมริกาหลายประเทศ เช่น อาร์เจนตินา และโคลัมเบียนั้นการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอยู่เรื่อย

เป็นอุปสรรคสำหรับความต่อเนื่องในการปฏิบัติตามโครงการในโคลัมเบีย ความไม่มั่นคงทางการเมืองส่งผลให้มีการรวมศูนย์ในขณะที่เอธิโอเปีย และสเปน กลับมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเมื่อมีมลรัฐต่าง ๆ จะแยกตัวเป็นอิสระ โครงการกระจายอำนาจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองซึ่งแม้จะคุ้มค่าในตัวเอง แต่ไม่ได้ช่วยให้การเรียนการสอนดีขึ้นเสมอไป ส่วนใหญ่แล้วการปฏิรูปการศึกษาเป็นการบังคับมาจากรัฐบาลกลาง ยกเว้นอาจจะมีสวนของเจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาค และท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายการกระจายอำนาจตามที่เบื้องต้นกำหนดมา ในบางกรณีการไม่มีฉันทานุมัติทำให้เกิดการต่อต้านอย่างเปิดเผยจากบรรดาครูและกลุ่มอื่น ๆ และในหลายกรณีความสำเร็จของการกระจายอำนาจก็ขึ้นอยู่กับอยู่ได้ไม่นานการกระจายอำนาจการศึกษาให้สำเร็จและส่งผลดีต่อคุณภาพของการเรียนการสอนจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของฉันทานุมัติในวงกว้าง ทั้งจากกลุ่มต่าง ๆ ที่จะต้องเข้ามาดำเนินการ และจากกลุ่มผลประโยชน์ที่จะถูกกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ประสบการณ์บอกให้ทราบว่า มี 7 ขั้นตอนที่น่าวางแผนและกำหนดนโยบายทั้งภายในและภายนอกระบบควรดำเนินการ เพื่อสร้างฉันทานุมัติดังกล่าว

1. พิจารณาความมีใครบางที่มีสวนได้สวนเสีย และผลประโยชน์ของพวกเขาคืออะไร ควรมีการวิเคราะห์ห้อยางรอบคอบถึงปัจเจกชนทุกคนและกลุ่มทุกกลุ่มที่มีสวนได้สวนเสียกับการศึกษา และดูว่าแต่ละคนจะได้อะไรสูญเสียอะไรจากการกระจายอำนาจ เรื่องนี้รวมถึงพรรคการเมืองที่กำลังอยู่ในอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในสวนภูมิภาคและสวนท้องถิ่นลูกจ้างของกระทรวงศึกษาธิการครูและสหภาพครูผู้ปกครองอาจารย์มหาวิทยาลัยสมาคมอาชีพต่าง ๆ รวมถึงกลุ่มภายนอก เช่น โบสถ์และผู้บริจาคเงินช่วยเหลือนำผลประโยชน์ที่ถูกต้องเขาไปอยู่ในแผนงานด้วย การกระจายอำนาจการศึกษาควรวางแผนให้ครอบคลุมข้อกังวลของผู้มีสวนได้สวนเสียให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ตัวอย่างเช่น トラบเทาที่สามารถเจรจาต่อรองให้เงินเดือนครูยังคงอยู่กับระบบรวมศูนย์ต่อไปเช่นเดิมเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในเรื่องนี้ครูอาจถูกโนมน้าวให้ยอมรับภาระการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และยอมรับในข้อบกพร่องของท้องถิ่นที่อาจไม่มีความรับผิดชอบที่ไม่สม่าเสมอแน่นอนได้

2. จัดให้มีการตัดสินใจโดยสาธารณชน แผนการกระจายอำนาจที่ได้รับความสำเร็จมากที่สุดคือแผนที่จัดให้มีการถกเถียงหาข้อในเรื่องเป้าหมายและวิธีการกันอย่างกว้างขวาง อันจะทำให้เกิดความเข้าใจกันในเรื่องกว้าง ถ้าหากผู้คนเข้าใจเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงมีโอกาสเขารวมแสดงความคิดเห็นและเชื่อว่าเป็นกระบวนการที่ซื่อสัตย์และโปร่งใสแล้ว ทั้งปัจเจกชนและกลุ่มต่าง ๆ จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ แม้ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นอาจไม่ใช่ผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของตนก็ตาม การสร้างเวที่ดังกล่าวอาจทำได้โดยผ่านสื่อมวลชนจัดการ

ประชุมสัมมนาและการอภิปรายที่คนจะรู้จักกันทั่วจัดทำเอกสารเผยแพร่และวิธีอื่น ๆ การอภิปรายกับสาธารณชนควรมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่นาจะเกิดขึ้นต่อคุณภาพการศึกษา และในการวางแผนขั้นต่อไปนั้นนักวางแผนควรนำการตอบสนอง (Feedback) ที่ได้มาจากการอภิปรายกับสาธารณชนมาใช้อย่างระมัดระวัง

3. ทำวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจนสายใยอันสำคัญที่แล่นผ่านกระบวนการกระจายอำนาจที่ประสบความสำเร็จ คือ การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันว่า สิ่งที่ต้องทำให้สำเร็จนั้นมีอะไรบ้าง การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันเช่นนี้ต้องเริ่มมาจากนักการเมืองในระดับสูงสุดต้องมีความชัดเจนกันเองเสียก่อนและนักการเมืองเหล่านี้ต้องไม่เพียงแต่แสดงความมีความมุ่งมั่นเอาใจจริงและเสนอแนะความคิดเห็นของตนต่อเจ้าหน้าที่ระดับกลางลงไปเท่านั้น แต่ต้องเต็มใจที่จะทำงานร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่อยู่นอกเหนือการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลาง

4. วิเคราะห์อุปสรรคในการกระจายอำนาจควรมีการวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงปัญหาที่นาจะเกิดขึ้นซึ่งไม่เพียงแต่รวมถึงการต่อต้านอย่างเปิดเผยของกลุ่มต่าง ๆ เช่น สหภาพครูเท่านั้นแต่ต้องรวมถึงผลข้างเคียงด้วยเช่น การลดค่าใช้จ่ายของภาคเอกชน หรือคณะกรรมการโรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพ และควรมีการคิดหาวิธีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ด้วย

5. ยอมรับบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็น “ผู้ปฏิบัติ” (Actor) นอกเหนือจากการรับรู้ถึงผลประโยชน์ที่ควรมีควรได้ของฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องเขามาเกี่ยวข้องของแล้วการยอมรับบทบาทของพวกเขาที่มีความสำคัญมาก ตัวอย่างเช่น ผู้นำทางการเมืองควรยอมรับว่า นักการศึกษายอมมีสิทธิตัดสินใจในเรื่องหลักสูตรหรือการเลือกตำราเรียนกุญแจสำคัญประการหนึ่งของการได้รับฉันทานุมัติก็คือ ต้องยอมรับถึงพลังหรือความแข็งแกร่งเฉพาะทางของผู้มีส่วนร่วมแต่ละกลุ่ม

6. จัดการฝึกอบรมที่เพียงพอผู้เข้าร่วมในโครงการกระจายอำนาจต้องเตรียมตัวที่จะรับบทบาทและภาระหน้าที่ใหม่ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญมากที่จะต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นได้รับการฝึกอบรมในเรื่องที่พวกเขาต้องการในการรับหน้าที่ใหม่ และเพื่อให้ความช่วยเหลือเหลือกับผู้ปกครองหรือประชาชนอื่น ๆ ผู้จะต้องเขามามีส่วนในการตัดสินใจในโรงเรียนตามความต้องการของพวกเขา จะต้องแสดงให้เห็นผู้ปกครองทราบว่า จะใช้ความคิดริเริ่มอย่างไร แทนที่จะหันไปคอยฟังความเห็นและคำสั่งจากผู้มีอำนาจและควรให้ความสนใจกับการที่ผู้หญิงเขามามีส่วนรวมอย่างเต็มที่ด้วยฉันทานุมัตินั้นไม่อาจได้มา จนกว่าทุกคนพร้อมที่จะออกแรงกันเต็มที่เสียก่อน

7. จัดตั้งระบบสำหรับติดตามดูแลการสร้างฉันทานุมัติไม่ได้เป็นกิจการแบบทำมาวณเดียว จบแต่เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องต้องมีการปฏิบัติการอธิบายและการแก้ไขปัญหโดยมีพื้นฐานอยู่

ที่ปฏิกริยาตอบสนองจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การอภิปรายที่ต่อเนื่องนี้ก้าวหน้าขึ้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมึข้อมูลที่เชื่อถือได้ไว้สำหรับผู้มีส่วนรวมทุกคน

กมล สูดประเสริฐ (2544 , หน้า 20) เสนอรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาแบบกระจายอำนาจของไทยตามที่มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และรูปแบบของประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าทุกประเทศกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาให้คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญคือ หลักการนิติบัญญัติ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความเป็นกลางทางการเมือง หลักความเป็นมืออาชีพของบุคลากร หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และหลักการประกันคุณภาพทางการศึกษา

1. หลักการนิติบัญญัติ หมายถึง การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการต้องมีกฎหมายรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันในทางปฏิบัติให้บรรลุผล

2. หลักการมีส่วนร่วมหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนรวมในการบริหารและการจัดการศึกษาในรูปคณะกรรมการการศึกษา

3. หลักความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึงความเป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง คณะกรรมการการศึกษาจะต้องไม่มาจากตัวแทนการเมือง

4. หลักความเป็นมืออาชีพของบุคลากร หมายถึง บุคคลที่เขามามีบทบาททางการศึกษา ต้องมาจากบุคคลที่มีประสบการณ์ และมีทักษะในอาชีพ เป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพทางการศึกษา และได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ

5. หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารและจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด

6. หลักการประกันคุณภาพทางการศึกษาโดยจัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษา มีการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาภายในและจัดให้มีองค์กรภายนอกเข้ามาประเมินคุณภาพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการจัดการศึกษา และจัดทำรายงานประจำปี รายงานไปยังผู้ปกครอง ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ระเบียบ กฎหมายและพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ

2.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ระเบียบ กฎหมายและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นมาของการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการที่ดี ตามที่ปรากฏในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กฎกระทรวงศึกษาธิการ, 2542)

มาตรา 9 การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับและประเภทการศึกษา
4. มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
5. ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
6. การมีส่วนร่วมของบุคคลครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น

2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2545) มาตรา 39 ให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรงหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

(กระทรวงศึกษาธิการ, 2546) มาตรา 35 บัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตาม มาตรา 31(2) เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถบริหารการศึกษาและกระทำ กิจการต่างๆ ได้ ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา, มาตรา 44 บัญญัติให้ปลัด กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง

2.4 กฎกระทรวงศึกษาธิการ ว่าการด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. 2550 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2550) อาศัยอำนาจตามความแห่ง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ(ศธ.)ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลขาธิการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน(กพฐ.) พิจารณาการดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริการทั่วไปไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) หรือสถานศึกษาในอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณีในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1.1 การบริหารงานวิชาการ

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุง พัฒนาการสอนให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือการบริหารงานวิชาการ คือ การจัดการเรียนการสอนโดยใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามความประสงค์ของหลักสูตร อีกทั้งคณะหนึ่งได้ให้ความหมายของการบริหารงานวิชาการไว้ว่า หมายถึง การบริหารกิจกรรมทุกชนิดในโรงเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดประมวลประสบการณ์ให้เด็กและปรับปรุงการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งขอบข่ายของงานวิชาการในโรงเรียน ได้แก่ การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การจัดทำตารางสอน การนิเทศการศึกษา อุปกรณ์การสอน แบบเรียน ห้องสมุดโรงเรียน การวัดและประเมินผลการศึกษา ในขณะที่พนัส หันนาคินทร์ได้แบ่งงานด้านวิชาการออกเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือ

1. เกี่ยวกับตัวครู ได้แก่ การหาครูที่ดีมาทำการสอน การจัดแบ่งหน้าที่ การปฐมนิเทศ ครูใหม่ และสร้างน้ำใจในการทำงานให้ครุครู การส่งเสริมให้ครูมีความสามารถยิ่งขึ้น การพิจารณาความดีความชอบ การประชุมครู การปกครองครูโดยทั่วไป และการนิเทศการสอน

2. เกี่ยวกับหลักสูตรและการจัดการสอน ได้แก่ การเลือกเนื้อหาของหลักสูตร การแบ่งและทำประมวลการสอน การจัดทำตารางสอน การเลือกหาแบบเรียน จัดห้องสมุด การวัดผลการสอน เซอร์จิโอเวนีและคณะ ได้ให้ความคิดเห็นว่า ขอบข่ายการบริหารงานวิชาการ ได้แก่

1. การตั้งปรัชญาการศึกษาขึ้นมา และตั้งวัตถุประสงค์ในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุการศึกษานั้น
2. จัดทำโครงการเพื่อให้การบริหารบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
3. จัดให้มีการประเมินผลหลักสูตรและการเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอ

4. สร้างบรรยากาศในโรงเรียนให้พร้อมที่จะได้รับการเปลี่ยนแปลง
5. จัดหาวัสดุเพื่อการเรียนการสอนให้เพียงพอ

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 56) ให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับขอบข่ายและภารกิจด้านวิชาการของโรงเรียน ดังนี้

1. การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา
2. การพัฒนากระบวนการเรียนรู้
3. การวัดผล ประเมินผล และเทียบโอนผลการเรียน
4. การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษา
5. การพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. การพัฒนาแหล่งเรียนรู้
7. การนิเทศการศึกษา
8. การแนะแนวการศึกษา
9. การพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
10. การส่งเสริมความรู้อานวิชาการแก่ชุมชน
11. การประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับสถานศึกษาอื่น
12. การส่งเสริมและสนับสนุนงานวิชาการแก่บุคคล ครอบครั้ว องค์กร

ดร.รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 59) กล่าวว่า การบริหารงานวิชาการนั้นกระทรวงจะเป็นเพียงผู้กำหนดเฉพาะหลักสูตรส่วนการ และให้ทางสถานศึกษามีอิสระในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาได้เอง กำหนดแหล่งเรียนรู้ ออกแบบการวิจัยในชั้นเรียน ออกแบบกิจกรรมการเรียนที่เหมาะสมกับผู้เรียนแต่ละคน และออกแบบการประเมินผลผู้เรียนเองได้

สรุปได้ว่า การบริหารงานวิชาการเป็นการดำเนินงานด้านวิชาการ มีขอบข่ายเกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตร การพัฒนากระบวนการเรียนรู้การวัดและประเมินผล การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพ การศึกษาการพัฒนาสื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีทางการศึกษาการนิเทศการศึกษา การพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาและการประสานความร่วมมือในการพัฒนาวิชาการกับหน่วยงานอื่น โดยขอบข่ายการบริหารวิชาการ ประกอบด้วย 1. งานด้านหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ 2. งานด้านการเรียนการสอน 3. งานวัสดุประกอบหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอน 4. งานวัดผลและประเมินผล 5. งานห้องสมุด 6. งานนิเทศภายใน 7. งานอบรมทางวิชาการ

2.1.2 การบริหารงบประมาณ

การบริหารงานการเงินเป็นการบริหารการเงินภายในหน่วยงานให้สามารถดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้ งานเกี่ยวกับการเงิน ได้แก่ การรับการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย การซื้อวัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจนการกำกับติดตามนิเทศงานและการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินและงานเกี่ยวกับการจัดการจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งมีงานดังต่อไปนี้

1. การเบิกจ่ายเงิน
2. การเบิกจ่าย เก็บรักษาเงิน และนำเงินส่งคลัง
3. การเบิกจ่ายงบประมาณบางประเภท
4. เกณฑ์การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

การบริหารงบประมาณ มีผู้ใหญ่นโยบายเกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้

ราชกิจจานุเบกษา (2502, หน้า 1) ความหมายของงบประมาณตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ว่าเป็นจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือกอหนี่ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ ภายในระยะเวลาที่กำหนด

บุญชนะ อัครถาวร (2526, หน้า 13) กล่าวว่า งบประมาณคือ การเงินซึ่งแต่ละสถาบันกำหนดขึ้นมาตามแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานได้รับงบประมาณ จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น นโยบายของประเทศซึ่งรัฐบาลจะจัดสรรจ่ายไปในด้านใดมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความสำคัญของแต่ละสถาบันที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศแตกต่างกัน

ดร.รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 62) กล่าวว่า การบริหารงบประมาณหมายถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลตามจำนวนนักเรียน โรงเรียนจะมีอำนาจและอิสระในการใช้เงินมาก และถ้ามีเงินเหลือก็สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไปได้

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 39-40) กล่าวถึงขอบข่ายงานงบประมาณดังนี้

1. การจัดทำและเสนอของงบประมาณ
2. การจัดสรรงบประมาณ
3. การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการใช้จ่ายเงิน
4. การระดมทรัพยากร และการลงทุนเพื่อการศึกษา
5. การบริหารการศึกษา
6. การบริหารบัญชี
7. การบริหารพัสดุและสินทรัพย์

สรุปได้ว่า การบริหารงบประมาณ หมายถึง การดำเนินงานด้านงบประมาณมีขอบข่าย เกี่ยวกับการจัดทำและเสนอขงงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลการใช้งบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารบัญชี และการบริหารพัสดุและสินทรัพย์

2.1.3 ดานการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานองค์การ คือ หน่วยงานทุกชนิดจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคลากร ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบของการบริหารงาน บุคลากรเป็นปัจจัยอันสำคัญที่สุดในการสร้างสรรค์งานทุกประเภทให้เจริญก้าวหน้า ความสำเร็จและความล้มเหลวของงานย่อมขึ้นอยู่กับ การคัดเลือกและการจัดบุคลากรเข้าทำงาน ให้ตรงกับความรู้ความสามารถของแต่ละบุคลากร คือศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและการบริการจากการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพสำหรับนักการศึกษาของไทยก็ได้ ความหมายของการบริหารงานบุคลากรไว้ อาทิ

บุญชนะ อุตถากร (2536, หน้า 53-54) ได้กล่าวว่า การบริหารงานบุคลากร คือ การที่จะจัดบุคลากรเข้าทำงานในองค์การ การกำหนดตำแหน่ง หน้าที่และเงินเดือนให้เหมาะสม และให้ได้ทำงานที่เป็นประโยชน์มากที่สุดที่จะทำได้ ให้สวัสดิการพอสมควร ให้มีจิตใจที่ตั้งใจทำงาน และเมื่อออกจากงานก็ให้มีโอกาสได้บำเหน็จบำนาญหรือเงินทดแทนตามสมควร

อมร รักษาสัตย์ (2546, หน้า 40) ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรไว้ว่า การบริหารงานบุคลากรเป็นงานที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่สรรหาคคนเข้าทำงาน การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนย้าย การฝึกอบรม การประเมิน การปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การจัดสรรสวัสดิการการปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการวิจัย การให้พ้นจากงานการช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกต่างๆ แก่ผู้ปฏิบัติงานและการให้สินน้ำใจรางวัล บำเหน็จบำนาญ หรือเงินสมนาคุณ เมื่อออกจากงานไปแล้ว

ดร.รุ่ง แก้วแดง (2546, หน้า 63)กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึงโรงเรียนได้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น นับตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนา การให้ค่าตอบแทน ฯลฯ โดยเป้าหมายสูงสุดของการมีอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลก็คือ เพื่อสนับสนุนการจัดการเรียนการสอนสำหรับผู้เรียนเป็นสำคัญ

ปฏิญญา สาร (2548, หน้า 10) ได้กล่าวไว้ว่า การบริหารงานบุคคลควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

1. การวางนโยบายและระเบียบข้อบังคับ
2. การวางแผนจัดกำลังคน
3. การปฏิบัติงานตามแผน
4. การกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน
5. การจำแนกตำแหน่ง
6. การกำหนดเงินเดือนค่าจ้าง
7. การแสวงหาคคนเข้าทำงาน
8. การสอบและคัดเลือก
9. การบรรจุแต่งตั้ง
10. การทดลองให้ปฏิบัติงาน
11. การจัดทำทะเบียนประวัติ
12. การพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การลดชั้นลดตำแหน่ง การโอนย้าย
13. การจัดสภาพของการทำงานและการบำรุงขวัญ
14. การจัดสวัสดิการ
15. การกำกับติดตามนิเทศงาน
16. การจัดอัตราทำงาน
17. การฝึกอบรมก่อนเข้าปฏิบัติงานและระหว่างปฏิบัติงาน
18. การให้พ้นจากงานและการจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
19. การวิเคราะห์และประเมินผล

สุนทร อามาตย์(2544, หน้า 17) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลากรว่า หมายถึง ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ดังนี้

- 1.การบริหารงานบุคคล เป็นการใชศิลปะในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถตามที่หน่วยงานต้องการ
- 2.การบริหารงานบุคคลมีงานและขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การคัดเลือก

เขาสูหน่วยงานและการพนจากการปฏิบัติงาน

3.พิจารณาในแง่หน่วยงาน การบริหารบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน เป็นลูกโซ่ตั้งแต่การวางแผนและความต้องการด้านบุคลากร การสรรหา การพัฒนา การกำหนด สวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้ายและการพนจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

กระทรวงศึกษาธิการ (2546, หน้า 51) กล่าวถึงขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง
2. การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง
3. การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
4. วินัยและการรักษาวินัย
5. การออกจากราชการ

สรุปได้ว่าการบริหารงานบุคคล หมายถึงการดำเนินงานด้านบริหารบุคคล มีขอบข่าย เกี่ยวกับการวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้งการเสริมสร้าง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการการประเมินผลการปฏิบัติงาน และงานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

2.1.4 ดานการบริหารงานทั่วไป

การบริหารงานทั่วไป ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเพื่อการบริหารงานได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และสามารถสนับสนุนงานด้านอื่นๆ ของโรงเรียนให้ดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่ง การบริหารงานทั่วไปมีขอบข่ายดังนี้

1. การวางแผนปฏิบัติการของโรงเรียนได้แก่ การกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ของโรงเรียนและการจัดทำแผนปฏิบัติการของโรงเรียน
2. การจัดองค์กร ได้แก่ งานจัดทำแผนภูมิการบริหารโรงเรียน การกำหนดอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบและการมอบหมายงานแก่บุคลากรในโรงเรียน
3. การจัดระบบสารสนเทศ ได้แก่ การดำเนินงานด้านระบบสารสนเทศและการ พัฒนาระบบงานสารสนเทศ
4. การสื่อสารคมนาคมและการประชาสัมพันธ์ ได้แก่ การจัดการสื่อสารคมนาคม ทั้งมาตรฐานด้านปริมาณของอุปกรณ์และการดำเนินงาน
5. การประเมินผลการบริหารงานทั่วไป ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการ ประเมินผล เพื่อนำผลมาพัฒนาปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพ

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา(2545, หน้า 57-73) ได้จัดทำกรอบภารกิจของเขตพื้นที่ การศึกษาและสถานศึกษาโดยยึดแนวทางที่บัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงาน บริหารทั่วไปว่า ควรครอบคลุมงานด้านต่อไปนี้

1. การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
2. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
3. การวางแผนการศึกษา
4. งานวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผน
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
7. งานเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
8. งานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
9. การดำเนินงานธุรการ การเงิน การคลัง บัญชีและพัสดุ
10. การอำนวยความสะดวกด้านบุคลากร
11. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
12. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
13. การรับนักเรียน
14. การจัดตั้งยุบ รวมหรือ เลิกสถานศึกษา
15. การอำนวยความสะดวกและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย
16. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา
17. การทัศนศึกษา
18. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียนนักศึกษา
19. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
20. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการศึกษาของบุคคล ชุมชนองค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
21. การประสานราชการกับสวนภูมิภาคและสวนท้องถิ่น
22. การกำกับ ดูแลสถานศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและรายงาน
23. การจัดระบบควบคุมภายในหน่วยงาน

กระทรวงศึกษาธิการ(2546, หน้า 64) กล่าวถึงขอบข่ายการบริหารทั่วไปดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงานธุรการ
2. งานเลขานุการคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
3. การพัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ
4. การประสานและพัฒนาเครือข่ายการศึกษา
5. การจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร
6. งานเทคโนโลยีสารสนเทศ
7. การส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหาร
8. การดูแลอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม
9. การจัดทำสำมะโนผู้เรียน
10. การรับนักเรียน
11. การส่งเสริมและประสานงานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบ
12. การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษ
13. การส่งเสริมงานกิจการนักเรียน
14. การประชาสัมพันธ์งานการศึกษา
15. การส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาของบุคคลชุมชน องค์กรหน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษา
16. งานประสานราชการกับเขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานอื่น
17. การจัดระบบการควบคุมภายในหน่วยงาน
18. งานบริการสาธารณะ
19. งานที่ไม่ได้ระบุไว้ในงานอื่น

ดร.รุ่ง แก้วแดง(2546, หน้า 63) กล่าวว่า การบริหารทั่วไปนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำ นโยบาย แผน และระบบข้อมูลสำหรับการดำเนินงาน โดยจะต้องรวบรวมงานด้านการประกันคุณภาพภายในไว้ด้วย ดังนั้น การบริหารงานทั่วไปแบบใหม่จึงต้องมีประสิทธิภาพ มีระบบข้อมูลที่ทันสมัยสำหรับสนับสนุนวิชาการ มีความคล่องตัว ใช้บุคลากรน้อยและควรจัดให้เป็นบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว(One-Stop-Service) ทั้งหมด

สรุปได้ว่า การบริหารทั่วไป หมายถึง การดำเนินงานบริหารงานอื่น ๆ ที่ให้บริการส่งเสริม ประสานงาน และอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานสถานศึกษา มีขอบข่ายเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารและพัฒนาองค์กร การพัฒนาระบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ

การดูแลอาคารสถานที่ และสภาพแวดล้อม การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา การส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานทางการศึกษาของบุคคล ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และ สถาบันอื่นที่จัดการศึกษา

ข้อ 1 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามข้อ 1 ให้คำนึงถึง หลักการ อาทิ ความพร้อมและความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่ การศึกษา สพท. และสถานศึกษา ที่จะสามารถรับผิดชอบดำเนินการตามขีดความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพ, ความเป็นเอกภาพด้านมาตรฐานและนโยบายด้านการศึกษา ฯลฯ

ข้อ 2 การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามที่กำหนดในข้อ 1 เรื่องใดจะกำหนดให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (สพท.) หรือสถานศึกษาเป็นผู้รับมอบการกระจายอำนาจ ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แล้วแต่กรณี ประกาศกำหนด

ข้อ 3 ให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการหรือเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วแต่กรณี มีหน้าที่สนับสนุน ส่งเสริม และกำกับดูแลการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา

2.5 กลยุทธ์สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี 2551 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดทำผลผลิตจำนวน 5 ผลผลิต ได้แก่ ผู้จบการศึกษาก่อนประถมศึกษา ผู้จบการศึกษามัธยมศึกษา บัณฑิต ผู้จบการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย เด็กพิการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเด็กด้อยโอกาส ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีหน่วยกำกับประสาน ส่งเสริมการจัดการศึกษาอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 178 เขตพื้นที่การศึกษา และมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นหน่วยปฏิบัติการการจัดการศึกษา เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวสามารถตอบสนองของสภาพปัญหาเฉพาะและรองรับการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงกำหนดขับเคลื่อนกลยุทธ์ปี 2551 จำนวน 6 กลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

กลยุทธ์ที่ 1 กลยุทธ์คุณธรรมนำความรู้น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติ

กลยุทธ์ที่ 2 กลยุทธ์ขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

กลยุทธ์ที่ 3 กลยุทธ์พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ

กลยุทธ์ที่ 4 กลยุทธ์กระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา

กลยุทธ์ที่ 5 กลยุทธ์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน ภาคเอกชนและท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

กลยุทธ์ที่ 6 กลยุทธ์เร่งพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ กลยุทธ์ที่ 4 กลยุทธ์การกระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษามีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพและความพร้อมของสถานศึกษาโดยปี 2551 มีจุดเน้น ดังนี้

1. สถานศึกษาประเภทที่ 1 เดิม จำนวน 609 โรง และใหม่ อย่างน้อย 1,110 โรง มีผลการประเมินคุณภาพดี หรือดีมากทุกมาตรฐานในรอบ 1 หรือ รอบ 2 โดยมีเครือข่ายการพัฒนา

ร่วมกัน

2. สถานศึกษาประเภทที่ 2 ได้แก่สถานศึกษาที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานศึกษาประเภทที่ 1 พัฒนาเครือข่ายสถานศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การบริหารจัดการโดยมีโรงเรียนเป็นฐาน (SBM) ซึ่งต้องมีผลประเมินคุณภาพการศึกษาโดยรวมอยู่ในระดับดีกิจกรรมสำคัญที่เป็นจุดเน้นกลยุทธ์กระจายอำนาจและส่งเสริมความเข้มแข็งให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา ประกอบด้วย

2.1 ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางบริหารทั่วไป งบประมาณ วิชาการ และบุคคลไปยังสถานศึกษา

2.1.1 สร้างความรู้ความเข้าใจกับบุคลากรในส่วนกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 เรื่องกฎกระทรวง และประกาศกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการ

2.1.2 การพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้อำนวยการสถานศึกษา รองผู้บริหารการศึกษา รองผู้อำนวยการสถานศึกษา ครู ศึกษานิเทศก์ของสถานศึกษาประเภทที่ 1 กลุ่ม 2

2.1.3 ติดตาม นิเทศ ช่วยเหลือการพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลงของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาประเภทที่ 1 กลุ่ม 1 และกลุ่ม 2

2.1.4 ในกรณีที่สถานศึกษาได้รับคัดเลือกให้เป็นสถานศึกษาประเภทที่ 1 แต่ต่อมาไม่ได้รับการรับรองจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในรอบสองจะกำหนดให้จัดทำแผนเร่งรัดพัฒนาคุณภาพภายใน

2.1.5 จัดทำแนวทางและปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของส่วนกลางให้สอดคล้องกับบทบาทการทำงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่เข้มแข็ง สถานศึกษาประเภทที่ 1 และสถานศึกษาประเภทที่ 2

2.2 ปรับศักยภาพในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2.1 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยพิจารณาถึงการตอบสนองและพัฒนานโยบายประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการและธรรมาภิบาล เพื่อให้มีข้อมูลเป็นรายสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.2.2 จากผลการประเมินจะจัดสรรงบประมาณและให้ความคล่องตัวในการบริหารตามความพร้อม และระดับการพัฒนา

2.2.3 ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทีมงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงและผู้บริหาร มืออาชีพ และการพัฒนาหัวหน้ากลุ่มให้มีความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ

2.2.4 เร่งพัฒนาระบบบริหาร ระบบบริการ ระบบติดตามประเมินผล และระบบสารสนเทศในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2.3 ส่งเสริมการจัดกลุ่มเครือข่ายบริหารสถานศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจ

2.3.1 พัฒนาและประสานการทำงานของกลุ่มเครือข่ายประสิทธิภาพการบริหารจัดการแบบโรงเรียนเป็นฐานภายในจังหวัดและระหว่างจังหวัด

2.3.2 ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษาประเภทที่ 2 ทำงานร่วมกันแบบกลุ่มเครือข่ายเตรียมความพร้อมรองรับการกระจายอำนาจ

สรุปการประกาศใช้กฎกระทรวงและการกำหนดกลยุทธ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการตามสาระบัญญัติในกฎกระทรวงและกลยุทธ์ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดนโยบายให้มีการพัฒนาผู้บริหาร ศึกษานิเทศก์ และครูผู้สอน ของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับการกระจายอำนาจดังกล่าว และคาดหวังว่าผู้เข้ารับการพัฒนา ซึ่งผ่านกระบวนการพัฒนาตามหลักสูตรจะได้รับการสร้างเสริมให้มีความรู้ ทักษะและ

เจตคติที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง มีศักยภาพในการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง สามารถรองรับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการเรียนรู้ของผู้เรียนตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการศึกษาต่อไป

3. แนวคิด และหลักการบริหารโรงเรียนขนาดเล็ก

ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายสร้างความเข้มแข็งและยกระดับคุณภาพการศึกษาโรงเรียนขนาดเล็กให้สูงขึ้นในด้านบริหารการจัดการ การจัดการเรียนการสอน และด้านคุณภาพนักเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพโรงเรียนขนาดเล็กไว้ คือ การบริหารจัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก การรวมโรงเรียนขนาดเล็ก การยุบ หรือการเลิกโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวได้คำนึงผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และการบริหารการจัดการอย่างมีส่วนร่วมของบุคคลของครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2550) การบริหารการจัดการเพื่อไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพและรูปแบบการดำเนินงานและมุ่งไปที่การจัดกระบวนการเรียนรู้ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ มุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียน ผู้เรียนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ เกิดทักษะในการแสวงหาความรู้จากแหล่งเรียนรู้หลากหลาย สามารถนำวิธีการเรียนรู้ไปใช้ในชีวิตจริงได้พัฒนาผู้เรียนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดด้วยเรียน

สรุปการออกแบบในการบริหารการจัดการโรงเรียนขนาดเล็กจึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบอย่างเหมาะสมให้สอดคล้อง และความต้องการของชุมชน ท้องถิ่น ซึ่งมีความผูกพันกับโรงเรียนอย่างแนบแน่นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

4. ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา

4.1 ปัญหา อุปสรรคด้านวิชาการสรุปได้ดังนี้

- 1) ครูขาดความรู้ในเรื่องการจัดทำหลักสูตร การจัดการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การวิจัย
- 2) ขาดสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา
- 3) การนิเทศการสอนไม่ทั่วถึง
- 4) ศึกษานิเทศก์มีน้อยโดยเฉพาะช่วงชั้นที่ 3 และ 4
- 5) ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไม่ชัดเจน ไม่สามารถนำไปปฏิบัติ

4.2 ปัญหา อุปสรรคด้านงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

- 1) การจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงานตามภารกิจ
- 2) การจัดสรรและการอนุมัติงบประมาณล่าช้า
- 3) ระเบียบการเงิน การคลังบางประการยุ่งยาก ล้าสมัย
- 4) บุคลากรในโรงเรียนไม่มีความรู้เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง
- 5) การติดตาม ตรวจสอบ การเงิน/บัญชีของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/สถานศึกษาไม่ทั่วถึง

4.3 ปัญหา อุปสรรคด้านการบริหารงานบุคคล สรุปได้ดังนี้

- 1) ครูและบุคลากรไม่ครบตามกรอบอัตรากำลัง ครูขาดแคลนมาก
- 2) การคัดเลือก การบรรจุครู ไม่ตรงกับความต้องการของโรงเรียน
- 3) บุคลากรขาดความรู้ ความสามารถที่เหมาะสมกับงาน
- 4) การบรรจุโยกย้าย ปรับเปลี่ยนตำแหน่งล่าช้า

4.4 ปัญหา อุปสรรคด้านการบริหารทั่วไป สรุปได้ดังนี้

- 1) การติดต่อประสานงานระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กับโรงเรียนไม่คล่องตัว
- 2) ระบบการติดต่อสื่อสารในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพ
- 3) งานธุรการมาก บุคลากรขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่อง e-office, e-filing การสั่งงานมีขั้นตอนมากเกินไป
- 4) ขาดอาคารสำนักงานและวัสดุสำนักงาน
- 5) ไม่มีการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องของกับความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จและหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ได้แก่

- 1) กฎหมาย
- 2) การเมือง
- 3) โครงสร้างขององค์กร
- 4) งบประมาณ
- 5) บุคลากร
- 6) เทคโนโลยีและการสื่อสาร
- 7) สภาพทางกายภาพของเขตพื้นที่การศึกษา

8) ความพร้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ สถานศึกษา

9) ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา/ ผู้อำนวยการสถานศึกษา

10) วัฒนธรรมองค์กร และการมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษา

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธนสาร บัลลังก์ปัทมา (2550, หน้า 10) และนักศึกษาปริญญาโทบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ศูนย์ศาลายา ได้จัดเสวนาย่อยเกี่ยวการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาตามกฎกระทรวง โดยมี อาจารย์ ดร.เก็จกนก เอื้อวงศ์ เป็นที่ปรึกษา ผลจากการเสวนาย่อยครั้งนี้ สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจทั้ง 4 ด้านนั้น ด้านวิชาการเป็นด้านที่โรงเรียนแต่ละแห่งสามารถทำได้ดีเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน การพัฒนาอาชีพ จะมีปัญหาเฉพาะเรื่องการสอนเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางด้านวิชาการ ที่ครูมองว่าจะเป็นการจัดอบรมให้ความรู้ ซึ่งแนวทางแก้ไข คือ อาจใช้การสอนเสริมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือในรูปวารสาร จุลสารวิชาการ ด้านการบริหารทั่วไป เป็นด้านที่โรงเรียนสามารถปฏิบัติตนได้ดีรองจากด้านวิชาการ โดยปัญหาในด้านนี้ คือ การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและแผนที่ต้องใช้ผู้มีความสามารถและมีเวลาและด้านการประสานการจัดการศึกษาในระบบ นอกระบบและตามอัธยาศัยที่ครูกลัวว่าจะเพิ่มภาระงาน รวมถึงยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย, ส่วนด้านการบริหารงานบุคคล แม้จะเป็นภาระงานที่โรงเรียนทุกแห่งดำเนินการอยู่แล้ว แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตรากำลัง คือ การจัดสรรอัตรากำลังข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา แม้ในโรงเรียนจะทำได้แต่ถ้าขาดงบประมาณก็งดดำเนินการไม่ได้ รวมถึงอาจได้ครูไม่ตรงตามความต้องการ และด้านการสรรหาและบรรจุหากดำเนินการผ่านโรงเรียนอาจจะเกิดระบบเส้นสายขึ้นได้ ส่วนด้านที่ครูมองว่ามีปัญหาและอุปสรรคมากที่สุดคือ ด้านงบประมาณเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินและระเบียบ ซึ่งต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้เฉพาะทาง เนื่องจากมีความเสี่ยงสูงรวมถึงการกำหนดรูปแบบรายการครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งต้องใช้ผู้มีความรู้

สุรชัย ภูเนตร (2551, หน้า 15) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการศึกษาพบว่า

1. ระดับความสำเร็จของการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในภาพรวมของการดำเนินการบริหารการศึกษา ทั้ง 4 ด้านซึ่งประกอบด้วยบริหารวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารงานทั่วไป พบว่า

อยู่ในระดับดี เมื่อเปรียบเทียบระดับความสำเร็จในการบริหารการศึกษาระหว่างองค์ประกอบ 4 ด้าน พบว่าการบริหารการศึกษาในด้านบริหารวิชาการกับด้านบริหารงานบุคคลอยู่ในระดับดี และการบริหารการศึกษาในด้านการบริหารงบประมาณกับด้านบริหารทั่วไปอยู่ในระดับดีมาก

2. ระดับความสำเร็จของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาชั้น พื้นฐาน ผลจากการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย บริหารวิชาการ บริหารงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป จากกรณีศึกษา 2 โรงเรียน พบว่า มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านวิชาการ ด้านบริหารงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านบริหารทั่วไป มีระดับ ความสำเร็จอยู่ในระดับมาก

3. ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาของสถานศึกษาชั้น พื้นฐาน ผลจากการศึกษาการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย บริหารวิชาการ บริหารงานงบประมาณ บริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป ของกรณีศึกษา 2 โรงเรียน พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ดังนี้

ด้านบริหารวิชาการ ได้แก่

- 1) ครูมีภาระงานมาก
- 2) ความเคยชินของการใช้ระบบอำนาจเดิมของบุคลากร
- 3) การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษายังมีไม่มาก

เท่าที่ควร

ด้านงบประมาณ ได้แก่

- 1) ครูต้องทำหน้าที่เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ และงานธุรการต่าง ๆ
- 2) งบประมาณที่ใช้พัฒนาคุณภาพนักเรียนมีจำกัด
- 3) โรงเรียนมีข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณ ได้แก่กฎระเบียบไม่เอื้ออำนวยต่อการ

ตัดสินใจ

- 4) งบประมาณที่ได้จัดสรรล่าช้า
- 5) กฎระเบียบที่มีความเคร่งครัด และไม่เอื้อต่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา
- 6) การกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณเป็นลักษณะการมอบหมายหน้าที่มากกว่า แต่อำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่บริหาร
- 7) การระดมทรัพยากรปัจจุบันทำได้ยาก

ด้านบริหารงานบุคคล ได้แก่

- 1) โรงเรียนไม่สามารถเลือกครูที่จะบรรจุหรือย้ายเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนได้ ทำให้ได้ครูไม่ตรงกับความต้องการ
- 2) ผู้รับอำนาจในการตัดสินใจบางคน ไม่สามารถนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ ยังไม่กล้าตัดสินใจ
- 3) ขาดการประสานงานในการพัฒนาบุคลากร ระหว่างกลุ่มบริหารวิชาการ กลุ่มบริหารงานบุคคล และกลุ่มด้านบริหารทั่วไป ได้แก่ โรงเรียนมีขนาดใหญ่มาก มีปัญหาขาดการประสานงาน

4) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาในโรงเรียนจากข้อค้นพบของการวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา ครู และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำไปใช้

เพื่อพัฒนาการดำเนินการกระจายอำนาจในสถานศึกษาในลักษณะดังนี้

1) จากข้อค้นพบของการวิจัย ซึ่งพบว่า การที่โรงเรียนมีความพร้อมและความเหมาะสมในด้านโครงสร้างการแบ่งส่วนงานที่เอื้อต่อการบริหารและการจัดการศึกษา ทรัพยากรทางการศึกษา และบุคลากรตลอดจนมีศักยภาพเพียงพอที่จะบริหารงานได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาประสบความสำเร็จ ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในสถานศึกษา ควรส่งเสริมและระดมสรรพกำลังเพื่อเอื้อให้เกิดความพร้อมต่อการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

2) ควรมีการหาแนวทางแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น โดยหน่วยงานต้นสังกัด ควรมีการจัดระบบการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และนิเทศการดำเนินงานของสถานศึกษาในการใช้อำนาจในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3) ควรเร่งรัดพัฒนาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เพื่อเป็นการเพิ่มระดับความสำเร็จในการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้านบริหารงานทั่วไป พบว่างานด้านธุรการมีปริมาณงานเพิ่มสูงมากกว่าเดิมมีความสิ้นเปลืองวัสดุครุภัณฑ์เป็นอย่างมาก เพราะรวมหลายอำเภอมาเป็นเขตพื้นที่การศึกษาระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากับสถานศึกษาห่างไกลกว่าการเดินทางไปยังที่ตั้งของสำนักงานในเขตอำเภอเดิม ทำให้เกิดความรู้สึกว่า ไม่สะดวกในการเดินทางและเพิ่มค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีเขตบริการทุรกันดาร หรือมีภูมิประเทศที่เป็นภูเขา เกาะ จะมีความลำบากในการเดินทางมาติดต่อประสานงานกับเขตพื้นที่การศึกษามากขึ้น องค์ประกอบสำคัญในการ

ปฏิบัติงาน เช่น คอมพิวเตอร์ และรถยนต์ ส่วนมากมีสภาพเก่าชำรุดและมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างไรก็ตามสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกแห่งได้พยายามปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถบริการและประสานการปฏิบัติงานกับสถานศึกษาได้อย่างทั่วถึงรวดเร็ว และเกิดประสิทธิภาพ โดยได้พัฒนาให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ในสำนักงานมี Web Site ของทุกสำนักงานเขตพื้นที่ เพื่อใช้เป็นช่องทางติดต่อสื่อสารกับสถานศึกษา

6. กรอบแนวคิดการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าการกระจายอำนาจการบริหารให้โรงเรียน มีกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังภาพ

