

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สรุป

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พร้อมทั้งปัญหาและข้อเสนอแนะ ในด้านการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การบริหารตนเอง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ ประชาชน และการตรวจสอบและถ่วงดุล ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ผู้บริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ในปีการศึกษา 2548 เครื่องมือที่ใช้ เป็นแบบสอบถามที่ถามเกี่ยวกับสภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม การบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยใช้ ร้อยละและความถี่ ผลการศึกษาได้ ดังนี้

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชายมีอายุระหว่าง 40-49 ปี วุฒิทางการศึกษา ระดับปริญญาตรี ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน 20 ปีขึ้นไป

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการกระจายอำนาจของ ผู้บริหารสถานศึกษาในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่า ได้ให้อิสระแก่ครูในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และจัดทำแผนปฏิบัติงานดำเนินงาน ให้อิสระ แก่ครูในการจัดเนื้อหาการสอน และมอบหมายบทบาทและความรับผิดชอบให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับ ระบบโรงเรียน สำหรับประเด็นที่ เห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติ คือ มอบหมายงานให้ครูแกนนำ ครูต้นแบบ ครูเครือข่าย และแบ่งกลุ่มทำงานตามความสมัครใจ ส่วนปัญหา พบว่า ประชาชน ชุมชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจไม่กระจาย ทั้งหมดยังอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ข้อเสนอแนะ รัฐควรกระจายอำนาจให้โรงเรียน ทั้งหมด เพราะโรงเรียนเป็นนิติบุคคลแล้ว และควรมีโครงสร้าง กรอบการดำเนินงานที่เป็นอิสระ และให้ความอิสระในการทำงาน

สำหรับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการมีส่วนร่วม ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่า ได้ให้คณะกรรมการร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และประชุมคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา เพื่อจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา ส่วนประเด็นที่ ผู้ตอบแบบสอบถาม เห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติ คือ การจัดตั้งสมาคมครู ผู้ปกครอง ขณะที่ปัญหา พบว่า ไม่เข้าใจระบบการทำงานและบทบาทหน้าที่ของตนเอง และได้รับการสนับสนุนน้อย ชุมชน มีส่วนร่วมน้อย หน่วยงานต้นสังกัด ข้อเสนอแนะ ควรให้ความรู้สร้างความตระหนักเพื่อให้เห็น ความสำคัญของการมีส่วนร่วม และควรจัดให้มีการอบรม สัมมนาให้ความรู้แก่บุคลากรและชุมชน ให้รู้จักบทบาทหน้าที่ของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

ขณะที่การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการบริหารตนเอง ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่า ได้ส่งผู้บริหารและครูเข้ารับการฝึกอบรม และมีการจัดนิเทศ ภายใน แต่มีผู้ตอบแบบสอบถามส่วนหนึ่ง เห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการ ระดับชั้น และการบริหารแบบโรงเรียนเล็กในโรงเรียนใหญ่ สำหรับปัญหา พบว่า ขาดแคลน ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ ภาระงานที่ได้รับมอบหมายมากเกินไป ข้อเสนอแนะ ควรจัด ให้มีการอบรมสัมมนา ศึกษาดูงาน เพื่อพัฒนาความรู้ตามความต้องการของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และควรจัดสรรบุคลากรให้โรงเรียนอย่างเพียงพอ

ส่วนการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการคืนอำนาจการจัด การศึกษาให้แก่ประชาชน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่า ได้มีการส่งเสริมการจัดตั้ง องค์การบริหารสถานศึกษาให้มีคณะกรรมการมาจากท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และ เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่น เป็นเจ้าของ เป็นผู้รับผิดชอบสถานศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง แต่มีผู้ตอบแบบสอบถามส่วนหนึ่ง เห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติ คือ ส่งเสริมชุมชนจัดการศึกษานอกระบบ โรงเรียน โดยจัดตั้งศูนย์การศึกษา และให้ชุมชนเข้าไปรับผิดชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยดูงบประมาณ และบุคลากรของโรงเรียน ขณะที่ปัญหา พบว่า ประชาชนยังไม่มีความรู้ความ เข้าใจในหลักสูตร ด้านวิชาการ และความชำนาญในการจัดการศึกษาประชาชน ไม่มีความพร้อมใน ด้านเวลา และงบประมาณ ข้อเสนอแนะ ควรศึกษาความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่จะได้รับ ความเสี่ยง ที่จะเกิดขึ้น และดูความพร้อมในทุก ๆ ด้านควรจัดการศึกษาอย่างหลากหลายรูปแบบให้ทั่วถึง และมีคุณภาพ

นอกจากนี้ การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการตรวจสอบ และถ่วงดุล ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เห็นว่า ได้มีการรายงานผลการเรียนต่อผู้ปกครอง และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ในการดำเนินงานของสถานศึกษา มีการกำหนดผู้รับผิดชอบงาน ที่ชัดเจน และจัดทำแผนสะสมงาน แต่มีผู้ตอบแบบสอบถามส่วนหนึ่ง เห็นว่า ไม่ได้ปฏิบัติ

คือ การประเมินตรวจสอบซึ่งกันและกัน และการมีระบบกำกับติดตามงาน ส่วนปัญหาพบว่า ขาดการนิเทศ และการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งองค์กรที่ตรวจสอบไม่มีอิสระ ในการตรวจสอบ ข้อเสนอแนะ ควรจัดระบบการทำงานให้เป็นระบบ เป็นปัจจุบัน และองค์กรที่ ตรวจสอบควรมาจากส่วนกลางมีอิสระในการตรวจสอบ

อภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ ทำให้ทราบการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ดังที่ผู้ศึกษาได้ประเด็น ที่น่าสนใจนำมาอภิปราย ดังนี้

การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของผู้บริหารสถานศึกษา ในการกระจายอำนาจ ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ได้ให้อิสระแก่ครูในการจัดกิจกรรม การเรียนการสอน และจัดทำปฏิทินดำเนินงาน รวมทั้งให้อิสระแก่ครูในการจัดเนื้อหาการสอน และมอบหมายบทบาทความรับผิดชอบให้แก่ผู้เกี่ยวข้องกับระบบโรงเรียน ดังที่ Edley Jr.(อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 14) กล่าวว่า การบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการให้ชุมชน มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับโรงเรียนไม่ได้มีเพียงเฉพาะผู้บริหาร เท่านั้น แต่ยังมีส่วนครู และผู้ปกครองร่วมอยู่ด้วย คณะบุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ และ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตรการจัดการเรียนการสอน กำหนดการและตารางเวลาต่าง ๆ การควบคุมวินัยนักเรียน งานบุคลากร และงบประมาณ ซึ่งใกล้เคียงกับ สุรศักดิ์ ปาเฮ(2546, หน้า 23) ได้กล่าว โดยสรุปว่าการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การบริหาร โรงเรียนและ สถานศึกษาที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ที่มุ่งให้มีการตัดสินใจร่วมกันในระดับ หน่วยปฏิบัติระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการการศึกษา ซึ่งได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้แทนครู บุคลากร ทางการศึกษา และกลุ่มผู้รับบริการ ซึ่งได้แก่ ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนองค์กร ประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ให้มีการตัดสินใจอย่างอิสระสูงขึ้น และมีความรับผิดชอบต่อบทบาท และ ภารกิจของโรงเรียน ที่พึงมีต่อสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ และวิชาการ ส่วนประเด็นที่ผู้บริหารไม่ได้ปฏิบัติ ได้แก่ การมอบหมายงานให้ครูแกนนำ ครูต้นแบบ ครูเครือข่าย และแบ่งกลุ่มทำงานตามความสมัครใจ ซึ่งแตกต่างจาก สุรศักดิ์ ปาเฮ (2546, หน้า 92-93) ที่กล่าว โดยสรุปว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการ ตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการกระจาย อำนาจในการบริหารตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ คือ เป็นการ จัดสรรอำนาจหน้าที่

ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จากส่วนกลางไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา ส่วนปัญหาในการกระจายอำนาจ พบว่า ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา และการกระจายอำนาจ ยังไม่กระจายทั้งหมดยังอยู่ที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงควรมีโครงสร้างกรอบการดำเนินงานที่เป็นอิสระ และให้ความอิสระในการทำงานและควรกระจายอำนาจให้โรงเรียนทั้งหมด เพราะโรงเรียนเป็นนิติบุคคลแล้ว เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ (อ้างใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2545, หน้า 136-137) ได้เสนอวิธีการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

1. การแบ่งอำนาจ ซึ่งเป็นการจัดการหรือการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่ ในการตัดสินใจ จากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่หน่วยงานระดับล่าง ในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาล เพื่อความสะดวก ในการดำเนินการ
2. การมอบอำนาจ การที่ผู้บริหารมีอำนาจสูงสุดในหน่วยงาน หรือส่วนกลางจัดสรร หรือ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ในการตัดสินใจไปยังผู้บริหารระดับล่างขององค์กร เพื่อให้การตัดสินใจ เป็นไปได้เร็วขึ้น ไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามลำดับขั้นขึ้นไป โดยผู้มอบอำนาจยังเป็นผู้รับผิดชอบ ต่อผลของการตัดสินใจที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว
3. การโอนอำนาจ หรือการให้อำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ จากส่วนกลางหรือระดับบนไปยังระดับล่าง อย่างสมบูรณ์โดยมีกฎหมาย กฎระเบียบเกี่ยวกับการโอนอำนาจอย่างชัดเจน
4. การให้เอกชนดำเนินการ เป็นการยกหรือมอบอำนาจ ให้เอกชนที่เป็นบุคคล หรือ คณะบุคคลดำเนินการแทนรัฐ เป็นการมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนหรือ สนับสนุนให้ ภาคเอกชนลงทุนดำเนินการ

ส่วน วันชัย ดนัยตโมนุท และ ไกร เกษทัน (อ้างใน สุรศักดิ์ ปาเส, 2546, หน้า 93) ได้ให้ แนวปฏิบัติไว้ ดังนี้

1. ออกแบบระบบใหม่ โรงเรียนต้องมีการออกแบบระบบการบริหาร และการจัดการ รวมทั้งมีการปรับโครงสร้างการทำงาน ในองค์กรขึ้นใหม่
2. กำหนดขอบเขตการบริหารและการจัดการใหม่ให้ชัดเจน โดยยึดหลักความเสมอภาค และสอดคล้องกับสภาพทางบริบท ตลอดจนทั้งเงื่อนไขทางการเมือง ระเบียบ กฎหมายซึ่งมีการมอบอำนาจจากผู้บริหารลงสู่ผู้ปฏิบัติ และผู้มีส่วนร่วมให้มากที่สุด

3. วางแผนดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุดทั้งภารกิจผู้บริหาร แผนงาน โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบาย และแนวทางการดำเนินงานรวมทั้งการพัฒนาศักยภาพบุคคล ในองค์กร

4. มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิค และวิชาการเพื่อให้ผู้รับผิดชอบสามารถ จัดการควบคุม นิเทศและประเมินผล ซึ่งควรระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ใดใครรับผิดชอบ

5. จัดทำรายละเอียดงานต่าง ๆ ให้ชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวม หรือท้องถิ่น

6. แบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา

7. มีการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลจากทุกฝ่ายให้เกิดความถูกต้องและโปร่งใส ส่วนข้อเสนอแนะ ควรมีโครงสร้างกรอบการดำเนินงานที่เป็นอิสระและให้ความอิสระ

ในการทำงาน และรัฐควรกระจายอำนาจให้โรงเรียนทั้งหมดเพราะโรงเรียนเป็นนิติบุคคลแล้ว

ส่วนการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการมีส่วนร่วม ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่ได้ประชุมคณะกรรมการบริหารสถานศึกษาเพื่อจัดทำ แผนพัฒนาสถานศึกษาและเชิญวิทยากรท้องถิ่นมาร่วมจัดการเรียนการสอน ซึ่งใกล้เคียงกับ ประพันธ์ สร้อยเพชร (2547) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ศูนย์โรงเรียนตำบลแซ่ข้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การให้คำปรึกษา การมีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน ส่วนใหญ่ มีส่วนร่วมส่งเสริมให้โรงเรียนดำเนินการจัดการศึกษา สนับสนุนให้โรงเรียน ได้จัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร ดังที่ สมยศ นาวิก (2545, หน้า 1) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม คือ กระบวนการของการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการ ตัดสินใจ เน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญ ของพวกเขา ในการแก้ปัญหาของการบริหารที่สำคัญอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจ หน้าที่ ถือว่าผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่ การบริหารของพวกเขาให้เข้ากับผู้ได้บังคับบัญชา ประการสุดท้ายต้องการให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจ ที่สำคัญของการองค์กร ส่วน เฉลิม นิลแก้ว (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการ โรงเรียนในเรื่องการจัดการศึกษาของโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ครูและตัวแทนชุมชนที่เป็นคณะกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่เคยปฏิบัติงาน ร่วมกันกับโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ซึ่งใกล้เคียงกับ มงคล อินทสิทธิ์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วม ของครูผู้สอนในการบริหารงานด้านวิชาการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมบริหารงานหลักสูตรและการนำหลักสูตรไปใช้ ครูส่วนใหญ่

ได้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ด้านการกำหนดเป้าหมายการจัดการศึกษา การกำหนดนโยบาย ด้านวิชาการ การวัดผล และประเมินผล การจัดทำรายงาน การปรับปรุงการสอน การประเมิน มาตรฐาน การจัดทำสื่อ และการนิเทศภายใน ในขณะที่ เอกราช นัตรใจคำ (2542) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอพรวัว จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านให้คำปรึกษาข้อเสนอแนะ แนวทางการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ด้านการเงิน และงบประมาณของโรงเรียน คณะกรรมการส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการประชุม ปรึกษาหารือในการจัดทำแผนงานงบประมาณ ด้านการสนับสนุนการเงิน วัสดุครุภัณฑ์ ตลอดจน วิทยากรภายนอก ส่วนประเด็นที่ผู้บริหารไม่ได้ปฏิบัติ คือ จัดตั้งสมาคมศิษย์เก่าเพื่อสนับสนุน สถานศึกษา และดำเนินการจัดตั้งสมาคมครู ผู้ปกครอง ซึ่งแตกต่างจาก รสสุคนธ์ มกรมณี (2546, หน้า 82-83) ได้ให้หลักของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. จะให้ใครมีส่วนร่วมบ้าง การบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ต้อง เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งภายนอกและภายใน เข้ามามีส่วนร่วมและจะต้อง เอาผู้ที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และตัดสินใจแทนกลุ่มของเขาบนพื้นฐาน ของความถูกต้อง

2. จะให้ร่วมในเรื่องอะไรบ้าง

3. จะให้ร่วมมากน้อยแค่ไหน

4. จะให้ร่วมอย่างไร คือ ยึดหลัก 3H 1R Head คือร่วมคิด Hand คือร่วมปฏิบัติ

Heart คือ ร่วมใจ Responsibility คือร่วมรับผิดชอบ

ส่วน ศักดิ์ชัย ชัยวิรัตน์ (2542) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ในการพัฒนา นักเรียนประถมศึกษาโรงเรียนประตูป่า อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่า ผู้ปกครอง มีส่วนร่วม เกือบทุกคน ด้านการให้ความร่วมมือและสนับสนุนโรงเรียน ซึ่งผู้ปกครองเกินกว่าครึ่งหนึ่งที่ สามารถปฏิบัติกิจกรรมการมีส่วนร่วมได้ดี ส่วนด้านการเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาทุก ๆ ฝ่ายของ โรงเรียน ผู้ปกครองไม่ได้ปฏิบัติ เกรงจะไม่ได้รับการยอมรับ สำหรับปัญหา พบว่าไม่เข้าใจบทบาท การทำงาน และบทบาทหน้าที่ของตนเอง และได้รับการสนับสนุนน้อยซึ่งชุมชนมีส่วนร่วมน้อย ดังที่ สุรพล ไกรวานิช (2544) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารงานในโรงเรียนประถมศึกษา ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอสบปราบ จังหวัดลำปาง พบว่า คณะกรรมการ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความพร้อมทั้งด้านอำนาจ และหน้าที่ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล นายาง ไม่มีความพร้อมไม่มีความเข้าใจในการปฏิรูปการศึกษาดี ส่วนข้อเสนอแนะ ควรจัดให้มี การศึกษาอบรม สัมมนาให้ความรู้แก่บุคลากรและชุมชนรู้จักบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วม

ในการจัดการศึกษา และควรให้ความรู้สร้างตระหนักรู้ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม

สำหรับการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในการบริหารตนเอง ผลการศึกษา พบว่า ได้ส่งผู้บริหารและครู เข้ารับการฝึกอบรม จัดนิเทศภายใน จัดกิจกรรมชุมชน เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและประชาสัมพันธ์ให้ชุมชนทราบ ขณะที่ สินธม อุ่นกอง (2546) ได้ศึกษาบทบาทของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โรงเรียนอนุบาลเมืองชุม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย พบว่า ด้านการบริหาร และการจัดการเรื่องของการแบ่งงาน หรือมอบหมายภาระหน้าที่รับผิดชอบสภาพการดำเนินงาน ระหว่างชุมชน และ โรงเรียนในอดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตด้านการมีส่วนร่วม ในทางวิชาการเป็นประเด็นสำคัญสองประเด็น คือประเด็นที่หนึ่ง ชุมชนได้ติดตามทางด้านการ ศึกษาได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษาและหลักสูตรค่อนข้างมาก ประเด็นที่สอง ชุมชน ให้ความสนใจในการพัฒนาตนเอง ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมชุมชนมีความสัมพันธ์ที่ดีในด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมมาโดยตลอด ส่วน เสรี พุทธปวน (2546) ได้ศึกษาการบริหารงานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน พบว่า ด้านการบริหารมีการปฏิบัติอยู่ในเกณฑ์มากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารมีการชี้แจงบทบาทของ คณะกรรมการโรงเรียน และได้ร่วมกันสรุปผลการพัฒนาโรงเรียนตามแผนงานดำเนินงาน มีการ ปฏิบัติปานกลาง ด้านวิชาการส่วนใหญ่ปฏิบัติตาม และด้านความสัมพันธ์กับชุมชนมีการปฏิบัติตาม ขณะเดียวกัน กุหลาบ ปุริสาร (2547, หน้า 139) กล่าวว่า

1. โรงเรียนจะต้องวิเคราะห์ สังเคราะห์ มาตรฐานการศึกษาแห่งชาติโดยยึดหลัก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นหลักและการบริหารโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทาง ในการบริหารและจัดการที่เป็นระบบ
2. โรงเรียนจะต้องบริหารงานด้วยความโปร่งใส
3. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องมีความพร้อมมีศักยภาพ มีองค์ประกอบ อันเหมาะสมรวมทั้งมีคุณวุฒิ ที่จำเป็น
4. สถานศึกษาควรมีอำนาจรับผิดชอบการสรรหาครู การพัฒนาทางวิชาชีพ การเลื่อนขั้น เงินเดือน การลงโทษทางวินัยอย่างแท้จริง
5. ต้องมีระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ
6. สถานศึกษาต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณ ในรูปเงินอุดหนุนทั่ว ๆ ไป
7. ต้องมีกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของโรงเรียนเป็นหลัก
8. มีการจัดทำรายงานการประเมินตนเอง เสนอต่อสาธารณชน

ส่วนประเด็นที่ผู้บริหารไม่ได้ปฏิบัติ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการระดับชั้น และการบริหารแบบโรงเรียนเล็กในโรงเรียนใหญ่ ซึ่งมีความแตกต่างกันกับ ชูลี คณะสุวรรณ (2546) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของโรงเรียน สังกัดกรมสามัญศึกษาเขตสวีส จังหวัดชุมพร พบว่า ความพร้อมในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาพรวมได้ปฏิบัติปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า มีความพร้อมอันดับหนึ่ง คือ ด้านการบริหารตนเอง รองลงมา คือ ด้านการตรวจสอบและถ่วงดุล ด้านการบริหารแบบมีส่วนร่วม ด้านการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้กับประชาชน และด้านการกระจายอำนาจ สำหรับปัญหา คือ ขาดแคลนทรัพยากรบุคคล และงบประมาณรวมทั้งภาระงานที่ได้รับมอบหมายมากเกินไป ส่วนข้อเสนอแนะควรจัดให้มีการอบรม สัมมนาศึกษาดูงานเพื่อพัฒนาความรู้ตามความต้องการของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และควรจัดสรรบุคลากรให้โรงเรียนอย่างเพียงพอ

ขณะที่ การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่มีการส่งเสริมการจัดตั้งองค์การบริหารสถานศึกษาให้มีคณะกรรมการมาจากท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของเป็นผู้รับผิดชอบสถานศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง ดังที่ สุรศักดิ์ ปาเฮ (2546, หน้า 133) กล่าวว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ได้ระบุให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญา และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของแต่ละสถานศึกษาเพื่อทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วน ภคินี ดอกไม้งาม (2546) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความผูกพันต่อองค์การของอาจารย์ระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนแกนนำที่มีการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เขตกรุงเทพมหานคร พบว่า อาจารย์ที่มีระยะเวลาที่ปฏิบัติงานในองค์กรต่ำกว่า 5 ปี ระหว่าง 5-10 ปี และมากกว่า 10 ปี มีความผูกพันต่อองค์การอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การ 6 ด้าน ประกอบด้วย โครงสร้างองค์การ นโยบายการบริหาร ด้านทรัพยากรขององค์กร ด้านลักษณะงาน ด้านการบริหารงานผู้บังคับบัญชา ด้านสัมพันธภาพในหน่วยงาน พบว่า ด้านโครงสร้างองค์การ ด้านลักษณะงานอยู่ในเกณฑ์มาก ส่วนประเด็นที่ผู้บริหารไม่ได้ปฏิบัติ คือ ส่งเสริมชุมชนจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน โดยจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ และชุมชนเข้าไปรับผิดชอบการจัดการศึกษาในท้องถิ่น โดยดูแลงบประมาณและบุคลากรของโรงเรียน ซึ่งคล้ายกับ เมฆินทร์ อินตะเสาร (2546) ได้ศึกษากระบวนการร่วมมือในการบริหารการศึกษา ระหว่างโรงเรียน: ภูมิศึกษาโรงเรียนบ้านดงขนุน อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย พบว่า

การอพยพเข้ามาอยู่ของคนในชุมชน มาจากหลายแหล่งทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการร่วมมือ ในการพัฒนาหมู่บ้าน และการจัดการศึกษา ของโรงเรียน ชุมชนอยู่ห่างตัวเมือง เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาระดับสูง และกระบวนการร่วมมือ ในการบริหารการศึกษาระหว่างโรงเรียนทำให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายที่วางไว้และชุมชนมีความพึงพอใจ ขณะที่ปัญหา คือ ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักสูตร วิชาการ และความชำนาญในการจัดการศึกษา และประชาชนไม่มีความพร้อมในด้านเวลาและงบประมาณ ข้อเสนอแนะ ควรศึกษาความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่จะได้รับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นและดูความพร้อมในทุก ๆ ด้าน

ส่วนการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของผู้บริหารสถานศึกษา ในการตรวจสอบและถ่วงดุล พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่มีการรายงานผลการเรียนต่อผู้ปกครองและชุมชน ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในการดำเนินงานของสถานศึกษา มีการกำหนดผู้รับผิดชอบงานที่ชัดเจน และจัดทำเพิ่มสะสมงาน ดังที่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2547, ภาคผนวก หน้า 3) กล่าวไว้ว่า การบริหารและการจัดการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิบัติการศึกษแล้ว ยังต้องยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ขณะเดียวกัน อุมัร สวาลัง (2545) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ตามทัศนะของผู้บริหารและครู โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดสตูล พบว่า โดยภาพรวมได้ปฏิบัติตามมากเพื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบริหารตนเอง ด้านการพัฒนาโรงเรียนทั้งระบบ ด้านความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ และด้านการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุนได้ปฏิบัติตาม โดยด้านความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ส่วนประเด็นที่ผู้บริหารไม่ได้ปฏิบัติ คือ การประเมินตรวจสอบ ซึ่งกันและกัน และการมีระบบกำกับติดตามงาน สำหรับปัญหา คือ ขาดการนิเทศ และตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง และองค์กรที่ตรวจสอบไม่มีอิสระในการตรวจสอบ ข้อเสนอแนะ ควรจัดระบบการทำงานให้เป็นระบบ และเป็นปัจจุบัน และองค์กรที่ตรวจสอบควรมาจากส่วนกลางมีอิสระในการตรวจสอบ

สรุปผลการศึกษาการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการให้อิสระแก่ครูในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การจัดทำแผนปฏิบัติงานดำเนินการ การมอบหมายบทบาท และความรับผิดชอบต่อให้แก่อุ้ที่เกี่ยวข้องกับระบบโรงเรียน ให้คณะกรรมการร่วมกันจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี การประชุมคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา เพื่อจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน การประชาสัมพันธ์โรงเรียน

ให้ชุมชนทราบ ส่งเสริมการจัดตั้งองค์การบริหารสถานศึกษาให้มีคณะกรรมการที่มาจากท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นเจ้าของเป็นผู้รับผิดชอบสถานศึกษา ในท้องถิ่นของตนเอง การรายงานผลการเรียนต่อผู้ปกครอง การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ ในการดำเนินงานของสถานศึกษา กำหนดผู้รับผิดชอบงานที่ชัดเจน และมีการจัดทำแผนสะสมงาน ส่วนปัญหาที่พบ คือประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา ไม่เข้าใจระบบการทำงานและบทบาทหน้าที่ของตนเอง ได้รับการสนับสนุนน้อย และชุมชนมีส่วนร่วมน้อย ขาดแคลนทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ ขาดการนิเทศและการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและอภิปรายผลที่กล่าวไปแล้วนั้น แสดงให้ทราบว่าสภาพการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ทั้ง 5 ด้าน แม้ว่าจะมีการปฏิบัติมาก แต่ก็ยังไม่ครบสมบูรณ์จึงมีข้อเสนอแนะไว้ ดังนี้

1. ควรจัดให้ผู้บริหาร ครู คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มีการอบรม ศึกษาความรู้ด้านการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานร่วมกัน
2. ควรจัดให้ชุมชนได้ศึกษา อบรม และให้ความรู้ในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
3. ควรให้ความรู้สร้างความตระหนักเพื่อให้เห็นความสำคัญ และรู้จักบทบาทหน้าที่ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
4. ควรจัดสรรบุคลากรให้เพียงพอกับความต้องการของสถานศึกษานั้น ๆ
5. ควรศึกษาความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่จะได้รับ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น และ ความพร้อมในทุก ๆ ด้าน พร้อมทั้งจัดการศึกษาอย่างหลากหลายรูปแบบให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ
6. ควรมีองค์กรตรวจสอบที่มีอิสระ ตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง และรายงานผลการตรวจสอบทุกปี
7. ควรมีการศึกษาความคิดเห็นผู้บริหาร ครูผู้สอน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ต่อการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ในการบริหารการศึกษา
8. ควรมีการศึกษายบทบาท ผู้บริหาร ครูผู้สอน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา