บทความที่ : 18
Article :

กระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Process of Educational Public Service Administration According to the School-Based Management from Selected Schools in the Provincial Administrative Organizations in the Northeastern Thailand

[Received Date: October 24, 2019 / Accepted Date: January 23, 2020]

สิริกัญญา ค่ายหนองสรวง* และวิยุทธ์ จำรัสพันธุ์

Sirikanya Khainongsuang* and Viyouth Chamruspanth

* คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น [Faculty of Humanities & Social Sciences, Khon Kaen University] Corresponding author e-mail: sirikanyakhai@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง จำนวน 51 คน ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการโรงเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อสังเคราะห์หาข้อสรุป ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานมีจุดเริ่มต้นจากการกำหนดนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนนำไปปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้แก่โรงเรียนมีอิสระในการตัดสินใจ และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารจัดการศึกษาผ่านการเป็นตัวแทนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในรูปแบบการประชุมเพื่อรับรู้ข่าวสาร และการปรึกษาหารือมากกว่าการมีส่วนร่วมตัดสินใจ หรือร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน

คำสำคัญ : การบริการสาธารณะ; การศึกษา; การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

Abstract

The purpose of this research is to study the process of public service administration in education based on the concept of school - based management according to schools under the Provincial Administrative Organization in the Northeastern Thailand. In the qualitative research method, data was collected by in-depth interview from key informants using the specific selection method in the number of 51 participants, consisting of the administrative department of the provincial administrative organization, school director and the school basic education committee of the schools under the Provincial Administrative Organization in the Northeastern Thailand. The data was analyzed by contents in order to synthesize the conclusion. The result of the research showed that the process of public service administration in education, according to the school-based administration concept. Initially, the formulation on the policy of the Department of Local Administration was generated for the Provincial Administrative Organization and schools under the Provincial Administrative Organization for implementation. Hence, it enhances on decentralizing education administration of schools including freedom in decision-making and strengthens stakeholder's participation in educational management as a representative on the basic education committees of the school in the form of meeting on information purposes and consultations rather than the participation in decision-making or evaluating school performance.

Keywords: Public Services; Education; School-Based Management

บทนำ

การบริหารจัดการสาธารณะด้านการศึกษา ถือเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจในการบริหารจัดการจากหน่วยงานส่วนกลาง ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา และองค์กรปกครองสวนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2554) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการตัดสินใจ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาดังกล่าวนี้ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานการศึกษาของทั้งประเทศ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริหารจัดการศึกษาให้เหมาะสมตามบริบทของท้องถิ่น และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยยังคงความสอดคล้องตามมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วย

จากความสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับกระแสของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย ที่เริ่มต้นตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมา มีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุง พัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศให้ดีขึ้น เพื่อให้ประชาชนในประเทศสามารถพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นประชากรที่มีคุณภาพของประเทศ สำหรับแนวทางการปฏิรูปการศึกษานั้นมีด้วยกัน 4 ด้านด้วยกัน ด้านแรกคือการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ด้านที่สองคือการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านต่อมาคือ การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และด้านสุดท้ายคือ การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา โดยมียุทธศาสตร์หลักในการปฏิรูป 5 ประการ ประการแรกคือ

การกระจายอำนาจให้สถานศึกษาและหน่วยปฏิบัติมีอิสระในการบริหารอย่างคล่องตัว ประการที่สองคือ การใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาทุกระดับ ประการที่สามคือ การให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วม ประการต่อมาคือ กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อให้การศึกษาทุกระดับมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา และประการสุดท้ายคือ การเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (กระทรวงศึกษาธิการ,2542) ซึ่งแนวทางการปฏิรูปการศึกษาดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) ซึ่งมีหลักการสำคัญอยู่ 5 ประการ ได้แก่ 1) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้โรงเรียนเป็นองค์กรหลักที่สำคัญในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการศึกษา 2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ที่เน้นการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาให้มีโอกาสร่วมตัดสินใจเรื่องต่างๆ ทางการบริหารจัดการศึกษา 3)หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน (Return Power to People) เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียนและชุมชนได้ จึงควรให้อำนาจประชาชนและท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตนเอง 4)หลักการบริหารตนเอง (Self-Managing) แนวคิดนี้เชื่อว่าการทำงานให้บรรลุเป้าหมายสามารถทำได้หลายวิธี หน่วยงานส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และให้โรงเรียนมีอิสระในการกำหนดระบบการบริหารด้วยตนเอง และ 5) หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) การกำหนดนโยบายและการควบคุมมาตรฐานเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง มีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหาร และการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543) กระทรวงศึกษาธิการได้นำหลักการดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการจัดการศึกษา เพื่อมุ่งหวังที่พัฒนาการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ถือเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจด้านการบริหารจัดการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการเมื่อปีพ.ศ. 2549 โดยได้รับการถ่ายโอนโรงเรียนจากสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กลายเป็นอีกหนึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการบริหารจัดการศึกษาให้สอดคล้องตามมาตรฐานการศึกษาของชาติ และนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางการเดียวกันกับที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนในสังกัดนำหลักการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management) มาใช้ในการบริหารจัดการศึกษา เพื่อต้องการให้โรงเรียนในสังกัดเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบ นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ผู้เรียนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ตามศักยภาพ มุ่งสู่ความเป็นเลิศตามอัจฉริยภาพโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน พร้อมทั้งได้กำหนดให้การบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นหนึ่งในมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อใช้ประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย โดยกำหนดอยู่ในมาตรฐานด้านกระบวนการทางการศึกษา มาตรฐานที่ 4 ว่าด้วยสถานศึกษาได้ดำเนินการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (กรมส่งเสริมปกครองท้องถิ่น, 2560)

ช่วงเวลาตั้งแต่ที่มีการถ่ายโอนโรงเรียนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลากว่า10 ปีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บริหารจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และดำเนินการบริหารจัดการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเพื่อมุ่งหวังที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ประสิทธิภาพมากขึ้น และให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม จากผลการประเมิน

คุณภาพภายนอก(รอบที่3)ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์กรมหาชน) (สมศ.) พบว่า โรงเรียนที่อยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทั้งโรงเรียนที่ผ่านการรับรองคุณภาพการศึกษาและไม่ผ่านการรับรองคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งกลุ่มที่ผ่านการรับรองคุณภาพและไม่ผ่านการรับรองคุณภาพมีกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเหมือน หรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพื่อผลการศึกษาที่ได้นั้นจะนำไปสู่การสร้างแนวทางการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มีคุณภาพได้

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษากระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งพื้นที่การศึกวิจัยตามกลุ่มจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน ตอนกลาง และตอนล่าง ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างกลุ่มละ 1 จังหวัด เพื่อเป็นตัวแทนในการศึกษาวิจัย ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี จังหวัดกาฬสินธุ์ และจังหวัดอุบลราชธานี และคัดเลือกคัดเลือกโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 3 แห่ง จากคะแนนการประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่สามของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

(องค์กรมหาชน) สมศ. โดยเลือกโรงเรียนที่มีคะแนนการประเมินมากที่สุดและน้อยที่สุด รวม 6 โรง สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ผู้วิจัยคัดเลือกจากผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการโรงเรียน และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 51 คน โดยใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

ในขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคล (In-Depth Interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) โดยเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2562

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ นำมาจำแนกและจัดระบบข้อมูล(Typology and Taxonomy) เพื่อจัดจำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ แล้วจัดทำเป็นข้อสรุปย่อยๆ หาความเชื่อมโยงของแต่ละส่วนเพื่อนำไปสู่การสร้างข้อสรุป (Analytic Induction) และเพื่อให้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้เกิดความน่าเชื่อถือ ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล(Data Triangulation) โดยพิจารณาแหล่งพื้นที่วิจัย และแหล่งบุคคลที่แตกต่างกัน

ผลการศึกษา

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญ และมีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งอีก 6 โรงเรียน โดยแบ่งเป็นกลุ่มโรงเรียนที่มีคะแนน

ประเมินคุณภาพภายนอกรอบที่สามจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์กรมหาชน) (สมศ.)มากที่สุด 3 โรงเรียน และน้อยที่สุด 3 โรงเรียน พบว่า มีกระบวนการไม่แตกต่างกัน โดยกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีจุดเริ่มต้น จากการกำหนดนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้จัดการศึกษาโดยเน้นการกระจายอำนาจให้แก่สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องและเหมาะสมตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น รวมไปถึงการส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในรูปแบบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน และเน้นความต้องการของผู้เรียนเป็นสำคัญ อันสอดคล้องตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

ในกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาของโรงเรียนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจและมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการศึกษาให้โรงเรียนในสังกัดนำไปปฏิบัติตาม และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้มอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียน ให้เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษาภายในโรงเรียนได้ตามศักยภาพ ตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และบริบทของท้องถิ่นภายใต้กรอบของมาตรฐานการศึกษาชาติ โดยมีสำนักการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับโรงเรียนในสังกัด บทบาทที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ บุคลากร และส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน จากคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียน กล่าวว่า

“โรงเรียนอยู่ในสังกัด อบจ. นโยบายค่อนข้างจะเป็นเอกภาพ นโยบายตรงมาจาก นายกอบจ. คือ แนวนโยบายเขียนในกรอบไว้แล้ว แล้วส่งตรงมาที่โรงเรียนเลย กฎหมายบางตัว ก็เทียบเคียงจากสพฐ.มาใช้ บางตัวเป็นของอบจ.เอง” (สัมภาษณ์วันที่ 26 มิถุนายน 2562)

เช่นเดียวกับ คำสัมภาษณ์จากผู้แทนครูกล่าวว่า

“อบจ. ต้องการให้โรงเรียนในสังกัด มีการพัฒนาไปในทางเดียวกัน อบจ. จะจัดการสื่อ อุปกรณ์ที่ทันสมัยให้แก่โรงเรียน เพื่อให้เด็กเข้ามาใช้สืบค้นข้อมูล เรื่องสื่อการเรียนรู้อบจ. สนับสนุนเต็มที่มาก เราไม่ต้องขอ อบจ. บริหารจัดการมาให้เองเลย” (สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2562)

ขั้นตอนต่อมาของการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการประชุมร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร คณะครู และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อวางแผนกำหนดแผนปฏิบัติการศึกษาประจำปีการศึกษา รวมไปถึงจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และหลักสูตรเสริมเพื่อให้นักเรียนได้เรียนรู้เพิ่มเติมตามศักยภาพ ความถนัด และความสนใจนอกเหนือจากหลักสูตรแกนกลาง เช่น หลักสูตรความเป็นเลิศด้านภาษาอังกฤษ ด้านดนตรี ด้านกีฬา ด้านการทำอาหาร เป็นต้น ซึ่งโรงเรียนมีอิสระอย่างเต็มที่ในการกำหนดหลักสูตรสถานศึกษาได้ตามบริบทของท้องถิ่นและความต้องการของผู้เรียนตามศักยภาพของแต่ละโรงเรียน โดยยังคงความสอดคล้องตามมาตรฐานการศึกษาของชาติด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารตนเอง (Self-Managing) ตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ที่เชื่อว่าวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายสามารถทำได้หลากหลายวิธี ส่วนกลางทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป้าหมาย และให้อิสระแก่โรงเรียนในการวางระบบการบริหารด้วยตนเอง ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาภายในโรงเรียนตามความพร้อมและศักยภาพของโรงเรียน ตลอดจนบริบท

แวดล้อมในท้องถิ่นนั้นๆด้วย โดยในการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษานั้น ทางโรงเรียนจะมีการสำรวจความต้องการของคนในท้องถิ่นก่อนว่า ในท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่ หรือท้องถิ่นที่อยู่รอบโรงเรียนมีสภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร มีภูมิปัญญา การประกอบอาชีพหรือทักษะความรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมในเรื่องใดบ้าง เพื่อเป็นข้อมูลให้กับโรงเรียนในการวางแผนการจัดทำหลักสูตรดังคำสัมภาษณ์ของผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่ง กล่าวว่า

> *“ก่อนโรงเรียนจะจัดทำหลักสูตรท้องถิ่น จะมีการสำรวจความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการของนักเรียนก่อน โดยหลักการต้องให้เด็กได้เรียนตามความถนัดและความสมัครใจ และดูบริบทชุมชนของเราว่า ในชุมชนมีอะไรเด่น เช่น การทำเกษตร การทำประมง ก็นำมาจัดทำเป็นหลักสูตรให้เด็กได้เรียนรู้ หวังว่าเด็กจะได้นำความรู้ไปต่อยอดประกอบเป็นอาชีพในอนาคตได้”* (สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2562)

จากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีบทบาทในรูปแบบของการรับทราบข้อมูล เห็นชอบการใช้แผนปฏิบัติการศึกษาที่ทางโรงเรียนเป็นผู้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว และร่วมแสดงความคิดเห็น แต่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้อำนวยการโรงเรียนตามคำสัมภาษณ์ของประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวว่า

> *“ทางโรงเรียนจะส่งแผนการศึกษามาให้อ่านก่อน เราเคยเป็นครูมาก่อน ก็จะพิจารณาคร่าวๆได้ว่าโครงการต่างๆ ส่งผลต่อการพัฒนาเด็กหรือไม่ ส่วนงบประมาณเราไม่ดูหรอก มันเป็นเรื่องของเค้า ก็ให้เกียรติทางโรงเรียนไม่ก้าวก่ายการใช้งบประมาณของโรงเรียนหรอก โรงเรียนก็ทำดีอยู่”* (สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2562)

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนอีกแห่งหนึ่ง กล่าวว่า

“ส่วนใหญ่แผนการศึกษาทางโรงเรียนก็ทำเสร็จมาแล้ว เราก็ค่อยดู ไม่ได้มีส่วนร่วมทำ กับโรงเรียน เรามาเห็นชอบเฉยๆ ส่วนใหญ่ก็เป็นแบบนี้ ซึ่งที่จริงน่าจะได้ให้เรามีส่วนร่วมด้วย แต่คงจะยาก เพราะกรรมการสถานศึกษาก็ไม่ได้มีความรู้ในการทำแผนการศึกษา จะเข้าไปร่วมคงลำบาก เราถือว่าเป็นหน้าที่ของโรงเรียนเค้าทำมา เราก็รับทราบ ถ้าไม่ได้มีอะไรไม่ดี เราก็เห็นชอบไป ไม่มีหรอกที่จะไม่อนุมัติ ส่วนใหญ่ก็เห็นชอบตามเค้า”
(สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2562)

ในขั้นตอนของการปฏิบัติงานด้านการศึกษาภายในโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนจะมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบภารกิจด้านการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารวิชาการ ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารงบประมาณ และด้านการบริหารงานทั่วไปให้แก่คณะครูในโรงเรียนได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบขององค์คณะบุคคล เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการโรงเรียน โดยผู้อำนวยการโรงเรียนจะพิจารณาแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามความรู้ความสามารถและครูแต่ละคน เช่น ครูที่มีความใกล้ชิดกับชุมชน สามารถสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ปกครองและคนในชุมชนได้ ก็จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนครูในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน หรือครูที่มีประสบการณ์การสอนในโรงเรียนมานาน เป็นที่เคารพของครูในโรงเรียน ก็จะได้รับหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มสาระการเรียนรู้ หัวหน้าฝ่ายบริหารด้านต่างๆ เป็นต้น ในช่วงของการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนนั้นประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียนในได้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกคือการเข้ามาเป็นตัวแทนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น จะประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรศาสนา และ

ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยส่วนใหญ่แล้วทางโรงเรียนจะเลือกผู้นำชุมชน หรือผู้ที่เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียน และอีกรูปแบบคือ การเข้าร่วมประชุมผู้ปกครองนักเรียน โดยตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสร่วมบริหาร ร่วมตัดสินใจ และร่วมจัดการศึกษา ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น จากการศึกษาพบว่า ทางโรงเรียนจะมีการจัดประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อยปีการศึกษาละ 2 ครั้ง เพื่อให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเข้าประชุมเพื่อรับทราบผลการดำเนินงานด้านต่างๆของโรงเรียน ทั้งในด้านการวางแนวทางการจัดการเรียนการสอน การบริหารงบประมาณรายรับ รายจ่าย การดำเนินโครงการต่างๆของโรงเรียน ตลอดจนการปรึกษาหารือ และให้คำปรึกษากับทางโรงเรียนในการพัฒนานักเรียนให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยโรงเรียนประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของทางโรงเรียนให้แก่คนในท้องถิ่นหรือชุมชนรับทราบ และคอยสอดส่องดูแลพฤติกรรมที่ไม่เหมาสมของนักเรียนเพื่อแจ้งเป็นข้อมูลให้แก่โรงเรียนได้ดำเนินการแก้ไข รวมถึงการนำความต้องการของคนในท้องถิ่นต่อการจัดการศึกษามาแจ้งให้โรงเรียนทราบ เพื่อเป็นข้อมูลแก่โรงเรียนในการแนวทางการจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องตามความต้องการของผู้ปกครอง

นอกจากนี้ในการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังมีขั้นตอนของการสร้างความเข้มแข็งในบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดย ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยการจัดอบรมศึกษาดูงานให้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนในสังกัดเป็นประจำทุกปี แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การแสดงออกถึงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้น

พื้นฐานยังไม่เต็มที่มากนัก เนื่องจาก ผู้แทนแต่ละฝ่าย มีภาระหน้าที่จากงานประจำที่ต้องรับผิดชอบทำให้ไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุม รวมถึงคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการศึกษาทำให้ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารจัดการศึกษาได้ดีเท่าที่ควร ประกอบกับมีความคิดเห็นว่า การบริหารจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของโรงเรียน ไม่ควรก้าวก่ายมากจนเกินไป ดังนั้น ฝ่ายผู้บริหารของโรงเรียนจึงยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการศึกษามากกว่าผู้ปกครองและคนในท้องถิ่น

ในกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังมีขั้นตอนของการตรวจสอบ และถ่วงดุลการบริหารจัดการศึกษาด้วยโดยมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 4 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานวิชาการ ฝ่ายบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริหารงบประมาณ และฝ่ายบริหารงานทั่วไป เพื่อกระจายอำนาจการบริหารงานให้แก่คณะครูแทนการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้อำนวยการเพียงผู้เดียว รวมถึงมีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบพัสดุประจำปี การจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการต่างๆของโรงเรียนเพื่อรายงานต่อต้นสังกัด และแจ้งต้องคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้รับทราบ และสามารถตรวจสอบ ซักถามและติดตามการดำเนินงานต่างๆของโรงเรียนได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า ในขั้นตอนการตรวจสอบ ถ่วงดุล บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีบทบาทเพียงรับรู้ และรับทราบข้อมูลที่ทางโรงเรียนจัดทำเป็นรายงานเสนอในที่ประชุมเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ดังคำสัมภาษณ์ของประธานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนแห่งหนึ่ง กล่าวว่า

“โรงเรียนจะเรียกประชุมคณะกรรมการฯ ให้เข้าประชุม รับทราบ

แผนปฏิบัติการศึกษาของโรงเรียน หรือการทำโครงการอะไรต่างๆของโรงเรียน โรงเรียนก็จะบอกให้ กรรมการรับรู้ในที่ประชุม" (สัมภาษณ์วันที่ 1 กรกฎาคม 2562)

ส่วนตัวแทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียนอีกแห่งหนึ่ง กล่าวว่า

"พวกผมไม่ได้ตรวจสอบหรอก มีแต่เห็นชอบเวลาโรงเรียนจะก่อสร้างอะไรท่านก็สร้างไปเลย แต่ว่ารายละเอียดต่างๆ ท่านก็มาชี้แจงให้เราฟัง เราก็ไม่ได้ไปสงสัย หรือตามดูอะไร มากมาย เพราะเรื่องการตรวจสอบก็มีหน่วยงานอบจ. มาดูอยู่แล้ว" (สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2562) สะท้อนในเห็นว่าคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่เห็นความสำคัญ และตระหนักถึงบทบาทการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเท่าใดนัก

นอกจากนี้ยังมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นการจัดประเมินภายในโรงเรียนเอง และการประเมินจากหน่วยงานภายนอก จากผลการศึกษาพบว่าการมีกระบวนการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานทำให้โรงเรียนสามารถประเมินศักยภาพการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน ทำให้ทราบจุดเด่น จุดด้อยของการบริหารโรงเรียนเป็นข้อมูลให้โรงเรียนสามารถวางแผนปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพได้ดียิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้วกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มต้นจากกระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการศึกษา จัดสรรงบประมาณ และให้การสนับสนุนการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในสังกัด และมอบอำนาจการบริหารจัดการศึกษาให้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียนในสังกัด ให้มีอิสระในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการศึกษา

ภายในโรงเรียนได้ตามศักยภาพ สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น และความต้องการของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยยังคงอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานการศึกษาของชาติ ในลำดับต่อมาผู้อำนวยการโรงเรียนได้มีการมอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบตามโครงสร้างการบริหารทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านบริหารวิชาการ ด้านบริหารงานบุคคล ด้านบริหารงบประมาณ และด้านบริหารทั่วไปให้แก่ครูในโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของโรงเรียน โรงเรียนจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการประจำปีการศึกษาเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียน โดยการอนุมัติใช้แผนปฏิบัติการ หรือการดำเนินโครงการต่างๆของโรงเรียน จะต้องมีการชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานลงมติเห็นชอบก่อนทุกครั้ง

อภิปรายผลการวิจัย

ผู้มีวิจัยมีประเด็นที่น่าสนใจจากผลการวิจัยที่จะนำมาอภิปรายผล ดังนี้ ประเด็นแรกคือ ในกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน กระบวนการสำคัญที่จะทำให้การบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานดำเนินไปได้อย่างมีคุณภาพ คือ ขั้นตอนของการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษาตามตามศักยภาพของตนเอง จากผลการศึกษาพบว่าผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับมอบอำนาจจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีอิสระอย่างมากในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการศึกษาได้ตามศักยภาพ สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น และมุ่งเน้นนักเรียนเป็นศูนย์กลาง ยกเว้นเพียงแต่เรื่องงบประมาณที่อำนาจยังคงอยู่ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้อนุมัติจัดสรรให้ ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียนทุกแห่ง ให้ข้อมูลในทิศทางเดียวกันว่า นายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความสำคัญต่อภารกิจด้านการจัดการศึกษา ได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียนสามารถกำหนดแนวทางการบริหารจัดการศึกษาได้อย่างอิสระตามศักยภาพของโรงเรียน และให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ สื่อการเรียนการสอนอย่างเพียงพอ ทำให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ สอดคล้องตามแนวคิดของ Caldwell (2003) ที่กล่าวว่า การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาต้องเกิดความพึงพอใจในความมีอิสรภาพ และความหลากหลายทางการบริหาร และการได้รับการตอบสนองต่อการจัดการศึกษาที่ดี และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Goode (1994:54) ที่พบว่า การกระจายอำนาจสู่โรงเรียนทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และวิชาการมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานของประชาชนในท้องถิ่น จะส่งผลดีต่อคะแนนความนิยมของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นเดียวกับผลการวิจัยของ Maquire. Thomas Francis (1994:434) ที่พบว่า ผู้บริหารโรงเรียน และครูต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ และด้านหลักสูตร

ดังนั้นการจะบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้อย่างมีคุณภาพได้นั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมอบอำนาจการบริหารให้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียนให้มีอิสระในการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาได้อย่างอิสระ และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรทางการบริหารตามความเหมาะสมแก่โรงเรียนในสังกัด

ประเด็นที่สอง คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในกระบวนการบริหารบริการสาธารณะด้านการศึกษาตามแนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จากผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการเป็นผู้เห็นชอบแผนปฏิบัติการประจำปี

ของโรงเรียนก่อนนำไปใช้ ร่วมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ของโรงเรียน และคอยตรวจสอบการดำเนินโครงการ กิจกรรมต่างๆของโรงเรียน แต่จากผลการวิจัยพบว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังอยู่ในลักษณะการรับทราบ และการปรึกษาหารือมากกว่าการร่วมตัดสินใจ หรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของโรงเรียนอย่างเป็นทางการ ถึงแม้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะอยู่ในรูปแบบที่ชุมชนมีบทบาทหลัก (Community Control SBM) ตามแนวคิดของ Leithwood, Kenneth and Teresa (1998) แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นไปตามรูปแบบที่มีผู้บริหารโรงเรียนเป็นหลัก (Administration Control SBM) ที่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน ส่วนกลุ่มผู้ปกครอง ครู และชุมชนมีบทบาทให้คำปรึกษา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะตัวแทนในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่มีงานประจำที่ต้องรับผิดชอบ ทำให้ไม่มีเวลาในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากนัก ประกอบกับกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานบางท่านยังไม่แน่ใจในบทบาทหน้าที่ของตน และไม่มีความรู้ด้านการบริหารการศึกษาจึงไม่กล้าแสดงความคิดเห็น หรือก้าวก่ายการบริหารของโรงเรียน สอดคล้องกับผลการวิจัยของ McCollor,Frederick Michael (1998:40) ที่พบว่า คณะกรรมการโรงเรียนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษามากกว่าการมีอำนาจตัดสินใจ และไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการวางแผนการปฏิบัติและด้านงบประมาณเท่าที่ควร ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนควรเพิ่มความสำคัญและกระตุ้นให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตระหนักและรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง สร้างความรู้ความเข้าใจและให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของโรงเรียนอย่างเป็นทางการ สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามแนวคิดของ Cheng (1996:44) ที่กล่าวว่า ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การบริหารจัดการศึกษาประสบความสำเร็จได้

ข้อเสนอแนะ

1. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรให้ความสำคัญต่อภารกิจด้านการจัดการศึกษา เพิ่มอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลให้แก่โรงเรียนได้มีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องตามปัญหา และบริบทแวดล้อมของแต่ละโรงเรียน และเปลี่ยนบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายสนับสนุนส่งเสริม ให้คำปรึกษาด้านการจัดการศึกษาแก่โรงเรียนในสังกัดแทนการเป็นผู้ควบคุมสั่งการ

2. ในการจัดสรรงบประมาณและสื่อการเรียนรู้ต่างๆ จากการศึกษาพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณให้ทุกโรงเรียนเท่ากันหมด ซึ่งความจำเป็นของแต่ละโรงเรียนไม่เหมือนกัน ดังนั้น ควรจัดสรรตามความต้องการและจำเป็นของแต่ละโรงเรียนจะช่วยทำให้การบริหารทรัพยากรทางการบริหารเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2554). **กฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

เทศบาลนครสกลนคร. (2560). **รายงานผลการนิเทศ ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการศึกษา โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นของสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560** . สกลนคร: เทศบาลนครสกลนคร.

กระทรวงศึกษาธิการ. (2542). **แนวคิดและนโยบายกระทรวงศึกษาธิการ พื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาเพื่อประชาชน**.กรุงเทพฯ : โรงพิมพคุรุสภาลาดพราว.

อุทัย บุญประเสริฐ. (2543). **รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.

Caldwell, B. J. (1998). "The changing role of the school principal : A review of developments in Australia and New Zealand", **School-based management and school effectiveness**. London : Routledge, p.183

Cheng, Y. C. (1996). **School Effectiveness and School-Based Management: A Machanism for Development**. Washington,D.C, : The Falmer Press. 14 September 2018. Available from http://www.Ed.gov/pubs/OR/consumer Guides/basement/html.

Goode, E. (1994). "Site-Based Management in Public Education: A Challenge for CriticalPragmatism," **Dissertation Abstracts International**.55, 04A: 816-A.

Lithwood, K., and Terasa. **Forms and Effects of School-Based Management: A Review Educational Policy**. (CD-ROM)

Maquire, T. F. (1994) . "School-Based Management: Conditions for Implementation," **Dissertation Abstracts International**. 55 03A : 434-A.

McCollor, F. M. (1998). "Case Studies of School Based Management in Three Urban Middle Schools," **Dissertation Abstracts International**. 59, 01A : 40.

Translated Thai References

Department of Local Administration. (2011). **Law, regulation and an order book about education management of schools under the local government organization**. Bangkok: Ministry of Interior.

Sakhon Nakhon Municipality. (2017) .**International supervision report Follow up and evaluate the educational administration. By using the school as a base for local development of educational institutions under the local administrative organization Northeast region Annual Budget 2560 B.E**., Sakon Nakhon: Sakon Nakhon Municipality.

Ministry of Education. (1999). **Concepts and policies of the Ministry of Education. Fundamentals of Educational Reform for the People**. Bangkok: Khurusapha Lat Phrao Press.

Boonprasert, U. (2000). **Research report A study of educational administration and educational management guidelines of educational institutions in the form of school - based administration**. Bangkok: Office of Educational Reform.